

DAVID GÓMEZ ÁLVAREZ

EDUCAR EN EL FEDERALISMO

La política de descentralización
educativa en México

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco
Universidad de Guadalajara
Universidad de Colima

EDUCAR EN EL FEDERALISMO

La política de descentralización
educativa en México

DAVID GÓMEZ ÁLVAREZ

EDUCAR EN EL FEDERALISMO

La política de descentralización
educativa en México

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco

Universidad de Guadalajara

Universidad de Colima

La presentación y disposición de *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México*, son propiedad de los editores. Aparte de los usos legales relacionados con la investigación, el estudio privado, la crítica o la reseña, esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin el permiso expreso, previo y por escrito de los editores.

- D.R. © 2000, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)
Periférico Sur Manuel Gómez Morán 8585,
Tlaquepaque, Jalisco, México, C.P. 45090.
- D.R. © 2000, Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco
Av. Prolongación Alcalde 1351
Edificio C Planta Baja, Col. Miraflores,
Guadalajara, Jalisco, México, C.P. 44280.
- D.R. © 2000, Universidad de Colima
Av. Universidad 333
Colima, Colima, México, C.P. 28040.
- D.R. © 2000, Universidad de Guadalajara
Coordinación Editorial
Francisco Rojas González 131
Col. Ladrón de Guevara
Guadalajara, Jalisco, México, C.P. 44600.

Impreso y hecho en México.
Printed and made in Mexico.

ISBN 968-5087-25-3

Índice

Prólogo	7
Preámbulo	
El Estado educador exhausto: introducción al debate sobre descentralización educativa en México	15
Capítulo I	
Contrahechuras de la teoría de la descentralización educativa: sucinta revisión de la literatura y de algunos conceptos básicos	33
Capítulo II	
La construcción del sistema educativo nacional: breve repaso de los antecedentes históricos de la descentralización de la educación en México	67
Capítulo III	
La descentralización centralizadora de la educación: revisión de algunos aspectos básicos de la federalización educativa en México y Jalisco	97

Epílogo	
Aprendizajes y desaprendizajes de la descentralización educativa: apuntes para un conclusión tentativa	155
Bibliografía	179

Prólogo

Mauricio Merino

David Gómez Álvarez se interesó por el federalismo desde que comenzó sus estudios universitarios. Llamaba la atención que, a pesar de estar rodeado de un ambiente intelectual preocupado por estar al día con las novedades teóricas producidas en Estados Unidos o en el Reino Unido, Gómez Álvarez porfiara en la búsqueda de referencias regionales. Estudió en El Colegio de México y luego completó un primer ciclo de posgrado en Inglaterra, pero sospecho que realmente nunca dejó Guadalajara. Recuerdo la avidez con la que siguió el curso sobre relaciones intergubernamentales y federalismo que impartí al principio de la década anterior, y especialmente cuando observó que su interés por los asuntos regionales no reñía con la novedad libresca: podía estudiar los problemas de Jalisco aplicando las aportaciones más recientes del debate teórico europeo sobre la descentralización, la subsidiaridad local, o citando a los autores norteamericanos que recuperaron la teoría de relaciones intergubernamentales o que discutían los nuevos perfiles del federalismo; la moda intelectual perseguida por los estudiantes, anclada sin embargo en los viejos problemas sociales y políticos de su lugar de origen.

No me sorprendió que, al concluir aquel primer ciclo de su formación —que incluyó además unos años de trabajo en la ciudad de México—, decidiera de repente regresar a Guadalajara. Lo que parecía una decisión de último momento era en realidad el punto final de un viaje que ya había durado demasiado. Tampoco, que hubiera optado por realizar su primer trabajo de investigación profesional de fondo sobre la educación en el estado de Jalisco. Una vez equipado para emprender un proyecto de mayor

calado, lo sorprendente hubiera sido que abandonara las razones que lo alejaron por algún tiempo de la patria chica.

El libro que escribió es, en consecuencia, el producto de una investigación no sólo bien documentada y bien armada con las herramientas teóricas que el autor obtuvo en aquellos años iniciales de su formación, sino animada sobre todo por una vocación regional que se palpa en cada una de sus páginas. Tuve la oportunidad de conocer su contenido desde tiempo atrás, gracias a las consultas que David me hizo mientras investigaba y redactaba. Y pude constatar que el mayor problema que enfrentó fue la necesidad de ponerle freno a la ganas de volcar su propia percepción de lo que debía ser la educación en el estado de Jalisco, para permitir en cambio que la investigación fluyera con objetividad, hasta donde esto es posible en ciencias sociales. El resultado es, como en todos los ensayos de esta naturaleza, una suerte de equilibrio entre lo que el investigador quiere ver y lo que los datos obligan a ver. De aquí que, tras las hipótesis académicas y la narración distante de los hechos, pueda verse también una toma de posición sobre las debilidades del federalismo en México, atado a los imperativos de los aparatos políticos que contienen por el manejo del poder.

Este libro se suma así a la larga lista de evidencias que prueban que las prácticas del federalismo mexicano nunca se han correspondido, en realidad, con sus rasgos formales. Y que la causa más notable de esa falta de correspondencia ha estado en la suplantación de las instituciones constitucionales por los aparatos políticos en los que ha descansado el ejercicio efectivo del gobierno. Vale la pena agregar esta idea a las conclusiones del autor: en un primer momento, el control territorial del nuevo país estuvo en manos de la iglesia católica, la que se implantó durante la Colonia; más tarde, la Reforma comenzó a hacer posible que ese aparato eclesiástico se sustituyera por un nuevo aparato civil, pero igualmente controlado desde el centro político del país y diseñado no sólo para secularizar el ejercicio del poder sino para contrarrestar a la vez los desafíos que plantearon los primeros caudillos regionales ante la debilidad del gobierno nacional. Una tarea que inició Juárez pero que concluyó Díaz y cuyo signo emblemático, aunque no el único, fueron los conocidos jefes políticos. Por último, el movimiento revolucionario de principios del siglo XX produjo la tercera sustitución: el aparato consolidado durante el Porfiriato se suplió, al concluir la guerra civil, por el del Partido Nacional Revolucionario y sus secuelas. Así, al terminar la era del partido hegemónico, a partir de 1989, el federalismo está ante la cuarta oportunidad de sujetarse a su diseño formal, constitucional; o bien,

ante la emergencia de un cuarto episodio en el que, de nueva cuenta, las instituciones formales se coloquen al arbitrio de los aparatos de poder que, hoy por hoy, se encarnan en el sistema de partidos. De modo que David Gómez Álvarez tiene razón: no es posible estudiar el federalismo, desde ninguna de sus múltiples puertas de entrada, sin considerar seriamente el entorno y los incentivos que produce la política.

Las aportaciones de David son pertinentes, además, pues por lo común los estudios sobre este tema han tendido a fijar su atención en los aspectos más formales, de diseño constitucional. Pero si el federalismo tiene como propósito resolver conflictos intergubernamentales, entonces es fundamental no sólo mirar hacia las cuestiones jurídicas que tienden a "congelarse" en el rigor de la legislación establecida, sino también hacia el funcionamiento mismo de las instituciones y de las prácticas gubernamentales. Y es que el federalismo en realidad se desenvuelve por medio de múltiples relaciones cotidianas entre los gobiernos locales y las instancias gubernamentales de alcance nacional. De ahí la importancia del enfoque propuesto en este libro: sin descuidar las formalidades constitucionales, el análisis se interesa más en aspectos tan concretos como los contactos que establecen los funcionarios federales y estatales; en los proyectos que están obligados a compartir y los espacios que tienen que ceder; en las características de las agencias gubernamentales que tienen responsabilidad en la educación pública; en las formas de participación social. Para decirlo con una metáfora, lo que promueve el enfoque de relaciones intergubernamentales es el paso de la anatomía a la fisiología del federalismo.

De aquí también la importancia de distinguir entre el incremento de la pluralidad política en el ámbito local y el fortalecimiento y la verdadera autonomía de las instituciones regionales y municipales. Quien afirma que el aumento de la pluralidad política regional equivale sin más a la democracia o incluso al refuerzo automático de las instituciones políticas locales comete, al menos, un error de análisis. Es verdad que esos procesos pueden reforzarse mutuamente, pero no es cierto que signifiquen lo mismo. En este sentido, cabe mencionar otras dos cuestiones: por un lado, la llamada "competencia por las competencias", que supone una disputa por las atribuciones formales asignadas a cada uno de los niveles de gobierno, en detrimento de las políticas concretas que esos gobiernos pueden desarrollar de acuerdo con sus posibilidades reales, y por otro, el falso supuesto según el cual fortalecer a los gobiernos estatales y en especial a los municipales supone, también de manera automática, incrementar los cauces de la participación ciu-

dadana en el diseño y la instrumentación de las políticas. Ambos temas, sin embargo, se cobijan bajo una misma lógica anclada en una cultura autoritaria de largas raíces, como puede verse a lo largo de la investigación recuperada en este libro.

Con todo, el autor no renuncia al optimismo, comparte con su época el entusiasmo por las bondades de la pluralidad política y por las promesas de la democracia en ciernes. Si la evolución de las políticas educativas fue lenta durante mucho tiempo, los cambios en la distribución del poder pueden convertirse en un factor central para promover una visión educativa cada vez más ligada a la preparación para el futuro que a la memoria del pasado. Es verdad que la política se ha vuelto más transparente a golpe de votos contados con honestidad. Incluso, que la cultura política ha comenzado a ganar franjas con matices y construcciones cada día más cercanas a la democracia que al régimen autoritario. Pero como bien demuestra David Gómez Álvarez en esta investigación, el futuro de las instituciones políticas, y especialmente de las regionales, no depende solamente de la pluralidad.

*A mis padres, Ligia y Javier,
por la educación que me dieron*

Preámbulo

*El Estado educador exhausto:
introducción al debate
sobre la descentralización
educativa en México*

Ha sido costumbre de la educación favorecer al Estado.
BERTRAND RUSSELL

Daniel Bell ha dicho que el Estado contemporáneo es demasiado pequeño para resolver los grandes problemas, y demasiado grande para resolver los pequeños problemas. El Estado, tal como se conoce en la actualidad, es, en efecto, demasiado pequeño para enfrentar los retos que plantea la globalización, y demasiado grande para solucionar los problemas locales; el Estado tiende, es inevitable, a diluirse en los grandes bloques supraestatales de la aldea global, al tiempo que deja de caber en el ámbito local, comunitario (véase también Borja y Castells, 1998). Es en esta segunda dimensión interna del Estado¹ —en lo que respecta a su excesivo tamaño para resolver los pequeños problemas— donde se inscribe este libro; aún más específicamente, el texto que el lector tiene en sus manos aborda una de las maneras en las que se ha reformado al Estado para resolver esos pequeños problemas a los que Bell hace referencia: descentralizándolo. En efecto, se ha “desmantelado” al Estado —entendido éste como gobierno nacional— no

-
1. Cuando Daniel Bell se refiere al Estado (con mayúscula) está queriendo nombrar a los gobiernos nacionales o centrales. La idea la tomo prestada para el caso mexicano como equivalente, precisamente, de gobierno federal, pues el Estado mexicano (con mayúscula) se refiere a los tres órdenes de gobierno, de acuerdo con el propio texto constitucional de México. Preciado el uso del término Estado en Bell, valga entonces el parafraseo.

sólo por "arriba" sino también por "abajo". Por arriba se le han quitado facultades y soberanía para depositarlas en nuevas instancias de gobierno continentales, supranacionales, que agrupan a comunidades enteras de países. Mientras que, por abajo, también se le han restado facultades al Estado para devolvérselas a los otros estados: los subnacionales dentro de los regímenes con arreglos federales.

La descentralización ha sido así una de las formas más comunes como se le han restado atribuciones al Estado con mayúscula, para dárselas (devolvérselas en muchos casos) a los estados con minúscula. Entre las atribuciones que el Estado mexicano —como sinónimo de gobierno nacional— había centralizado excesivamente, sin que hubiera razón que lo justificara, destaca la tarea educativa. Tarea que, como en otros estados federales, podría haberse realizado localmente, sin necesidad de una centralización casi absoluta a veces hasta absurda.

En diversos países del orbe y durante las últimas tres décadas, la pequeña gran tarea de la educación ha sido descentralizada junto con otras facultades hacia los gobiernos locales. Cada vez en menos sitios son todavía los gobiernos centrales quienes se hacen cargo por completo de la educación pública. Casi todos los sistemas educativos del mundo son sostenidos no sólo por todos los órdenes de gobierno (nacional, regional, local, comunitario) sino también por agentes privados. Hoy en día, ninguna instancia de gobierno puede por sí sola sostener una responsabilidad tan onerosa y compleja como la educativa. Es en este contexto que se debe explicar la ambiciosa descentralización que bajo el nombre de "federalización educativa" emprendió el gobierno federal mexicano a inicios de la década de los noventa. Esta tendencia descentralizadora mundial llevó a la mayoría de los gobiernos centrales a transferir los servicios de educación básica a los estados federados, en casi todos los países en donde ésta se encontraba centralizada.

Al igual que otras naciones latinoamericanas, la mexicana de los setenta, exhausta de su propio centralismo, no pudo más que formar parte de la tendencia, resultado de la crisis fiscal del Estado de bienestar.² El gigantismo del aparato administrativo mexicano, particularmente en el ámbito educativo, lo obligaba de manera particular a formar parte de los países que em-

2. A excepción de Estados Unidos, que incluso ha tendido a un cierto tipo de centralización del ámbito local al estatal, prácticamente el resto de los países democráticos han experimentado algún tipo de proceso de descentralización educativa (véase Weiler, 1990a: 434).

prenderían una reforma del Estado "hacia dentro", es decir hacia los estados federados. El régimen federal mexicano —más en el papel que en la práctica— propiciaba sin embargo una reforma por medio de la descentralización, como una forma de fortalecimiento del propio federalismo. El arreglo federal mexicano se había convertido, paradójicamente, en una oportunidad frente al centralismo.

Nunca antes en la historia de México se había efectuado una reforma tan compleja e inmensa como la efectuada con la descentralización de la educación básica a inicios de los años noventa. Y hasta donde se tiene conocimiento, en ningún otro país del mundo se ha realizado una transferencia de responsabilidades y recursos tan grande como la mexicana en 1992. Ni en educación ni en ningún otro ámbito del quehacer gubernamental. Así, en tan sólo tres días, aunque en algunos casos tomó hasta un mes, el gobierno federal transfirió a los estados de la república el patrimonio, la responsabilidad de administrar los servicios educativos, las plazas de los maestros, los puestos de los funcionarios administrativos de toda la educación primaria, secundaria y normal del país.³ En efecto, el gobierno federal desincorporó primero, para después transferir a los estados, más de 100 mil inmuebles escolares, desde escuelas primarias rurales hasta edificios de oficinas en las capitales de las entidades, y más de 22 millones de bienes muebles, entre computadoras, vehículos, mobiliario escolar y de oficina, etc. Además, se transfirieron más de medio millón de plazas de maestros y arriba de 100 mil puestos administrativos.⁴ Las elevadas cifras son el mejor referente de la magnitud de la transferencia llevada a cabo.

De esta manera, a partir del ciclo escolar 1992-1993, los gobiernos de los estados prestaron servicios educativos a casi dos millones de niños en preescolar, más de nueve millones en primaria, aproximadamente dos millones y

3. Como se verá más adelante, es importante señalar que la educación transferida fue únicamente la federal: la educación básica de dominio estatal preexistente siguió en manos de los gobiernos de los estados, ahora junto con las nuevas responsabilidades "federalizadas" a partir de 1992. Cabe hacer esta precisión sobre todo en casos como el de Jalisco y otros estados, donde existía un subsistema estatal de educación tan grande como el federalizado.

4. Más adelante, en el capítulo de antecedentes de la descentralización, abordemos el hecho de que la Secretaría de Educación Pública (SEP) no sabía con exactitud el número de escuelas bajo su jurisdicción, ya no se daban los bienes muebles de la secretaría. De ahí que las cifras citadas sean estimaciones realizadas por la propia autoridad (véase Moctezuma Barragán, 1994).

medio en secundaria, y cerca de ochenta mil jóvenes en normal, además de cumplir las obligaciones que ya tenían previas a la descentralización.⁵ Así, en menos de una semana, los estados se hicieron cargo por completo de la administración del servicio público más grande de todo gobierno: el de la educación. ¿Y qué es la federalización de la educación?: su descentralización.

Josefina Zoraida Vázquez afirma que "la forma tan descuidada con que se utiliza el término federalización obliga a precisarlo [...] [aunque] sería mejor referirse simplemente a centralización y descentralización" (Vázquez, en prensa: 30). Tiene razón: la federalización es un término impreciso que puede suplirse por el binomio centralización-descentralización. En efecto, pocos conceptos han adquirido tantos significados, incluso contradictorios entre sí, como el de federalización. De ahí que no sea extraño encontrar que el término se utilice al mismo tiempo como sinónimo de centralización y descentralización.⁶

De acuerdo con Felipe Tena Ramírez, la federalización hace referencia a un régimen político en el cual las competencias se distribuyen entre los órdenes de gobierno central y regionales (véase Tena Ramírez, 1991). Ésta es la definición básica de toda federalización. Sin embargo, añade el mismo Tena Ramírez, "la federación [...] representa ante todo una forma de gobierno que, al consistir sustancialmente en una distribución de competencias, cubre por igual con su nombre el perímetro central y los locales" (Tena Ramírez, citado por Vázquez, en prensa: 30). Esta cobertura simultánea de ambos perímetros es lo que ha provocado el profundo desacuerdo respecto del término federalización. Pero, al mismo tiempo, esa ambigüedad es lo que ha hecho de la federalización un acierto político, asegura Alberto Arnaut. En sus propias palabras:

El concepto de federalización encierra, pues, una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa. Federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo y, por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo" (Arnaud, 1998: 239).

5. Véase la tabla "Matrícula total del sistema educativo nacional por control antes y después de la federalización de la educación básica", en Moctezuma Barragán, 1994.

6. Alberto Arnaut hace una espléndida disertación sobre los usos y abusos del término (véase Arnaut, 1994).

El origen de esta ambigüedad está en la fundación misma del sistema educativo mexicano. Con el propósito de ocultar las consecuencias centralizadoras de las políticas de expansión del sistema federal, según Alberto Arnaut, el gobierno central usó por primera vez el término "federalizar" durante la década de los veinte. Así, las diversas iniciativas federales encaminadas a "uniformar y/o absorber los sistemas educativos locales y, sobre todo, con la intención de doblegar la oposición de los gobiernos y los educadores de los estados a cualquier proyecto centralizador de la enseñanza", fueron consideradas parte de la federalización educativa mexicana de principios de siglo (Arnaud, 1998: 238). El mismo término sería usado 50 años más tarde para denominar un proyecto de sentido inverso: la descentralización educativa de los noventa. Ahora, el rechazo al proyecto descentralizador provino del magisterio.⁷ Al igual que con la federalización de principios de siglo, la de los noventa también omitió toda alusión a términos como descentralización o desconcentración.⁸

El discurso descentralizador siempre ha prometido fortalecer los gobiernos subnacionales, recuperar espacios y oportunidades para las iniciativas ciudadanas, mejorar la eficiencia de los servicios públicos, entre muchas otras cosas más. En el vocabulario internacional de política educativa, la descentralización tiene, junto a otras voces como "participación", "reforma" y "equidad", una de las connotaciones más propositivas y prometedoras. Es un vocablo políticamente correcto, diría Christopher Hood. "Hablar de descentralización (educativa) es hablar de mejoría, de cambios cargados de promesas".⁹ Sin embargo, habría que preguntar si son ciertas las promesas del discurso de la federalización educativa, si la descentralización de la edu-

7. Para Arnaut, uno de los principales estudiosos de la descentralización educativa, la ambigüedad de la federalización revela la realidad de un auténtico federalismo: "ni absoluta autonomía de los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del gobierno federal porque entonces no tendríamos sino dependencias directas de un gobierno unitario" (Arnaud, 1998: 239).

8. Resulta interesante que en el texto del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) no se menciona el término "descentralización" sino únicamente "reorganización" y "transferencia", como parte de un nuevo "federalismo educativo".

9. Christopher Hood es profesor de gerencia pública en el Departamento de Gobierno de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres. Conferencia dictada en 1996 sobre las diversas experiencias que ha producido la introducción de la nueva gestión pública.

cación cumplió en realidad sus propósitos de fortalecer al federalismo, a la calidad educativa en última instancia. Uno de los propósitos de esta investigación es, precisamente, intentar contestar a estas preguntas, conocer las implicaciones reales de la federalización de la educación básica en México.

No es, sin embargo, propósito de esta investigación estudiar el sistema educativo mexicano en su conjunto, sino únicamente una política educativa en particular: la política de descentralización, en concreto la federalización de la educación básica de los noventa.¹⁰ Aunque se hacen referencias someras a otras políticas educativas —como las de financiamiento o participación social— y a diversos aspectos del sistema educativo —el magisterio o la política local—, el propósito central de esta investigación es analizar los procesos descentralizadores de la educación desde diversas perspectivas, que van desde la teoría y los conceptos básicos de la descentralización educativa hasta su implantación e implicaciones en una realidad concreta como la mexicana y, aún más particular, la del estado de Jalisco. La presente investigación tampoco es un estudio de caso sobre la federalización educativa en un estado del país sino una revisión global, aunque no exhaustiva, de la descentralización educativa en su conjunto.¹¹ Las referencias particulares que sobre el

10. Por "educación básica" debe entenderse la educación que comprende: un año de educación preescolar, seis años de educación primaria, tres años de educación secundaria, dentro del sistema de educación formal y escolarizada, dirigida a niños de 6 a 14 años. El resto de las modalidades —como la educación inicial, previa a la preescolar; la educación indígena o bilingüe; la educación especial y la educación no escolarizada y para adultos—, aunque forman parte de la educación básica, no se incluyen en esta investigación por encontrarse aún bajo jurisdicción federal como parte de los programas especiales y compensatorios. La educación normal, que desde luego no forma parte de la educación básica, sí se incluyó en ANMEB, por ello a lo largo de la investigación se hacen algunas referencias breves a esta modalidad descentralizada de la educación, particularmente en lo que respecta al Programa de Carrera Magisterial, pero por razones de espacio e interés no se profundiza en ella.

11. Dicho lo anterior y de acuerdo con el cuarto apartado del primer capítulo, la presente investigación podría verse, de alguna forma, como un estudio de caso focalizado, donde se realiza precisamente una revisión de la literatura para cerrar con el estudio de caso. Pese a la similitud de la estructura de esta investigación con el esquema básico del estudio de caso focalizado, esta investigación no podría ser sólo un estudio de caso sino una investigación más extensa, que incluye también un estudio empírico.

caso del estado de Jalisco se hacen a lo largo de la investigación, tienen como propósito ilustrar con ejemplos y experiencias específicas el proceso de federalización educativa.

Así, esta investigación se divide en: un preámbulo, tres capítulos y un epílogo. Al preámbulo corresponde la introducción al debate sobre la descentralización educativa, en él se plantea la idea central de la investigación. Además de resaltar la relevancia y actualidad del debate sobre la descentralización educativa en México y de plantear la hipótesis de trabajo de la investigación, introduce un aspecto clave para la investigación: el enfoque hacia las relaciones intergubernamentales, que servirá como mirador a todo lo largo de este estudio y al que se dedica un pequeño apartado explicativo en la sección que estamos refiriendo.

En el primer capítulo se hace una revisión analítica y sistemática de la literatura existente sobre la teoría de la descentralización educativa, repasando las definiciones, los conceptos, sus componentes y los diversos argumentos que existen acerca de las políticas descentralizadoras. Al mismo tiempo, en este capítulo se busca resaltar lo que la teoría llama "las contradicciones que son inherentes a todo proceso de descentralización de los sistemas educativos".

El segundo capítulo es la sección donde se repasan los antecedentes de la descentralización educativa en México, haciendo hincapié en los obstáculos históricos que de manera recurrente se han presentado en cada intento por descentralizar la educación. Este capítulo no es sino una revisión histórica que busca recuperar algunas experiencias de intentos descentralizadores y centralizadores de la educación que ayudan a situar mejor la federalización de los noventa.

En cuanto al capítulo tres, en él se examinan con detenimiento los diversos temas de la federalización educativa, resaltando, como ya se advirtió, no tanto los aspectos que fueron descentralizados cuanto los que fueron recentralizados, así como otros factores que han obstaculizado el proceso de descentralización: las trabas del sindicato magisterial, el distorsionado financiamiento, el reparto inequitativo de atribuciones, la escasa participación social y la politización de la integración. Al mismo tiempo, en el capítulo tercero se realiza una investigación empírica y más específica para conocer de cerca las implicaciones de la federalización educativa en un estado del país en particular, Jalisco, poniendo especial énfasis en las condiciones políticas e institucionales locales como factores determinantes para la conso-

lidación de la descentralización (Dunleavy, 1992a).¹² Por último, en el epílogo se recuperan algunas conclusiones tentativas que se desprenden de la investigación y que intentan apuntalar la hipótesis de la investigación ofreciendo respuestas tentativas a preguntas aún vigentes. Asimismo, en el epílogo se señalan oportunidades y pendientes en la agenda educativa mexicana, particularmente en lo referente a la federalización.

**México, país de reprobados:
la catástrofe que dejó de ser silenciosa
para convertirse en debate nacional**

En México, el Estado se hace presente sobre todo por medio de la educación pública. La educación es, en efecto, el servicio que de manera directa llega al mayor número de mexicanos. Para la mayoría, por medio de la escuela es como se hace efectiva la presencia del Estado, llega prácticamente a todos los rincones del país. La escuela pública es, para decirlo de otro modo, la institución más elemental del Estado, en toda la acepción del término. Pero además, lo advierte Pablo Latapí,

como instancia que distribuye el acceso al conocimiento, como medio de socialización y de formación de una conciencia nacional y como puente hacia los procesos de movilidad social, producción, consumo y participación política, la educación es el camino común por el que transitan las nuevas generaciones; su experiencia de lo que son la nación y el Estado mexicano está irremediablemente mediada por la educación que reciben (Latapí, 1996: 361).

12. Para Patrick Dunleavy, lo relevante de los estudios de caso es la información obtenida precisamente para el estudio de un determinado caso, que por lo general resulta original en tanto que la recopilación de información primaria es posible. En efecto, en cuanto a metodología, los estudios de caso aportan en tanto que posibilitan la compilación de información, novedosa por lo general, al provenir de fuentes primarias de información. A diferencia de otras metodologías, en las que por el alcance del estudio resulta imposible acudir a las fuentes primarias, los estudios de caso ofrecen la posibilidad de hacer un tratamiento empírico de la investigación, con aportes en términos de recopilación de datos de primera mano. Ésta es, quizá, la mayor, y tal vez única, virtud de este tipo de estudios. A pesar de sus evidentes límites, los estudios de caso son recurrentes y recurridos en la literatura de ciencias sociales, sobre todo en estudios sobre administración pública.

De ahí la importancia medular de la educación para la vida de un país y también que la discusión educativa sea, al mismo tiempo, la discusión de la nación misma, del país que se quiere.

A inicios de esta década, Gilberto Guevara Niebla volvió a llamar la atención sobre uno de los problemas más graves de México a fin de siglo: el deficiente aprendizaje de los niños al concluir sus estudios de primaria (Guevara Niebla, 1991 y 1995). La catástrofe silenciosa continuaba. El deterioro en la calidad de la educación se agudizaba y México corría el riesgo de convertirse en un país de reprobados. Los resultados de un examen aplicado a niños de sexto grado a lo largo del país arrojó resultados por demás preocupantes: 84 de cada 100 alumnos obtuvieron notas reprobatorias, es decir, más de cuatro quintas partes de los niños de México no habían aprendido lo que, supuestamente, correspondía a la escuela primaria.¹³ No se trataba de un efecto coyuntural de la crisis de los ochenta.¹⁴ La causa era mucho más profunda y de largo aliento. La baja calidad en la educación no podía ser consecuencia estrictamente económica ni momentánea: se trataba, desde luego, de un problema de fondo del propio sistema educativo; de una deficiencia educativa de raíz con graves consecuencias sociales. La formación de los niños egresados de las escuelas primarias, en consecuencia, no equivalía a lo que un alumno de sexto grado debería haber aprendido, de acuerdo con los propios objetivos de la Secretaría de Educación Pública.¹⁵

13. El estudio de Guevara Niebla se basa en la aplicación de un mismo examen a 3,248 niños de sexto grado de todo el país en 175 grupos estratificados. Las preguntas se elaboraron considerando los propios objetivos de la SEP, cubrieron las cuatro áreas básicas del conocimiento.

14. Los exámenes del estudio se aplicaron hacia finales de la década de los ochenta, lo que indica que los niños recién egresados de primaria habían cursado sus primeros años de educación elemental a principios de la década, cuando aún no se manifestaban los efectos de la crisis. Por el contrario, algunos de ellos habían estudiado sus primeros grados de primaria en pleno auge petrolero, lo que hace de la baja calidad educativa un problema mucho más complejo, profundo y de largo plazo, pues contrariamente a lo que se esperaría de los años de la abundancia, cuando fluían recursos hacia la educación, ésta era de baja calidad (Guevara Niebla, 1991).

15. Al respecto existen otros estudios similares que coinciden en los resultados y apreciaciones: investigación de la delegación regional de la SEP en el estado de Aguascalientes y el estudio de Sylvia Schmelkes (1997) en el estado de Puebla.

¿Qué es lo que ha provocado el deterioro tan preocupante de la educación primaria en México? ¿el excesivo centralismo educativo contribuyó a este deterioro? Si es así, ¿en qué medida? Es obvio que no existen explicaciones únicas ni sencillas. Lo cierto es que una de las principales causas del deterioro educativo es, precisamente, la pobreza endémica del sistema educativo mexicano en su conjunto, la pauperización extendida de la enseñanza a lo largo y ancho del país.¹⁶ Los raquíticos salarios de los maestros, la precaria condición de muchas escuelas, la extendida corrupción e ineptitud de los funcionarios educativos, el anquilosamiento del magisterio, son sólo algunas muestras de la pobreza y el atraso del sistema educativo mexicano, que han provocado una deficiente enseñanza. Estos síntomas de la pobreza en educación no son resultado directo del centralismo ni tampoco son ajenos por completo a la falta de mayores autonomías locales en la gestión educativa. Sin embargo, no es difícil imaginar que el burocratismo derivado de una organización altamente centralizada como la educativa haya demandado una cantidad inmensa de recursos públicos para su sostenimiento.

Pero no bastan mayores recursos para resolver el deterioro educativo. Una de las explicaciones más recurrentes —aunque no más rigurosas— acerca de la precariedad educativa es la de la escasez de recursos financieros; como si fuera suficiente gastar un porcentaje mayor del producto interno bruto para mejorar la educación. Los recursos adicionales no se traducen automáticamente en una educación de mejor calidad, aunque contribuyen, por supuesto, a mejorarla. De ahí la falacia del argumento presupuestal *ceteris paribus*: a mayor gasto, mejor calidad educativa, bajo el supuesto de una relación de causalidad directa entre recursos y calidad. Un gasto creciente en educación contribuye a corregir las condiciones de pobreza del sistema educativo. Sin embargo, más recursos no garantizan *per se* la solución de todos los problemas educativos que inciden en la baja calidad. Hay problemas de toda índole, desde políticos hasta técnico-pedagógicos, por lo que el bajo gasto educativo es sólo uno de los rostros de la pobreza en la educación; hay muchos otros. El gasto es condición necesaria pero no suficiente. En consecuencia, la pobreza educativa debe ser entendida como la falta de recursos financieros, pero también de expectativas y oportunidades,

16. Desde luego que existen excepciones que contrastan la pobreza de la mayor parte del sistema educativo, pero no representan ni 1% de los planteles educativos y se encuentran concentradas en la educación privada (Ornelas, 1995a: 187).

de capital y tecnologías, de innovación y creatividad, de compromiso y participación.

La respuesta al problema educativo no es una ni única, son tantas respuestas como preguntas. Sin embargo, ésta, como otras investigaciones sobre la descentralización, intenta responder algunas de ellas. A manera de hipótesis central de esta investigación, una primera respuesta tentativa a qué tanto se descentralizó la educación con la puesta en marcha del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) de 1992 sería que, lejos de haber descentralizado la educación, la federalización recentralizó aún más el control educativo por medio de la retención y el reforzamiento de las "tareas sustantivas". En efecto, el ANMEB de 1992 descentralizó ciertas "tareas adjetivas" hacia los estados —operativas y administrativas, sobre todo—, pero al mismo tiempo recentralizó para sí las tareas clave de la educación, como la normatividad, la evaluación y el financiamiento, reforzando así la "regulación" federal sobre el sector educativo. En términos de Hans Weiler, la federalización educativa mexicana de los noventa respondió a la racionalidad inherente de toda política descentralizadora de la educación, al recentralizar ámbitos estratégicos para compensar la efectiva descentralización de otros espacios menos determinantes, asegurando y reforzando así el control central sobre el sistema educativo en su conjunto. De esta forma, también se podría responder a la pregunta planteada en un apartado anterior: la federalización educativa no fortaleció tanto al régimen federal cuanto a la propia federación. En efecto, hay que subrayarlo, no se trató de un juego de suma cero en donde un gobierno pierde todo lo que otro gana: más bien se trató de un juego de suma positiva donde todos ganaron, aunque de forma desigual. Es innegable que los estados ganaron, como también lo es que la federación fue quien más ganó.

Sin embargo, esta recentralización educativa que dicha federalización supuso, no ha sido el principal obstáculo para la consolidación del ANMEB firmado hace ocho años. En la mayoría de los estados de la federación aún no se integran en uno solo los subsistemas educativos estatal y federalizado, todavía funcionan en forma paralela.

¿Qué es entonces lo que no ha permitido una plena consolidación de la federalización de 1992? Como tesis secundaria, o derivada de la central, sostenemos que el mayor obstáculo para el pleno funcionamiento de los sistemas de educación descentralizados estatales, no ha sido tanto la falta de atribuciones normativas, financieras o evaluativas cuanto la imposibilidad de integrar en un único sistema estatal de educación lo transferido por la

federación con los sistemas de educación estatales que existían en la mayoría de las entidades antes de la federalización de los noventa. Las tareas adjetivas que la federalización les transfirió a los estados no se han podido consolidar debido a las adversas condiciones políticas e institucionales locales más que por la falta de mayores atribuciones decisorias. De acuerdo con el propio Weiler y con Denis Rondinelli, las condiciones locales adversas —y no tanto las resistencias centrales—, en determinadas circunstancias, son el mayor obstáculo para descentralizar un sistema educativo. La descentralización puede encontrar obstáculos en su punto de partida, pero también en su punto de arribo: no únicamente en el gobierno central que se resiste a ceder sino en los gobiernos locales que no pueden recibir las nuevas responsabilidades.

De ahí que la combinación de una política de descentralización típicamente centralizadora, por un lado; con condiciones políticas e institucionales locales poco propicias para el desarrollo educativo, por el otro, haya dado como resultado una federalización educativa que no termina de concluir y que, salvo contadas excepciones que confirman la regla, no se ha traducido en una mejor administración del servicio educativo, ni, por ende, en una mejoría de la calidad educativa. Ambas son dos de las posibles explicaciones que a lo largo de esta investigación se intenta desarrollar. Hay, desde luego, otras afirmaciones a las mismas preguntas, pero en cualquier caso diría que son complementarias.

Educación, asunto de gobiernos: las relaciones intergubernamentales en la descentralización educativa

La descentralización de la educación en México ha encontrado su mayor limitación en el origen mismo de su diseño: ha sido concebida como un fin en sí misma, no como un medio para lograr una mejor prestación de los servicios educativos mediante una mejor coordinación intergubernamental, en tanto que se trata, no hay que perderlo de vista, de una tarea del Estado, que involucra a todos los órdenes de gobierno.¹⁷ Sin embargo, la federación

17. Es importante subrayar el carácter de Estado que la Constitución le otorga a la educación como responsabilidad de los tres órdenes de gobierno, de acuerdo con el artículo tercero constitucional, que responsabiliza de ella tanto a la federación como a los estados y municipios.

ha entendido la descentralización como un mero mecanismo estático de transferencias y reorganización de ciertos aspectos de la administración pública; un mecanismo dictado de forma unilateral desde el centro, no como un proceso de ajuste institucional del Estado, diseñado, instrumentado y evaluado por agentes no únicamente Estado sino de otros ajenos al aparato público: organismos empresariales y sociales, no gubernamentales. En pocas palabras, más que descentralización, lo que ha habido en educación, como en otras áreas de política social, han sido transferencias administrativas, cerradas al concurso de los organismos de la sociedad civil.

Esta perspectiva rígida y limitada de entender los diversos procesos de reforma del Estado, como el de la descentralización, es resultado, en gran medida, de la visión tradicional que ha existido del federalismo mexicano, incluido el educativo: una visión caracterizada por un marcado rasgo legalista y estático sobre la forma en que el Estado se organiza, es decir, el arreglo federalista, siempre poniendo el énfasis más en los rasgos formales de las relaciones entre órdenes de gobierno que en las relaciones políticas y *de facto*.¹⁸ Frente a este limitado entendimiento que aún predomina acerca del federalismo, Richard Rose sostiene que en la actualidad debemos ver al Estado no como "una organización monolítica o un todo indiferenciado, sino [como] una realidad compleja en la que hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio" (Rose, 1984: 15). Ningún gobierno puede entenderse a cabalidad leyendo su constitución o sus leyes, es necesario conocer sus prácticas y realidades concretas, eso es lo que Rose quiere que entendamos.

De esta manera, el autor de *Entendiendo al gran gobierno* advierte un cambio fundamental en la concepción del Estado no tanto de grado cuanto de esencia, cuando señala que los vínculos realmente relevantes entre gobiernos no sólo son los de orden legal sino también los de orden político. Por primera vez, la dimensión de lo político adquiriría una dimensión acorde con su valor explicativo dentro de las relaciones entre gobiernos. William

18. La visión "legalista" sobre el federalismo encuentra, en su propia concepción formal de las cosas, su mayor límite al plantear que el funcionamiento real debe ajustarse, precisamente, a esa percepción formal que presupone. De ahí que las perspectivas normativas sean, por esa misma razón, intrínsecamente limitadas en su comprensión global de los fenómenos. Las políticas descentralizadoras, vistas desde una perspectiva federalista tradicional, tienden, en consecuencia, a reducirse a la aplicación de mecanismos jurídicos para la transferencia de facultades legales (véase Wright, 1990).

Anderson, por su parte, define a las relaciones intergubernamentales como "un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación" (citado por Wright, 1990), esta definición que Anderson apunta no es otra que la contraparte de la visión tradicional y legalista del federalismo: la visión real, informal, que privilegia las relaciones políticas y administrativas entre funcionarios públicos de carne y hueso.¹⁹

Deils S. Wright, autor de *Para entender las relaciones intergubernamentales*, plantea cinco rasgos para un nuevo enfoque explicativo de las relaciones entre gobiernos de una misma nación (Wright, 1997). El primero de los rasgos se refiere al contenido tácito que las normas legales no describen: las interacciones informales e interpersonales que se dan entre autoridades y que van más allá de lo que en estricto sentido plantea la normatividad. No se trata, desde luego, de un contenido ilegal: el enfoque de las relaciones intergubernamentales se inscribe dentro del marco legal, al mismo tiempo que lo desborda. Se trata de un enfoque que es ambas cosas: es legal y más que lo legal. Una frase del propio Richard Rose podría ayudar a comprender mejor la esencia de esta nueva forma de entender las relaciones intergubernamentales: "las políticas públicas unen lo que las constituciones separan". El segundo rasgo de este enfoque es la inclusión de todos los actores de gobierno involucrados en el funcionamiento del Estado. Este planteamiento de corte inclusivo rompe con el esquema tradicional del federalismo, que únicamente consideraba a los ámbitos "soberanos" establecidos en la Constitución; concretamente, este rasgo incorpora a un actor que por tradición había sido relegado de la discusión sobre el federalismo: los gobiernos locales, entendidos éstos como estados en arreglos federales. El tercer rasgo pone el énfasis en el carácter personal de las relaciones intergubernamentales, al advertir que las interacciones se dan entre funcionarios de carne y hueso, no entre entes abstractos de gobierno. Esta dimensión humana, además de otorgarle una mayor capacidad explicativa a las relaciones intergubernamentales, introduce un nuevo elemento comúnmente soslayado: la imposibilidad de garantizar una absoluta neutralidad en las relaciones entre gobiernos; en mayor o en menor grado, toda acción de gobierno es parcial al

19. Incluso, afirma Hans Keneth, "la capacidad de las unidades individualizadas de adopción de decisiones para alcanzar sus objetivos depende no sólo de sus elecciones y acciones, sino también de las que realicen las demás" (Hanf Keneth y Fritz Scharpf. *Interorganizational policy-making*, Sage, Londres, 1979, citado en Agranoff, 1992).

provenir de sujetos que son, por definición, subjetivos. El cuarto rasgo del enfoque de las relaciones intergubernamentales es el que se refiere a lo que el propio Wright ha llamado la "obsesión fiscal": el corazón de toda política intergubernamental. Este enfoque pone particular énfasis en los distintos aspectos fiscales que rodean a toda acción de gobierno, por considerarlos justamente el corazón de toda política pública.²⁰ Por último, el quinto rasgo que este enfoque plantea es la "horizontalidad" que *de facto* existe en las relaciones entre gobiernos.²¹ Wright no desconoce las jerarquías legales y constitucionales que cada uno de los órdenes de gobierno tiene, sino que matiza ese ordenamiento formal cuando introduce el concepto "negociación política" entre gobiernos.²²

El enfoque de las relaciones intergubernamentales se inscribe de mejor manera, de acuerdo con los cinco rasgos planteados por Wright, en un modelo relacional de "autoridad traslapada".²³ Este modelo, también llamado de "autoridad coordinada", involucra por igual a los tres órdenes de gobierno, sin distinción del estatus jurisdiccional que establece la Constitución. Por tratarse de relaciones entre autoridades de gobierno, es decir funcionarios, el juego se torna de carácter interdependiente, lo que matiza el argu-

20. Lo nuevo de este rasgo no son, desde luego, los temas fiscales, sino el énfasis en ellos. Lo que Wright plantea es que el tema de los recursos, es decir: quién recaba los ingresos, quién decide gastarlos, son cuestiones que determinan en gran medida las políticas públicas.

21. Por "horizontalidad" debe entenderse un planteamiento más igualitario entre gobiernos, sin distinguir entre gobiernos grandes y chicos, poderosos y no poderosos. Es interesante que, sin descuidar la jerarquización formal que les otorga la Constitución a los órdenes de gobierno, al momento de la negociación de una determinada política pública intergubernamental, este tipo de esquemas se flexibilice para posibilitar una interacción más dinámica entre (casi) pares.

22. Para una mayor explicación de la teoría de las relaciones intergubernamentales véanse Agranoff, 1992, y Méndez, 1997.

23. Los otros dos modelos relacionales son el "dualista" y el "incluyente". El dualista plantea que las relaciones de poder entre instancias son autónomas e independientes, como resultado de la separación rígida entre jurisdicciones, en donde apenas existe contacto tangencial en las áreas explícitamente concurrentes que las constituciones establecen. En este modelo sólo se plantean dos órdenes de gobierno, donde lo local está contenido en el orden intermedio, sin contar con una jurisdicción para sí ni con un estatus de gobierno propio. El modelo incluyente, de corte centralista, plantea que las relaciones entre gobiernos son jerárquicamente dependientes del centro, pues están subordinadas al orden nacional de gobierno.

mento explicativo tradicional del federalismo, basado casi exclusivamente en el ordenamiento formal jerárquico.

En términos de teoría de juegos, este modelo se representaría, en particular, por las interacciones que supone el "traslape" de autoridad. A diferencia de los otros modelos, que plantean relaciones entre instancias gubernamentales ya sea de absoluta autonomía, o ya de completa subordinación, el de autoridad traslapada, en cambio, atiende al hecho de que la tendencia de los estados modernos apunta hacia la descentralización y creación de un número mayor de ámbitos compartidos. Ámbitos en los que los gobiernos, en plural, reconocen su carácter de interdependencia recíproca, obligados a establecer relaciones de coordinación a partir del principio de subsidiaridad.

Capítulo I

*Contrahechuras de la teoría de
la descentralización educativa:
sucinta revisión de la literatura
y de algunos conceptos básicos*

Las políticas descentralizadoras de la gobernabilidad del sistema educativo, a pesar de ser populares y atractivas en abstracto, tienden a contener semillas de su propia contradicción.

HANS N. WEILER (1990a).

De acuerdo con Dennis Rondinelli, existen cuatro tipos de descentralización educativa identificables en la literatura: la desconcentración, la delegación, la transferencia y la privatización (véase Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983). Cada uno de estos tipos de descentralización puede constituir "un sistema único de financiamiento y prestación de los servicios educativos" dentro de un espectro que va de la centralización absoluta a la descentralización total, como extremos teóricos (Winkler, 1988: 4).¹ Esta tipificación analítica que propone Rondinelli es útil para clasificar las diversas experiencias descentralizadoras de la educación, pero de ninguna manera agota las posibles modalidades tanto teóricas como empíricas que la descentralización

-
1. El punto de partida de esta tipificación ideal de los sistemas educativos son los sistemas totalmente centralizados —donde las decisiones se toman centralizadamente— y los sistemas descentralizados —donde las decisiones las toman individuos, organizaciones comunitarias y pequeños gobiernos locales. Sin embargo, para Winkler, el sistema educativo real más centralizado del mundo es el de Camerún, donde apenas existen representaciones administrativas del ministerio de educación fuera de la capital. Es un ejemplo, agrega el autor, útil para el estudio de los puntos de partida para la descentralización.

puede tomar. Existen diversos enfoques para el estudio de la descentralización.²

Además, esta tipificación de las diversas formas que en efecto puede adquirir la descentralización educativa no necesariamente coincide con una clasificación escalonada en términos de grados de descentralización. La delegación no es menos centralizada que la desconcentración, ni la privatización más descentralizada que la transferencia. Cada categoría que propone Rondinelli es una modalidad analítica de la descentralización, con sus características propias. De ahí que la mayoría de los sistemas educativos puedan ser clasificados como "modelos eclécticos", concluye Winkler. Modelos en los que cierto nivel escolar —la primaria, por ejemplo— puede estar centralizado mientras que otro nivel —la secundaria, por ejemplo— puede estar descentralizado. Lo mismo sucede con diversos aspectos de la política educativa, como la evaluación académica, que por lo general se encuentra centralizada, y el mantenimiento de las escuelas, que se realiza más comúnmente de forma descentralizada.

La primera forma de descentralización educativa es la delegación. Winkler la define como la "transferencia de ciertas funciones o tareas gubernamentales a organizaciones autónomas como las corporaciones públicas o las agencias regionales de desarrollo, quienes reciben financiamiento público y son fiscalizables ante el gobierno". Este tipo de descentralización educativa es poco común en la educación básica. Por lo general se trata de una modalidad descentralizadora para la educación superior o tecnológica. Los pocos casos de descentralización delegacional en la educación básica se en-

-
2. El más común es el jurídico-formal, que define a la descentralización como el traslado de funciones y competencias del Estado a otras instancias jurídicas, ya sea en forma territorial, por servicio o por colaboración. Esto da por resultado que los órganos descentralizados tengan un estatuto legal propio, patrimonio propio y funciones propias; responsabilidad personal y efectiva del funcionario del órgano descentralizado; manejo de ingresos y egresos separados de la administración central; autonomía técnica y orgánica; posibilidad de crear desconcentración. En contraposición a estos rasgos generales de la descentralización, la definición de desconcentración establece: "la transferencia de oficinas u órganos administrativos en un ámbito territorial, la cual también ha sido llamada descentralización burocrática y cuenta con los rasgos siguientes: forma parte de una misma personalidad jurídica; está subordinada a una organización central; posee control jerárquico y poder disciplinario; tiene competencia y poder de decisión limitados" (Cabrero, 1994: 75).

cuentran en países altamente marginados, en los cuales el Estado apenas puede hacerse cargo de transferir recursos financieros para la educación.³

La desconcentración es la segunda categoría, se refiere a la "transferencia de autoridad a los niveles inferiores dentro de las agencias del gobierno central". Por lo general, esta forma de descentralización se ha manifestado en la creación o expansión de las facultades —particularmente las de planeación y supervisión— de los "directorados" o delegaciones regionales de los órganos centrales de gobierno.⁴ La tercera modalidad es la transferencia, "que implica la creación de unidades de gobierno subnacionales autónomas e independientes, las cuales tienen autoridad sobre ingresos y gastos [en educación]" (Winkler, 1988: 5). Esta modalidad se refiere a la transferencia de facultades de acuerdo con un arreglo federal, es decir a un régimen donde existen cuando menos dos tipos de gobierno autónomos entre sí, cada uno con facultades propias en materia de educación.⁵ Por último, en lo que toca a la privatización, por tratarse de un tema que rebasa los límites de esta investigación y debido a que es una categoría esencialmente distinta de descentralización que las demás, no se abordará en este ensayo.

Carlos Malpica Faustor también coincide con esta clasificación de los procesos descentralizadores en tres categorías básicas: la desconcentración, la descentralización y las "situaciones híbridas", en las que "la autoridad central descentraliza, pero al mismo tiempo mantiene —y en ocasiones refuerza— algunos aspectos de su poder legislativo y de control" (Malpica, 1995). Malpica Faustor también elabora una clasificación de la descentralización de acuerdo con las estrategias adoptadas por las autoridades educativas y propone tres categorías: la descentralización regulada (por normas previamente establecidas), la descentralización discrecional (regulada por

-
3. Los ejemplos son Lesotho, Papúa-Nueva Guinea, entre otros, en donde la mayor parte de las escuelas primarias están delegadas a corporaciones religiosas y reciben financiamiento público para el pago de los salarios y de los docentes, que son religiosos (Winkler, 1988: 4).
 4. De acuerdo con Winkler, los casos más representativos de la descentralización desconcentradora son los países latinoamericanos y algunos asiáticos, como Filipinas (Winkler, 1988: 4).
 5. México constituye un caso típico de transferencia de facultades a los gobiernos regionales o estatales. Sin embargo, existen casos como el de Brasil y Nigeria, donde la educación básica fue transferida directamente del gobierno central a los gobiernos municipales; los gobiernos estatales de estas naciones recibieron únicamente la educación secundaria (Winkler, 1988: 5).

normas que permiten la negociación) y la descentralización abierta (normas generales sujetas a la negociación política) (Malpica, 1995).

Para Carlos Ornelas existen fundamentalmente dos modalidades en la descentralización: la desconcentración y lo que él llama la propia descentralización. A diferencia de la desconcentración, que se refiere a la representación de la autoridad central en los niveles inferiores de gobierno —y a la delegación de ciertas facultades administrativas, sobre todo—, “la descentralización o transferencia, en cambio, se refiere a la delegación de facultades propiamente decisorias. Supone la transferencia de poderes y facultades decisorias, con diversos grados de autonomía para la toma de decisiones” (Ornelas, en prensa: 37; véase además Barrera, 1980). En lo que se refiere propiamente a educación, la descentralización puede tener, según Ornelas, dos grandes acepciones, entre las cuales existe una amplia gama de tipologías intermedias.

A partir del análisis de casos, de analogías con otros servicios [educativos], la reseña internacional sobre la descentralización educativa permite distinguir dos tipos: la desconcentración y la delegación. La primera consiste en la representación de la autoridad central en regiones más pequeñas y la facultad para prestar servicios. Esto significa una forma limitada de descentralización, ya que se mantiene el poder y la facultad de tomar decisiones en los órganos centrales. La segunda se refiere a la delegación de poder y licencia para la toma de decisiones de un aparato central a otros en los estados y regiones (Ornelas, en prensa: 7).

En otra clasificación de las formas que la descentralización puede adquirir, Daniel Conyers apunta que la descentralización educativa puede considerarse como una doble descentralización: tanto territorial como funcional. Territorial, porque se produce un cambio de carácter geográfico de la educación, al trasladarse la toma de decisiones de la capital a los estados del interior de la república, y descentralización funcional o por servicio, porque la facultad de prestar los servicios educativos se transfiere de un gobierno a otro (véanse Conyers, 1984; Cabrero y Mejía, 1998). Una vieja distinción que, sin embargo, ofrece dos perspectivas igualmente válidas para el entendimiento de un mismo proceso político y administrativo como el de la descentralización, cada una con una perspectiva rica en sí misma.

Cabe destacar un concepto más de la descentralización: el de la transferencia, que es por demás recurrente en la literatura sobre la federalización

educativa mexicana y que, dice Carlos Ornelas, "tal vez se haya inventado en México" (Ornelas, en prensa: 10). El significado que Ornelas le quiere dar es para recoger la magnitud del cambio: la enorme transferencia o traspaso no tanto de facultades como de recursos que significó la descentralización mexicana de 1992. En otro contexto, sin embargo, no podría ser un término propio del léxico administrativista mexicano, debido, entre otras razones, a que Rondinelli, Winkler, Weiler y otros estudiosos de la descentralización han señalado, desde la década de los ochenta, a la transferencia como una forma de descentralización.⁶ En cualquier caso, pareciera que este autor busca resaltar este término para poner énfasis en la dimensión y complejidad que implicó la transferencia de 1992 para los gobiernos federal y estatales en México.

Las razones para descentralizar: los argumentos de la teoría sobre la descentralización educativa⁷

En el debate sobre la descentralización educativa existe un sinnúmero de argumentos, tanto a favor como en contra.⁸ Es un debate vasto no sólo en literatura sino también en propuestas; en la teoría y en las políticas educativas. Sin embargo, a pesar de lo extenso de la literatura y de las propuestas, de acuerdo con Hans Weiler, este debate se puede enmarcar en tres amplios argumentos: el redistributivo, el eficientista y el de las "culturas del aprendizaje"; cada uno con su propia racionalidad acerca de la descentralización

-
6. Winkler, retomando la tipificación de Rondinelli, habla del modelo *devolved decision making*. Según las traducciones más comunes, *devolution* significa transferencia, traspaso (de competencias) (Winkler, 1988).
 7. Es importante subrayar que en la revisión que Ricardo Hevia realiza sobre el estado del arte de la descentralización educativa, sólo identifica como estudios teóricos las investigaciones de dos autores que en este capítulo se revisan exhaustivamente: Hans Weiler y Donald Winkler (véase Hevia, 1991).
 8. Por "argumentos" se debe entender las teorías o grupos de razones explicativas que existen acerca de las ventajas y desventajas de la descentralización educativa. Algunos argumentos son, en efecto, teorías acabadas que provienen de disciplinas como la economía, pero la mayoría de los argumentos son fundamentalmente grupos de razones que intentan explicar las implicaciones de los cambios en los sistemas educativos a partir de la descentralización o la centralización.

del gobierno de los sistemas educativos.⁹ De estos tres grupos de razones o argumentos básicos —y sus respectivas racionalidades— se derivan el resto de las explicaciones, tanto las secundarias como las mixtas, de la descentralización educativa. De acuerdo con Weiler, una revisión cuidadosa de los tres argumentos descentralizadores demuestra que, por distintas causas cada uno, paradójicamente, conducen a una misma tensión inherente a todo proceso de descentralización de los sistemas educativos: la contradicción entre el deseo de descentralizar y los obstáculos que se oponen para lograrlo; entre la descentralización misma y su opuesto: la centralización.

Por su parte, Donald Winkler sostiene que los argumentos de la descentralización educativa se pueden agrupar, de igual forma, en tres: financiamiento educativo, eficiencia y eficacia educativas, y redistribución del poder político en el sistema educativo.¹⁰ A su vez, Malpica Faustor agrega un argumento más a la lista mencionada por los otros autores: el ideológico. Para él, el argumento de las ideas constituye una categoría *per se*, debido a su notorio significado simbólico y político (Malpica, 1995: 7). Estos tres destacados estudiosos de la descentralización educativa reconocen que son cuatro los argumentos más comunes en el debate descentralizador de la educación. Sin embargo, coinciden únicamente en dos argumentos —en el redistributivo y en el eficientista/eficacionista—, por lo que habría que agregar los tres restantes argumentos a lo que se podría denominar como “los argumentos del debate acerca de la descentralización educativa”: el financiero, el ideológico y el pedagógico (o de culturas del aprendizaje). De manera que estos cinco argumentos básicos, de acuerdo con la literatura revisada, conforman el debate o estado de la cuestión sobre la descentralización de los sistemas educativos.

En educación, como en otras áreas de políticas —dice Winkler—, la autoridad se ejerce fundamentalmente de dos maneras: por medio de la regulación (institucional e individual) y por medio de la asignación de recursos (humanos, materiales, financieros, tecnológicos, etcétera). Ambas formas de autoridad educativa (reguladora y asignativa) por lo regular son

9. El argumento redistributivo tiene que ver con la repartición del poder en el sistema educativo; el eficientista, con el desempeño racional-económico del sistema educativo, y el de las culturas de aprendizaje, con la descentralización de los contenidos pedagógicos.

10. “Los argumentos financieros para la descentralización educativa son un fenómeno reciente [en el debate]” (Winkler, 1988: 2).

ejercidas de manera central.¹¹ En casi todos los sistemas educativos es común encontrar que la autoridad encargada de fijar los parámetros básicos para el ingreso, la permanencia y el egreso de los alumnos —y en la mayoría de los casos también el ingreso de los maestros— en las instituciones educativas es la autoridad central,¹² de igual forma, no es extraño encontrar que la autoridad responsable de asignar los recursos a la educación, de manera directa o indirecta, es también el órgano central de gobierno. Ambas formas de ejercicio de la autoridad son racionalidades centralizadoras.

Pareciera entonces que la racionalidad que conduce a las autoridades educativas a tomar ciertas decisiones de manera centralizada no es exclusiva de ningún sistema educativo; está en la lógica misma del ejercicio de la autoridad. Más bien se trata de una racionalidad administrativa y política ampliamente compartida. Así por ejemplo, en lo que toca a la función regulatoria de la autoridad educativa, la necesidad de cierta estandarización es la racionalidad que subyace a las formas centralizadas de regular la educación.

Los currículos, las aptitudes y las evaluaciones necesitan ser razonablemente similares a lo largo del país para facilitar la movilidad, el intercambio de personal y el mutuo reconocimiento de los certificados a lo largo de las diferentes regiones (Weiler, 1990a: 436).¹³

-
11. En regímenes federales muy descentralizados, como el estadounidense, el suizo o el alemán, existe un grado de centralización educativa mucho menor que, además, en lo que respecta a educación, se podría ubicar en el orden estatal de gobierno. Debido a que este segundo orden político de gobierno (estados, *landers* o cantones) puede considerarse como un nivel con distintos centros (las capitales locales), que hacen las veces de autoridades centrales en educación para cada una de sus demarcaciones, entonces se podría estar ante la misma situación de "centralismo" que en el resto de los regímenes, tanto federales como unitarios, dependiendo de la escala desde donde se analice la descentralización. Éste es un argumento común en Estados Unidos, en donde los distritos escolares de algunos estados se quejan del centralismo.
 12. Estos parámetros son establecidos en forma de contenidos curriculares obligatorios, exámenes estandarizados, certificación y revalidación de estudios, entre otras formas regulatorias que comúnmente se dictan de manera central.
 13. En el caso de Alemania, por ejemplo, la Conferencia Permanente de Ministros de Educación de los Estados celebra reuniones periódicas para acordar ciertas políticas comunes a todos los *landers*, que apunten hacia una mayor homogeneidad para el país en su conjunto. Esto revela, a decir de Baumart y Goldschmidt, la necesidad de contar con ciertos grados mínimos de centralización en áreas clave de la educación:

Asimismo, en lo que se refiere a la función asignativa, la racionalidad centralizadora se expresa de dos formas: por la necesidad de contar con una autoridad educativa central que reduzca y elimine las disparidades en términos de recursos entre las regiones que componen al país, y por la posición estratégica y de economías a escala que supone la administración central de los recursos.

En suma, tanto "la necesidad de mantener el control bajo crecientes condiciones y tendencias centrífugas y autonómicas [...] [como] la necesidad de asegurar en la medida de lo posible la configuración social con el apoyo del sistema educativo" (Weiler, 1990a: 437) son dos de las razones que, de acuerdo con Weiler, explican la racionalidad centralizada del ejercicio —y, por tanto, distribución— de la autoridad educativa, que cruza por igual regímenes federales que unitarios, industrializados que en desarrollo. Por ello, Winkler afirma:

... en ocasiones la descentralización tiene menos que ver con la transferencia de poder de un nivel de gobierno a otro, que con la transferencia de poder de un grupo a otro. E, irónicamente, una consecuencia de la descentralización puede ser el incremento del control efectivo del gobierno central o cuando menos de los tomadores de decisiones clave del gobierno central (Winkler, 1988: 3).

En consecuencia, el poder puede descentralizarse, lo que no significa necesariamente que se redistribuya.

El segundo argumento acerca de la descentralización es el que tiene que ver con la idea de que a mayor centralización, menor eficiencia, y viceversa: a menor centralización, mejor uso de los recursos.

El reclamo [descentralizador] implica dos series de explicaciones: que a mayor descentralización mayores recursos se generarán y movilizarán, que bajo condiciones de centralización no estarían disponibles; y que los sistemas descentralizados utilizan más eficientemente los recursos disponibles que los centralizados (Weiler, 1990a: 437).

"La mayoría de estas iniciativas [refiriéndose a políticas educativas derivadas de la excesiva descentralización] de nuevo han tendido que ser absorbidas en la existente estructura educativa centralizada y semicentralizada de gobernabilidad" (estudio citado en Weiler, 1990a).

De las dos explicaciones que Weiler encuentra dentro del argumento eficientista, la primera tiene que ver con el origen de los recursos, y la segunda, con el uso de los mismos.

En cuanto a la procedencia de los recursos, la explicación es sobre todo económica: "a mayor descentralización, entendida como el involucramiento de un mayor número de grupos e instituciones privadas, civiles y sociales en la educación, estos nuevos agentes aportarían recursos que, bajo circunstancias de mayor centralización, destinarían a otros fines" (Weiler, 1990a); este involucramiento supondría que la participación de estos grupos e instituciones en la toma de decisiones sobre educación, generaría un mayor compromiso de estos agentes con el proceso educativo local, que se traduciría, a la postre, en aportaciones económicas para la educación. Ésta sería una vía complementaria, e incluso alternativa, para obtener mayores recursos privados y sociales que sostengan el gasto educativo.¹⁴

La segunda explicación no tiene que ver con el origen y el destino de los recursos para la educación sino con su uso, con la aplicación del gasto. De acuerdo con Cheema y Rondinelli, "la descentralización incrementa el conocimiento de las condiciones y necesidades específicas, esto es, existe una mejor concordancia entre demanda y oferta gracias al uso económico de los recursos escasos" (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983, citados en Weiler, 1990a). De acuerdo con la lógica de esta explicación, el conocimiento de las necesidades locales específicas permite una asignación óptima de recursos escasos que evita dispendios. Sin embargo, este argumento se contrapone con el de las economías a escala, que sostiene que la descentralización de los recursos significaría su pulverización.

A pesar de que existe una convicción a favor de las explicaciones descentralizadoras de los recursos, "en el contexto de los países pobres del tercer mundo, la dramática erosión de los recursos del gobierno nacional puede incluso más que empeorar cualquier economía que a nivel regional o local se esté fortaleciendo" (Weiler, 1990a: 438). Esto es cierto particularmente en países con una fuerte tradición centralista o donde existen gobiernos subnacionales débiles. Lejos de garantizar una asignación eficiente de los recursos, en estos países existe, por el contrario, el riesgo de una ineficiente asignación como resultado de una precaria capacidad técnica y administrati-

14. Esta explicación proviene de los consultores en educación del Banco Mundial (véase Banco Mundial. "World Bank, education sector policy paper", Banco Mundial, Washington, 1980, citado en Winkler, 1988).

va de la gestión educativa local. De acuerdo con las diversas explicaciones, no queda claro que los recursos deban descentralizarse del todo ni que deban permanecer asignados desde el centro. En todo caso, el grado de descentralización pareciera depender de las condiciones institucionales de las instancias locales o regionales de los sistemas educativos.

No es extraño, por lo tanto, encontrar que el mayor de los obstáculos para la descentralización pueda ser, justamente, la falta de recursos humanos o de infraestructura institucional en las instancias subnacionales de gobierno. Esto es cierto sobre todo para los sistemas educativos de países en vías de desarrollo o con fuertes tradiciones centralistas (véase Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983). Lo es, debido a que, por lo regular, en este tipo de naciones, las regiones y localidades carecen de gobiernos fuertes y desarrollados. Paradójicamente, la descentralización puede encontrar así su mayor traba en las instancias gubernamentales a las cuales está dirigida: las de fuera del centro.

Winkler, por su parte, hace una importante distinción entre la eficiencia y la eficacia educativas en los procesos descentralizadores. En lo que respecta a la eficiencia —entendida como el uso racional de los recursos—, se remite a apuntar las razones más comunes para descentralizar: los elevados costos que supone una administración educativa “desde una burocracia en la capital, por lo general geográfica y culturalmente distante”. En cambio, en lo que se refiere a la eficacia —entendida como la obtención de resultados—, el argumento es sugerente: la educación centralmente planeada y administrada supone un elevado costo burocrático que puede resultar poco eficiente pero muy eficaz, obteniendo una elevada calidad en la educación. Sin embargo, si esta gestión centralizada no es acompañada de los recursos necesarios, puede resultar en una calidad educativa menor que en la gestión descentralizada, de acuerdo con las múltiples experiencias estudiadas.¹⁵

Por último está el argumento acerca de la descentralización de las “culturas del aprendizaje”, es decir de la descentralización pedagógica —o mejor dicho, de la inclusión de contenidos educativos regionales, culturales o étnicos. En tanto que el estudio de la descentralización pedagógica rebasa los límites y propósitos de este ensayo, únicamente se deja apuntado como

15. En sentido opuesto a la descentralización, pero desde la misma perspectiva de la eficiencia, existe un argumento que sostiene que “la descentralización puede conducir a la duplicación de funciones en cada una de las jurisdicciones regionales o locales, y por tanto puede incrementar los costos administrativos” (Winkler, 1988: 18).

uno de los tres argumentos genéricos acerca de la descentralización de la educación.¹⁶

Ya sea en teoría o en su puesta en marcha, la descentralización educativa encuentra tantas virtudes como inconvenientes. A decir de Weiler, un estudio de la descentralización educativa comparada,

la noción de descentralización como redistribución del poder, parece incompatible con el interés manifiesto del Estado moderno por mantener el control [...] [de igual manera] la descentralización como un medio para reforzar la eficiencia de la gobernabilidad educativa, ya sea por medio de la consecución de recursos adicionales o bien usando los recursos disponibles de manera más eficiente, se sostiene en precarias premisas.

De ahí que a cada argumento en favor de la descentralización educativa le siga uno en contra, sin que ello signifique que ni uno ni otro sean factibles (o irreductibles). De ahí también que la pregunta por la conveniencia o no de la descentralización se mantenga tan relevante como vigente dentro de la discusión de la política educativa. A esta pregunta sobre la pertinencia o conveniencia de la descentralización educativa no le sigue una sola respuesta; son muchas las razones para descentralizar o no la educación, y son razones —lo asegura Weiler— fundamentalmente políticas.

Instancias y componentes de política educativa: los ejes de la (des)centralización en educación

Las decisiones en educación se pueden tomar desde distintas instancias del Estado, que van desde el orden de gobierno nacional hasta el orden local

16. Se trata de un tema por demás complejo que puede adquirir diferentes significados según la composición del sistema educativo. En países multinacionales, multiétnicos o polífonos, se trata de una descentralización que busca reconocer a los diferentes grupos o regiones que los componen, como el caso canadiense o el español; en cambio, en los sistemas educativos sin este tipo de características "divergentes", como el mexicano u otros latinoamericanos, la descentralización pedagógica busca incorporar contenidos propios de las regiones (historia y geografía locales, por lo general), pero al mismo tiempo procura atender particularidades de cada región, que muchas veces tienen que ver más con aspectos climáticos, gastronómicos, geográficos y de tradiciones.

pasando por el regional. Incluso si se considera a la escuela pública o al distrito escolar como parte del Estado, entonces habría que agregar el cuarto orden de gobierno, el educativo.¹⁷ Una misma decisión en materia educativa puede variar de manera significativa dependiendo de la instancia desde la que se tome. No es lo mismo descentralizar la construcción y el mantenimiento de escuelas a las autoridades locales que a las autoridades escolares. Ni tampoco es lo mismo mantener centralizado el diseño curricular en las autoridades nacionales que en las regionales.

La lógica para descentralizar puede variar marcadamente dependiendo del nivel al cual se asigna la responsabilidad de determinadas decisiones. La descentralización al nivel regional de gobierno es más frecuente adoptada por razones de conveniencia administrativa [como en América Latina]. La descentralización al nivel local es adoptada comúnmente como un medio para democratizar e incrementar la participación ciudadana (Winkler, 1988: 6).

De manera que no es ilógico que la descentralización cambie de significado conforme cambie de instancia.

De igual forma, en educación se pueden descentralizar ciertos aspectos específicos de los sistemas y de los servicios educativos. Descentralizar la educación no significa necesariamente descentralizar toda la educación. Puede suceder —como de hecho sucede— que algunos componentes de la educación se descentralicen más que otros. O como lo indican Winkler y Maia, ciertos componentes son descentralizados mientras otros son centralizados.

17. En los sistemas educativos con una fuerte tradición local, como el estadounidense, los distritos escolares —y en algunos casos, las escuelas como tales— son autónomas y, por ejemplo, pueden asignar libremente su presupuesto. Este esquema es impensable para otros sistemas educativos muy centralizados, como el mexicano, donde no existe una "tradición del distrito escolar" como una "demarkación" propia de la educación, que por lo general coincide con las comunidades. Sin embargo, donde existe esta tradición distrital escolar, las juntas vecinales, de padres de familia y de autoridades escolares en torno a los asuntos educativos, son real y formalmente instancias de gobierno del sistema educativo. Más adelante, en el capítulo tercero, en el apartado referente a los consejos de participación social en educación, se verá que en México no existe esta "tradición escolar".

Para propósitos de este análisis, estos componentes son etiquetados: organización escolar; métodos curriculares y de enseñanza; exámenes y supervisiones; contratación de docentes y compensaciones; financiamiento a gastos fijos, y construcción y financiamiento de escuelas. El grado de centralización de la toma de decisiones difiere de componente a componente.¹⁸

Para utilizar el ejemplo de las distintas tareas educativas que engloba una misma política educativa, se puede afirmar que por lo general el diseño curricular se encuentra altamente centralizado, mientras que la construcción y el mantenimiento escolar, en cambio, comúnmente se presenta de forma muy descentralizada. Pese a su divergente grado de centralización, ambos aspectos pueden, sin embargo, formar parte de una misma política educativa de descentralización, sin que en ello exista una contradicción insalvable. Esto significa que cada componente de la política educativa puede adquirir diferentes grados y matices de gestión (des)centralizada. De ahí la variedad tan inmensa de formas de gestión educativa que, en estricto rigor, hace único a cada sistema educativo.

La organización escolar se refiere al establecimiento de un mínimo de requerimientos escolares, la manera en que se estructuran los ciclos escolares y, sobre todo, la garantía de acceso equitativo a la educación. Exceptuando contados casos, por lo general la gestión de la organización escolar es un aspecto centralizado de la política educativa.¹⁹ Al igual que la organización escolar, los contenidos curriculares son regulados centralmente, así como

18. Winkler argumenta que "es posible determinar el grado de centralización de cada aspecto de la educación por medio de la examinación de los planes educativos y de los manuales de operación del ministerio de educación. Pero comúnmente existe una discrepancia entre lo que está escrito o reportado y lo que es practicado" (Winkler, 1988: 7).

19. Entre los casos donde la organización escolar se encuentra descentralizada destaca el de Estados Unidos. Además, "la diferencia en el grado de centralización de este aspecto, se puede conocer por medio del orden de gobierno que toma las decisiones acerca de la asignación de recursos, cuando el resultado son oportunidades educativas desiguales". En el modelo centralizado la desigualdad de oportunidades es resultado de una mala asignación de recursos por parte del ministerio de educación; en un modelo descentralizado, es resultado de las diferencias económicas y fiscales entre los gobiernos subnacionales responsables del financiamiento educativo (Winkler, 1988: 7).

también la capacitación docente.²⁰ Ambos aspectos de la política educativa son considerados "áreas exclusivas para expertos", por lo que generalmente se encuentran reservados para las autoridades nacionales. La centralización del currículo por lo regular también supone la producción y la distribución centralizadas de los libros de texto (así como su gratuidad), debido a que de esa forma se garantiza que los contenidos educativos se incluyan en ellos.

En lo que respecta a la supervisión, para Winkler la pregunta clave es quién elige al director de la escuela (o del distrito escolar) y qué discrecionalidad tiene para la asignación de los recursos. Este aspecto de la política educativa, a diferencia de los dos anteriores, se encuentra tanto de forma centralizada como descentralizada; de manera que la elección del director escolar varía de extremo a extremo: oscila desde una designación vertical por parte del ministerio de educación, hasta la elección directa por la propia comunidad local; desde un funcionario escolar con amplias facultades para asignar recursos, hasta uno con márgenes de maniobra acotados por manuales que describen de manera precisa cómo deberán aplicarse los recursos.²¹

El reclutamiento y la acreditación de maestros por lo regular es una tarea de las autoridades educativas centrales.²² Sin embargo, es posible que al existir un escalafón nacional fijado para el pago de maestros, las autoridades regionales también puedan reclutar maestros junto con las autoridades centrales. La administración de los recursos humanos en educación es una tarea tan inmensa que, salvo que se trate de un sistema educativo relativamente pequeño, no es fácil realizarla desde el centro.

20. Incluso, los contenidos curriculares de la educación privada son regulados por las autoridades centrales, como es el caso de México, de acuerdo con la normatividad establecida en la legislación general de educación, que rige igual a la educación privada que a la pública.

21. Si la supervisión como aspecto de la política educativa oscila diametralmente entre uno y otro extremo, la examinación lo hace aún más. Es posible encontrar sistemas educativos en los que los exámenes es facultad exclusiva de las autoridades nacionales, y otros en los que inclusive son de competencia local. Aunque no se desarrolla con profundidad el tema, en el capítulo tercero, en el apartado acerca de la evaluación educativa, se señalan las múltiples funciones que en esta materia conserva la autoridad central en México.

22. De nuevo, Estados Unidos es un caso en donde los estados pueden expedir licencias para maestros. Sin embargo, existe otro sistema educativo aún más descentralizado en este aspecto: Brasil, donde la comunidad misma puede reclutar maestros. En el extremo opuesto, de nueva cuenta está Camerún, donde los maestros ni siquiera son

Respecto del financiamiento de la educación, es posible encontrar, por un lado, que el gobierno nacional financie y provea directamente todos los insumos necesarios sin contribuciones de los gobiernos o comunidades subnacionales; por el otro, que sean los gobiernos regional y local junto con los particulares quienes sostengan el gasto educativo por medio de impuestos o contribuciones; entre ambos modelos existe un sinnúmero de fórmulas mixtas para sustentar el mayor gasto de todo presupuesto público: el educativo. De manera similar, la construcción de escuelas puede realizarse central, descentralizada o conjuntamente entre autoridades nacionales y subnacionales.²³

Una vez revisados cada uno de los seis principales componentes de la política educativa, es posible determinar el grado de centralización o descentralización de cualquier sistema educativo. En efecto, de acuerdo con Winkler, a partir de la combinación entre el análisis de la descentralización de cada componente e identificando a la autoridad que toma las decisiones se puede determinar la naturaleza centralizada o no de la educación.

Pero las respuestas a tres preguntas discriminan mejor entre un sistema centralizado y uno descentralizado. Esas preguntas son: quién elige al jefe administrativo de las escuelas locales y qué control tiene sobre la asignación de recursos; qué orden de gobierno es responsable de reclutar y capacitar a los maestros y si existe una escala nacional de salarios, y qué proporción de los gastos totales son financiados por medio de fuentes locales de ingresos (fiscales y privadas) (Winkler, 1988: 11).

reclutados por el ministerio de educación sino que son parte del servicio civil y por tanto los selecciona el ministerio del servicio público. Lo valioso de los estudios comparados en educación está en que producen datos interesantes sobre las diversas modalidades y escalas de descentralización que los sistemas educativos pueden adquirir.

23. Existe una correlación interesante: en países industrializados, el gasto educativo tiende a ser más descentralizado que en países en vías de desarrollo; lo mismo sucede en países con arreglos federales, donde la estructura del gasto es menos centralizada que en regímenes unitarios. Esto da por resultado que en países industrializados y federales, como Alemania, Canadá o Estados Unidos, el financiamiento a la educación —y en general todos los componentes de la política educativa— se encuentren más descentralizados que en cualquier otro país del mundo.

Cuadro 1

Tipología de la centralización/descentralización de los componentes básicos de política educativa

Modelo	Organización escolar	Contenido curricular, métodos pedagógicos y materiales didácticos	Supervisión y calificación del desempeño (examinaciones)	Reclutamiento, acreditación y compensación a maestros	Gasto en educación y sostenimiento escolar	Construcción escolar y financiamiento
Centralizado	Los requerimientos mínimos y la organización escolar son establecidos exclusivamente por el gobierno nacional.	Los contenidos curriculares, los materiales didácticos y la capacitación docente son provistos centralmente por el ministerio de educación.	Las exámenes son establecidas y calificadas por el órgano central; la supervisión corresponde a los órganos intermedios (regionales o estatales).	El gobierno central determina los criterios de acreditación, provee la capacitación docente, fija el escalafón salarial y paga directamente a los maestros.	Todos los gastos de educación los cubre el gobierno nacional, excepto gastos menores por concepto de cuotas a los usuarios del servicio.	El gobierno central paga los costos y determina los criterios de construcción junto con los gobiernos subnacionales para ejecutar las obras.
Mixto o intermedio	El gobierno nacional establece la organización escolar, pero existe cierta flexibilidad para que los gobiernos subnacionales participen.	Los contenidos curriculares, los materiales didácticos y la capacitación docente son provistos por medio de las delegaciones regionales del ministerio de educación.	Las exámenes son establecidas por el órgano central pero son administradas y calificadas por los órganos intermedios (regional/estatal); la supervisión corresponde a los órganos intermedios.	El gobierno nacional determina los criterios de acreditación y los escalafones, y los gobiernos subnacionales reclutan y pagan a los maestros.	La mayor parte del gasto educativo la cubren los gobiernos nacional o regional en forma de transferencias etiquetadas. Una parte del gasto la cubre la comunidad o los gobiernos locales.	Los criterios de construcción son determinados por los gobiernos nacional y regional y los costos los asumen de manera compartida las autoridades nacionales y las subnacionales.
Descentralizado	El gobierno nacional determina en términos generales la organización escolar y los gobiernos subnacionales deciden sobre las modalidades (número de años, niveles, estrétera.)	El ministerio de educación establece los contenidos curriculares, pero las autoridades subnacionales pueden proveer y seleccionar los materiales didácticos y los libros de texto.	No existe un sistema nacional de exámenes. Los exámenes son determinados y calificados por los órganos locales, con la supervisión de los nacionales o regionales.	Los gobiernos subnacionales determinan el escalafón y reclutan y pagan a los maestros, pero el gobierno nacional fija los criterios de acreditación.	La mayor parte del gasto educativo es sostenido por el gobierno o la comunidad locales. Los gobiernos nacional o regional pueden transferir recursos específicos.	El gobierno y la comunidad locales determinan los criterios de construcción, ejecutan la obra y asumen los costos sin la participación del gobierno nacional.
Rango y carácter preponderante	Altamente centralizado a centralizado	Centralizado a semidescentralizado	Centralizado a descentralizado	Centralizado a semicentralizado	Centralizado a semidescentralizado	Semicentralizado a altamente descentralizado

Fuente: Winkler, 1988.

Tanto las condiciones políticas como las estructuras financiera y administrativa de un país pueden ser los mayores obstáculos para la descentralización. La falta de apoyo político o la carencia de un conocimiento técnico y especializado aparecen con frecuencia como dos de las principales afrentas de los procesos descentralizadores de la educación. A esto habría que agregar, como lo sugiere Winkler, una cultura y una tradición histórica centralistas que han convertido a la descentralización en un cambio francamente a "contracorriente".

De ahí que se pueda afirmar que ambas variables de análisis, la endógena (los componentes) y la exógena (las condiciones), son igualmente determinantes del grado de centralización o descentralización de un sistema educativo en particular. No basta con estudiar los componentes de la política educativa, señala Donald R. Winkler: es necesario estudiar el contexto de esa política. La escasa participación comunitaria en la construcción de escuelas o en el financiamiento escolar, muchas veces no se debe tanto a un mal diseño de la política educativa sino a cuestiones que rebasan el análisis mismo de políticas. En ciertos casos, por ejemplo, puede tratarse de aspectos en apariencia remotos e irrelevantes, como la cultura centralista de una determinada comunidad, pero que llegan a constituir obstáculos reales que frenan iniciativas descentralizadoras.

¿Cuál es el grado óptimo de descentralización de la educación? ¿Cuán centralizado debe permanecer un sistema educativo? No hay grados óptimos ni exactos. A estas preguntas, más analíticas que de otro tipo, no les siguen respuestas únicas: depende del sistema educativo de que se trate, de sus componentes y de sus condiciones. Sin embargo, a decir de Winkler, existen tres criterios económicos para intentar responderlas: la eficiencia social, la eficiencia técnica y la equidad.

El uso de los recursos de la sociedad para maximizar el bienestar general es la definición de eficiencia social. En lo que concierne a la educación, la eficiencia social se apoya en el argumento de la elección pública de los servicios educativos, es decir en la posibilidad de que las preferencias de los "consumidores de educación" coincidan con los servicios que el "mercado educativo" provee. Este argumento de elección racional afirma que es posible alcanzar la eficiencia social en educación cuando el consumidor tiene opciones para elegir y los utiliza al máximo.²⁴

24. Este tipo de criterios económicos como el de la elección pública (*public choice*) son ejercicios teóricos que, sin embargo, presentan obstáculos analíticos serios en áreas

Cuadro 2
Contexto y condiciones previas a los procesos de descentralización educativa

Modelo	Estructura financiera	Condiciones políticas	Capacidad administrativa	Contexto histórico
Centralizado	La educación es financiada en su totalidad por el gobierno central por medio de transferencias etiquetadas para la educación. (Transferencias etiquetadas)	La política de descentralización es iniciativa del gobierno nacional; no se consulta a grupos afectados y la iniciativa surge asociada a un partido político en particular. (De arriba hacia abajo)	La Constitución otorga al gobierno central la responsabilidad sobre la educación; los gobiernos subnacionales carecen de capacidad administrativa para responsabilizarse de la educación. (Instituciones nacionales fuertes)	Históricamente los gobiernos subnacionales han dependido del gobierno nacional. (Tradición centralista)
Intermedio		La política de descentralización es promovida por el gobierno central pero con un apoyo político amplio; los grupos afectados son consultados.	La responsabilidad sobre la educación es compartida entre los gobiernos nacional y subnacionales; existe una limitada capacidad administrativa que permite a los órganos regionales y locales hacerse cargo sólo de ciertos aspectos de la educación.	
Descentralizado	Gobiernos regionales y locales con capacidad financiera propia para sostener la mayor parte del gasto educativo. Aportaciones económicas para la educación por parte de la comunidad local. (Ingresos propios)	La iniciativa (presión) de descentralización se origina en el nivel local de gobierno, promovida por los propios grupos afectados (maestros, padres de familia, autoridades educativas). (De abajo hacia arriba)	Los gobiernos subnacionales, regionales y locales son responsables de importantes aspectos de la educación; cuentan con suficiente capacidad administrativa para hacerse cargo de lo que les corresponde en educación. (Instituciones locales fuertes)	Los gobiernos subnacionales, particularmente los locales, son autosuficientes y compiten entre sí. (Tradición localista/comunitaria)

Fuente: Winkler, 1988.

A diferencia del criterio de eficiencia social, el de eficiencia técnica o interna se refiere precisamente a la asignación de recursos dentro del sistema educativo (o a la minimización de costos). A partir de este criterio surgen diversos argumentos económicos, fundamentalmente, que se oponen a la descentralización.

El grado de centralización afecta varios aspectos de la asignación de recursos, o eficiencia interna [...] la administración descentralizada conduce a la duplicación de funciones administrativas en cada uno de las jurisdicciones locales, y así, eleva los costos administrativos [...] por tanto puede haber un argumento de costos para la centralización de ciertas funciones educativas (Winkler, 1988: 18).

El argumento de duplicación de costos es esencialmente de economías a escala; de acuerdo con éste, en educación existen ciertas funciones que pueden realizarse de manera más eficiente desde el centro que si se descentralizaran.²⁵ Por último, el criterio de equidad se refiere a la creación de condiciones de oportunidad similares en educación. También desde la perspectiva de la equidad existen argumentos que se oponen a la descentralización; uno de los argumentos es el que sostiene que para garantizar las condiciones salariales de los maestros es necesario contar con un escalafón nacional.

La descentralización al nivel local implica una variación en el escalafón salarial de los maestros, reflejando las condiciones del mercado local. La única solución efectiva para la inequidad en el pago de los salarios es mediante un escalafón nacional, que implica un grado alto de centralización (Winkler, 1988: 19).

como la educación. Cuatro restricciones al modelo son aparentes. Primero, el consumidor para cambiar de opciones incurre en un costo de transacción enorme, supongamos el costo de cambiar de escuela; segundo, el consumidor no necesariamente tiene los recursos para participar en el mercado educativo, es posible que no pueda pagar una escuela privada; tercero, el consumidor no cuenta con información perfecta ni completa, tal vez que no conoce otras escuelas ni las vías para cambiar de escuela; etcétera (véase Dunleavy, 1992b).

25. De acuerdo con este argumento de eficiencia interna, las funciones factibles de alcanzar economías de escala son: el desarrollo curricular, el desarrollo de materiales didácticos y la determinación y calificación de exámenes estandarizados.

De los argumentos económicos que se oponen a la descentralización se derivan ciertas políticas educativas que los órganos centrales de gobierno pueden instrumentar para lograr la eficiencia y la equidad en la educación.

**Entre el control y la legitimación:
el dilema de la política de descentralización educativa**

Para Hans Weiler las contradicciones entre el control central y la autonomía local de los sistemas educativos son contradicciones inherentes a toda descentralización de la educación.

Existe una tensión básica entre la descentralización por un lado y la tendencia de los estados modernos para mantener y reforzar el control centralizado sobre el sistema educativo por el otro; esta tensión cobra particular notoriedad en la relación entre descentralización y evaluación (Weiler, 1990a: 433).

De ahí que Weiler sostenga que la tensión entre control y autonomía —que en apariencia contradice a la idea unidimensional de la descentralización— aparece y se reproduce en los procesos descentralizadores de la educación. Una tensión que es, por definición, inherente a los procesos descentralizadores, pero que no necesariamente obstaculiza la descentralización de ciertos aspectos de la administración educativa, al tiempo que centraliza otros.

Estudiosos de la descentralización, como Weiler, Winkler y Maia, rompen con la idea unívoca de la descentralización y le otorgan un carácter multidimensional y dinámico, que permite explicar las tensiones y contradicciones de todo proceso de descentralización educativa.²⁶ Así, no es del todo ilógico afirmar que la descentralización puede significar también la centralización. Es una contradicción propia de los procesos descentralizadores, como lo afirma Weiler al apuntar que mientras ciertos aspectos son efectivamente descentralizados, otros, por el contrario, son centralizados. Se trata de un proceso de múltiples cambios simultáneos en el cual las tensiones y contradicciones existen y coexisten.²⁷

26. Además de los autores citados, véase Pickvance y Préteceille, 1991.

27. No deja de sorprender que "en algunos casos, como el de Estados Unidos, existe incluso una tendencia en la dirección opuesta, esto es, a alejarse de estructuras de decisión descentralizadas y localizadas hacia grados mayores de centralización cuan-

Desde esta perspectiva dinámica y multidimensional, los procesos descentralizadores de la educación pueden entenderse de forma más integral, donde las tensiones y las contradicciones están contenidas en el proceso mismo, relacionadas entre sí y explicadas como parte funcional —y disfuncional— de la descentralización. Sólo a partir de un marco conceptual completo, que incluya todos los posibles contornos que la definición de descentralización puede adquirir, se vuelve factible conocer un proceso tan complejo como el de la federalización de la educación en México.

A partir de la crisis del Estado de bienestar, ámbitos del quehacer público que antes eran relativamente estables, como el educativo, ahora se han tornado muy conflictivos. Y en tanto la educación continúe siendo, como la llama Sharpe, una "fábrica social", seguirá estando en disputa.²⁸ De ahí que la descentralización se antoje, si no como una solución al conflicto educativo, cuando menos como una forma de contención. El argumento es por demás sencillo: manejar el conflicto desde un centro único es más complicado que hacerlo desde varios puntos dispersos, de suerte que la descentralización constituye un recurso eficaz para la administración del conflicto.

La ventaja que la descentralización ofrece desde la perspectiva de la administración del conflicto, es que permite al Estado difuminar la fuente del conflicto y proveerse de capas adicionales de aislamiento frente al resto del sistema educativo... (Weiler, 1990a: 441).

De esta manera, la descentralización educativa también puede ser entendida como la atomización del conflicto educativo.

Sin embargo, como ya se ha visto, la descentralización del conflicto también puede suponer la pérdida del control sobre el sistema educativo. Al margen de la discusión sobre los riesgos de la descentralización, existe otra razón mayor a favor de los sistemas educativos descentralizados: la obten-

do menos intermedios (nivel estatal). En Estados Unidos, esta tendencia ha coincidido con el retiro del gobierno federal del campo activo de las políticas educativas" (Weiler, 1990a: 436).

28. La educación es considerada una "fábrica social" debido a que juega una posición clave en la asignación social de papeles y estatus y, de esta manera, en la determinación y el sostenimiento de las jerarquías sociales. Asimismo, la educación es el principal instrumento por medio del cual las sociedades transmiten sus valores y normas, y los inculcan en las siguientes generaciones de ciudadanos (véase Sharpe, 1979).

ción y recuperación de legitimidad. En efecto, la incapacidad del Estado contemporáneo para responder a las demandas de la sociedad —entre las que destaca de manera notoria la demanda creciente de educación— ha dado como resultado una pérdida neta de legitimidad. Fundada o infundada, existe una percepción generalizada de que a mayor centralización del Estado, se tiene menor capacidad de respuesta; de la misma forma, también se percibe que a mayor centralización, existe menos capacidad de expresión democrática. Ambas percepciones constituyen, por sí mismas, razones que los gobiernos persiguen para obtener, de la descentralización, fuentes de legitimación para la gestión pública.

En palabras del propio Weiler, el reto de los estados contemporáneos, en cuanto a lo que a educación se refiere, consiste en "retener el mayor control posible sobre el sistema educativo [centralizadamente] sin una pérdida excesiva de legitimidad, al mismo tiempo que aparentar una posición a favor de la descentralización y así cosechar los beneficios en términos de legitimación derivados de esta apariencia" (Weiler, 1990a: 439). Es decir, "descentralizar sin hacerlo": utilizar la descentralización más como una herramienta discursiva que como una política educativa, lo que constituye una *forma* de descentralizar sin realizarla propiamente.

En efecto, la descentralización educativa también constituye una poderosa herramienta del discurso político: puede ser usada como respuesta a demandas ciudadanas por mayores espacios de participación en la educación o como solución gubernamental a las ineficiencias de la gestión educativa. Debido a que se generan expectativas de cambio, Weiler insiste en que el manejo discursivo de la descentralización es, en sí mismo, una "forma de descentralizar la educación". El solo anuncio de políticas descentralizadoras, sin que necesariamente se hagan acompañar de medidas concretas, produce cambios en la percepción de los actores de la educación, que, a su vez, producen cambios en el sistema educativo mismo. En no pocas ocasiones, dice Weiler, hemos visto a gobiernos anticipando profundos cambios descentralizadores que, sin embargo, nunca son llevados a efecto, pero que en su momento resolvieron conflictos educativos.

Origen y contexto de las políticas descentralizadoras: dos ponderadores para el análisis en la gestión educativa

Las políticas descentralizadoras son, por definición, heterogéneas: presentan rasgos de inducción al tiempo que de autonomía. No son completamen-

te inducidas por el centro ni absolutamente autónomas surgidas desde lo local. Más bien son como la realidad misma: una mezcla de inducción central y de iniciativa local, sin que ello impida que analíticamente sea posible caracterizar a las políticas descentralizadoras por su sentido predominante u "origen del impulso". Así, aun cuando en la realidad este tipo de políticas se presenta mezclada, "la distinción analítica es relevante para conocer la lógica dominante de las políticas descentralizadoras", afirman Cabrero y Mejía (1998: 98).

El sentido de un proceso descentralizador es una variable que condiciona totalmente la metodología pertinente para su estudio. En el caso de la descentralización como impulso del centro (proceso inducido) se puede suponer que las políticas estatales orientadas a este fin adquieren una relevancia fundamental en el análisis, ya que éstas van a contener la esencia del proceso, y su grado de asimilación en los niveles estatal y municipal podrán sugerir claramente alcances y límites de éste. Por el contrario, cuando la descentralización se caracteriza fundamentalmente por ser un proceso generado regional y localmente (proceso autónomo), estas iniciativas y su traducción en demandas concretas al centro (políticas reactivas), serán los indicadores pertinentes en el análisis (Cabrero y Mejía, 1998: 70).

De manera que existen dos tipos fundamentales de políticas descentralizadoras, que se pueden caracterizar a partir de su impulso de origen: aquellas que parten de una iniciativa del centro y responden a una lógica de hacer eficiente el aparato administrativo, y aquellas que parten de las demandas de la sociedad civil y de instancias subnacionales de gobierno y que responden a la lógica de la autonomía y la participación locales. En cualquiera de ambos tipos, las políticas descentralizadoras buscan, en principio, asegura Cabrero, "afectar a los procesos decisivos, diversificándolos, abriéndolos a nuevos participantes, además de la redistribución de los recursos asociados a estos procesos de ajuste" (Cabrero, 1994: 40). Sin embargo, por "nuevos participantes" no debe entenderse, necesariamente, actores sociales ajenos al Estado, sino participantes distintos de los que por tradición toman las decisiones centralizadamente y, sólo en algunos casos, participantes externos al Estado, es decir actores no gubernamentales.

"La evolución de las políticas descentralizadoras es variada y depende del escenario en que se estén dando", afirma Cabrero (1994: 42). Para inci-

dir en el proceso evolutivo de las políticas descentralizadoras, este autor plantea tres estrategias generales de actuación de acuerdo con el tipo de impulso original. En un escenario de alta participación de la sociedad, el gobierno por lo general tiende a abrir espacios de participación a los actores sociales en la gestión de políticas públicas. A esta inclusión de los agentes sociales e incluso de los gobiernos subnacionales Cabrero la llama "estrategia de regulación", debido a su propósito de conservar la gobernabilidad de la gestión regulando la actuación de los agentes sociales y canalizando las demandas. En un escenario sin participación activa de la sociedad, en cambio, el gobierno por lo general tiende a inducir la participación social y a propiciar la inclusión de agentes por medio de diversos mecanismos de incentivos, lo que se conoce como "estrategia de control". Por último, cuando la descentralización surge dentro de un proceso mayor de transición, aun cuando no exista una participación social activa, la inducción desde el centro puede producir una mayor participación social en lo local, obligando al gobierno a adoptar una "estrategia de transición" (Cabrero, 1994: 46). Ya sea resultado de una política descentralizadora inductiva (estrategia de control) o reactiva (estrategia de regulación), o bien de tipo "cruzada" (estrategia

Cuadro 3
Marco de análisis de políticas descentralizadoras
(profundidad de las políticas)

Origen del impulso descentralizador	Desconcentración administrativa	Descentralización gubernamental	Descentralización hacia la sociedad civil
Políticas reactivas	Políticas descentralizadoras orientadas a una rápida reestructuración interna para hacer posible la cesión de espacios a regiones y grupos en la sociedad.	Políticas descentralizadoras orientadas a una profunda reorganización gubernamental como acción previa a la cesión de espacios a la sociedad civil.	Políticas descentralizadoras de largo alcance y mayor complejidad; alto grado de legitimidad; implican capacidad de gestión, Estado-sociedad.
Políticas inductivas	Políticas descentralizadoras orientadas a una reestructuración interna; búsqueda de una mayor eficiencia interna del aparato administrativo.	Políticas descentralizadoras orientadas a una organización gubernamental; búsqueda de una mayor eficiencia y también de mayores equilibrios en la acción estatal.	Políticas descentralizadoras orientadas a involucrar a la sociedad civil en políticas públicas; situación probable frente a una sociedad civil desmovilizada y con poca tradición participativa.

Fuente: Cabrero, 1998.

gia de transición), sugiere Cabrero, el gobierno central puede adoptar diferentes estrategias descentralizadoras, a partir de escenarios diversos y cambiantes.²⁹

La complejidad de un proceso como el de la descentralización hace, en consecuencia, necesaria la adopción de un enfoque suficientemente amplio y diverso como para aprehender al fenómeno mismo de la descentralización, aseguran Cabrero y Mejía. La propuesta que hacen estos autores parte de

la idea de que la descentralización es un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento determinado [...] que trataría, en principio, de transitar de una estructura casi monopólica de poder a una de tipo oligopólica donde se pueden detectar una gama de núcleos periféricos de decisión con un nivel considerable de autonomía relativa en relación con el núcleo central de decisión (Cabrero y Mejía, 1998: 81).³⁰

donde, haciendo la analogía con un régimen federal, el núcleo central es la federación y los núcleos periféricos son los estados. En consecuencia, continúan los autores, en un régimen federal la descentralización supondría que el núcleo de decisión central (la federación) "dictaría exclusivamente las directrices generales, y las estrategias de integración y dinámica del accionar quedarían en el ámbito de los núcleos periféricos" (los estados).

A partir de esta distinción de núcleos decisorios en central y periféricos, la propuesta metodológica que proponen ambos autores supone la realización de un estudio empírico

que permita detectar tendencias [...] en lo referente al grado de autonomía y/o incidencia en los procesos regionales de decisión, es decir, no la búsqueda de un atributo sino las posibilidades concretas y objetivas de

29. Esta tipología ayuda a clasificar en rasgos generales las estrategias que, de acuerdo con Cabrero, adoptan los gobiernos. Una vez más, no es una tipología exhaustiva ni acabada sino una propuesta que plantea las "grandes modalidades de las estrategias descentralizadoras".

30. "La descentralización, desde este punto de vista, deberá tender a conformar estructuras decisorias de tipo consensual y no autocráticas, lo cual implica un sistema de relaciones entre los núcleos basadas en acuerdos, negociaciones y concesiones, más que un proceso coercitivo, unilateral y dominante del núcleo central" (Cabrero y Mejía, 1998).

la región analizada y su conjunto de agencias para constituir un núcleo periférico [...] [lo que hace] necesario vincular el análisis del proceso [descentralizador] [...] con los rasgos propios de la región, estableciendo relaciones entre los aspectos del proceso y la especificidad regional (Cabrero y Mejía, 1998: 83).

Así, la primera fase de la metodología consiste en desarrollar un diagnóstico regional que permita conocer tanto los aspectos generales como los particulares de los procesos de decisión.³¹

Entre los ámbitos sugeridos para el diagnóstico, la propuesta que Kesselman y Rosenthal hacen para el análisis comparado de los sistemas políticos locales la recuperan Enrique Cabrero y José Mejía Lira (1998: 85). En esta propuesta se consideran cuatro elementos centrales: la cultura política nacional y el localismo, instituciones locales relevantes, articulaciones institucionales y procesos de decisión.³² En lo que respecta a las instituciones políticas locales, resulta interesante recuperar la propuesta de análisis de la política local que hacen Guillermo de la Peña y Jorge Padua (en Peña *et al.*, 1986). Estos autores caracterizan a las instituciones locales en tres grandes grupos: las instituciones que derivan su poder del centro (delegaciones federales de la SEP), las instituciones de intermediación que reciben su poder del centro para negociar con las bases (sindicato magisterial) y las instituciones independientes, por contar con recursos propios (gobiernos de los estados). Sin embargo, esta clasificación analítica no es la que necesariamente responde a la realidad, afirman los autores. Debido al fortalecimiento histórico de las instituciones "delegacionales", por ejemplo, De la Peña y Padua advierten: "las instituciones independientes han asumido ca-

31. Los autores sugieren diagnósticos por ámbitos. El primero correspondería al económico, y lo que se busca es "detectar el desarrollo regional y la relación del proyecto [descentralizador] con las políticas federales o el grado de autonomía de éste"; el segundo ámbito sería el social, que supone el "mayor reto metodológico", pues se trata de detectar cómo incide la descentralización en las formas de inserción y articulación social entre las regiones y el centro. Para lograrlo, se sugieren tres análisis de elementos sociales: el análisis de la identidad regional, el análisis de las formas de organización social y el análisis de instituciones y agrupaciones civiles locales (Cabrero y Mejía, 1998: 84).

32. En lo referente al elemento de la cultura política, de lo que se trata es de analizar los valores políticos predominantes y los principales elementos históricos particulares de la región; por tratarse de elementos subjetivos y de difícil análisis, sólo se enuncian.

racterísticas de instituciones de intermediación" (Peña *et al.*, 1986).³³ De ahí que las instituciones locales no puedan clasificarse de manera estricta, una vez más, dentro de la tipificación ideal propuesta. Al igual que toda institución política, las locales son instituciones que realizan, simultáneamente, tareas de intermediación, representación y autoridad.

Un elemento adicional de la propuesta de Kesselman y Rosenthal es el de las "articulaciones institucionales", que no es otro que el de la dinámica institucional local, que se extiende a las articulaciones con las instituciones nacionales, es decir a las relaciones intergubernamentales. Por último, el elemento central del análisis político local para la elaboración del diagnóstico regional: los procesos de decisión, que constituyen el eje metodológico de la propuesta de Cabrero y Mejía. En este apartado del diagnóstico se intenta analizar tanto la toma de decisiones formal como la real, para determinar la participación (incidencia) de los distintos agentes involucrados en las políticas descentralizadoras.

La verdadera evaluación del alcance del proceso de descentralización se logrará hasta este punto (los procesos decisivos) ya que, mediante un seguimiento de obras prioritarias, iniciativas y asignación de recursos, se podrá observar la real conformación de núcleos periféricos de decisión, relativamente autónomos con iniciativas y recursos propios, prioridades locales e identificados con el espacio territorial propio (Cabrero y Mejía, 1998: 88).

La segunda fase del diagnóstico para el estudio de la descentralización plantea analizar las políticas específicas a partir de la identificación de los núcleos de decisión y de las redes de decisión en torno al proceso de descentralización.

En la observación de la dinámica institucional, administrativa [y política] se busca analizar la estructura de los procesos de decisión y el grado de autonomía en las decisiones [...] fundamentales de [los] estados: presupuestarias, programáticas, de diseño de estructuras organizativas, de

33. Además, agregan los autores, habría que incluir en el análisis a otras instituciones no públicas (quizá mejor, actores políticos) que cuentan con recursos locales importantes, como los caciques.

control y capacidad de fijar objetivos, metas y programas regionales. La observación de la iniciativa de las acciones y sus participantes, del diseño de políticas, del origen de los recursos y de su implementación parecen ser los elementos básicos de este análisis (Cabrero y Mejía, 1998: 92).

Al analizar las políticas existen cuatro aspectos generales por identificar: el primero se refiere a las áreas sustantivas de la descentralización (educación básica, en este caso); el segundo, a la identificación de las acciones (como la unidad de análisis más simple), que permita integrar un "mapa" de las acciones principales y secundarias de la descentralización; el tercero, a la identificación de algunos rasgos de las políticas descentralizadoras (ámbito de gobierno, gestación y origen, participantes, recursos, proveedores, el diseño de la política, etc.), y el cuarto, a la identificación de los mecanismos para llevar a cabo dichas políticas (participantes, amplitud, recursos, control, gestión de la puesta en marcha, etcétera).

En suma, tanto la elaboración del diagnóstico regional como el análisis de las políticas buscan desagregar en sus componentes básicos los principales elementos que intervienen y condicionan los procesos de descentralización en el ámbito estatal de gobierno, con especial atención de los aspectos decisivos, el corazón de toda política pública descentralizadora. El marco metodológico que proponen Cabrero y Mejía no está del todo acabado ni es exhaustivo, pero constituye una útil referencia para el estudio de la descentralización al plantear los principales ejes de análisis de las políticas al respecto para el caso mexicano.³⁴

**Recapitulación del debate teórico:
las dificultades para construir una propuesta
metodológica para el estudio de la descentralización educativa**

La discusión acerca de la descentralización de la educación continúa: la conveniencia de descentralizar o, por el contrario, de centralizar es todavía

34. Cabe llamar la atención sobre el hecho de que no existe ninguna otra referencia bibliográfica sobre metodologías para el estudio de la descentralización. En ese sentido, la mayor aportación de una propuesta como ésta es la de ofrecer al estudioso de los procesos descentralizadores algunos apuntes básicos que guíen la investigación sobre este tema.

un asunto no resuelto en la agenda educativa. No queda claro si los sistemas educativos descentralizados funcionan mejor que los centralizados, ni tampoco queda claro hasta qué punto es deseable descentralizar (o centralizar) la educación. Después de revisar los múltiples —y hasta contradictorios— argumentos de la teoría tanto a favor como en contra (si se pueden clasificar de esa manera) en torno a la descentralización educativa, lo que resulta evidente es que no existe nada semejante a una "recomendación" de política ni tampoco nada parecido a un "grado óptimo" de descentralización, mucho menos una "fórmula" que indique cuáles componentes de política educativa son mejores descentralizados y cuáles peores. Esto no quiere decir que no existan tendencias o determinados consensos o convenciones en torno a ciertos temas de educación, que apuntan en una u otra dirección: hacia la descentralización o la centralización. Desde luego que existen convenciones ampliamente soportadas en materia educativa. Lo que es más, muchas veces éstas subyacen en el diseño de las políticas educativas de los gobiernos.

Lo que existe en el debate de la descentralización educativa son, por un lado, argumentos teóricos basados en distintas racionalidades y, por otro, realidades educativas tan diversas como particulares. La infinidad de posibilidades que resultan de combinar los argumentos —y sus racionalidades— con las realidades específicas de cada caso, dificultan las conclusiones definitivas o acabadas en materia educativa. De ahí que no sería exagerado concluir que para cada sistema educativo existe una política de descentralización única. De ahí también que las explicaciones en educación sean parciales y para realidades concretas, no son universales ni permanentes. Se pueden detectar, hay que insistir en ello, pautas y problemáticas comunes a todos los sistemas educativos, que delinear ciertas tendencias en el quehacer educativo mundial. México no es ajeno a ellas, como ser verá más adelante.

A manera de recapitulación de los principales puntos de la discusión teórica sobre la descentralización educativa, se puede concluir que, de acuerdo con la literatura revisada, existen cuatro formas que la descentralización puede adquirir: desconcentración, delegación, transferencia y privatización. Esta tipificación ideal, como todo ejercicio taxonómico de las ciencias sociales, es weberianamente perfecta, lo que no significa que así se presente en la realidad, donde la descentralización educativa adquiere formas híbridas, nunca puras; lo que Winkler ha llamado los sistemas educativos eclécticos y contradictorios. Cualquiera de estos tipos de descentralización educativa puede instrumentarse, a su vez, de tres distintas maneras: regulada, discrecional o abiertamente, de acuerdo con el grado de control en su diseño y ejecu-

ción, y en dos dimensiones básicas: territorialmente o por función. Como se aprecia, se trata de una matriz multidimensional que arroja un número enorme de combinaciones posibles.

El origen de la iniciativa y de los recursos de la política descentralizadora, también resulta determinante para definir su carácter inducido o autónomo, es decir, si proviene de la sociedad o del Estado. Las razones —o como aquí se les ha llamado: los argumentos— que conducen a la descentralización responden cuando menos a cinco lógicas distintas: la redistributiva, la eficientista (que a su vez se divide en tres tipos: técnica, social y de equidad), la pedagógica, la financista y la ideológica, como se puede derivar de la revisión de autores. Hasta aquí, es importante subrayarlo, la política de descentralización de la educación pareciera resultar global, indivisible y, hasta cierto punto, consistente. No lo es. Todo lo contrario: es particular, fragmentada e inconsistente, por más que se piense lo contrario.

De acuerdo con Winkler, es posible hablar de componentes de política educativa. Los que este autor propone son seis: la organización escolar, los contenidos y métodos escolares, la supervisión y la evaluación, el reclutamiento de maestros, el gasto educativo, y la construcción escolar. Cada componente de la política educativa es independiente respecto de los otros, de suerte que cada uno puede descentralizarse no sólo en grados distintos sino hasta en sentidos inversos: no es extraño encontrar que, por ejemplo, mientras los métodos escolares son descentralizados, la evaluación en cambio es recentralizada, lo que convierte a la política descentralizadora en una política multidimensional e inherentemente contradictoria. Es multidimensional porque adquiere diversas modalidades y responde a distintas lógicas; es contradictoria porque puede centralizar ciertos componentes al mismo tiempo que descentralizar otros, sin que eso invalide su definición como una política descentralizadora. La descomposición de la política educativa rompe con la idea de la política educativa como un todo. La deconstrucción que plantea Winkler nos refiere acaso a múltiples políticas educativas.

Esta contradicción, de acuerdo con Weiler, responde al dilema inherente a toda política descentralizadora de la educación: la búsqueda de legitimidad sin perder el control; una tensión entre dos términos opuestos que resulta irresoluble en la descentralización de los sistemas educativos. Cabe advertir que hasta aquí la política de descentralización pareciera tener un carácter preponderantemente endógeno, cuando en la realidad está muy condicionada por el contexto. En efecto, según la literatura revisada, existen cuatro elementos del contexto que determinan a la política descentralizado-

Cuadro 4
Análisis del grado de (des)centralización según diversos criterios
(matriz integradora)

Grado de centralización	Tipología	Argumentos de política	Origen de la política	Toma de decisiones de política	Dimensión de la política	Instrumentación de la política	Recursos de la política	Participantes en la política	Contexto de la política	Condiciones institucionales
Muy alto	Descentralizadora	Eficientista	Iniciativa central (inducida)	Concentrada y cerrada	Funcional (servicio)	Regulada	Recursos públicos federales (transferencias etiquetadas)	Expertos y técnicos (funcionarios federales)	Tradicción centralista y estatista	Agencias del gobierno central (instituciones nacionales fuertes)
Alto	Delegativa	Financista		Semicerrada						
Medio	Híbrida	Técnico-pedagógico (culturas del aprendizaje)	Iniciativa conjunta		Mixto	Discrecional	Recursos mixtos	Participación conjunta	Tradicción local y nacional fuertes o débiles	Participación conjunta de gobiernos nacional y locales
Bajo	De transferencia	Ideológico-discursivo		Semilibierta						
Muy bajo	Privatizadora (o de devolución)	Redistributivo	Iniciativa local (autónoma)	Dispersa y abierta	Territorial	Abierta	Recursos locales y privados (por ingresos fiscales)	Ciudadanos afectados (sociedad civil)	Tradicción local y comunitaria	Instancias de los gobiernos locales (instituciones locales fuertes)

Fuentes: Síntesis de la literatura revisada (véase la bibliografía).

ra de la educación: la cultura política, las instituciones gubernamentales, las articulaciones locales y los procesos de decisión (cerrados/concentrados o abiertos/dispersos). Así, de esta breve recapitulación se puede derivar el cuadro 4, que intenta resumir y, sobre todo, ubicar según el grado de descentralización/centralización, los múltiples factores que intervienen en la educación.

Con base en la teoría revisada hasta aquí, en el capítulo tercero se retomarán —para efectos del análisis institucional y de política pública de la federalización educativa en México— tres componentes básicos de la política educativa: el financiamiento, la normatividad y el magisterio. El financiamiento porque se trata, en lo fiscal, del corazón de toda política pública; la normatividad porque el análisis de la legislación es clave para conocer las nuevas reglas del juego institucional y legal de la educación, y el magisterio porque se trata del actor central de la educación. En otras palabras, lo que se intentará es responder a las siguientes preguntas: ¿qué instancia de gobierno y de qué manera paga la educación?, ¿cuáles autoridades deciden los aspectos de la política educativa? y ¿cómo se organizan los maestros y quién los contrata y paga? Además de estos tres componentes clave, se revisará otro aspecto de la política educativa que, aunque poco tratado en la literatura, constituye para México uno de los aspectos nodales de la educación: la integración legal y administrativa de los sistemas estatales de educación, es decir ¿qué tanto se ha avanzado en la federalización educativa una vez transferidos los servicios a los estados y qué falta por hacer?

Capítulo II

*La construcción del sistema
educativo nacional:
breve repaso de los antecedentes
históricos de la descentralización
de la educación en México*

La centralización no es mala en sí misma [...] sólo llega a convertirse en obstáculo para el progreso, cuando tiende a deprimir la iniciativa local ...

GREGORIO TORRES QUINTERO

Hay una conexión dialéctica entre revolución educativa y descentralización: la primera da contenido a la segunda y ésta es una valiosa herramienta para la primera.

JESÚS REYES HEROLES

La descentralización, particularmente la educativa, es un tema viejo y nuevo al mismo tiempo. Es viejo porque los primeros esfuerzos y debates sobre la descentralización de la educación se remiten cuando menos a la década de los setenta, y es nuevo porque no fue sino hasta 1992 que se concretaron los primeros avances significativos en materia de descentralización educativa en México. De modo que pensar la descentralización de la educación en México significa, necesariamente, pensar tanto en los primeros intentos y disputas descentralizadores, como en el último de los esfuerzos en el mismo sentido: la federalización educativa de 1992.

En efecto, los antecedentes de la descentralización van desde los primeros intentos desconcentrados de la década de los setenta hasta las primeras disputas en torno a la educación entre centralistas y federalistas durante el siglo XIX. Sin los antecedentes es imposible entender las acciones descentralizadoras recientes. Cuando menos no en su justa dimensión, pues obviar lo logrado a lo largo de las últimas dos décadas, e incluso mucho más atrás,

sería equivalente a atribuir a una sola administración todos los avances hasta ahora conseguidos. Si algún ámbito gubernamental supone cambios lentos que trascienden las más de las veces el periodo sexenal es precisamente el educativo, por su complejidad y magnitud.

De ahí que una primera conclusión que parecería por demás evidente resulte, por su significado para entender los cambios recientes, importante de anotar: la descentralización educativa de los noventa es resultado, en gran medida, de los intentos previos, que sentaron las bases para la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) de 1992. La federalización educativa, en efecto, se edificó sobre cimientos largamente contruidos por otras administraciones que, si bien no consiguieron mayores avances, lograron sin embargo hacer los primeros "levantamientos" de la obra descentralizadora de la educación. Es por ello que la revisión de los antecedentes históricos de la descentralización educativa en México es un asunto por demás relevante y vigente para el estudio de los cambios educativos.

Los primeros intentos por centralizar la educación: la instrucción pública durante el siglo XIX

Uno de los primeros agravios cometidos a los gobiernos locales, que tuvo repercusiones negativas directas sobre la educación, fue —como resultado de la puesta en marcha de la Constitución de 1857— la confiscación de los bienes de los ayuntamientos dejando a éstos por un tiempo imposibilitados para cumplir sus obligaciones educativas. Lo interesante de este periodo decimonónico es que fue bajo los gobiernos federalistas cuando más se afectó a la educación. Resulta interesante que las dos constituciones centralistas mantuvieran la función educativa de las legislaturas locales y de los ayuntamientos, nos recuerda Zoraida Vázquez, pues en el sistema federal mexicano del siglo XIX, la educación no era competencia del gobierno nacional.¹

No obstante, los intentos de darle carácter nacional a algunas de las funciones del gobierno nacional, en especial las educativas, fracasaron,

1. Sin embargo, apunta Zoraida Vázquez, "el artículo 50 de la Constitución de 1824 otorgaba al Congreso General la facultad para establecer colegios [...] sin perjudicar la libertad de las legislaturas estatales en [...] [lo relacionado] a la educación en sus respectivas entidades" (Vázquez, en prensa: 35).

a pesar de la prioridad que adquirió en la década de 1880 la aspiración de convertir a la República en una verdadera nación (Vázquez, en prensa: 34).

El primer intento centralizador de la educación se dio bajo la dictadura de Antonio López de Santa Anna en 1842, al decretarse la creación de subdirecciones de instrucción primaria en las capitales de todos los departamentos del entonces régimen centralista. Al año siguiente, también por decreto, se estableció el Plan General de Estudios de la República, que buscaba "dar impulso a la instrucción pública y de uniformarla" (Vázquez, en prensa: 41). Ambos intentos centralizadores no tuvieron éxito, pero el intento por centralizar la educación no concluyó con la abolición de los dos decretos: una década más tarde, en 1853, el gobierno santannista decretó en esa ocasión que la instrucción primaria quedaría bajo el cuidado y la inspección del Ministerio de Gobernación, con el propósito de que pudiera "ser atendida con medidas más prontas y uniformes" (Vázquez, en prensa: 42). Y de igual forma, durante las distintas presidencias de Santa Anna surgieron tentaciones centralizadoras de la educación que no lograron borrar el mosaico mexicano del siglo XIX para convertirlo en una nación integrada.

Sin embargo no todo en educación fueron intentos centralizadores. También los hubo en el sentido opuesto, y uno de los primeros intentos descentralizadores se dio con la restauración, el 23 de octubre de 1846, de la Constitución de 1824, al desaparecer "la centralización dispendiosa y perjudicial, porque cada Estado ha recobrado felizmente [de acuerdo al decreto, por supuesto] la facultad natural de arreglar la instrucción pública en sus establecimientos peculiares y de cobrar y asegurar, los fondos destinados a este importante objeto" (Decreto del gobierno. Libertad de los estados para arreglar la institución pública, 26 de octubre de 1846, citado en Vázquez, en prensa: 38). Incluso, habría que añadir que algunas constituciones estatales del último cuarto de siglo responsabilizaron a los ayuntamientos de la vigilancia de la instrucción, incluyendo la particular, y otras, establecieron una junta de instrucción pública, lo que indica que ni la participación del municipio ni la inclusión de consejos o juntas en educación es nueva.² Pero tam-

2. A manera de anotación al margen, cabe remarcar que las constituciones nacional y estatales del siglo XIX establecían que la educación era una atribución de los congresos, no de los ejecutivos (Vázquez, en prensa).

bién fue bajo el gobierno juarista cuando se buscó la ampliación de las competencias del gobierno nacional en materia educativa, al decretarse en 1861 que la instrucción primaria quedaba bajo la inspección del gobierno federal.

Durante el porfiriato proliferaron las escuelas normales en todo el país, y no fue sino hasta 1887 cuando se fundó la red de normales, por medio de la cual el ministerio de instrucción pública y justicia pudo incidir de manera indirecta en la educación de los estados. No le fue fácil al gobierno federal: los estados opusieron resistencia a cualquier forma de injerencia en educación, a tal grado que, para no provocar malestar entre los gobiernos estatales, celosos de sus facultades en educación, siendo secretario de educación pública, Justo Sierra dijo en referencia a la necesidad de una educación nacional unificada para el país: "centralizar la enseñanza no puede ser la frase apropiada [...] federalizarla o, mejor dicho, confederarla [...] acaso respondería a una ingente necesidad nacional" (Alberto Arnaut, citado en Vázquez, en prensa: 5).

La cuestión educativa en el gobierno de Porfirio Díaz prácticamente se limitó a la capital y a los territorios federales, y sólo en algunas áreas de educación especializada, como la indígena, logró apenas incursionar en los estados. En realidad la educación primaria de principios de siglo, como de todo el siglo XIX, perteneció a los estados de la república y, en algunos casos, a los municipios de México. El papel "educador" del Estado como sinónimo equivocado de federación, llegaría más tarde, con la revolución mexicana. La auténtica centralización vino después,

La imposibilidad de uniformar el contenido de la educación primaria muestra a las claras la fuerza que mantuvieron los estados y la exageración que implica atribuirle al régimen la centralización gubernamental. Ésta la habría de empezar a establecer la dinastía sonoreense. Mas aún resulta difícil admitir la vigencia del federalismo durante casi todo el siglo XIX (Vázquez, en prensa: 47).

Durante todo el siglo pasado, la educación no fue una preocupación prioritaria para el gobierno central. Para la construcción del Estado nacional lo educativo no constituía una pieza clave. La educación era considerada como una tarea menor que las autoridades estatales y, en algunos casos, municipales, debían realizar. De ahí que la Constitución de 1857, al no otorgar al congreso federal, en su artículo tercero, ninguna facultad en materia educa-

tiva, ésta quedó reservada tácitamente a los estados de la república, de acuerdo con el artículo 117.³ De ahí que las leyes orgánicas de instrucción pública de 1867 y 1869 tuvieron vigencia sólo en el Distrito Federal y que la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, creada en 1905, tuviera competencias igualmente sólo en el Distrito Federal y en los territorios federales.

En 1917, incluso se llegó a suprimir temporalmente la Secretaría de Instrucción Pública por considerarla anticonstitucional y anacrónica en un régimen federal.⁴ Después de varios infructuosos intentos por centralizar la educación, se llegó al extremo contrario del absurdo: la desaparición de la autoridad central en la materia.⁵ Pero gracias a que la educación había descansado a lo largo del siglo XIX fundamentalmente en los gobiernos estatales, ésta no se vio demasiado afectada por este tipo de decretos ya a favor, ya en contra de la centralización, en ese entonces llamada federalización. En los estados y municipios se continuaba impartiendo instrucción en las escuelas a pesar de los decretos que el centro expedía en uno y otro sentido. Lo que realmente afectó a la educación durante la última fase de la revolución fue la generalización del conflicto armado. Las implicaciones funestas para la educación se reflejaron en un enorme rezago por el abandono escolar masivo y por el cierre de escuelas por falta de recursos. En suma:

Desde el porfiriato hasta la década de los cuarenta —con una breve interrupción durante los años revolucionarios— la historia de la educación primaria es, en buena medida, la historia de los proyectos de federalización [en su significado centralizador] de la enseñanza. En esos

3. Idéntico al actual artículo 124 de la Constitución, establece que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados" (citado por Latapí, 1996: 364).
4. "La supresión de la secretaría se consolidó por la ley del 13 de abril de 1917 [...] la Dirección General de Educación Primaria, Normal y Preparatoria pasaría a depender de Gobernación, mientras que la Dirección de Educación Técnica se subordinaría a Fomento" (Latapí, 1996: 50).
5. En el constituyente de 1917 se le otorgó al municipio facultades educativas mayores, como el "derecho de controlar y organizar la escuela primaria y los jardines de niños". Sin embargo, durante este periodo en que fue suprimida la Secretaría de Instrucción Pública, "la instrucción pública en manos de los ayuntamientos tuvo un lastimoso descenso", debido al cierre masivo de escuelas por falta de recursos, abandono y deserción de maestros, etcétera (Cardiel Reyes Solana *et al. Historia de la educación pública en México*, FCE, México, 1981, citado en Reyes, 1986).

años, diversos proyectos centralizadores fueron debatidos, bloqueados y redefinidos por diversos factores, entre los cuales fue decisiva la resistencia local a la centralización educativa.⁶

Los estados se resistieron a los embates centralizadores que el gobierno central, bajo el nombre de la federalización, intentó llevar a cabo a lo largo de más de un siglo. Debido al fracaso de estos intentos centralizadores, la educación continuó impartándose como resultado de una de las atribuciones que por lo general los estados nunca descuidaron: la educativa. En efecto, mientras el gobierno central decretaba la centralización de uno y otro aspectos de la educación, los estados, alejados de la capital, seguían impartíendola de acuerdo con su propia idea de la instrucción pública. Durante todo el siglo XIX y todavía a principios del XX, el gobierno central nunca tuvo los medios suficientes para lograr materializar los decretos que con facilidad dictaba desde la capital de la república. "Obedézcase pero no se cumpla" era la norma que regía entonces la relación entre las autoridades centrales y estatales en educación. Desde la consumación de la independencia hasta antes de 1921, "no hubo en el país un órgano administrativo específico que se encargara de impartir la educación básica a nivel nacional" (Reyes, 1986: 108). Las atribuciones que la propia federación se adjudicaba, en detrimento de las autoridades locales, no descansaban en un mismo órgano administrativo sino en diversas instancias federales.

De la presencia a la omnipresencia: la expansión centralizadora durante la posrevolución

A partir de la Constitución de 1917 se inicia un proceso de crecientes definiciones de competencias educativas en favor de la federación. La revolución quitó atribuciones a los estados y le hizo justicia a quien casi no las tenía: la federación, al otorgarle nuevas facultades en materia educativa. Pese a que

6. Arnaut afirma que los intentos centralizadores llegan incluso hasta la década de los cuarenta. Sin embargo, a partir de la creación de la SEP en 1921, más que centralización del sistema educativo existente, lo que se dio fue una "expansión centralizadora", como él mismo llamó al impresionante crecimiento educativo federal posrevolucionario. La diferencia de matiz es, sin embargo, importante: pocos centros escolares fueron realmente centralizados, en comparación con la construcción de nuevas escuelas (Arnaud, 1998: 53).

en el artículo tercero del texto constitucional de 1917 no se establecía una explícita distribución de competencias entre la federación y los estados, sí facultaba de cualquier forma al congreso federal para establecer escuelas, "sin que esas facultades sean exclusivas de la federación".⁷

De acuerdo con Pablo Latapí, en el texto constitucional había una concurrencia tácita al no otorgarle explícitamente facultades educativas a ninguno de los dos órdenes de gobierno soberanos. Sin embargo, sólo cuatro años después, en 1921, se reformó el artículo 73 de la Constitución, con el fin de crear un órgano con jurisdicción nacional en materia educativa: la Secretaría de Educación Pública (SEP).⁸ La reforma constitucional no pretendía sustraer competencias educativas a los estados, sino únicamente delimitar los ámbitos, al otorgarle al gobierno central lo que se conoció como "competencia circunscrita": facultades explícitas que permitían a la federación establecer, organizar y sostener escuelas de cualquier tipo y grado en toda la república, además de legislar en todo lo referente a estas escuelas. Esta competencia circunscrita dejaba a salvo, a decir de Latapí, la potestad de los estados para legislar en todo aquello no reservado limitativamente al gobierno de la república. Potestad que, sin embargo, no fue aprovechada del todo por los estados.

Según Engracia Loyo, la etapa centralizadora tuvo su mayor auge en los años veinte y treinta, y fue paralela a la federalización que se realizaba en otros ámbitos de la vida nacional. Para 1940, no sólo se habían creado alrededor de 14 mil escuelas federales a lo largo del país, sino que la federación "recurrió a algunos subterfugios para ampliar su radio de acción, como modificar leyes, tomar a su cargo escuelas con el pretexto de haber observado en ellas incumplimiento o mal funcionamiento" (Loyo, en prensa: 55).

A partir de la creación de la SEP, la "expansión centralizadora" federal de la educación, como llamó Arnaut al crecimiento educativo federal, parecía ser imparable: ya fuera por medio de la construcción directa de escuelas

-
7. El texto del artículo tercero hablaba de establecimientos oficiales de educación, sin hacer una clara distinción entre escuelas federales y estatales (Constitución Política de 1917, citada en Latapí, 1996: 364).
 8. "A falta de una ley federal que definiera las relaciones entre el ejecutivo y los poderes locales, el titular de la nueva dependencia, el mismo Vasconcelos, se sustentaba en la facultad que le otorgaba la Constitución para federalizar la enseñanza. Esto significaba que la Secretaría habría de auxiliar a las entidades y fundar escuelas en donde no llegaba la acción local o en sitios con alarmante índice de analfabetismo" (Vázquez, en prensa: 53).

federales, ya por los convenios con los gobiernos estatales por medio de los cuales la federación ganaba terreno, lo que es innegable es que la SEP fue ocupando un espacio cada vez preponderante dentro del sistema educativo nacional. Según Engracia Loyo, la política vasconcelista pretendió ser esencialmente auxiliar. Pero lo cierto es que de una u otra manera, la federación siempre resultó ser la más beneficiada en cada uno de los convenios y contratos establecidos con los estados.⁹ A pesar de su acento auxiliar y compensatorio de las dependencias estatales, la etapa vasconcelista de la educación constituyó el principio de la expansión centralizadora que, a la postre, pasaría de una fuerte presencia a una prácticamente absoluta omnipresencia federal en la educación.

En cambio, las autoridades educativas durante el gobierno de Plutarco Elías Calles siguieron otra política: "para llenar las lagunas de la acción local, crearon un sistema educativo paralelo al estatal e independiente de éste".

Su acción fue más cautelosa, pero no por eso menos extensiva: a la creación de innumerables escuelas rurales se sumó el impulso que recibieron algunas instituciones de carácter federal, como las misiones y las normales (Loyo, en prensa: 56).

Ésta fue la etapa en que se construyeron más escuelas: miles de ellas fueron levantadas durante los años veinte.

... en realidad la de los veinte fue la década de expansión del sistema educativo en su conjunto. Ambos órdenes, federal y estatal, parecían haber entablado una carrera para ver quién desplegaba mayores esfuerzos a favor de la multiplicación de las escuelas de enseñanza básica. Durante los años treinta el gobierno federal dejó atrás a los estados.

9. "Dependió de las circunstancias de cada estado y con cada uno estableció un pacto diferente [...] Convenios y contratos daban al gobierno central grandes prerrogativas en los estados, entre ellas nombrar o remover al personal, dirigir la labor cultural y escoger los lugares donde deberían fundarse las escuelas, que no siempre fueron los más necesitados de ellas" (Loyo, en prensa: 56).

A este crecimiento de la educación federal es lo que Engracia Loyo ha llamado la "acción paralela" del gobierno central: la construcción de todo un sistema federal educativo paralelo al estatal.¹⁰

A principios de la década de los treinta, además de la "acción paralela" y de la firma de convenios de apoyo compensatorio, los gobiernos del maximato "emprendieron una tercera vía, la centralizadora, y absorbieron los sistemas educativos de varias entidades. Esto se hacía a petición de los mismos estados, debilitados por la crisis que atravesaba el país" (Loyo, en prensa: 57).¹¹ Este "rescate" de los sistemas estatales de educación por el gobierno nacional iba acompañado de una serie de cláusulas centralizadoras impuestas por el centro, que dejaron prácticamente marginados a los estados en materia educativa.¹² Así, durante la década de los treinta —que fue la década del auge de la expansión educativa nacional—, fueron tres las principales vías por medio de las cuales la federación inició la construcción del actual sistema educativo nacional: la vía de los convenios compensatorios y auxiliares con los estados, la construcción directa de escuelas federales y la absorción completa de algunos sistemas estatales de educación.¹³

Aunado a todo esto, la legislación educativa se reformó en 1934: a partir de esa fecha, la dirección de la educación nacional recaería en la federa-

-
10. En conjunto, federación y estados pasaron de cerca de 10 mil escuelas en 1921 a más de 100 mil planteles educativos seis décadas después, en 1981 (Reyes, 1986: 110).
 11. El exponencial crecimiento de esta acción paralela federal, sin que necesariamente cedieran en su crecimiento algunos estados de la república en su afán por construir su propio subsistema estatal de educación, provocaría el mayor de los problemas para consolidar la federalización educativa de la década de los noventa: la rivalidad histórica entre dos subsistemas, uno federal y otro estatal, cohabitando en una misma entidad federativa.
 12. Los convenios que la SEP firmaba con los gobiernos de los estados para hacerse cargo de la educación establecían no sólo que todas las escuelas de la entidad serían manejadas técnica y administrativamente por la Dirección de Educación Federal de la SEP en el estado, sino que además se ajustarían a las leyes, programas, métodos y sistemas federales, lo que "terminaría con cualquier vestigio de autonomía local" (Loyo, en prensa: 57).
 13. Al igual que en otros momentos de la historia de la educación, en 1930 durante una asamblea nacional de educación se acordó que la responsabilidad de normar la educación correspondía a las entidades y que el papel del gobierno federal debía ser simplemente de auxiliar. No obstante, las autoridades de la SEP continuaron impulsando la federalización como sinónimo de centralización.

ción, ya no en los estados. El congreso federal tenía "la facultad para dictar leyes necesarias para distribuir la función educativa entre federación, estados y municipios y fijar aportaciones económicas correspondientes a este servicio público con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República" (Secretaría de Educación Pública, SEP. *La educación pública en México*, SEP, México, citado en Loyo, en prensa: 61). Con el propósito de conseguir un sistema unificado de escalafón, la federalización también contribuyó a la centralización, o dicho en términos sindicales, a la unificación de los dispersos sindicatos de maestros del país. A la par de la construcción del enorme entramado institucional de educación bajo las siglas de la SEP, se edificaba otro no menos grande aparato burocrático y corporativo del magisterio: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) o, en aquel entonces, Sindicato de Trabajadores para la Educación de la República Mexicana (STERM).

Los años cuarenta fueron clave para la consolidación de la federalización de la educación, entendida ésta en su acepción centralizadora, como bien explica Alberto Arnaut el significado ambiguo del término federalización.

El concepto de "federalización" encierra pues una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa. Federalizar en un sistema descentralizado significa centralizarlo y, por el contrario, federalizar en un sistema centralizado significa descentralizarlo" (Arnaud, 1994: 238).

Una ambigüedad que ha significado, en diferentes épocas de la historia de la educación en México, su acierto político, sostiene Arnaut. Pese a las resistencias regionales, el gobierno central siguió avanzando a la par del sindicato. Ni las múltiples resistencias de ciertos gobernadores que se manifestaron abiertamente en contra de la federalización ni las reticencias de algunos sindicatos regionales de maestros que creían en la autonomía educativa fueron suficientes para detener el avance de la federación. La SEP continuó multiplicando no sólo sus escuelas sino sobre todo sus oficinas en los estados. Ya fuera supervisando, distribuyendo textos escolares, capacitando al personal, auxiliando a las autoridades estatales, la SEP adquiría cada vez más una presencia abrumadora a lo largo del país. A manera de corolario, acerca de la década de los cuarenta cabe decir que la reforma a la ley orgánica de 1942 puso fin al cuestionamiento que hacían ciertas autoridades

regionales sobre la legalidad de la federalización, al ratificar los poderes educativos de la federación.¹⁴

No pasó mucho tiempo para que el sistema educativo comenzara a reflejar los primeros síntomas de agotamiento: el gigantismo burocrático se empezó a manifestar por vez primera hacia finales de la década de los cincuenta, hace más de 40 años.¹⁵ En efecto, en enero de 1958, el entonces secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet, planteó el primer proyecto descentralizador de la educación en México: el Plan de Once Años, que tuvo un alcance meramente discursivo, en términos de Winkler.¹⁶ El SNTE fue el mayor límite al proyecto descentralizador de Torres Bodet y, a partir de entonces, se convertiría en el mayor obstáculo para cualquier tipo de reforma educativa.

Doce años más tarde, en mayo de 1970, en su último año al frente de la Secretaría de Educación Pública, Agustín Yáñez anunció la puesta en marcha del segundo intento —en esta ocasión de manera, se decía, “progresiva”— por descentralizar la educación primaria. El proyecto descentralizador de Yáñez se vio truncado dos años más tarde, cuando en 1972 se promulgó la Ley Federal de Educación, que “no desconcentró [las funciones que el plan educativo de Yáñez buscaba desconcentrar], al contrario, aumentó la carga y facultades de la federación, aunque esta vez prescribía que los estados y municipios conservarían la dirección técnica y administrativa de sus planteles” (Arnaut, 1994: 69). Así, el gobierno central, contradiciendo el discurso oficial en el que pregonaba por la desconcentración educativa, en los hechos seguía ganando espacios y competencias en la esfera de la educación nacional. Durante la gestión de Víctor Bravo Aúja, secretario de Edu-

-
14. Esta ley orgánica de 1942 “permitía a las entidades conservar la dirección administrativa de sus planteles pero la técnica quedaba a cargo de la SEP. En aras de la unidad, meta fundamental de la educación nacional, se concedía a la SEP la facultad para formular planes de estudio, programas y métodos de enseñanza” (Arnaut, 1994: 65).
 15. Los síntomas más evidentes del gigantismo burocrático de la educación eran: duplicidad de funciones, baja inversión de los gobiernos estatales, programas educativos desfasados respecto de las realidades regionales, ineficiencia en la aplicación de los recursos, etc. En buena medida, muchos de los síntomas que aún padece el sistema educativo nacional, 40 años después de detectados.
 16. La descentralización educativa inició con el pie izquierdo: el Plan de Once Años de Torres Bodet dejó de lado la descentralización y se concentró en otros aspectos de la reforma educativa (Arnaut, 1994: 68).

cación durante el echeverrismo, la SEP siguió acentuando su presencia a todo lo largo del país, llevando escuelas hasta los rincones más alejados.

Los primeros síntomas de agotamiento: la desconcentración administrativa de los setenta

Hacia la década de los setenta, la mayor parte del sistema educativo era producto del crecimiento del aparato burocrático de educación del gobierno central. Los sistemas estatales de educación, en el mejor de los casos, crecieron a la sombra de la gigantesca edificación educativa que se proyectaba desde la capital y con recursos federales. De ahí que haya habido poco que devolver: lo que históricamente pertenecía a los gobiernos de los estados —incluidos desde luego los planteles educativos municipales y particulares—, “nunca fue expropiado ni nada semejante”. (Ornelas, en prensa: 9).¹⁷ El gobierno central, en efecto, nunca federalizó la educación estatal, en el sentido de centralizarla bajo su égida. Sin embargo, cuando ciertos estados solicitaron explícitamente la intervención de la federación, como lo señala Engracia Loyo, entonces la SEP se hizo cargo de las escuelas estatales. Sólo en estos casos, la federación intervino. De ahí que, a decir de Ornelas, no existió jamás la necesidad de expropiar la educación, sino que se construyeron planteles nuevos federales a todo lo largo y ancho del país.¹⁸ Ésta era una forma, indirecta si se quiere, de federalizar la educación.¹⁹

17. “Según la evidencia histórica disponible, las escuelas y seminarios católicos que se clausuraron durante la Cristiada, no se los apropió el gobierno; fueron reabiertos tiempo después de terminado el conflicto” (Ornelas, en prensa: 9).

18. Resulta interesante contrastar las perspectivas que tienen Carlos Ornelas y Engracia Loyo sobre el desarrollo educativo de las últimas décadas en México, pues mientras él afirma que la federación “nunca expropió nada”, ella sostiene que “a petición de algunos estados, la federación se hizo cargo” de determinados sistemas estatales de educación. Pese a las diferencias, lo que queda claro es que para 1977, la federación controlaba desde la capital a más de 50 mil planteles y 300 mil maestros (véase Reyes, 1988).

19. Lo cierto es que los estados, debido a su precaria situación financiera, recurrieron a la federación en busca de auxilio. El gobierno central, en su propósito de llevar educación por sí mismo a todos los mexicanos, accedió a encargarse de las escuelas estatales. De ahí que al momento de la firma del ANMEB existieran sistemas estatales de educación tan diferentes entre sí.

El resultado de esta estrategia de crecimiento en paralelo no se hizo esperar: los centros escolares dependientes de la SEP pronto superaron en número a los estatales en casi todas las entidades federativas del país; en algunos estados prácticamente desapareció el sistema estatal de educación, aunque en otros sucedió de manera menos grave, lo que quedó en el mejor de los casos fue un número semejante de educandos en uno y otro sistema. Salvo contadas excepciones, la presencia educativa federal devino en omnipresencia.²⁰ Así, de forma paralela y, en cierto modo, silenciosa, el gobierno central se apropió del espacio educativo de los estados por medio de un impresionante crecimiento de la infraestructura educativa, que terminó por opacar a los sistemas de educación básica de los gobiernos estatales.²¹

Este desmedido crecimiento educativo federal, en muchos casos al margen de la planeación y coordinación con los estados, desmotivó a las autoridades educativas estatales. Y no sólo eso: un efecto colateral de esta estrategia delineada desde la SEP fue la marginación paulatina de las secretarías de Educación de los estados del diseño de la política educativa nacional. Incluso, en ciertas ocasiones, el crecimiento educativo respondía más a las presiones políticas y sindicales del centro que a las necesidades educativas de las regiones, lo que resultaba en un crecimiento errático y hasta absurdo; escuelas inaccesibles por remotas, inapropiadas para determinado clima o

20. Jalisco, si cabe la referencia, fue uno de los pocos estados que, junto con Nuevo León, Veracruz y el Estado de México, resistieron el embate federalizador, sosteniendo y acrecentando su propio subsistema estatal de educación.

21. Además de contar con una mejor infraestructura educativa, el sistema educativo federal ofrecía, en muchos casos, mejores sueldos, prestaciones y perspectivas sindicales para los maestros. Esto convertía a las plazas docentes federales en plazas de primera frente a las estatales, lo que no se veía reflejado, paradójicamente, en un mejor rendimiento de las escuelas federales con respecto a las estatales. Para el caso de Jalisco, como en el de otros estados ricos, el subsistema estatal de educación era, sin embargo, el que mejor pagaba a sus maestros, por estar por arriba de la media nacional de los salarios federales. Así, para el caso específico de Jalisco, los normalistas preferían optar por las escuelas estatales antes que por las federales, no sólo por los niveles de percepción sino también porque las escuelas estatales eran fundamentalmente urbanas, mientras que las federales podían ser rurales, lo cual suponía una condicionante de adversidad adicional en contra del subsistema federal. Esto se debió, sobre todo, a que la sección 47 del SNTE históricamente estuvo vinculada al gobierno del estado, lo que le permitió acceder a condiciones laborales ventajosas frente a su contraparte, la sección 16 del sindicato correspondiente a los maestros federales (véase Chavoya, 1995).

simplemente sin terminar de construir, eran algunos casos de los extremos a que se llegaba en el sistema educativo. Fue así como la educación dejó de ser una prioridad para las entidades federativas, convirtiéndose *de facto* en una tarea nacional que correspondía, por tanto, al gobierno federal antes que a cualquier otro orden de gobierno; cuando menos así lo percibían algunas autoridades educativas estatales.²²

Entonces, a finales de la década de los setenta, fue cuando el sistema educativo mexicano alcanzó su máxima expresión centralista y Reyes Heróles lo bautizó como "elefante artrítico". Las cifras y datos que documentan estos grados de centralización son por demás elocuentes e, incluso, hasta absurdos. Un ejemplo ilustrativo: "la nómina para pagar a 600 mil profesores se elaboraba de manera centralizada, los cheques se distribuían desde la ciudad de México. Un profesor de nuevo ingreso tenía que esperar un año para recibir su primer pago" (Juan Prawda. "Educational decentralization in Latin America", Banco Mundial, marzo de 1992, citado en Pardo, en prensa: 25). No podía ser de otra manera si para 1977 se administraba desde la capital del país a 50 mil planteles educativos que atendían a cerca de 11 millones de educandos (Reyes, 1988: 112). De ahí que tanto Yolanda de los Reyes y María del Carmen Pardo coincidan en señalar que la eficiencia educativa se haya convertido, durante los años setenta, en el criterio rector, quedando de lado, tácitamente, el de la calidad.²³

Este centralismo, además de hacer inoperante al sistema, iba en detrimento de la calidad de la educación. La preocupación fundamental de las autoridades era hacer crecer los servicios, relegando los aspectos cualitativos. Las direcciones generales responsables de los distintos nive-

22. Guillermo Reyes Robles reconoció que a pesar de los esfuerzos estatales en materia educativa, era la federación la que en última instancia "se hacía cargo de la parte más onerosa". Habría que incorporar a esta percepción, que el estado de Jalisco ha sido una de las pocas entidades con un sistema estatal de educación equiparable al federal, y aun en este caso, como en otros, la federación era quien se hacía cargo de la mayor parte de la educación en la entidad (entrevista con Guillermo Reyes Robles, ex secretario de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco en el periodo de marzo de 1994 a febrero de 1995).

23. A grandes rasgos, por eficiencia educativa debe entenderse fundamentalmente eficiencia terminal y por calidad, aprovechamiento escolar y calidad en el aprendizaje.

les educativos dedicaban más tiempo a resolver problemas administrativos que a normar aspectos académicos y técnicos de la educación (Reyes, 1988: 112).

En efecto, el énfasis de aquel periodo estuvo en los criterios de eficiencia: tanto en el de cobertura como en el de eficiencia terminal. La calidad no constituía una preocupación de las autoridades educativas de entonces. Cuando menos no de manera prioritaria. Los graves problemas que aquejaban a la educación en México hacían de la eficiencia —entendida como la manera de resolver de forma inmediata los obstáculos administrativos— el criterio rector de la política educativa nacional y, en consecuencia, la estatal. No podía ser de otra forma: frente a un aparato burocrático tan ineficiente, que llegó a extremos de irracionalidad administrativa como el de nombrar un representante por cada dirección general de la secretaría, hasta el absurdo de contar en algunos estados la cifra de 17 representantes de distintas áreas de la SEP, que se reportaban directamente con sus superiores en la capital del país sin coordinarse entre sí.

Llegar al mayor número de niños mexicanos y garantizarles su permanencia en la escuela hasta concluir la primaria fueron los objetivos centrales del intento desconcentrador de los setenta.²⁴ Un intento que si bien perseguía uno de los principios educativos más loables, el de la equidad, descuidaba otro no menos importante: el de la calidad educativa. Por construir una escuela nueva se olvidaba otra ya construida que requería de, por ejemplo, gises. Predominaba entre las autoridades educativas la creencia de que la mejoría de la educación nacional residía en que, a mayor cobertura, habría un mayor acceso a la educación y, en consecuencia, más mexicanos recibirían instrucción formal; lo que era, dicho sea de paso, del todo cierto. No hay que olvidar que los años setenta eran tiempos de un explosivo crecimiento demográfico, que obligaba al gobierno a atender a una demanda creciente.

Sin embargo, este acceso a la educación ilimitado para todo mexicano en el territorio nacional, que procuraba ofrecer esta "política de cobertu-

24. En 1981, por primera vez en la historia de México, se ofreció educación primaria a todos los niños del país. Un logro impresionante en términos de cobertura, en un país con una geografía tan accidentada y con una población infantil de 15 millones (Reyes, 1988: 116).

ra", no garantizaba la calidad. Ni tampoco la eficiencia terminal, que se perseguía como propósito, garantizaba el aprendizaje correcto de los contenidos establecidos para los estudios de primaria al término del sexto grado.

Los "resultados silenciosamente catastróficos" en la educación, como los nombra Gilberto Guevara Niebla, no se hicieron esperar: a pesar de haberse alcanzado la cobertura educativa casi total, la deserción y, de manera más acentuada, el deterioro en la calidad del aprendizaje se agudizaron a inicios de los años ochenta.²⁵ Cada vez más niños mexicanos ingresaban a la escuela, pero pocos concluían la primaria.²⁶ Y de esos pocos que concluían sus estudios elementales, aún menos eran los que realmente sabían sumar y restar, leer y escribir. Pese a la "notable asistencia a la escuela", México no había dejado de ser "un país de reprobados", como lo bautizó el mismo Guevara Niebla en un artículo publicado a inicios de los noventa (Guevara Niebla, 1991).

Durante la primera etapa de desconcentración administrativa de la educación, que coincide con lo que Merino Huerta ha llamado también la "etapa de coordinación", se fincaron importantes bases para los sucesivos intentos descentralizadores de la educación.²⁷ Se construyeron los cimientos de lo que dos décadas más tarde, en 1992, se daría a conocer como la federalización educativa.

Durante esta primera etapa de reforma educativa no se hablaba tanto de descentralizar como de desconcentrar la educación nacional. No obstante

25. "En 1982 el país logró alcanzar una capacidad de atención a la demanda cercana al 100% y cuenta con el número suficiente de escuelas, aulas y maestros para atender a toda la población que demanda este nivel educativo [primaria]" (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Coplamar. *Necesidades esenciales de México, Educación, Siglo XXI*, México, citado en Pardo, en prensa: 25).

26. Cabe mencionar que durante el segundo ejercicio de votaciones infantiles del país, llevado a cabo durante las elecciones locales de 1997 en Jalisco por el Consejo Estatal Electoral, la opción educativa más votada, con amplio margen, fue justamente la de "ingresar, permanecer y concluir la escuela" (Consejo Electoral del Estado de Jalisco, 1998).

27. "Aquella primera fase, la etapa de coordinación, fue pues de una indiscutible trascendencia. Sus ecos todavía perduran, pero no fue una etapa de descentralización propiamente dicha" (Merino Huerta, 1996: 381). Esta etapa inició, en términos de coordinación fiscal, en dos fechas cercanas: en 1971, con la creación del primer Comité Promotor del Desarrollo en el estado de Yucatán, y en 1973, con la firma del primer Convenio de Coordinación Fiscal.

su limitado alcance, abrió lo que hasta entonces no tenía plena cabida en el federalismo mexicano: las relaciones intergubernamentales. Como resultado sobre todo de la desconcentración de funciones a las delegaciones federales en los estados, hacia finales de la década de los setenta se produjo una interacción mucho más estrecha y dinámica entre las autoridades educativas federal y estatales.²⁸ La razón era obvia: para prestar servicios educativos en un mismo territorio, había que coordinarse, más cuando se trata de una facultad del Estado entendida como una atribución correspondiente a los tres órdenes de gobierno.²⁹

Al principio, las relaciones fueron marcadamente entre los órdenes de gobierno federal y estatales. Pasaron algunos años antes de que, con la obligatoriedad de la planeación del desarrollo y la reforma al artículo 115 constitucional, los gobiernos municipales fueran plenamente incluidos en la elaboración de las políticas, pero aún sin tocar de lleno la política educativa. De ahí que se pueda apuntar, como tarea pendiente, que la educación es un tema prioritario de la agenda de las relaciones intergubernamentales de México. El gobierno de todos los días aún no es "el gobierno de las escuelas", como sucede con las autoridades municipales en otros países.

Sin embargo, también hubo importantes avances en el largo tránsito hacia la descentralización de la educación. En efecto, como resultado del proceso de planeación integral, hacia 1976 la SEP organizó su acción educativa y cultural, en torno a cinco objetivos y 53 programas, cada uno con me-

28. Habría que apuntar que la mayoría de los ayuntamientos del país no cuentan con autoridades educativas (jefaturas o directorados responsables de educación), debido, fundamentalmente, a la precaria situación en que se encuentran los municipios. Pero también debido a que el artículo 115 constitucional no contempla la labor educativa como una facultad básica de los municipios, a pesar de que el artículo tercero constitucional señala que la educación es responsabilidad tanto de la federación y los estados como del municipio, y que la Ley General de Educación abre importantes espacios en la educación al municipio. De ahí que sólo los grandes ayuntamientos, de manera predominante urbanos, tengan instancias encargadas de la educación, que realizan funciones sobre todo de gestoría y mantenimiento.

29. "Bastaba firmar acuerdos para crear nuevos espacios de relación conjunta [...] Sobre esa base se iniciaron los primeros procesos deliberados de descentralización en materia de educación y salud. En el primer caso, el camino de la coordinación sirvió para que el gobierno nacional promoviera la firma de acuerdos intergubernamentales que, entre 1983 y 1987, llevaron al establecimiento de políticas homogéneas de educación básica y normal en todos los estados" (Merino Huerta, 1996: 384).

tas específicas. Un plan de acción que por primera vez concebía al sistema educativo nacional como un sistema integral e interrelacionado, que no podía ser reformado sino en su conjunto.³⁰ No obstante las virtudes de un proyecto educativo integral, desde la capital del país no era posible alcanzar los objetivos propuestos ni desarrollar los programas establecidos: era necesario modificar el aparato administrativo de la educación. Fue así como hacia finales de los años setenta el gobierno central se percató de la necesidad de descentralizar la educación.³¹

Con el establecimiento, en 1978, de 31 delegaciones generales de la SEP en los estados, superpuestas a las oficinas tradicionales que ya existían, fue como arrancó el proceso de desconcentración educativa.³² La tarea no fue fácil, se tuvieron que cambiar hábitos, romper inercias y modificar reglas en el anquilosado sistema educativo. El primer paso, después de haber creado las delegaciones, fue nombrar delegados generales que coordinaran a las decenas de burócratas de la secretaría en cada estado y que representarían a la federación ante el gobierno estatal, para avanzar en la desconcentración de los servicios educativos.³³

Cuatro años después, para 1982, las delegaciones federales operaban casi completamente los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, indígena, especial, física, secundaria, normal y para adultos. En cuanto al resto de las modalidades educativas, existieron varios intentos por descentralizarlas, pero las autoridades educativas centrales optaron por consolidar

30. El primer plan nacional de educación fue elaborado por el entonces secretario de Educación Pública, Porfirio Muñoz Ledo, en la primera parte del sexenio de José López Portillo. A partir de entonces, cada administración presidencial ha elaborado un plan específico para la educación como documento rector de las políticas educativas del sexenio.

31. Durante la década de los setenta, la desconcentración era considerada como un instrumento para lograr la racionalidad administrativa, eje del discurso reformista de la administración pública federal durante el gobierno lopezportillista. Para mayor profundidad acerca de las reformas a la administración pública, véase Pardo, 1990.

32. Las nuevas delegaciones federales en los estados se proponían acelerar la ampliación de los servicios educativos y buscar el equilibrio de los mismos en los estados, adecuar el sistema a las necesidades de cada región sin perder por ello el carácter nacional, fortalecer el federalismo, etcétera (Arnaut, en prensa: 78-82).

33. Por "desconcentración educativa" se entendía "acercar el poder de decisión y solución de problemas al lugar mismo donde se prestan los servicios" (Reyes, 1988: 113).

la desconcentración de la educación básica e iniciarla en algunos organismos y entidades paraestatales del sector educativo.³⁴

Si bien la educación federal había sido desconcentrada e integrada en una sola oficina regional en cada una de las 31 entidades federativas del país, también es cierto que la desconcentración produjo efectos disfuncionales: la burocracia educativa creció de forma desmedida en las delegaciones, sin disminuir en las oficinas centrales.³⁵ Sin embargo, en términos sindicales, la desconcentración logró recuperar para la SEP importantes espacios que el magisterio había ocupado dentro de la burocracia educativa, convirtiéndolos en "cargos de confianza" y designados por las autoridades superiores de educación. La contestación del sindicato a la embestida desconcentradora no fue menos fuerte: obstaculizó, por medio de sus recursos organizacionales, informativos y políticos, el funcionamiento de las delegaciones y presionó hasta obtener el control de ciertos puestos clave dentro de las nuevas instancias federales en los estados.

Lo tardío de la instrumentación de la política desconcentradora, aunado a las dificultades de fin de sexenio, obligó a ambas partes a adoptar una actitud reconciliadora que concluyó en negociaciones más reales que formales de los espacios políticos en la educación. A pesar de que "la desconcentración también produjo una recentralización de las funciones normativas y de decisión para hacer frente al sindicato" (Reyes, 1986: 112), este intento constituyó un significativo avance que, a pesar de las limitaciones que la propia desconcentración supuso, sentó las bases para los subsiguientes intentos por descentralizar la educación: logró reordenar al sistema educativo federal en los estados. El éxito parcial de la desconcentración, o mejor dicho, el no fracaso de la política desconcentradora se debió precisamente al incumplimiento de los objetivos iniciales. Se logró eficacia, mas no eficiencia y racionalidad en la prestación de los servicios educativos; en otras palabras: se logró más, pero no con menos.

34. La otra parte que integra el sistema educativo federal está compuesta por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y asociaciones civiles, los cuales fueron reagrupados por subsectores educativos según su función, al tiempo que algunos fueron desconcentrados, como el Consejo Nacional de Fomento Educativo, el Instituto Nacional de Educación para Adultos, el Instituto Nacional Indigenista, entre otros.

35. Un logro importante de la desconcentración fue integrar físicamente en una misma oficina a los diferentes delegados de la SEP, en los llamados "centros SEP", asentados en cada una de las capitales de los estados.

La descentralización educativa por decreto: avances inconclusos durante los inicios de la década de los ochenta

Después del auge vino la crisis. Y con la crisis, el cambio de administración de diciembre de 1982, que desde su inicio planteó el tema de la descentralización como un asunto de prioridad nacional. La descentralización de la vida nacional pareció adquirir por momentos un carácter de política de Estado. Ya no bastaba con desconcentrar funciones a las delegaciones de las secretarías en los estados: era necesario descentralizar en el más estricto sentido del término, es decir, transferir responsabilidades y decisiones de uno a otro orden de gobierno. Así, en 1984 se puso en marcha el Programa Nacional de Descentralización, que descansaba jurídicamente en el Decreto Presidencial para la Descentralización de la Vida Nacional.³⁶ Incluso desde inicios del sexenio, ya en 1983, mediante otro decreto presidencial que facultó a la SEP para firmar acuerdos con los gobiernos de los estados, se establecieron comités consultivos para la descentralización educativa, que tenían como propósito delinear la estrategia que seguirían las autoridades educativas federales para descentralizar la educación bajo la batuta de un nuevo secretario del ramo: Jesús Reyes Heróles. A diferencia de la desconcentración durante la administración de la abundancia, corrían tiempos de crisis en los cuales se tenía que hacer más, o cuando menos lo mismo, con menos.

La crisis de inicios de los años ochenta modificó los arreglos en que se había fincado el modelo de desarrollo estabilizador de las décadas previas: a partir de entonces, el magisterio no tendría plena cabida en el modelo recién inaugurado, a pesar de formar parte del propio sistema como uno de los sindicatos oficiales del régimen. Una contradicción que a partir de entonces marcaría profundamente las relaciones entre ambos actores —gobierno y magisterio—, en donde el SNTE iría perdiendo fuerza política dentro y fuera del partido oficial. El tema de la descentralización educativa, retomado por el presidente Miguel de la Madrid como parte de la "descentralización de la vida nacional", incomodaba a la dirigencia del sindicato. Tácitamente, la propuesta gubernamental para la descentralización educativa evidenciaba algo que era inevitable: la contradicción entre un proyecto

36. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 consideraba a la descentralización de la educación básica y normal como la vía para elevar la eficiencia y la calidad de la educación. El Decreto para la Descentralización de la Vida Nacional fue promulgado por el presidente de la república, Miguel de la Madrid Hurtado, en 1984.

de educación descentralizado, que se apoyaba en los gobiernos de los estados, y un proyecto de magisterio fuertemente centralizado, que era controlado por un comité nacional.

La descentralización educativa delamadridista no puede ser entendida al margen de la crisis económica que azotó al país durante la década de los ochenta. Sólo puede ser explicada en el contexto de la escasez de recursos, que obligó al gobierno a tomar severas medidas de ajuste. En el marco de una restructuración más amplia de un Estado exhausto, la descentralización educativa respondió a la necesidad de racionalizar la administración pública del sector educativo. La salida, entonces, fue la descentralización.

Entre las primeras acciones descentralizadoras de la educación, dictadas por decreto presidencial, destaca la creación, en cada estado de la república, de un Consejo Estatal de Educación Pública y de una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública.³⁷ Los procesos de conflicto y negociación expresados en las consultas con el magisterio particularmente, desde el inicio limitaron el alcance del proyecto descentralizador. La puesta en marcha del proceso de descentralización fue modesta: sólo incluyó a los estados en donde el peso de la federación era excesivo (entre 80 y 95%) y que, al mismo tiempo, coincidía con los estados con menor conflicto magisterial y burocrático. Así, de manera desigual y a ritmos distintos, diversas unidades regionales descentralizadoras —los llamados Servicios Coordinados de Educación Pública— se establecieron a lo largo del país. Unidades regionales que, sin embargo, respondían más a una lógica política de intereses en conflicto que a un diseño institucional propio de cada estado de la república.

"La institución soy yo", se decía que Jesús Reyes Heróles lo afirmaba con frecuencia. Tal vez no se equivocó del todo: su presencia en la secretaría era uno de los factores más determinantes que a inicios de los años ochenta hacían de la descentralización educativa un proyecto viable frente al sindicato y a la propia burocracia de la secretaría. Sin embargo, a su muerte en 1985, le siguió un secretario conciliador que no llevó al proyecto descentra-

37. El decreto presidencial del 20 de marzo de 1984 establecía que la SEP continuaría ejerciendo sus facultades normativas y aquéllas referentes al control, la supervisión y la evaluación del sistema educativo nacional, entre otras. Para conocer las facultades que por decreto presidencial se le atribuían a la SEP con motivo de la descentralización educativa, véase Reyes, 1986.

lizador hasta sus últimas consecuencias. Por el contrario, el avance de la descentralización fue menos real que formal: se firmaron acuerdos que nunca se pusieron en práctica y se anunciaron programas que nunca se emprendieron.³⁸ La agudización de la crisis hacia finales del sexenio, aunada a un proyecto cauto en educación por parte de las nuevas autoridades educativas, provocaron que la descentralización dejara de ser una prioridad nacional, como se había anunciado a principios de la administración delamadridista.³⁹ Así, la descentralización se detuvo, con el propósito de acercar a uno de los aliados más numerosos del régimen: el sindicato de maestros de México. A tal grado se había detenido la descentralización que, hacia finales del sexenio, la Comisión de Inventarios de Muebles e Inmuebles para la Descentralización Educativa aún no había terminado de inventariar lo que la descentralización debía transferir a los gobiernos estatales. Todavía en 1987 no se conocía con precisión los bienes inmuebles con que contaba la SEP.

No fueron pocos los factores que truncaron el proceso descentralizador delamadridista. La reorganización burocrática, las dificultades operativas de los servicios coordinados, la disidencia sindical y, sobre todo, el contexto prelectoral, provocaron un viraje de nuevo hacia la reconciliación interburocrática.⁴⁰ Esta coyuntura de retirada por parte de las autoridades educativas federales fue, según Yolanda de los Reyes, aprovechada por el sindicato para recuperar espacios perdidos (véase Reyes, 1986). Había una razón de peso para evitar el enfrentamiento con el magisterio: la carencia de un proyecto educativo y político alternativo para prescindir de las estructuras tradicionales de apoyo al régimen, como lo era el SNTE.⁴¹

38. Entre los principales resultados que De los Reyes señala, destaca el hecho de que los sistemas educativos seguían funcionando paralelamente; la nueva normatividad aún no se aprobaba en los estados; el ingreso de docentes seguía siendo por la vía federal; etcétera (Reyes, 1986).

39. Miguel González Avelar, el entonces secretario de Educación Pública, buscó un acercamiento con el sindicato, ante las elecciones presidenciales de 1988.

40. Entre otras dificultades a las que se enfrentaba el proceso descentralizador se encuentran la heterogeneidad de los salarios entre niveles de gobierno; prestaciones dispares en las que estaban involucradas varias dependencias (el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, ISSSTE; las clínicas del SNTE; Pensiones de los estados; etc.) Dificultades que serían afrontadas durante la federalización de 1992.

41. Las relaciones entre autoridades educativas y sindicato eran tan tensas, que todavía en 1985 el SNTE no participaba en los consejos educativos, con lo que boicoteaba los

Un actor que se sumó a los procesos descentralizadores de manera tardía fueron los gobiernos de los estados. La actitud inicial de los gobernadores frente al proyecto descentralizador de 1984 fue diversa, si no es que ambigua. Después, una vez iniciada la descentralización, la actitud predominante entre las autoridades educativas estatales era de rechazo. Había razones para oponerse: por una parte, el peso de las negociaciones con uno de los sindicatos más conflictivos recaería en los gobiernos estatales y, por otra, la dependencia financiera frente a la federación se acentuaría aún más.⁴² Este retardo de los gobiernos estatales se repitió, ocho años después, durante 1992, cuando los gobernadores fueron casi avisados de la firma del ANMEB. Pese a la centralidad de los gobiernos de los estados como actores directamente involucrados en los procesos descentralizadores, éstos nunca han participado de forma activa. Su participación ha sido, más bien, reactiva.⁴³

De esta manera, el saldo del penúltimo intento descentralizador de la educación en México es, por decir lo menos, limitado. Es cierto que se continuó avanzando en el largo camino de la descentralización, fincado las bases de lo que sería, al parecer, el último de los intentos descentralizadores del siglo: la federalización educativa de 1992. Pero también es cierto que la descentralización de la década de los años ochenta no sólo tuvo efectos limitados sino también retrocesos. "La década perdida", como se le conoce a los años ochenta en América Latina, también lo fue para México no sólo en términos económicos sino también educativos. La catástrofe económica de los años ochenta no fue peor que "la catástrofe silenciosa" que se gestaba en educación.

trabajos del organismo. Este agravio no se resarciría sino hasta los años noventa, con los incrementos sostenidos a los salarios magisteriales previa firma del ANMEB.

42. Existían antecedentes que hacían poco convincente y atractivo para los gobernadores el proyecto de la descentralización. En el tiempo de la existencia de dos subsistemas educativos paralelos en los estados, se habían suscitado conflictos entre funcionarios y líderes sindicales, que anunciaban un mayor problema en caso de que la descentralización se completara.
43. En términos generales, en materia educativa, los estados de la federación no han tomado iniciativas propias sino que han reaccionado frente a las directrices de la federación. No obstante, existen excepciones que confirman la regla: hay estados que sí han tenido participaciones importantes por iniciativa propia desde la década de los ochenta, como en el caso de la edición de libros de texto en el Estado de México y en Nuevo León.

Apuntes para una recapitulación histórica: tendencias descentralizadoras en una tradición centralista

La descentralización educativa en México no ha sido resultado del reclamo político de los gobiernos locales por obtener más facultades. Ha sido, más bien, el resultado de la creciente necesidad del gobierno central de coordinarse con las autoridades locales para prestar los servicios educativos, que empezaban a presentar síntomas de anquilosamiento, marcadamente desde la década de los sesenta. De modo que la idea de la descentralización de la educación, desde su nacimiento, ha tenido que ver más con lo administrativo que con lo político. Este acento en lo administrativo ha afectado, de manera decisiva, todas las iniciativas descentralizadoras de la educación: desde la primera hasta la más reciente, como se verá a continuación.

La descentralización educativa, no obstante su carácter preponderantemente administrativo, también ha tenido marcados tintes políticos. Al mostrar claros signos de agotamiento el modelo educativo mexicano, la descentralización ha servido de "muro de contención" para detener y canalizar hacia otras instancias las demandas sociales de educación: las delegaciones federales primero y los gobiernos de los estados después. De ahí que la descentralización pueda explicarse también como una medida de gobernación, para contener el conflicto social. Al incorporar a las autoridades subnacionales —hasta ahora únicamente a los estados— en la prestación de los servicios educativos, el gobierno central descargó buena parte de la gestión del conflicto en estas autoridades subnacionales, cuando menos en términos administrativos.⁴⁴

Esta delegación de carácter administrativo, lejos de permitir a los gobiernos estatales jugar un papel protagónico en la elaboración de la política educativa, los ha convertido en meros operadores de los servicios educativos. De suerte que la demanda educativa se canalizó, gracias a la puesta en marcha de la descentralización, por medio de las autoridades estatales de

44. Políticamente, las relaciones con el magisterio se siguieron conduciendo desde el centro entre la SEP y el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. Como se verá más adelante, en el tercer capítulo, en el apartado acerca de las relaciones entre el gobierno del estado de Jalisco y las secciones 16 y 47 del SNTE, parte importante de las relaciones políticas entre el magisterio y las autoridades educativas ya no pasan por el centro, como resultado de la atomización de las negociaciones provocada por la federalización educativa.

educación, lo que ha relevado paulatinamente al gobierno de la república de muchas tareas administrativas. Esto le ha permitido a la federación concentrarse sólo en los aspectos nodales de la política educativa: en su diseño y evaluación, no tanto en su instrumentación. Históricamente, esta estrategia le ha permitido mantener el control sobre la educación.

La tarea asignada a las autoridades educativas locales no les ha sido fácil: ni al principio cuando casi no tenían responsabilidades ni más recientemente cuando las fueron adquiriendo de más en más. La debilidad institucional de las instancias educativas locales se ha convertido, paradójicamente, en uno de los principales obstáculos para la descentralización. De manera que

cuando la descentralización comenzó a plantearse en México como una alternativa plausible, saltó a la vista que la mayor parte de los estados carecía de la infraestructura física, institucional e incluso de recursos humanos suficientes para recibir, con certidumbre, las nuevas responsabilidades que esa descentralización suponía. Hubo entonces que ir más despacio, pues las administraciones públicas estatales y municipales carecían de los medios para atender con verdadera eficacia —como quería el gobierno nacional— asuntos tan relevantes como la educación o la salud de los mexicanos (Merino Huerta, 1996: 376).

Debido a la pobreza institucional de la mayor parte de las autoridades educativas locales del país, ni siquiera la transferencia de responsabilidades administrativas fue tarea fácil.

Frente a esta falta de capacidad institucional de los estados, Merino Huerta señala que el gobierno central buscó reemplazar estas carencias con una serie de reglamentaciones tanto de carácter general como de alcance nacional.⁴⁵ Reglamentos y políticas que se aplicaron por igual en todos los estados de la república, sin considerar las particularidades de cada región. De suer-

45. "Se siguió así una lógica simple: para descentralizar había que diseñar un formato común para todas las entidades. Leyes *ad hoc* que tomaban en cuenta la participación creciente de las administraciones locales, pero que al mismo tiempo partían de un mirador centralista y tendían inevitablemente a la homogeneización [...] [Así, la federación] desde su punto de vista, ayudaba así a crear las instituciones que hacían falta sin complicar la operación administrativa de las decisiones tomadas [...] [desde el centro] Comenzó entonces la descentralización finalmente diseñada en el centro, y auspiciada por la legislación federal" (Merino Huerta, 1996: 377).

te que "los mayores avances de la descentralización así entendida se dieron, en consecuencia, no tanto por el reforzamiento de las instituciones políticas y administrativas de cada uno de los estados o de los municipios, cuanto por la creciente absorción de responsabilidades por parte de las delegaciones regionales del propio gobierno nacional" (Merino Huerta, 1996: 377). Delegaciones que, en muchos estados, llegaron a ser tan grandes como las dependencias del ramo de los propios gobiernos subnacionales, e incluso mayores en algunos casos. Podría decirse, para ejemplificar su presencia, que se trataba de una especie de "gobiernos paralelos" en un mismo territorio.

Esta limitada visión de la descentralización se acerca, hasta la década de los ochenta, mucho más a lo que Brian Smith ha llamado una "administración de campo" o delegacional que a una descentralización propiamente (véase Smith, 1985).⁴⁶ No fue casualidad, apunta Merino Huerta, que

los primeros pasos [de la descentralización] se hayan dado en materias tradicionalmente atendidas por las delegaciones federales de educación y salud que, paulatinamente, se fueron acercando a los servicios prestados en esas mismas materias por los gobiernos de los estados [...] [de suerte que] el gobierno federal optó primero por descentralizarse a sí mismo, para luego reunirse con las administraciones públicas de los estados (Merino Huerta, 1996: 377).

Era más fácil ampliar las delegaciones federales que remodelar las administraciones estatales. La remodelación de las precarias administraciones locales era más costoso que "echar nuevos pisos" a las ya de por sí abultadas delegaciones federales, asentadas en las capitales de los estados.

Desde la óptica del gobierno central, lo que ha importado en materia educativa ha sido acercar la prestación de los servicios educativos a la población. Lo que no ha sido del todo erróneo, si se entiende desde una visión de la nueva gerencia pública.⁴⁷ Acercar el servicio al cliente, en este caso la

46. Smith hace una clara distinción entre las diferentes formas que la descentralización puede adquirir, entre ellas la administración de campo (*field administration*), que no es otra que la delegación de funciones a un órgano del gobierno central asentado en las localidades.

47. Para el australiano Peter Self, uno de los estudiosos más representativos de la escuela de la *nueva gerencia pública* (*the new public management school*), en ciertos servicios públicos, como la educación, no importa tanto el tipo de autoridad que los provea cuanto que su provisión esté asegurada de antemano (Self, 1992).

educación a la población estudiantil, ha sido propósito de un Estado preocupado más por la cobertura que por la calidad. De suerte que la forma de lograrlo ha sido considerada un asunto menor, que hasta recientes fechas ha empezado a preocupar al gobierno central (véase Maia, 1992).⁴⁸

48. Al igual que en el resto de América Latina, la descentralización —en los diferentes quehaceres gubernamentales, incluido el educativo— respondió a la necesidad de una mayor coordinación con las instancias locales de gobierno para hacer frente a la crisis que azotaba la región. Una reacción por demás tardía que buscaba revertir un centralismo que durante décadas había concentrado excesivamente funciones en los gobiernos centrales de las naciones latinoamericanas. La crisis del modelo de administración pública había provocado, ya desde la década de los setenta, una reacción descentralizadora que recorría tanto países como políticas en toda América Latina.

Capítulo III

*La descentralización
centralizadora de la educación:
revisión de algunos aspectos
básicos de la federalización
educativa en México y Jalisco*

El eje de la escuela es el maestro, el de la enseñanza toda es el niño.
JOSÉ VASCONCELOS

No hay otra forma de descubrir qué es lo verdaderamente educativo
sino continuando con el acto educativo mismo.
JOHN DEWEY

La federación salió en busca de los estados. Fue el gobierno federal quien propuso y convenció a los gobiernos estatales de la necesidad de descentralizar la educación básica, mediante la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) de 1992. De ahí que la federalización educativa, propuesta a principios de los noventa, se inscriba dentro del discurso del nuevo federalismo (Zedillo, 1995). Un discurso que provino de la federación, no de los estados. Y en esto, el sentido, o mejor dicho, la procedencia del discurso, delineó el tipo de federalización de que se trataría, desde el origen mismo de la iniciativa. Sin embargo, hay que reconocerlo: se trató de la primera propuesta descentralizadora de largo alcance después de los cambios y reformas de una década atrás, que se vieron truncados, entre otras razones, por la crisis de los ochenta. En un país con una cultura centralista tan arraigada como el nuestro, en la que las autoridades subnacionales no se han caracterizado por sus iniciativas, la propuesta federalizadora surgió de donde la vasta mayoría de iniciativas descentralizadoras han provenido: del centro. Aquí cabe hacer la primera anotación del carácter de la federalización: de acuerdo con Enrique Cabrero, si el origen de la iniciativa descentralizadora parte del centro, ésta tendrá un alcance limitado y un carácter preponderantemente administrativo.

En lo que toca a educación, lo novedoso del "nuevo federalismo" educativo podría estar, como lo sugiere Carlos Ornelas, en que

a la noción de autonomía —cara del viejo federalismo— opone la de concurrencia. En lugar de tener una división clara de competencias y atribuciones —o aun teniéndola— subyace la idea de que cooperar y concurrir a la prestación de un servicio público, a la organización política y a la aplicación de las leyes, es más importante que la autonomía en la toma de decisiones. En esa concurrencia se preserva la supremacía del poder central por sobre los regionales (Ornelas, en prensa: 16).

En efecto, a pesar del predominio del centro, lo cierto es que la federalización educativa de los noventa abrió por completo la educación al juego de las relaciones intergubernamentales, convirtiéndola en una tarea cooperativa entre federación y estados. De ahí que, como se apuntó en la introducción, la perspectiva de dichas relaciones resulte útil para el estudio de la federalización educativa de los noventa.

Carlos Ornelas asegura que no hay explicaciones oficiales suficientes de las razones que motivaron al gobierno a llevar a cabo la descentralización educativa (Ornelas: en prensa: 7). Tiene razón en parte: la exposición de motivos del ANMEB y el debate público en torno a la federalización fueron francamente pobres si se comparan con la riqueza del tema. Sobre todo por la falta de inclusión de unos de los interlocutores que se verían más afectados con la federalización: los gobiernos de los estados. Sin embargo, habría que matizar esta falta de explicaciones a la luz de la estrategia argumentativa del gobierno central durante la firma del ANMEB de 1992. Las posibles implicaciones políticas de un debate abierto sobre el futuro de la educación o el posible enturbiamiento de las negociaciones con el magisterio pudieron haber sido razones suficientes para no dar mayores explicaciones a la opinión pública. En tanto la iniciativa surgió del centro, también de las autoridades federales provino la agenda con que se llevaron a cabo los acuerdos del ANMEB.

Por otra parte, se trataba de un asunto por demás discutido, lo que de alguna manera cubría ese vacío que Ornelas señala.¹ En cualquier caso, lo

1. En efecto, el tema de la descentralización educativa en México no es nuevo. Basta con revisar la abundante literatura que existe al respecto, previa a la federalización de 1992, para darse cuenta. Véase el número especial de *El Cotidiano*, publicación

cierto es que el debate, agotado poco tiempo después de haberse emprendido la federalización de 1992, debió haberse continuado, entre otras razones, para evaluar no tanto la transferencia de la administración educativa a los estados cuanto la integración y consolidación de los sistemas estatales de educación. La firma del ANMEB de 1992 no concluyó la descentralización educativa: fue su punto de partida. Incluso se podría decir que los preparativos para la federalización de los noventa en realidad se iniciaron mucho antes, hacia finales de la década pasada, durante los primeros años de la administración de Carlos Salinas de Gortari.

Para retomar el proyecto descentralizador de la educación básica y normal —abandonado desde 1985, año del terremoto—, el gobierno federal realizó diversas acciones enmarcadas en la denominada “modernización del Estado y de la educación” (véase Miranda, 1992).² Por su incidencia como parte de los preparativos para la federalización destaca la planeación educativa conjunta en los estados de la república que coordinó la Secretaría de Educación Pública (SEP). De acuerdo con Francisco Miranda, como parte de los preparativos para lo que sería el proyecto de la federalización educativa, la SEP coordinó la formulación de programas estatales únicos para la modernización educativa, con el propósito de “incorporar tanto las acciones federales como las estatales en el marco de un todo congruente”, que fuera homogeneizando las políticas educativas frente al nuevo federalismo educativo;³ además, los gobiernos de los estados se vieron obligados a firmar un convenio con la federación en un formato único, mismo para todas las entidades, el cual tuvieron que adecuar por medio de otros acuerdos particulares.

trimestral de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, dedicado a la modernización educativa, publicado en octubre de 1992.

2. Entre las acciones concretas cabe enunciar las siguientes: los enlaces federación-estados de apoyo y coordinación para la federalización; la creación de las unidades interdisciplinarias de asesoría de la Secretaría de Educación Pública (SEP); la elaboración de diagnósticos educativos por entidad; compatibilización y actualización de datos sobre las transferencias; presupuestación del gasto corriente y de inversión de los mecanismos de transferencias, entre otros.
3. “La Subsecretaría de Coordinación Educativa [...] partió de una justificación jurídica derivada de los postulados del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la cual se explicitaba el poderío federal para conducir las tareas nacionales prioritarias [de suerte que] en una muestra enorme de control se obtuvieron 31 programas estatales” (Miranda, 1992: 25).

Con el terreno allanado, el 18 de mayo de 1992 se firmó el ANMEB. Un acuerdo que, a decir de uno de sus arquitectos, Esteban Moctezuma, se inscribía en

un esquema más amplio, diferente, con mayor alcance y significado: el federalismo educativo, que no se circunscribe al mero hecho administrativo de transferir recursos y funciones [a los estados] sino al compromiso de las diversas partes que integran la federación para hacerse cargo de la prestación de los servicios educativos (Moctezuma Barragán, 1994: 106).⁴

Un año más tarde, en 1993, se publicó la Ley General de Educación, una nueva legislación en materia educativa que reglamentaba al artículo tercero constitucional y daba un sustento jurídico a lo que el ANMEB había delineado desde su puesta en marcha un año antes. Así, una vez firmado éste y promulgada la nueva ley, la federalización estaba completa. Conviene así analizar lo que esto supuso, a la luz de la definición que el propio Moctezuma Barragán hace del federalismo educativo mexicano.

Diagnóstico educativo y contexto político en Jalisco: una rica entidad pobre en educación

Por medio de un convenio anexo, en el marco de la firma del Acuerdo, el gobierno del estado de Jalisco asumió no únicamente los servicios de educación básica y normal, sino también los de educación inicial, indígena, física, entre otras. La transferencia incluyó 26,795 plazas de docentes, 6,133 puestos administrativos, 4,661 bienes inmuebles y 744,000 millones de viejos pesos, de los cuales 97% del presupuesto era aplicable a gasto corriente, es decir a nómina, y el resto para gastos de operación. Pero además de la transferencia que obligaba a los gobiernos a aprender sobre la marcha, en Jalisco se había producido un cambio de gobierno apenas un mes antes. En efecto, con las explosiones del 22 de abril, el gobernador del estado, Guillermo Cosío Vidaurri, había tenido que renunciar a causa de las fuertes presio-

4. Cabe añadir que de acuerdo con datos oficiales, se realizaron consultas previas a la firma y se recogieron alrededor de 65 mil propuestas, que fueron estudiadas en 1,472 foros a lo largo del país por el Consejo Nacional Técnico de la Educación en el mismo año 1992.

nes ciudadanas que generó la negligencia de las autoridades respecto del incidente. El gobernador interino, Carlos Rivera Aceves, aun cuando provenía de las filas priistas, nombró a un nuevo gabinete estatal, incluyendo desde luego al secretario de Educación. Más como resultado de las negociaciones entre grupos al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que como una invitación del propio gobernador, Eugenio Ruiz Orozco asumió la secretaría a escasas semanas de la firma del Acuerdo. Jalisco había cambiado de titular del ramo con la firma del ANMEB en ciernes. Sin embargo, el nuevo secretario, Ruiz Orozco, además de que contaba con una amplia experiencia en el gobierno del estado, era normalista, lo que le dio mucha tranquilidad al magisterio.⁵

La estrategia para el recibimiento de los servicios educativos fue, en consecuencia, dispareja. No podía ser uniforme como lo hubiera querido la federación, pues únicamente cinco estados estaban preparados para recibir lo que se transferiría dentro de la estructura existente.⁶ En los otros 26 estados, como en Jalisco, se crearon estructuras *ad hoc* para recibir los servicios educativos: organismos descentralizados de los gobiernos estatales que, se suponía, serían instancias temporales que se fusionarían a la estructura formal de las secretarías o departamentos de educación de los gobiernos de los estados; instancias de transición que servirían de soporte para recibir lo transferido, pero que desaparecerían una vez asimilada la administración educativa de los "antiguos" servicios federales de educación. Sin embargo, a más de ocho años de la firma del ANMEB, en la mayoría de los estados estas "estructuras eventuales" parecen convertidas en órganos permanentes: los

-
5. Eugenio Ruiz Orozco había sido presidente municipal de Guadalajara y secretario general de Gobierno, entre otros cargos. Como egresado de la Escuela Normal y ex funcionario de la propia secretaría, Ruiz Orozco conocía el sistema educativo estatal, lo que le facilitó asumir el mando en poco tiempo. Sin embargo, no duraría mucho en su cargo, pues renunció a los dos años, en marzo de 1994, para hacer campaña por el Senado, primero, y por la gubernatura, después. Es uno de los ex secretarios con mayor influencia dentro del aparato burocrático de la educación y del propio sindicato, con "gentes que todavía le responden" (entrevista con funcionarios de la Secretaría de Educación, realizada en febrero de 1999).
 6. Los cinco estados de la república preparados eran: Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Jalisco, al igual que el resto de los estados, no se encontraba preparado en lo absoluto. De acuerdo con ex funcionarios de la Secretaría de Educación del estado, "Jalisco tuvo que realizar un esfuerzo enorme" para la federalización (entrevista con Guillermo Reyes Robles, realizada en febrero de 1999).

subsistemas, aunque integrados más en el papel que en la realidad, y el de Jalisco no es la excepción, de manera que éste sigue siendo el mayor reto del sistema educativo estatal, al igual que el de muchas otras entidades de la república.

En la mayoría de los estados, como en Jalisco, el personal no pasó directamente a la dependencia de los gobiernos estatales sino a la de los organismos públicos descentralizados creados para ese fin. De ese modo, la descentralización ganó tiempo, con el propósito de crear mejores bases políticas y jurídicas para la integración de los nuevos recursos materiales y personales transferidos; además, se evitaba así la rápida integración del magisterio federalizado al ámbito sindical, laboral y político de los estados, que tal vez hubiera sido traumático de haberse intentado pronto. Para decirlo en la jerga educativa local, se trató de un "mecanismo puente" para amortiguar el golpe que significó el traspaso de la educación. Los primeros tres años de gestión educativa una vez descentralizada la educación, transcurrieron sin mayores avances.

Después de la transferencia vino la alternancia política. En las elecciones locales de febrero de 1995, el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la gubernatura de Jalisco.⁷ La alternancia detuvo casi por completo los trabajos en educación. Los avances hacia la integración, después de casi tres años de transferidos los servicios educativos, no sirvieron de mucho al gobierno entrante, que los primeros años tuvo que dedicarse a reordenar la administración educativa que había heredado. Este reordenamiento administrativo, pero sobre todo la construcción de una cordial relación con el sindicato magisterial, requirió de la administración panista parte importante de los primeros años de su gestión, en aras de preparar el terreno para la integración.

En lo que respecta al desarrollo económico del estado, Jalisco es una de las entidades más ricas. Sin embargo, esta riqueza y este desarrollo no llegan a todos los jaliscienses. Por diversas razones, que van desde el déficit en

7. De acuerdo con las encuestas, el PAN encabezó las preferencias hasta enero de 1995, un mes antes de los comicios. Hasta antes de enero, el PRI no sólo había encabezado las encuestas sino que había ganado la elección para el Senado, lo que hizo suponer que retendría el gobierno del estado. Esta inversión un tanto abrupta de las preferencias electorales hacia el cierre de las campañas se debió, de acuerdo con electoralistas locales, al error de diciembre de 1994, sin el cual Jalisco hubiera permanecido en manos del PRI con un margen muy estrecho.

infraestructura escolar, la obsolescencia y la falta de material didáctico, la escasa utilización de nuevas tecnologías educativas, la baja profesionalización de los docentes, hasta la insuficiencia de recursos financieros, lo cierto es que en términos educativos Jalisco no es mucho más rico ni desarrollado que el resto de los estados del país. El estado muestra un desigual desarrollo de los diferentes niveles y modalidades educativas, que se manifiesta en un alto número de analfabetas distribuidos geográficamente de manera desigual. En Jalisco existen entre dos y medio y tres millones de personas mayores de 15 años que no completaron su educación básica, de las cuales alrededor de 300 mil son analfabetas. De manera que el rezago educativo en el estado es de aproximadamente 56% de la población con más de 15 años, a los que anualmente se suman alrededor de 30 mil jaliscienses más (Muñoz Izquierdo, citado en Chavoya, Reynaga y Hernández, 1997).⁸ Esto ha resultado en un promedio de escolaridad que poco corresponde al grado de desarrollo y riqueza de la entidad: 7.7 grados, lo que significa que el común de los jaliscienses tiene apenas la enseñanza primaria y menos de dos años de la secundaria (Chavoya, Reynaga y Hernández, 1997). Una vez reseñado el contexto en el que fue firmado el ANMEB en 1992 y transferidos los servicios educativos a los estados, particularmente en lo que respecta a Jalisco, conviene ahora examinar los cuatro aspectos básicos de la federalización: el reparto de las atribuciones, la distribución del gasto educativo, la participación del sindicato magisterial y la integración de los subsistemas al ámbito estatal de gobierno.

**Lo que se queda y lo que se va:
el inequitativo reparto de las atribuciones
educativas entre la federación y los estados**

El federalismo de la legislación educativa —de carácter general para toda la república, como su nomenclatura lo indica— está, primero, en que sus disposiciones se aplican tanto para entidades particulares como públicas, llá-

8. Los márgenes entre las cifras responden a que se tomaron tanto las de Muñoz Izquierdo como las cifras oficiales del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) aparecidas en el diario *Público* del día 14 de julio de 1999. La variación en este rubro, como en muchos otros, se debe, entre otras razones, no sólo a la falta de confiabilidad en las cifras oficiales sino en la difícil medición de algunos indicadores educativos.

mese gobierno federal, estatal o municipal. Rige por igual a todas las entidades que imparten educación básica en el país, donde las instancias gubernamentales, sin importar su jerarquía, están supeditadas a la Ley General de Educación. En esto hay un acierto sobre la anterior legislación de carácter federal en materia de educación. Sin embargo, su federalismo se confunde con federación, y en la concurrencia de facultades distingue las funciones sustantivas de las adjetivas, dejando las primeras a la federación y las segundas a los estados. Las salvedades a este criterio de distribución *grossa modo* de las atribuciones son más de matiz que de excepción.

Tal es el caso de los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios para toda la república, reservados para la SEP. No obstante, ésta "considerará las opiniones de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación". Pero lo hará, como lo señala el artículo 48 en su segundo párrafo, únicamente "a través del Consejo Nacional de Participación Social".⁹ Con el propósito de que los educandos conozcan mejor la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de las entidades y los municipios donde residen, la legislación permite a las autoridades educativas locales proponer "para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría [de Educación Pública], contenidos regionales". Contenidos que, "sin mengua del carácter nacional de los planes y programas", no contravengan lo dispuesto por la propia secretaría.¹⁰ De acuerdo con el grado de centralización de los componentes de política educativa que Winkler sugiere, en lo que respecta a contenidos

9. A cinco años de haber entrado en vigor la Ley General de Educación, que establece la creación del Consejo Nacional de Participación Social, éste aún no se había establecido. De acuerdo con los integrantes del Observatorio Ciudadano de la Educación, lo preocupante de la falta de instalación del Consejo Nacional es que "las decisiones en torno a los programas de estudio y los asuntos pedagógicos más relevantes, sean tomadas unilateralmente por las autoridades federales" (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999a).

10. Cabe decir que las "sugerencias" de los estados en materia de contenidos educativos son preocupantemente escasas. Para el caso de Jalisco, por ejemplo, existe una sola aportación a los libros de texto desde la aprobación de la Ley General de Educación en 1993. El texto referido es de ciencias sociales de tercer grado del profesor Felipe Plasencia. Aparte de este texto, ningún otro contenido de los llamados regionales ha sido incorporado a los programas educativos oficiales. La experiencia de otros estados con tradición educativa no es muy distinta a la de Jalisco, ya no se diga aquellas entidades sin tradición. El balance de este derecho de los estados es pobre, por decir lo menos.

curriculares, métodos pedagógicos y materiales didácticos (libros de textos), el modelo mexicano resulta altamente centralizado.

Adicionalmente a estos obstáculos para la participación de las autoridades locales y de los particulares en la elaboración de contenidos educativos, también es facultad de la secretaría realizar "revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas a que se refiere el presente artículo para mantenerlos permanentemente actualizados" (Ley General de Educación, artículo 48). Es así como la legislación, después de conceder casi en exclusiva al gobierno central una de las principales facultades en materia de educación, como lo es el diseño de los planes y programas de estudio, sin embargo abre la posibilidad de que los gobiernos estatales, que tienen mucho que aportar al respecto, participen.

La necesidad de contar con planes y programas de estudio para todo el país que garanticen una unidad nacional no está a discusión. La unidad nacional debe prevalecer por encima de las particularidades regionales. Sin embargo, la severidad con la que se plantea en la legislación la posibilidad de contar con contenidos regionales es excesiva. Si de lo que se trata es de ofrecer incentivos, entre las autoridades educativas locales, para la producción de contenidos regionales no alternativos a los contenidos nacionales sino complementarios, la legislación corre el riesgo de producir el efecto contrario: inhibir que las autoridades estatales propongan contenidos que enriquezcan el acervo nacional. Es necesario, por tanto, buscar mecanismos de promoción que impulsen más la producción de contenidos regionales y que al mismo tiempo aseguren el rigor académico establecido en la legislación. Encontrar la unicidad en la diversidad nacional es un reto que tanto autoridades educativas locales como las nacionales tienen que afrontar. Ésta sigue siendo una de las mayores tareas en cuanto a contenidos educativos se refiere.¹¹

En lo que se refiere a las atribuciones exclusivas de la federación, es facultad de la SEP establecer el calendario aplicable a toda la república; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos; fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación básica; regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica; fijar los requisitos

11. En el sistema norteamericano, por ejemplo, los contenidos curriculares están altamente descentralizados, al grado que los decide el consejo del distrito escolar o el consejo educativo de algún gobierno local.

pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares; regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y equivalencias; llevar un registro nacional de instituciones; fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deben ajustarse los consejos de participación social; realizar la planeación y evaluación globales del sistema; conducir las relaciones internacionales en materia de educación; regular el intercambio académico, cultural y deportivo. Siguiendo a Winkler, de nuevo el modelo educativo mexicano, en lo que se refiere a la organización escolar, resulta centralizado debido a la escasa flexibilidad que las autoridades locales tienen para modificar calendarios, asignar recursos, formular reorganizamientos escolares, etcétera.

De acuerdo con María del Carmen Pardo, otra de las actividades relacionadas directamente con la tarea normativa de la SEP

consiste en el apoyo técnico a los estados, [pues] se hizo evidente [al descentralizar los servicios educativos] la carencia de equipos técnicos a nivel local; los equipos formados y capacitados y el trabajo especializado se hacía en la SEP. A los estados todo llegaba ya hecho (entrevista con funcionarios de la SEP, citada por Pardo, en prensa: 146).

Las atribuciones exclusivas de las autoridades locales de educación son preponderantemente operativas. Se restringen a prestar servicios educativos. Como lo señala la legislación en la materia, en su escueto artículo 13, las dos principales competencias exclusivas de las autoridades educativas locales son, por un lado, la prestación de los servicios de educación en todos los niveles educativos—inicial, básica, indígena, especial y normal, entre otras—y, por el otro, la formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio. La administración de la educación es la única facultad que no se remite a otras consideraciones legales de carácter obligatorio que dicta la federación. Otras facultades también exclusivas de los estados, como las de ajustar el calendario escolar, proponer contenidos regionales o revalidar y otorgar equivalencias de estudios, se remiten a los lineamientos generales y obligatorios que dicta la SEP (véase la Ley General de Educación, artículo 13, párrafos II, III y VI).

La única facultad expresa de carácter decisorio que la legislación le confirió a las autoridades educativas locales fue la de "otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación". No hay más criterio que el que las propias autoridades educativas locales impongan. La

educación que imparten los particulares es regulada ahora por las autoridades educativas de los gobiernos estatales.

Respecto de las atribuciones de carácter concurrente —correspondientes a las autoridades educativas federal y locales—, éstas se refieren a las actividades complementarias que no están expresamente reservadas a una u otra instancia educativa de gobierno.¹² La prestación de servicios educativos "distintos" a los previstos por la propia legislación y no reservados para las autoridades federal o locales, son la materia central de las facultades concurrentes.¹³ Tanto por su ambigüedad como por su amplitud, en la concurrencia recae todo lo que no está expresamente reservado para uno u otro ámbito educativo, por lo que las posibilidades de actuación conjunta de los diferentes gobiernos del país en materia educativa es enorme.

De ahí que la federalización haya abierto por completo la tarea educativa a las relaciones intergubernamentales. Así, a partir del ANMEB de 1992, una materia que ya era concurrente según la Constitución, acentuó su "carácter compartido", precisamente, por medio de este tipo de atribuciones. Lo cierto es que la colaboración entre autoridades no ha logrado, sin embargo, superar los ámbitos tradicionales de la educación para incursionar en servicios educativos "distintos" que la legislación contempla. En otras palabras, las relaciones intergubernamentales en materia educativa se han remitido, al igual que antes de la federalización, a los aspectos técnicos, financieros y de normatividad; no a la promoción, la evaluación y el mejoramiento de la calidad educativa.¹⁴

12. Sorprende que el orden municipal de gobierno aparece contemplado en el apartado correspondiente a las facultades concurrentes en un articulado aparte (véase la Ley General de Educación, artículo 14).

13. Así por ejemplo, una facultad es la de "promover y prestar servicios educativos, distintos a los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales" (Ley General de Educación).

14. Claudia Santizo coincide con el señalamiento acerca de la centralización del ANMEB, planteándolo en términos de que la distribución de competencias acentuó el carácter dual del federalismo: "A partir de la distribución de competencias [...] se puede observar el carácter dual del federalismo educativo; por un lado, el gobierno central es el encargado de mantener la integración del sistema, garantizar un contenido educativo nacional y estándares mínimos de calidad; por el otro, el contenido descentralizador de la política se encuentra en las facultades operativas y administrativas que ejercen los estados" (Santizo, en Cabrero *et al.*, 1997).

Además de la prestación conjunta de servicios, en la concurrencia de facultades es donde las autoridades federal y locales se pueden dar cita para promover la investigación para la innovación educativa; impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y la investigación científica; fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y deportivas, entre otras. Las diferentes autoridades educativas —federal, estatales e incluso las municipales— están facultadas, con pleno derecho, para concurrir en prácticamente todas las actividades escolares.¹⁵ Uno de los mayores aciertos de la federalización de la educación fue descargar, en la concurrencia de facultades, importantes atribuciones educativas. No obstante la potencialidad de la actuación concurrente entre las tres instancias de gobierno, las atribuciones sustantivas de la educación aún permanecen reservadas para el gobierno central. La participación plena y equitativa de estados y municipios en la política educativa nacional sigue pendiente.

Al tiempo que el gobierno central “determina”, “establece”, “elabora”, “autoriza”, “fija”, “regula” las cuestiones educativas, las autoridades locales, en cambio, únicamente “prestan”, “proponen”, “ajustan”. Basta con echar un vistazo a los verbos que presiden cada enunciado descriptivo de las atribuciones reservadas a una y otra autoridad educativa, para darse cuenta de la inequitativa distribución de competencias. Ornelas es por demás contundente al señalar que:

el gobierno federal mantiene las tareas importantes, la esencia de la educación, las cuestiones profundas, el control; en tanto que los estados, únicamente los asuntos de la superficie, aunque no dejan de ser importantes. En otras palabras, se centraliza el poder y se descentraliza la administración. Ésa es la esencia del modelo formal de la descentralización educativa de México (Ornelas, en prensa: 21).

15. El artículo 15 de la Ley General de Educación se refiere a la participación plena del municipio en la educación: “El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad”.

Cuadro 5
Funciones de los niveles de gobierno según la normatividad
que sirve de sustento a la federación

Gobierno federal	Gobiernos estatales	Gobiernos municipales
<p>Operativas Prestar el servicio educativo en el Distrito Federal.</p>	<p>Prestar directamente el servicio de educación básica en su territorio.</p>	<p>Promover y prestar servicios educativos en su territorio.</p>
<p>Normativas Elaborar las leyes que rigen a la educación básica.</p>	<p>Garantizar los derechos laborales y prestaciones sociales de los trabajadores transferidos. Emitir Leyes estatales de educación.</p>	
<p>Administrativas Transferir el sistema educativo básico a los estados. Establecer convenios.</p>	<p>Crear los organismos públicos para recibir el sistema transferido y posteriormente integrar los dos sistemas en una sola dependencia. Celebrar convenios.</p>	<p>Celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas.</p>
<p>De financiamiento Concurrente y compensatorio (éste último por medio de dependencias federales) a las zonas con mayor rezago, para atenuar desigualdades entre estados y regiones.</p>	<p>Asignar recursos crecientes, en términos reales, para la educación básica.</p>	<p>Aportar recursos para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas.</p>
<p>De evaluación Establecer los procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional.</p>	<p>Diseñar un sistema de evaluación estatal.</p>	
<p>De formulación Formular planes y programas para la educación. Autorizar y actualizar de los libros de texto gratuitos.</p>	<p>Proponer contenidos regionales para sus programas de educación básica.</p>	
<p>Distributivas Asignar los recursos fiscales entre las entidades por medio de la asignación presupuestal.</p>		
<p>De planeación Planear la extensión y los tipos de educación.</p>		
<p>De fiscalización Vigilar el correcto uso de los recursos que transfiere a los estados.</p>		

Cuadro 5 (continuación)

Gobierno federal	Gobiernos estatales	Gobiernos municipales
<p>Operativas Prestar el servicio educativo en toda la república. Esto no afecta la concurrencia de los otros niveles de gobierno.</p>	<p>Prestar directamente el servicio de educación básica en su territorio de manera paralela que las escuelas federales en el mismo.</p>	<p>Promover y prestar servicios educativos en su territorio de manera paralela al sistema estatal y al federal.</p>
<p>Normativas Elaborar las leyes para el sistema de educación nacional. Podrá celebrar convenios con los estados y municipios para coordinar o unificar los servicios educativos. Autorizar el uso del material educativo para primaria, secundaria y normal.</p>		
<p>Administrativas Establecer un registro nacional de educandos, educadores, títulos académicos y establecimientos educativos.</p>	<p>Dirigir en lo técnico y administrativo las escuelas estatales mediante la Secretaría de Educación del estado.</p>	<p>Dirigir lo técnico y administrativo sus planteles mediante el ayuntamiento.</p>
<p>De financiamiento Remunerar a todos los educadores del sistema federal de educación del país, con un salario justo.</p>	<p>Aportar no menos de 15% de sus presupuestos de egresos para la administración de las escuelas federales ubicadas en su territorio.</p>	<p>Aportar recursos para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas.</p>
<p>De evaluación Evaluar periódicamente, lo cual comprenderá medir los conocimientos de los educandos en lo individual y determinar si los planes y programas responden a la evolución histórico-social del país y a las necesidades nacionales y regionales.</p>		
<p>De formulación Formular para toda la república los planes y programas para primaria, secundaria y normal, por medio del Consejo Nacional Técnico de la Educación. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para primaria.</p>		
<p>De planeación Promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional.</p>		
<p>De fiscalización Vigilar en todo el país el cumplimiento de la ley.</p>		

Fuente: Cuadro comparativo con base en la Ley General de Educación, el ANMEB y el artículo tercero constitucional (tomado de Santizo, 1996).

¿Quién pone las notas de calificación?: el sistema nacional de evaluación educativa

Entre las principales facultades no sólo reservadas para el gobierno central sino acrecentadas, destaca por su centralidad la de fijar los lineamientos generales para la evaluación que hagan las autoridades de los estados. Previo a la firma del ANMEB, la facultad tanto de dictar lineamientos de evaluación como la de evaluar eran responsabilidad de cada instancia educativa de gobierno. Los estados eran completamente libres de evaluarse a sí mismos (o de no hacerlo). En pocas palabras, la SEP no intervenía en los asuntos de competencia estatal como era la evaluación.

Con la entrada en vigor del ANMEB en 1992, la parte de la administración educativa correspondiente a los estados también se vio obligada a sujetarse a la normatividad evaluativa dictada desde el centro, como parte de lo acordado.¹⁶ Si bien se trata sólo de lineamientos generales lo que dicta la secretaría (y no la ejecución de la evaluación), la injerencia del gobierno central en ciertas áreas de la educación en las que antes no tenía presencia es, por decir lo menos, significativamente mayor. Regula la evaluación en donde antes, en algunos casos, ni siquiera había una normatividad aplicable.¹⁷ Pero quizá lo más trascendente de tal cambio ha sido la falta de una cultura de la evaluación. Ni en educación ni en ningún otra área de gobierno se acostumbraba evaluar; se trata de una vieja práctica nueva en México. Es tan difícil de instrumentar como necesaria su aplicación.

Para lograr una fusión integral de ambos subsistemas educativos, el federal y los estatales, es cierto que era necesario introducir una evaluación homogénea para todo el sistema. Esto no sería posible si cada componente tuviera su propia forma de evaluar. Sin embargo, en la legislación vigente no se contempla la participación de las autoridades educativas locales en la

16. "...fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar" (Ley General de Educación, artículo 12, párrafo XI).

17. En estados con subsistemas estatales de educación fuertes, como Jalisco, existían sistemas de evaluación locales, que, sin embargo, no eran del todo eficaces, por descansar en la propia estructura burocrática de la secretaría, lo que significa que el SNTE controlaba la evaluación. Sin embargo, el problema de la imbricación del sindicato en la estructura burocrática no es un problema exclusivo de los subsistemas estatales, aunque en algunos casos, como en el de Jalisco, sea más acentuado. Se trata de un problema mayor con el que tendrán que lidiar tanto las autoridades educativas locales como la federal.

elaboración de estos lineamientos generales de evaluación, aspecto clave para el correcto seguimiento de la prestación de los servicios educativos. Las autoridades educativas estatales tuvieron que asumir, sin más, la normatividad dictada una vez más desde el centro, como parte de la descentralización.

A manera de corolario, cabe hacer notar que el artículo 12 de la Ley General de Educación, que se refiere a la inexplicada distribución de la función social de la educación, cierra con un último párrafo señalando que son atribuciones exclusivas de la autoridad federal de educación "las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica" (Ley General de Educación, artículo 12, párrafo XIII). Diversas lecturas se pueden hacer de una facultad tan amplia como ambigua. Una de ellas podría ser que la constante preocupación por el carácter nacional de la educación llevó a que la legislación le confiriera en exclusiva esta labor al gobierno central, otorgándole la facultad de velar a su absoluta discreción por este carácter nacional de la educación.

La evaluación no es una atribución menor. Por el contrario: se trata de uno de los aspectos centrales de toda política educativa, que asegura buena parte del control de la educación al órgano que la realiza. Y es que la evaluación educativa no sólo es la compilación de información, es también la interpretación de esa información.¹⁸ En la medida que la evaluación educativa se aleja de la simple compilación de información y se acerca a su interpretación, adquiere un sentido esencialmente distinto. En otras palabras, cuando la evaluación rebasa la compilación y la sistematización de la información, interpretándola y calificándola bajo parámetros nacionalmente estandarizados, la evaluación educativa deja de ser sólo una función evaluatoria: se convierte en un instrumento de control centralizado. Por ello, "esta concepción y rol inherentes a la evaluación, contradicen la noción y práctica de la descentralización como una genuina delegación de poder" (Weiler, 1990a: 444). De manera que el alcance real de la función evaluatoria de la educación no está tanto en quién determina los parámetros para evaluar cuanto en quién realiza la evaluación misma. Se trata, pues, de una facultad en

18. Por lo general, esta función compiladora de la información la realiza la autoridad central.

disputa entre autoridades centrales y locales por el control de la evaluación; por evaluar en lugar de ser evaluados.¹⁹

La importancia de la evaluación está en que, una vez descentralizada la educación, se torna en uno de los mecanismos clave para el control central. Hans Weiler afirma que "tanto la descentralización como la evaluación tienen que ver con el ejercicio del poder, y siempre existe la posibilidad de que el poder que la descentralización, por un lado, deja, por el otro sea recuperado por medio de la evaluación. Reconciliar ambas formas se puede convertir en un ejercicio en contradicción" (Weiler, 1990a: 446). Weiler es particularmente contundente al afirmar que las políticas de descentralización educativa, sean evaluativas o de cualquier tipo, tendrán contradicciones inherentes a todo sistema educativo, con las cuales los gobiernos tendrán que actuar sin poder resolverlas.

En esta disputa por la función evaluadora existe, además, un dilema entre precisión y extensión de la evaluación educativa. A decir de Weiler, a mayor centralización (y en consecuencia mayor generalidad) de los parámetros de la evaluación, mayor será el alcance de su aplicación, y viceversa: a mayor descentralización (y en consecuencia mayor especificidad) de los criterios, mayor será la precisión de su aplicación. Así, se tiene que:

... un sistema de gobernabilidad descentralizado [en educación] es más propicio para hacer más transparente la multitud de prioridades y objetivos educativos, obligando a la evaluación a adquirir formas más complejas y menos estandarizadas que de otra manera adoptaría. En otro sentido, sin embargo, lo demasiado complejo y laxo de un sistema descentralizado puede conducir a la introducción de nuevas demandas (locales) de evaluación, precisamente por el bien de restablecer un cierto grado de homogeneidad y aplicación de normas nacionales (Korgan, M. "Education policies in perspective: a appraisal", OCDE, París, 1979, citado en Weiler, 1990a: 445).

19. La evaluación también se considera como una fuente de legitimación en la medida que genera una apariencia de solidez científica y académica al preocuparse por el desempeño educativo, sin importar necesariamente la metodología o resultados que se obtengan del proceso. Al igual que otros términos de política educativa, la evaluación tiene una connotación positiva por sí misma. De ahí también que el debate sobre la evaluación sea en ocasiones más discursivo que real (Weiler, 1990a: 445).

De ahí la importancia de la evaluación en la actual legislación educativa: le confiere a la SEP facultades de control sobre las autoridades estatales que antes no tenía; "facultades exclusivas que la LGE [Ley General de Educación] le concedió al gobierno federal, 'amarres' que le permiten mantener la dirección y el control en la educación básica y normal" (Ornelas, en prensa: 62). Siguiendo el análisis por componentes de política educativa de Winkler, la supervisión y la calificación del desempeño —tanto de docentes como de autoridades educativas locales— resultan centralizadas en el caso mexicano. Las exámenes del Programa de Carrera Magisterial son establecidas y calificadas por el órgano central, y la supervisión corresponde a los órganos intermedios.

Por último, un comentario acerca de la constitucionalidad de la legislación. En la legislación educativa vigente hay aspectos que para Pablo Latapí y Raúl González Schmal no sólo son profundamente antifederalistas sino, lo que es más grave aún, anticonstitucionales, como es el caso del artículo 73 de la Ley General de Educación, que concede a la federación "todas las facultades necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación". Esta facultad no debería recaer en la federación sino en el Congreso de la Unión, la instancia indicada para coordinar las tareas concurrentes como la educativa.

Las rebanadas del pastel: algunas anotaciones sobre la desigualdad del gasto educativo en México

El financiamiento de la educación en México es una tarea compartida entre los gobiernos central y locales. Por razones de costos no podría ser de otra manera: la carga del gasto educativo no puede recaer en una única instancia, ni siquiera en la federación; mucho menos en las entidades federativas. No hay gasto mayor en el presupuesto de egresos de cualquier gobierno. Bajo el rubro de la educación, cifras inmensas de recursos públicos se erogan anualmente. La concurrencia en materia de financiamiento educativo no es, en consecuencia, tanto por razones de subsidiaridad como de redistribución de la carga fiscal: la federación ha tenido que apoyarse en los estados para alcanzar a pagar el servicio. Si bien la mayor parte del gasto educativo es con cargo a la federación, la participación de los estados no es menor.

A pesar de que por largos periodos la SEP o, más ampliamente, el sector educativo ocupó el porcentaje más alto de los presupuestos, el sistema educativo mexicano ha sido pobre. Entre otras razones, porque parte del dis-

curso se hizo meramente como propaganda. En no pocas ocasiones, el presupuesto que presentaba la SEP resultaba muy superior al ejercido durante el año fiscal.²⁰ Este margen no ejercido del presupuesto asignado no siempre retornaba a las arcas de la federación: en ocasiones, era ejercido para propósitos que poco o nada tenían que ver con la educación.

Una fracción, nunca bien identificada, del presupuesto para la educación se destinaba, vía los salarios de los "comisionados", a otros menesteres, sindicales o políticos que, en primera y última instancias, perjudicaban a la educación (Ornelas, 1995a: 252).

Al momento de firmar el ANMEB en 1992, la economía del país pasaba por un periodo de crecimiento. Tanto el Poder Ejecutivo federal como los gobiernos de los estados no objetaron el esquema de financiamiento a la educación. Incluso, la legislación estableció desde entonces que "en todo tiempo procurarán [federación y estados] fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública" (Ley General de Educación, artículo 27, párrafo II). Esto no ha podido cumplirse del todo: la crisis de 1995, después del "error de diciembre", mermó la posibilidad de seguir asignando recursos crecientes a la educación, como se verá más adelante.

Sin embargo, el gasto real del gobierno federal durante los primeros años de la federalización, creció más que el de los gobiernos estatales y que el de los particulares. La participación de la federación en el gasto educativo pasó de 77% en 1989 a 83.6% en 1994, un año antes de la crisis económica; la participación promedio de las entidades federativas, en cambio, descendió de 14.2% en 1989 a 10.7% en 1994, lo mismo que la participación de los particulares, que bajó de 8.9% en 1989 a sólo 5.4% cinco años después. La diferencia entre uno y otro gasto, el federal y los estatales promedio, tiene una explicación, si no única, cuando menos parcialmente cierta: la abrumadora concentración de recursos financieros en la federación, producto del centralismo fiscal. También al hacer un análisis del sistema fiscal mexicano —que no es propósito de este estudio— queda claro que el alcance de la recaudación fiscal de los gobiernos estatales no corresponde con las erogaciones.

20. Desde la década de los años treinta hasta los ochenta, el presupuesto destinado a la educación siempre fue mayor que el ejercido. En algunos de los años setenta, el presupuesto se llegó a desfasar hasta en 15% (Ornelas, 1995a: 253).

Cuadro 6
Financiamiento del gasto educativo

Año	Precios corrientes (millones de pesos)	Precios constantes (millones de pesos)	SEP (%)	Otras (fondos del gobierno federal, %)	Estados (%)	Municipios (%)	Privado (%)	PIB
1976	64,371	97,532	66.0	10.1	14.0	1.3	8.5	4.6
1977	93,522	109,897	66.0	10.2	14.5	1.2	8.0	5.0
1978	121,862	121,862	63.6	12.3	15.3	1.3	7.4	5.1
1979	165,791	140,263	62.1	13.5	15.8	1.4	7.2	5.3
1980	219,326	146,903	63.8	12.1	15.9	1.4	6.8	4.8
1981	325,887	170,532	67.7	10.8	14.6	1.3	5.7	5.3
1982	515,327	169,739	71.5	9.1	13.2	1.1	5.1	5.3
1983	677,769	110,584	72.6	9.5	12.3	1.0	4.6	3.8
1984	1'259,952	124,243	66.8	8.1	15.7	0.7	8.8	4.3
1985	1'944,157	121,533	69.8	7.6	14.3	0.6	7.7	4.1
1986	3'102,746	104,147	67.4	8.7	13.8	0.6	9.5	3.9
1987	7'124,620	103,157	71.8	6.8	11.4	0.5	9.6	3.7
1988	14'009,674	93,577	73.4	6.8	10.4	0.4	8.9	3.6
1989	19'672,957	110,830	68.1	8.9	14.2	0.4	8.4	3.9
1990	29'722,740	132,210	61.8	13.3	16.4	0.3	8.1	4.3
1991	40'644,278	147,388	66.6	12.8	15.1	0.3	5.2	4.7
1992	53'234,278	168,555	67.9	12.2	13.2	0.3	6.4	5.2
1993	66'256,865	189,527	69.8	12.5	11.6	0.3	5.8	5.9
1994	75'237,512	203,417	72.4	11.2	10.7	0.2	5.4	6.1

Siglas: PIB: Producto interno bruto.

SEP: Secretaría de Educación Pública.

Fuente: Carlos Salinas de Gortari. *Sexto Informe de Gobierno: anexo, Poder Ejecutivo Federal, México, 1994, p.370* (citado en Ornelas, en prensa).

ciones a que están obligados. Esta situación de "desfase" convierte a las autoridades locales en sumamente dependientes de la federación. Sin las transferencias federales, las autoridades educativas locales no podrían hacer casi nada.

Es ya un lugar común afirmar que la federalización de la educación no estuvo acompañada de los recursos económicos necesarios para lograr una auténtica autonomía de la gestión educativa de los estados. También lo es decir que es necesaria una descentralización a fondo de los recursos financieros hacia los estados para otorgarles plena autonomía. Y son lugares comunes porque no hay duda de que una responsabilidad tan grande como la de prestar los servicios educativos no fue transferida con los respectivos recursos para hacerle frente.

Es evidente, respecto a los recursos financieros, que no existe correspondencia entre los fondos asignados y las responsabilidades cedidas, puesto que los estados tienen muy pocas posibilidades para generar verdaderos espacios educativos que signifiquen una alternativa a los que existen en la actualidad (Pardo, en prensa: 849).²¹

Pero la completa autonomía de gestión educativa nunca fue uno de los propósitos de la federalización. En todo caso, se buscó una autonomía parcial, mediatizada por la falta de uno de los elementos clave de toda autonomía: los recursos financieros.²² Más bien se buscó un punto intermedio entre la centralización preexistente y descentralización posible. De ahí que los recursos financieros, como uno de los aspectos nodales de las relaciones intergubernamentales, haya quedado reservado para la federación. Haber descentralizado los recursos financieros a los estados hubiera significado, para el centro, la pérdida absoluta de control sobre la educación.²³ A partir

21. "Los estados [con las adecuaciones presupuestarias que supuso la federalización] tienen mayor libertad para decidir sobre las partidas que les son asignadas, sin embargo ese margen representa un porcentaje mínimo que no les permite destinar recursos importantes a otro renglón que no sea el de la nómina" (Pardo, en prensa: 849).

22. Hay que recordar que el corazón de toda política pública, de acuerdo con Deil S. Wright, son precisamente los dineros (véase Agranoff, 1992).

23. El control central consiste, a decir de Ornelas, en que "las partidas se definen en la SEP, tomando en cuenta el presupuesto aprobado por el congreso federal, elaborado por la Secretaría de Hacienda, cuyos funcionarios son, en última instancia, quienes fijan las prioridades del gasto y la inversión". Además, continúa el autor: "Por medio

del análisis por componentes que Winkler hace de política educativa, resulta que en México el modelo de financiamiento educativo es semicentralizado. La mayor parte del gasto total en educación lo cubre el gobierno central, pero los gobiernos estatales aportan recursos, sin los cuales no se podría sufragar la educación básica del país.

Así, los dineros siguen siendo un aspecto toral que explica el carácter centralista de la federalización educativa. Las transferencias de la federación son, además, recursos etiquetados de aplicación restringida.²⁴ La legislación es clara en lo que a la aplicación de los recursos se refiere:

... los recursos federales recibidos para este fin [la educación] por cada entidad federativa serán intransferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.²⁵

La asignación etiquetada de los recursos financieros, junto con los presupuestos del ramo prelaborados desde la SEP, propicia que las autoridades educativas locales hagan sus presupuestos más en función del esquema federal heredado que a partir de las prioridades locales.

de la transferencia de fondos a los estados, el gobierno central presume de federalista lo que —en cierta medida— contribuye a su legitimación. Mas por medio de la supervisión y la facultad de practicar auditorías a los gobiernos locales no pierde el control. Esto limita al pacto federal y es una referencia consistente de que las tendencias centralistas son todavía fuertes y no están dispuestas a ceder mucho terreno" (Ornelas, en prensa: 24-26).

24. Los criterios fundamentales para asignar los fondos de educación son dos: el irreductible, que como su nombre lo indica se refiere a nóminas, prestaciones y gastos de operación consolidados de acuerdo con ejercicios anteriores, y las aportaciones complementarias, que se refieren a las inversiones y programas de gasto educativos. Un ejemplo de estas aportaciones complementarias es el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), que se echó a andar en 1991 en las cuatro entidades con índices más alarmantes de deserción, reprobación y analfabetismo: Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo.

25. "El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos. En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan" (Ley General de Educación, artículo 25).

La federalización, de hecho, no alteró las formas de organización del gasto federal. En la operación administrativa del sistema, la SEP interviene directamente en los procesos de planeación, programación y presupuestación, mediante mecanismos de control de información como la programación detallada (Pardo, en prensa: 853).

A pesar de las "ataduras" en las transferencias, existen efectos positivos para las arcas de los gobiernos locales. Una estricta gestión financiera de los gastos corrientes y etiquetados por parte de las tesorerías de los gobiernos estatales, permite contar con excedentes marginales que pueden ser reinvertidos en otras áreas de la educación. A las autoridades educativas locales les interesa administrar de manera eficiente los escasos recursos, pues de ello depende la posibilidad de impulsar otros proyectos educativos que están dentro de lo que marca la normatividad, aunque éstos tengan un alcance marginal.²⁶ Desde luego que esto depende de la entidad de que se trate. Y en esto cabe detenerse a revisar otro de los mayores obstáculos para la federalización: la desigualdad regional.

No es nueva la profunda desigualdad regional que hay en el país. Al igual que en otros ámbitos, en educación también existe una brecha que separa a las entidades federativas ricas de las pobres, a los estados con altos índices de escolaridad de aquéllos con bajos rendimientos educativos. De ahí que la tarea compensatoria no sólo haya permanecido como una de las responsabilidades exclusivas de la federación, sino que haya sido reforzada con mayores recursos y facultades legales.²⁷ Incluso, María del Carmen Pardo afirma:

en este ordenamiento [la nueva legislación educativa] también se explica el concepto de equidad educativa, atribuyéndole un contenido que excede los límites que tenía el de la igualdad educativa [...] [donde] la

26. Es interesante el hecho de que la programación del gasto educativo en los estados se esté haciendo por "función" y no por "programa", lo que les permite a los estados "contar con una mayor libertad de gestión y lograr una mejor utilización de los recursos" (Pardo, en prensa).

27. Sin embargo, afirma Carlos Muñoz Izquierdo, "no existen las garantías necesarias para que se cumpla lo dispuesto en el mismo [artículo referido a la equidad, pues] [...] no impone ninguna sanción a las autoridades que no traduzcan los ordenamientos de este capítulo en acciones concretas" (Muñoz Izquierdo, 1995: 135).

equidad educativa consiste en generar mayores oportunidades, pero para aquellos grupos que se encuentran en situaciones de mayor desventaja (Pardo, en prensa: 148).

Al iniciar, esta tarea compensatoria consistió en la instrumentación directa —con algunos apoyos de gobiernos estatales y municipales particularmente para la construcción escolar— de diversos programas administrados tanto por la Secretaría de Desarrollo Social como por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), un organismo desconcentrado de la SEP.²⁸ Es interesante encontrar que el primero de estos programas, el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), buscaba incidir “en el fortalecimiento institucional [de las estructuras locales de educación], pues proporcionaba apoyos para la planeación y administración de los servicios educativos a las unidades responsables de ellos [los programas similares] en cada estado” (Pardo, en prensa: 151). Sin embargo, en fechas recientes, estos programas compensatorios federales han tendido a formar parte de los esfuerzos locales que en el mismo sentido realizan los gobiernos estatales, por lo en la práctica se está produciendo una descentralización de estas estructuras federales hacia los estados.

Aún es pronto para conocer el balance de los programas compensatorios, sobre todo en terrenos tan profundamente desiguales como el educativo. Para algunos estudiosos del gasto en educación, como Gustavo Merino, “las transferencias educativas federales de ninguna manera parecen buscar una política compensatoria [...] [debido a que] el actual sistema de transferencias distorsiona las políticas educativas de los estados, ya que aparentemente ‘penaliza’ a los que hacen un esfuerzo mayor” (Merino Juárez, 1997: 118). Pero como el propio Merino Juárez apunta, sólo en apariencia el gasto en educación es inequitativo, aunque no sería extraño que la política de gasto educativo esté, en efecto, enviando señales equivocadas a los estados. Lo que sí parece claro es que, independientemente del actual esquema financiero del sector educativo, la brecha que separa no sólo a regiones sino a

28. Entre los principales programas destacan por sus alcances el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB) y el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), financiados en una proporción importante con recursos del Banco Mundial (véase Pardo, en prensa: 150). Además está el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), de la llamada “segunda generación” de programas compensatorios (véase Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999b).

individuos no desaparecerá fácilmente. Éste es uno de los mayores retos para la educación nacional: zanjar los abismales rezagos educativos que la federalización pudiera ahondar.

Por último, es importante señalar que, en México, la discusión sobre el financiamiento de la educación se ha concentrado fundamentalmente en los montos relativos al producto interno bruto (PIB). Pero el gasto en educación es mucho más complejo que eso: los resultados de un sistema educativo no sólo dependen de cuánto se gaste sino también de cómo se gaste.²⁹ En términos generales, es cierto que en el país se ha gastado menos de lo que se debiera, pero lo más grave es que se ha realizado de forma ineficiente. De ahí que la discusión sobre el gasto educativo debe incorporar las fuentes de financiamiento (públicas y privadas), la distribución por insumos (salarios, capacitación y materiales de apoyo), la distribución de recursos entre ciclos escolares (niveles básico, medio y superior) y los mecanismos de asignación del financiamiento público (global directo o por alumno), entre otros aspectos.³⁰

Alcanzar a pagar la nómina: la política del gasto educativo de Jalisco en cifras

Jalisco ocupa el penúltimo lugar *per capita* en la asignación de recursos para la educación por parte del gobierno federal. Recibe 749.6 pesos por habitante, apenas por arriba del Estado de México, que recibe 692.5 pesos, pero muy lejos de Baja California Sur, que recibe 2,139.1 pesos por habitante. Para compensar la inequitativa distribución de los fondos, el gobierno del

29. Para conocer la incidencia de la estructura del gasto, véase Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999b.

30. Una radiografía del gasto educativo mexicano a la luz de estos criterios sería la siguiente: un gasto global bajo de apenas 4.5% del PIB en 1997, frente a 6.2% promedio de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de este 4.5%, apenas 0.3% corresponde al gasto privado en educación; de acuerdo con ciclos escolares, la educación básica absorbe 68% del gasto total en educación; el gasto en el insumo correspondiente a salarios es el mayor, con alrededor de 89% del gasto total, sin embargo, México paga poco a sus maestros: 1.6 veces el PIB *per capita*, mientras que el promedio de los países de la OCDE es de 2.4 veces; en cuanto a los mecanismos de financiamiento, el único existente es el subsidio centralizado, vía salarios, libros de texto gratuitos y construcción escolar (véase Grupo de Economistas Asociados, 1998).

estado destinó en 1998 casi la mitad del gasto público de la entidad: 48.4% del presupuesto de egresos, lo que equivalió a 7,897.7 millones de pesos, de los cuales 6,458 millones se canalizaron para el pago de salarios y prestaciones de los maestros. Casi 1,300 millones se utilizaron fundamentalmente para el pago de servicios de las escuelas: agua, luz, insumos básicos, etcétera.³¹

Sin aún conocerse con precisión el porcentaje destinado sólo a obra pública educativa, de las cifras oficiales se puede deducir que este gasto fue mínimo durante 1999. Los resultados de la aplicación del presupuesto 1999 apuntan en el mismo sentido que los anteriores: hacia una disminución del rubro educativo para obra pública y mantenimiento escolar. Casi no hubo nuevas escuelas ni se remodelaron las ya existentes. Durante 1999, el gasto educativo fue casi en exclusiva para pagar a los maestros del sistema educativo, que son alrededor de 75 mil en el estado, incluyendo personal administrativo (véase *Público*, 24 de diciembre de 1998). El presupuesto para el año 2000 se inscribe en la misma tesitura de austeridad que ha caracterizado a la hacienda local durante los últimos años, por lo que no se esperan grandes obras públicas en educación sino la simple operación escolar.

Las autoridades educativas y hacendarias locales se han quejado ante la federación por lo inequitativo del gasto, aduciendo que su distribución no responde ni al criterio poblacional ni al del analfabetismo; más bien es resultado de inercias, distorsiones estructurales y criterios políticos que impiden la asignación racional del gasto en educación. Si se considera al criterio poblacional como la pauta para la distribución del fondo, Jalisco, junto con el Estado de México y Nuevo León —estados densamente poblados—, tendría que estar entre las entidades con mayores transferencias; si se considerara al rezago educativo como el criterio, entonces Baja California, Durango y el Distrito Federal —con índices de analfabetismo bajos— no deberían recibir subsidios federales *per capita* tan elevados.

Por cualquiera de los criterios, lo que resulta evidente es que Jalisco es una de las entidades más afectadas, puesto que no tiene un rezago educativo que obligue a una compensación federal ni tampoco hay un sistema federal

31. Los datos fueron dados a conocer por el director general de ingresos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, Jorge Camarena, en rueda de prensa el miércoles 23 de diciembre con motivo de la aprobación del presupuesto de egresos del estado para el año 1999 (datos obtenidos del diario *Público*, Guadalajara, 24 de diciembre de 1998).

(ahora federalizado) mucho mayor al estatal que amerite transferencias adicionales. Respecto de la media nacional *per capita* que es de 1,202 pesos, el estado de Jalisco tiene un déficit *per capita* en educación de más de 450 pesos, que es compensado con recursos provenientes de las arcas estatales.³²

A pesar de que en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se reconoce la necesidad de mejorar las fórmulas de asignación, las autoridades educativas nacionales sostienen que "históricamente ha funcionado, por lo que es sustancialmente satisfactoria", lo que niega cualquier indicio de voluntad de ajuste por parte del centro (Latapí, 1998a: 2). Los porcentajes de distribución vigentes se fueron estableciendo a lo largo de los años, ya fuera como resultado de negociaciones sindicales o de intereses políticos particulares, pero siempre por medio de acuerdos bilaterales entre la federación y cada uno de los estados en lo particular. Por todo esto, Pablo Latapí sostiene:

los criterios que los determinan [refiriéndose a los fondos asignados] no son arbitrarios, pero sí pragmáticos; responden a situaciones creadas, principalmente los volúmenes de la matrícula federal en cada entidad, no a principios claros ni explícitos de equidad, de compensación de los rezagos, de estímulo a la eficiencia.³³

Existen dos instrumentos clave para la medición del "tamaño" de los sistemas educativos en los estados: el Registro Común de Escuelas y las plantillas de personal. Ambos indicadores muestran el establecimiento de nuevos planteles educativos, aumentos salariales y de prestaciones, la creación de nuevas plazas, la incorporación de maestros al Programa de Carrera Magisterial,

32. "Mientras en Jalisco se hace un gran esfuerzo por la educación, en Oaxaca, por citar un caso, el gobierno de la república pone todo". Para el director de ingresos de la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado, se requeriría agregar 18,078 millones de pesos a la bolsa del Fondo de Educación Básica del ramo 33 y distribuirla únicamente entre los 16 estados —incluido Jalisco— que están por debajo de la media nacional de gasto educativo *per capita*, con el objetivo de compensar la desproporción (véase *Público*, Guadalajara, 24 de diciembre de 1998).

33. En diversos momentos, por ejemplo, la federación acordó asumir la plena responsabilidad de la educación básica de ciertos estados (Oaxaca), mientras que para otros decidió no aportar más que un porcentaje menor (Jalisco) porque en ese momento contaban con recursos. Estos acuerdos coyunturales se convirtieron en definitivos y continúan en la actualidad (Latapí, 1998a: 2).

la homologación de percepciones entre los maestros estatales y federalizados, etcétera. Pese a que cada año estos registros y plantillas son actualizados por la SEP, no se consideran como elementos base para la asignación de las transferencias federales. Criterios menos duros, de carácter sobre todo político, son incorporados para formular la asignación, en evidente contradicción con el derecho de los estados a participar de manera equitativa de los recursos federales.

Con el propósito de reordenar las finanzas del sistema educativo nacional, Pablo Latapí ha propuesto ocho parámetros para la asignación del gasto; cuatro de carácter estrictamente educativo y cuatro más de tipo no educativo o genérico (véase Ulloa, 1996, y Latapí y Ulloa, 1997). De los parámetros no educativos, el primero se refiere a la relación entre el gasto educativo federal en los estados y la capacidad recaudatoria de las entidades a favor de la federación (véase el cuadro 7). En esta relación, Jalisco resulta uno de los estados más "subsidiados": recibe 4.7% del gasto educativo federal al tiempo que aporta apenas 2.5% de los ingresos federales.³⁴ En apariencia, Jalisco recibe más de la federación de lo que le regresa vía ingresos tributarios y no tributarios.

Sin embargo, este dato no es del todo fidedigno si se mide bajo parámetros más amplios, de manera que si se compara la relación que guarda el gasto educativo federal en las entidades con la proporción del PIB que aportan los estados, Jalisco resulta significativamente "castigado", pues contribuye con 6.5% del PIB nacional.³⁵ En otras palabras, Jalisco aporta bajos ingresos tributarios a la federación, que son, sin embargo, sobrecompensados con una elevada proporción del PIB que genera. Un tercer parámetro, en el que Jalisco resulta nuevamente "castigado", es el que —como ya se vio— relaciona la población y la demanda educativa en los estados con el gasto educativo federal, pues Jalisco atiende a 6.6% de la población en edad escolar de 3 a 14 años, mientras que recibe sólo 4.7% del gasto federal en educa-

34. Sólo tres entidades reciben menos de lo que aportan: Tamaulipas, Nuevo León y el Distrito Federal; el resto de las entidades, como Jalisco, reciben más de lo que aportan a la federación.

35. Del excedente que proviene de las entidades "castigadas", afirma Pablo Latapí, se benefician otras, por lo que se puede deducir que estados como Jalisco subsidian la educación de otros. Esto es normal, sobre todo cuando existen desigualdades regionales tan profundas.

Cuadro 7
Comparaciones porcentuales de la distribución del gasto federal en educación, 1993

	(a) Gasto federal en educación (%)	(b) Ingresos federales: tributarios y no tributarios (%)	(c) Producto interno bruto (%)	(d) Población total (%)	(e) Población de 3 a 14 años (%)	(f) Gasto federal en educación básica (%)
Aguascalientes	1.1	0.3	0.8	0.9	0.9	1.2
Baja California	2.3	1.3	2.4	2.2	1.9	2.0
Baja California Sur	0.8	0.1	0.4	0.4	0.3	0.8
Campeche	1.0	0.1	1.6	0.6	0.7	1.1
Coahuila	2.7	1.1	2.7	2.4	2.2	2.9
Colima	0.7	0.2	0.6	0.5	0.5	0.8
Chiapas	3.4	0.2	1.8	3.9	4.5	4.6
Chihuahua	2.8	1.1	2.9	3.0	2.8	3.0
Distrito Federal	18.1	67.5	24.0	9.6	7.5	6.0
Durango	1.8	0.1	1.2	1.6	1.7	2.2
Guanajuato	3.1	0.7	3.4	4.8	5.2	3.8
Guerrero	3.9	0.3	1.9	3.2	3.6	5.1
Hidalgo	2.5	0.2	1.5	2.3	2.4	3.4
Jalisco	4.7	2.5	6.5	6.5	6.6	4.7
México	6.4	4.1	10.5	12.5	12.4	6.9
Michoacán	3.9	0.6	2.2	4.3	4.6	5.0
Morelos	1.6	0.4	1.6	1.5	1.5	1.9
Nayarit	1.2	0.1	0.7	1.0	1.0	1.5
Nuevo León	3.1	5.5	6.4	3.8	3.3	2.8
Oaxaca	3.9	0.2	1.7	3.6	4.0	5.2
Puebla	3.8	1.1	3.2	5.0	5.5	4.3
Querétaro	1.3	0.6	1.4	1.3	1.4	1.5
Quintana Roo	0.9	0.3	1.3	0.7	0.7	1.1
San Luis Potosí	2.4	0.4	1.7	2.4	2.6	3.2
Sinaloa	2.7	0.6	2.2	2.6	2.6	2.8
Sonora	2.5	0.8	2.6	2.2	2.1	2.4
Tabasco	2.1	0.2	1.4	1.8	2.0	2.3
Tamaulipas	3.4	5.4	2.5	2.7	2.5	3.8
Tlaxcala	1.1	0.1	0.5	0.9	1.0	1.2
Veracruz	6.3	1.9	4.9	7.5	7.5	7.6
Yucatán	1.5	0.4	1.2	1.7	1.6	1.6
Zacatecas	1.5	0.1	0.8	1.5	1.6	1.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Latapi, 1998a: 4.

ción básica.³⁶ No hay, como se sabe, una correspondencia equilibrada entre el gasto federal para educación básica asignado a Jalisco y la población atendida en edad de asistir a la escuela primaria y la secundaria.

Es evidente que las actuales pautas de distribución de los recursos educativos federales distan mucho de ser equitativas. Diversas razones, fundamentalmente de índole político, explican la evolución del gasto educativo en México. Pero lo cierto es que, desde una perspectiva federalista, es insostenible el esquema vigente, por no corresponder a criterios objetivos, claros y explícitos. Fue un desacierto —acusa Pablo Latapí— “haber incorporado a la Ley de Coordinación Fiscal, dándoles fuerza de ley, las fórmulas de distribución vigentes, fruto de arreglos bilaterales; son fórmulas inerciales que arrastran circunstancias del pasado hacia el futuro; con ello sólo se congeló y proyectó al futuro un conjunto de soluciones inconsistentes” (Latapí, 1998a: 7). En la agenda para la revisión del sistema de coordinación fiscal, el tema educativo habrá de ocupar un lugar destacado por su importancia. Si bien la carencia de recursos no es el único factor que incide sobre la calidad educativa, lo cierto es que su impacto en ésta es determinante, pues la falta de financiamiento margina a los educandos de los avances tecnológicos al circunscribir de manera forzosa el trabajo docente a métodos tradicionales que son menos costosos pero también menos efectivos.³⁷

Mientras esta revisión fiscal, profunda, no tenga lugar, y mientras los gobiernos estatales no cuenten con un porcentaje mayor a 5% para gastos de operación e inversión —que corresponde al margen financiero real de maniobra con que cuentan las autoridades educativas locales para diseñar sus propios programas—, la política de gasto educativo de las autoridades locales de educación seguirá resumiéndose en el mero traspaso de los recursos de la federación a los maestros. La política de gasto educativo no es otra que aquella con la que se pueda alcanzar para pagar la nómina.

36. El cuarto parámetro no educativo se refiere a la relación entre gasto educativo federal y población en la entidad, que para Jalisco —como para la mayoría de las entidades— es muy similar al parámetro anterior de gasto/población en edad escolar. En lo que respecta a los parámetros educativos, éstos son: el volumen de la matrícula, la demanda no atendida, la eficiencia por alumno retenido y la eficiencia por aprendizaje efectivo, a los que no se hace referencia por razones de espacio (véase Latapí, 1998a).

37. Esta marginación tecnológica es quizá la distinción más palpable entre escuelas públicas y privadas, que se refleja más la carencia de recursos para la educación (véase Muñoz Izquierdo, 1995).

Claroscuros del corporativismo de Estado: apuntes sobre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

Susan Street asegura que dos tendencias contrarias han caracterizado al SNTE en las dos últimas décadas: por un lado, la consolidación del poder sindical en ámbitos diversos al sistema educativo y, por otro, "la subversión de mecanismos corporativistas legitimados por el sindicato y su sustitución parcial por nuevas formas democráticas para la vida profesional de los maestros" (Street, 1992a). La definición tradicional de sindicalismo no es del todo válida para un régimen de corte más corporativista como el mexicano.³⁸ Entre otras razones, porque la combatividad le es funcional al régimen: su contribución a la estabilidad y al control político es mayor que sus demandas. Ya Reyes Heróles lo había dicho en menos palabras: "lo que resiste apoya". Relaciones muchas veces contradictorias a la verdadera función sindicalista, pero completamente acorde con la lógica del sistema político mexicano. El SNTE no ha sido la excepción. Prebendas, clientelismos, corrupción, charrismo e influyentismo han sido comportamientos comunes en el sindicato más numeroso del país. Y no sólo eso: la personalización del poder en el magisterio se manifestaba en rasgos típicamente patrimonialistas y discrecionales.³⁹

El magisterio tiene una doble estructura compuesta por delegaciones y secciones. Las primeras son la unidad básica de la organización, con miembros adscritos que responden a diversas zonas de enseñanza, como pudieran ser la primaria o áreas administrativas. Las secciones, por su parte, agrupan a los trabajadores de un estado o región de la república, según lo amerite.⁴⁰

38. A partir de las distintas definiciones de sindicalismo, éste puede ser sintetizado como un grupo de trabajadores en igualdad de condiciones económicas que buscan mejores remuneraciones y condiciones laborales. Dentro de un régimen corporativista la definición es más amplia: legitimar y servir de medio de control político son funciones propias del sindicalismo (Regini, 1982).

39. Los cambios de zona de trabajo, las basificaciones, por ejemplo, se otorgaban respondiendo a criterios de lealtad vanguardista; lo mismo, pero con criterios aún más estrictos, los puestos de la dirigencia dentro del sindicato.

40. Jerárquicamente, los órganos de gobierno del SNTE son: Congreso Nacional, Consejo Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Comité Nacional de Vigilancia, Congreso Seccional, Pleno de Representantes de Comités Delegacionales, Comité Ejecutivo Seccional, Asamblea Delegacional y Comité Ejecutivo Delegacional.

La noción del nacionalismo revolucionario del sindicato apuntaba en el sentido de un interés de corte nacionalista y defensor del Estado, pero con un matiz: que se respetaran los intereses gremiales del SNTE de manera irrestricta, condición *sine qua non* para la incondicionalidad del magisterio hacia el Estado.⁴¹ Así, en tiempos electorales, el magisterio actuaba casi como cualquier otro sector del partido oficial: sin descuidar la tarea docente, los maestros emprendían sigilosas cruzadas de promoción del voto que, desde luego, iban más allá de las aulas. Movilizaciones masivas y actos de apoyo a candidatos eran manifestaciones comunes de la metamorfosis electoral que sufría el magisterio en tiempos de elecciones. Esta militancia corporativa dentro del priismo es uno de los aspectos que minan la credibilidad de la dirigencia del magisterio. Los maestros, como empleados del Estado, se ha dicho reiteradamente, deberían abstenerse de cualquier participación partidista como gremio. En lo individual, nadie lo cuestiona: cada maestro, en el libre ejercicio de sus derechos políticos, puede pertenecer o no a un partido político. Pero no como gremio.

Como pieza clave del sistema político, el propio magisterio reproduce en su interior prácticas no democráticas. La verticalidad de su estructura y su funcionamiento coloca a la cúpula sindical del magisterio como la instancia decisoria central, con poder de control sobre todo el aparato burocrático y corporativo del magisterio. En otras palabras, una dirigencia que agrupa cerca de un millón trescientos mil agremiados, la más grande de América Latina. Los mecanismos que le aseguran a la cúpula sindical —el Comité Ejecutivo Nacional— el control sobre el magisterio son múltiples;⁴² un mecanismo clásico era la "cláusula de exclusión", que obligaba a todo maestro a pertenecer al único posible sindicato de maestros en el país: el SNTE. Sin embargo, una resolución de julio de 1999, dictada por la Suprema Corte de Justicia, creó jurisprudencia en sentido contrario a la exclusividad de membresía, con lo que se abrió la posibilidad de crear nuevos sindicatos dentro de una misma dependencia pública. La jurisprudencia terminó, al menos legalmente, con el monopolio de los "sindicatos únicos".

41. En su Declaración de principios, el sindicato "reitera su fe en el régimen jurídico instituido por la revolución mexicana", o más explícitamente, en alguna ocasión se proclamó "defensor firme del Estado surgido de la Revolución" (Street, 1992a: 53).

42. Entre los mecanismos se pueden destacar algunos, como la dependencia de las secciones para convocar a congresos, la aprobación de huelgas seccionales o delegacionales, el manejo presupuestario, propagandístico e incluso ideológico del sindicato, entre otros.

La lucha por espacios dentro y fuera de la secretaría era uno de los puntos de desacuerdo más ríspidos entre gobierno y magisterio; incluso al interior del mismo PRI, el vanguardismo negociaba espacios como cualquier otra corriente o grupo del instituto político. Para decirlo en términos de Rusconi, de la imbricación burocrática se pasó a la imbricación política: la confusión del sindicato con el régimen no sólo se limitaba a espacios secretariales de la educación sino que alcanzaba los ámbitos partidistas e incluso legislativos. La posibilidad de agregación de intereses parecía colocar al sindicato magisterial como un sector más dentro del PRI (véase Ornelas, 1995b).

La institucionalización definitiva de la hegemonía sindical vanguardista se debió a la creación del grupo Jongitud: un núcleo burocrático que adquirió congruencia política mediante la formación y el fortalecimiento de una estructura paralela a la sindical. A esta estructura se le conoció como Vanguardia Revolucionaria. Esta extendida red logró cancelar por mucho tiempo toda posibilidad de divergencia y pluralismo en el interior del magisterio: eran pocos y acotados los espacios de participación con que los agremiados contaban. Hasta antes de la federalización educativa de 1992, Vanguardia Revolucionaria logró centralizar férreamente el poder del sindicato y, en cierta medida, también pudo contener los movimientos disidentes del SNTE.⁴³ El magisterio era tan monolítico como el partido en el que militaba, el PRI.

Sin embargo, entre las primeras rupturas del magisterio destaca por su simbolismo la huelga de 1979 en Chiapas. Estalló precisamente en el estado de la república con mayor analfabetismo, pero también con uno de los movimientos magisteriales más politizados del país. El movimiento chiapaneco no terminó en aquella coyuntura: dio lugar al primer Foro Nacional de Trabajadores de la Educación y Organizaciones Democráticas. El foro de 1979 sirvió para que los distintos grupos disidentes del país formaran la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). A partir de entonces, el movimiento magisterial disidente de la coordinadora

43. "El SNTE ha venido consolidando un poder político informal dentro de la secretaría. Áreas crecientes de decisión van siendo sustraídas a la competencia del titular [...] [además] parece fuera de duda que el SNTE reforzó su corporativismo durante el sexenio [echeverrista] y que sus líderes prestaron con frecuencia servicios nada edificantes, creando problemas innecesarios a solicitud del aparato político" (Latapí, 1995b).

fue adquiriendo poco a poco, con algunos altibajos, una mayor presencia dentro del propio SNTE. Y pasó una década completa antes de que el líder de Vanguardia Revolucionaria, Jongitud Barrios, cayera en 1989.

La práctica del "carro completo" también era común dentro del SNTE. El grupo Vanguardia no reconoció a las otras corrientes sino hasta que éstas obtuvieron el control de un par de secciones por medio de paros cívicos nacionales y agitaciones políticas hacia mediados de los ochenta, poniendo en jaque al Comité Ejecutivo Nacional del sindicato, que no tuvo más remedio que ceder. La combatividad de la disidencia siguió en aumento durante la administración delamadridista hasta que, en 1988, algunas corrientes disidentes se pronunciaron por un rompimiento no sólo con la dirigencia del sindicato sino con el propio régimen. La crisis económica había menguado tanto los salarios como las lealtades de los agremiados. De esta manera, la coyuntura electoral de 1988 sirvió de catalizador de un amplio descontento al interior del magisterio.⁴⁴ Sin embargo, el control corporativo pudo más que el descontento, lo que evitó que se suscitaran rompimientos significativos. El SNTE cumplió con su "tarea" partidaria en las elecciones presidenciales de 1988.

La urgente necesidad de legitimación del nuevo régimen, aunada al proyecto modernizador fuertemente acentuado por la administración salinista, hacían de la figura de Jongitud Barrios un obstáculo para el cambio educativo que se venía gestando desde la SEP. Después de los cuestionados comicios de 1988, se produjo lo que Silvia Gómez Tagle ha llamado la "recuperación oficial" de 1991: las elecciones que devolvieron al PRI los espacios perdidos un trienio antes. Pero no se trataba de una vuelta a la época del populismo, cuando Vanguardia Revolucionaria tuvo su momento de gloria. Corrían tiempos de recuperación oficial aunque también de modernización oficial dirigida monolíticamente desde la Presidencia de la república. Un proyecto en el cual no cabía un sindicato beligerante ni anquilosado, como el que representaba Jongitud Barrios.⁴⁵ La pieza clave del sindicalismo magisterial le dejó de ser útil al régimen por no embonar en su proyecto modernizador.

44. Importantes grupos disidentes se sumaron al Frente Democrático Nacional en 1988, aunque, paradójicamente, no existieron rompimientos significativos en la estructura seccional del SNTE (véase Ávila y Martínez, 1990).

45. El grupo que había servido de cuña para derrocar al líder magisterial, Jesús Robles Martínez, no duró mucho tiempo al frente de Vanguardia, de manera que el grupo que dominó al SNTE por más de tres sexenios quedó enterrado antes del inicio de la

Pese al importante nexo entre el gobierno y la nueva dirigencia sindical, el proyecto de descentralización fue rechazado desde el primer momento en que se empezó a hablar de él, al iniciar la administración salinista. La razón que ofrecía el magisterio era la misma que en los intentos descentralizadores previos: la descentralización implicaba una mayor autonomía de las secciones, lo que amenazaba con desintegrar a la dirigencia nacional. Lo que a su vez podría desembocar —argumentaba la dirigencia sindical— en la eventual formación de sindicatos estatales independientes; la descentralización podría provocar que los problemas sindicales adquirieran un carácter eminentemente regional e independiente del resto del país. Lo paradójico de la reacción del SNTE era que la coordinadora también se oponía a la descentralización, pues veían en el proyecto una amenaza de fragmentación también para el movimiento disidente.

Las negociaciones y consultas anteriores a la firma del ANMEB suscitaron dentro del magisterio una serie de reformas que, por una parte, hacían evidentes los acuerdos previos a la firma, pero que, por otra, reflejaban un importante desacuerdo por los riesgos para la integridad del sindicato. La dirigencia se anticipaba a la federalización, aceptando tácitamente el ANMEB, al tiempo que se oponía explícitamente a su firma. Entre los cambios emprendidos destaca el reforzamiento de las facultades de los comités seccionales, y para evitar la disgregación del sindicato se otorgó, estatutariamente, un mayor peso al Consejo Nacional, el órgano permanente de gobierno (véase Loyo, 1993).

Sin embargo, la heterogeneidad en el interior del sindicato hacía que el proyecto descentralizador provocara otras reacciones distintas a las del CEN o de la CNTE, ampliamente conocidas y previsibles. La pluralidad que había experimentado la sociedad mexicana durante las últimas décadas, también había permeado al magisterio.⁴⁶ A diferencia de sexenios anteriores, cuan-

actual década (véase Ávila y Martínez, 1990). Sería interesante conocer los pormenores del ascenso político de Elba Esther Gordillo, que pareciera haber ocupado el espacio político que dejó vacante Jongitud Barrios, pero sobre todo de su permanencia como "líder moral" del magisterio.

46. Luis Hernández Navarro, un estudioso del magisterio, señala: "El SNTE es hoy un sindicato diferente al que era en 1989. Su dirección nacional se ha transformado y ha adoptado un discurso más democrático, plural y tolerante [...] El sindicato ha perdido su perfil corporativo tradicional, ha adoptado un discurso corporativo moderno y se ha preocupado por revalorar de cara a la sociedad la función social del maestro [...] Su propuesta, sin embargo, choca con la cultura sindical dominante, con la falta

do la dirigencia del SNTE hablaba por los agremiados convencida de hablar por todos, a inicios de los años noventa eso no quedaba tan claro. Así, algunos grupos sindicales vieron en el proyecto de descentralización posibilidades de reacomodo y fortalecimiento de sus posiciones. Se hicieron escuchar voces. No sólo las disidentes sino diversas corrientes del sindicato más grande de México. Por primera vez en la historia, el magisterio se oponía al proyecto descentralizador más grande al que se haya enfrentado antes: la federalización educativa de 1992.

La federalización trastocó la forma de organización del magisterio. Los cambios que sufrió el SNTE resultaron mucho más grandes que lo esperado cuando apenas iniciaban las negociaciones:

La descentralización es un proceso que afecta la esfera política y trastorna los mecanismos de poder. Sin embargo, no destruye todavía el viejo andamiaje corporativo, ni se vislumbra cuál será el rumbo de las nuevas relaciones de poder. En este sentido, la federalización apenas comienza su larga y difícil marcha (Ornelas, en prensa: 54).

La puesta en marcha de la descentralización ha producido algunas implicaciones que, a pesar de que apenas se vislumbran, sobre todo en lo que respecta a los salarios magisteriales, es importante advertir sus alcances.

Al acercarse el 15 de mayo, Día del Maestro, es cuando por lo general se anuncia oficialmente el aumento salarial al magisterio, ya como "una tradición", según el léxico sindical mexicano. Estos aumentos son parte de las conquistas salariales de los maestros de México y se apuntan como un logro del SNTE. Se acordaban en duras negociaciones entre el CEN del sindicato y la SEP. Sin embargo, el ANMEB establece que, a partir de la federalización, las secciones, con sus respectivos gobiernos estatales, serán quienes lleven a cabo ciertas negociaciones, y no los órganos centrales del sindicato con las autoridades centrales educativas. Con la atomización de las negociaciones se quebrantó la "cláusula de automaticidad". De igual modo se asestó un duro golpe contra el corporativismo sindical al restarle fuerza a los órganos centrales de dirección en las negociaciones. Si bien es cierto que el CEN del sindicato perdió fuerza en las negociaciones salariales con los gobiernos de los estados, también lo es que, en casos de conflicto, el comité se convirtió

de espacios políticos suficientes [...] El SNTE de hoy podría así quedar convertido en una especie de animal político, mitad anfibio y mitad mamífero" (Hernández, 1992: 70).

en un interlocutor privilegiado. Como se verá más adelante, éste perdió ciertos espacios pero ganó otros, de manera que el balance de su poder dentro de la vida sindical del magisterio no le es menos favorable que antes de la firma del ANMEB.

En años recientes, por ejemplo, de entre las filas del magisterio han surgido nuevos movimientos de disidencia que se han sumado a los ya existentes, en donde destacan la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y el Movimiento de Bases Magisteriales. Esta disidencia, que se ha mostrado mucho más combativa que su contraparte oficialista, ha fortalecido, paradójicamente, en más de una ocasión a los órganos nacionales del sindicato. En efecto, las implicaciones políticas de las movilizaciones disidentes en diversos lugares del país, han obligado una y otra vez a las autoridades educativas nacionales a incrementar el salario de los maestros de manera extensiva para todo el magisterio. El triunfo de estas alzas salariales se los ha adjudicado el CEN del sindicato, a pesar del despropósito que supuso beneficiar de paso a los movimientos disidentes a la par que a las secciones leales. La "cláusula de automaticidad", por primera vez, le ha resultado contraproducente a la dirigencia del sindicato.

En lo que respecta al Programa de Carrera Magisterial —el principal instrumento para la "revalorización social del magisterio" y uno de los aspectos del ANMEB de 1992—, su alcance ha sido, por decir lo menos, limitado. El instrumento consta de dos aspectos básicos: la profesionalización y los estímulos al docente, promueve lo que se conoce como "movilidad horizontal".⁴⁷ Esta movilidad o ascenso horizontal intenta ofrecer una "mejoría salarial al maestro sin que deje de ser maestro", es decir sin obligarlo a dejar de dar clases para asumir funciones administrativas o esperar años para ascender verticalmente y lograr ocupar una posición mejor remunerada.⁴⁸

Para llevar a cabo este ascenso horizontal se fijaron cinco criterios de evaluación: desempeño, preparación, actualización, escolaridad y antigüedad. Sin embargo, los mayores obstáculos a la carrera magisterial se han presentado no tanto en la ponderación asignada a cada uno de los criterios

47. De acuerdo con el programa, existen dos tipos de incentivos: los materiales (mejores salarios, prestaciones, etc.) y los morales, que son reconocimientos a la labor docente, como el premio Manuel I. Altamirano al mérito docente.

48. El ascenso horizontal se refiere a la mejoría salarial y de prestaciones sin cambiar de rango o cargo, es decir a ganar mejor sin dejar de tener las mismas responsabilidades docentes o administrativas.

cuanto en la forma de evaluarlos; aunque cabe advertir que el programa es una medida de evaluación *a posteriori*, pues castiga criterios como el desempeño frente a la antigüedad. De esta forma, el sindicato no cedió en la evaluación de sus agremiados, por lo que viejas prácticas corporativas, clientelares, influyentistas, afloraron con fuerza en el programa magisterial.⁴⁹

Tal y como se presentan en los cuadernillos de difusión, la carrera magisterial parece más un conjunto de requisitos que los maestros deben reunir para lograr mejores salarios y prestaciones, que un instrumento real de superación profesional y mecanismos para mejorar la calidad de la educación. No se percibe un espíritu meritocrático fuerte y congruente (Ornelas, 1995a: 315).

La evaluación se dejó en manos del sindicato, lo que significa que los maestros se evalúan a sí mismos. Así, los lazos patrimonialistas y clientelares del sindicato, lejos de desaparecer, se han fortalecido con instrumentos como el de la Carrera Magisterial. La revalorización social del magisterio corre el riesgo de producir los efectos contrarios.

**De la colaboración a la combatividad:
la difícil relación con (y entre) las secciones 16 y 47
del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación**

La federalización educativa se negoció, fundamentalmente, entre la federación y el sindicato. A pesar de haber estado involucrados de manera directa, los gobiernos estatales estuvieron al margen de la negociación; fueron avisados de la firma del ANMEB cuando estaba casi concluida la redacción del documento.⁵⁰ El ANMEB se redactó entre las cúpulas del sindicato y las máximas

49. En el programa vigente, por ejemplo, el desempeño profesional tiene 35% de valor en la evaluación global. Sin embargo, este criterio no se mide por exámenes elaborados por las autoridades a los alumnos, como originalmente se había previsto, sino por los propios maestros por medio del sindicato. En todos los órganos escolares de evaluación (las unidades más pequeñas y de más peso) participan el director (o el inspector, en el caso de escuelas unitarias o bidocentes), un representante del SNTE y el consejo técnico escolar, con predominio absoluto del sindicato.

50. La participación de los secretarios de Educación de los gobiernos estatales en las pláticas y negociaciones previas a la firma del ANMEB fueron "más informales que formales y más esporádicas que periódicas" (entrevista con Guillermo Reyes Robles, ex secretario de Educación del gobierno del estado de Jalisco).

autoridades educativas del país, al margen de las bases magisteriales y de los gobiernos estatales.

Esta negociación, que dejó de lado a los gobiernos estatales —en su mayoría del mismo partido que el gobierno federal—,⁵¹ privilegió por sobre todo al principal aliado del gobierno federal para lograr la descentralización: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Por diversas explicaciones, la estrategia de negociación del gobierno federal se concentró en el sindicato casi de manera exclusiva; una de las razones que explican esta interlocución privilegiada fue, precisamente, la coincidencia partidista, que permitió establecer acuerdos políticos entre el magisterio y el partido en el gobierno.⁵² De esta forma, como lo apunta María del Carmen Pardo,

la decisión descentralizadora se adoptó con una lógica priista, lo que dejó a los gobiernos de oposición [como el de Jalisco a partir de 1995] en una situación de desventaja evidente, puesto que no contaron, ni cuentan con la red de apoyos que aquéllos disfrutaban. Pero en contrapartida los gobiernos opositores hacen valer con mayor vehemencia su espacio autonómico cuando tienen un proyecto educativo propio.⁵³

51. Es interesante notar que salvo el gobierno de Baja California, el resto de los estados de la república eran gobernados por el PRI al momento de la firma del ANMEB el 18 de mayo de 1992. Esta coincidencia partidista casi absoluta fue uno de los factores que permitió su pronta firma. En otro escenario, con un número mayor de gobiernos de oposición, como el actual, hubiera complicado enormemente el proceso, obligando al gobierno federal a incluir a los estados en las negociaciones.

52. Viejos acuerdos político-partidistas renovados, como promover el voto priista por medio del magisterio, o bien la promoción de dirigentes sindicales para ocupar cargos dentro de la estructura partidista, particularmente en las estructuras corporativas como la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) (véase Arnaut, 1996).

53. "Pero en contrapartida los gobiernos opositores hacen valer con mayor vehemencia su espacio autonómico cuando tienen un proyecto educativo propio". Esta "lógica priista" de la descentralización puede ser contrarrestada, como lo sugiere Pardo, por medio de proyectos educativos propios de los gobiernos de oposición, como los de Guanajuato y Chihuahua. A pesar de que Jalisco no está entre los estudios de caso de este trabajo, el proyecto educativo de la administración de Alberto Cárdenas Jiménez —y de manera más notoria, del secretario de Educación, Efraín González Luna— podría considerarse un proyecto de educación que ha logrado atenuar y, de alguna manera, desarticular esta lógica partidista, centralista y sindicalista (Pardo, en prensa).

Una impresión ampliamente compartida es que, con la precipitada llegada del PAN al gobierno del estado, no se tenía en educación un proyecto definido sino que se fueron construyendo sobre la marcha las líneas de actuación.⁵⁴ A diferencia de otras experiencias de gobiernos estatales panistas, el de Jalisco no se ha destacado por su labor en educación.

La federalización ha provocado cambios que apenas se han manifestado. Cambios importantes que no sólo trastocaron las estructuras administrativas de la educación sino también, como se ha visto, las del magisterio. Al ser intermediario en las negociaciones locales, el CEN del sindicato ha ganado una mayor representación en los estados. Situación que, a decir de Carlos Ornelas, antes se despreciaba, pues se privilegiaba la negociación central; negociar en los estados resultaba redundante si se podía pedir audiencia con el propio secretario de Educación Pública desde la capital de la república. Cualquier aumento de salarios que otorgaba el gobierno federal repercutía directamente en los estados, pues muchas secciones sindicales tenían "cláusula de automaticidad", lo que les garantizaba de manera inmediata el mismo aumento obtenido centralmente. Bajo esa mecánica de automaticidad salarial, la presencia del CEN resultaba un tanto innecesaria.

Ahora, en cambio, la presencia del CEN en los estados se ha tornado indispensable. Como intermediador en conflictos laborales entre secciones del sindicato y los gobiernos estatales, la dirigencia del sindicato ha jugado un papel clave en la solución de conflictos.⁵⁵ Así por ejemplo, con la firma del ANMEB para Jalisco en 1992, el gobierno del estado se rehusó a comprometerse a hacer automáticas las negociaciones de los maestros federales con

54. Hay que recordar que el PAN logra aventajar al PRI en las encuestas para la gubernatura a tan sólo un mes de las elecciones. Una vez ganado el gobierno, el PAN tuvo pocas semanas para asumir el poder y conformar el gabinete. Esta precipitación de sucesos impidió que se trabajara a fondo en un proyecto educativo previo al triunfo electoral. En diversas conversaciones con académicos especialistas en educación y ex funcionarios de educación, hay una cierta coincidencia en que, a diferencia de estados como Guanajuato, Baja California y, recientemente, Nuevo León, todos gobernados por el PAN, en Jalisco no existió, ni existe aún del todo, un proyecto educativo tan definido como en otros gobiernos panistas.

55. El caso más ilustrativo de intervención del CEN en conflictos locales es el de Chihuahua en 1993, cuando tuvo que mediar entre los maestros y el gobierno encabezado por Francisco Barrio. Analistas de la Secretaría de Educación del gobierno del estado, ahora bajo un gobierno también panista, como el de Chihuahua entonces, afirman que, precisamente debido al conflicto magisterial y a la difícil gestión educativa derivada del conflicto, el PAN perdió la elección de ese estado cinco años después en

la federación, lo que sometió a la sección 16 del SNTE a la misma lógica de negociación local que su contraparte: la sección 47 de maestros estatales.⁵⁶ "Esta ausencia [de automaticidad] ha sido el principal mecanismo de sujeción del gremio magisterial al gobierno de la entidad" (Chavoya, Reynaga y Hernández: 1997: 48).

No obstante, la tendencia en el largo plazo pareciera apuntar en sentido inverso, donde las secciones podrían ser quienes buscarían una mayor autonomía frente a su dirigencia nacional, esperando conseguir mejores posiciones particulares para la negociación y, sobre todo, una retención mayor de las cuotas sindicales.⁵⁷ Paradójicamente, esta búsqueda de una mayor autonomía podría provenir no tanto de la disidencia magisterial —que apenas ocupa algunos espacios dentro del magisterio, particularmente en Jalisco donde es casi inexistente— sino de las propias secciones.⁵⁸ Por lo que no resulta difícil pensar en que las voces disonantes surgidas en el seno mismo del magisterio, puedan constituirse en tendencias que apunten hacia la conformación de sindicatos estatales de trabajadores de la educación.

Sin embargo, para María Luisa Chavoya "es urgente una norma de carácter nacional mediante la cual el SNTE sea el titular de los derechos laborales de los trabajadores, que impida que, cuando concluya este sexenio (1994-2000), los burócratas estatales terminen por absorber a las secciones del sindicato nacional" (Chavoya, Reynaga y Hernández, 1997: 46). No se detectan las razones para impedir, y menos en calidad de urgencia, la confor-

1998. La movilización del magisterio a favor del candidato del PRI tiene sus orígenes en el conflicto magisterial de inicios de la administración. De ahí la cautela del gobierno de Alberto Cárdenas en Jalisco con el magisterio.

56. Cláusula cuarta del ANMEB (firmado el 9 de junio de 1992, en Guadalajara), que dice: "El 'convenio de automaticidad' por medio del cual las negociaciones con el Ejecutivo Federal se extienden al ámbito estatal, no operan en los tipos y modalidades educativos preescolar, primaria, secundaria, educación normal".

57. A partir de las difíciles negociaciones de 1995 con varios gobernadores, el CEN del SNTE decidió nombrar a un delegado en cada sección sindical (en algunos estados, como Jalisco, existe más de una sección, así también dos delegados), para supervisar el manejo tanto de los aumentos como de las cuotas sindicales.

58. El CEN del SNTE ya ha pronunciado algunas declaraciones de descontento por algunos efectos de la descentralización. Incluso el propio CEN ha declarado que "la descentralización afecta la esfera política [del sindicato]. Las resistencias que esto genera y los conflictos, negociaciones y renegociaciones a lo que esto da origen, son los que, en muchos casos, revierten los objetivos de la descentralización" (citado en Ornelas, en prensa: 53).

mación de sindicatos estatales, menos aún si su constitución se pudiera traducir en mejores condiciones laborales para los maestros. En un corporativismo de las dimensiones del magisterio, coexisten en su interior fuerzas centrípetas que neutralizan, mas no eliminan, a las diversas fuerzas centrífugas, por lo que habría que esperar reacomodos.⁵⁹

Entre los cambios pendientes de llevarse a cabo destaca, por absurda, la persistente rivalidad entre maestros de distintas secciones en un mismo estado y a pesar de pertenecer a un mismo sindicato. En efecto, históricamente se ha desarrollado una "mentalidad" diferente entre los maestros federales y los estatales. Estas diferencias habrían podido coexistir sin mayores problemas, en la medida en que el personal de ambos subsistemas dependía de instancias distintas. Cada sección tenía sus propios dirigentes sindicales y sus autoridades educativas.⁶⁰ Lo paradójico es que estas diferencias históricas no impiden que ambas secciones se unan para plantearle, en forma conjunta, demandas al gobierno del estado; este tipo de alianzas estratégicas evidencian el potencial de colaboración que existe entre secciones antagónicas.

La ciudadanización imaginaria de la educación: un balance preliminar del funcionamiento de los consejos de participación social

Si algo innova la nueva legislación educativa, es la importancia que le otorga a la participación social en la educación. Al menos en el papel se dio plena cabida al cuarto agente —además de los maestros, las autoridades y los alum-

59. Susan Street identifica cuatro tipos de sindicalismo magisterial. Al primero tipo lo llama "patrimonialista", por ser heredero de la tradición corporativista que entrelaza a las burocracias magisteriales con las estatales y partidistas (del PRI); al segundo lo nombra "interlocutor", por mediar entre las demandas de los maestros y las burocracias federales o nacionales del sindicato; al tercero lo identifica como "democratizante", dividido a su vez en radicales y reformistas, pero concentrado en los movimientos de "bases magisteriales" y la CNTE; por último, al cuarto grupo lo llama "proteccionista", por tratarse de una corriente aglutinadora de miembros de las tres anteriores, que busca defender al sindicalismo magisterial (véase Street, 1993: 56).

60. Incluso, hay que decir que los agremiados de una y otra sección se sienten identificados con sus "orígenes históricos" como maestros "estatales" o "federales", como si se tratara de equipos contrarios en un mismo partido de fútbol. En entrevista con funcionarios públicos del "subsistema estatal", éstos aceptaron que se sienten plenamente identificados con la sección 47 del SNTE, no así con la 16.

nos—, que había permanecido al margen de las decisiones del proceso educador: los padres de familia y la sociedad en general. Las disposiciones de la Ley General de Educación no sólo definen los derechos y obligaciones de los padres de familia y de sus asociaciones, sino que constituye consejos de participación social en varios niveles, que van desde el plano nacional hasta el escolar.⁶¹

Con el propósito de lograr “una comunicación directa y fluida entre el alumno, maestro, escuela y comunidad, que redundará en la detección y solución conjunta de problemas sociales que suelen afectar el desempeño escolar” —como lo señala la exposición de motivos de la Ley General de Educación—, se crearon los consejos de participación social, integrados por representantes de los padres de familia, sus asociaciones, los sectores de la comunidad, los maestros, su organización sindical y las autoridades.⁶² Si bien el carácter de los consejos es consultivo y promocional, se trata de organismos que tienen la intención de estimular un vínculo que había estado ausente en la educación mexicana: la relación entre la escuela y su comunidad. El rescate de este vínculo clave de la educación es, por sí mismo, un avance.

Es difícil innovar “desde arriba”, nos recuerda Pablo Latapí. La creación de órganos consultivos no garantiza *per se* el interés de la sociedad por sus escuelas ni su participación constructiva en la solución de los problemas escolares. Por el contrario, la creación unilateral desde la autoridad puede resultar, como de hecho ha sucedido en la práctica, contraproducente, pues inhibe iniciativas particulares.

La gente percibe entre sus prácticas cotidianas las realidades del poder; percibe actitudes defensivas de los maestros y directores que, con frecuencia, consideran a la escuela como su feudo exclusivo; conoce las manipulaciones del poder sindical que ha invalidado ilegítimamente los ámbitos de la gestión educativa; conoce y a veces experimenta las innumerables prácticas corruptas que rodean al sistema educativo ... (Latapí, 1995a: 251).

61. El único antecedente que existe sobre participación social es la propuesta vasconcelista de los consejos participativos (véase Latapí, 1995a).

62. Exposición de motivos de la Ley General de Educación (6 de junio de 1993). Desde la firma del ANMEB, el 18 de mayo de 1992, se planteó la creación de una contraloría social para la educación.

Por todo ello, lo más probable, continúa Latapí, es que a pesar de que "se creen consejos y se intente que funcionen, quizás modifique estas percepciones en algunos casos, pero no lo logrará en la gran mayoría de las situaciones". El mayor límite de los consejos de participación social es su propio origen: la autoridad educativa y lo que ésta representa para los padres de familia y la sociedad en general, es decir un obstáculo antes que un puente de comunicación educativa.⁶³

El balance del funcionamiento de los consejos de participación es pesimista, por no decir negativo. No así el de participación social como tal, que no ha dejado de existir, aunque no se ha dado por medio de los consejos de participación. En lo que respecta propiamente a los consejos, pocos se han integrado; menos todavía han funcionado. Hasta hace unos meses, la mitad de los estados de la república aún continuaban sin establecer su consejo estatal y apenas poco más de la tercera parte de los municipios del país contaban con consejos municipales.⁶⁴ Estas cifras oficiales se refieren a la constitución formal de los consejos, no a su funcionamiento.

Las razones que explican el fracaso de los consejos son múltiples y van desde la resistencia de los directores a la instalación de los consejos escolares, hasta el mutismo absoluto del secretario de Educación Pública para dar explicaciones de por qué no se ha instalado el consejo nacional.⁶⁵ Lo preocupante de la falta de consejos de participación en el país es que el diseño de la política educativa lo están llevando a cabo unilateralmente las autoridades educativas. Los consejos se pensaron para que fueran consultados al momento de tomar las decisiones. También para que sirvieran de contrapeso a las autoridades. De ahí la importancia no tanto de su instalación cuanto de su puesta en marcha.⁶⁶

63. Pese a todas estas impresiones que plantea Latapí, es curioso encontrar que, de acuerdo con una encuesta, las escuelas siguen siendo las instituciones en las que más gente confía en el país (*Este País*, 1999).

64. Para 1998 existían 14 consejos estatales, 903 municipales y 61 mil escolares, de acuerdo con la comparecencia del secretario de Educación, Miguel Agustín Limón, el 23 de septiembre de 1998 (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999a).

65. Otro aspecto señalado por los expertos en educación, es que el modelo de consejo es el mismo para todos los niveles, lo que dificulta su aplicación. Es necesario que se expida un "marco normativo flexible" para que el modelo de consejo se pueda adaptar a cada nivel y circunstancia de manera más adecuada (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999a).

66. "El Consejo nacional en particular deberá hacer efectiva la voz de los sectores sociales ante el secretario de Educación y cumplir funciones de contrapeso en sus decisiones,

Acaso hubiera sido deseable haber introducido esquemas de participación mucho más modestos pero también mucho más eficaces. Esquemas sin tantos formalismos y nombramientos, como, por citar algunos ejemplos, la elección —o por lo menos la ratificación— de los directores de las escuelas por la comunidad; la posibilidad de remover a los supervisores ineficientes por decisión participativa, o la intervención de los padres de familia en la evaluación del maestro de la escuela. Con mecanismos más prácticos y efectivos, la participación de la ciudadanía cobraría sentido por su incidencia real en la educación, motivando cada vez a más padres de familia a involucrarse en los asuntos educativos. Para decirlo en otras palabras: sólo abriendo las decisiones a la sociedad se podrá hablar de participación social. Lo demás es discurso legitimador.

Los avatares políticos e institucionales de la integración: la asignatura pendiente de la federalización educativa

De los cuatro tipos u orígenes de los obstáculos que los estados han enfrentado para consolidar la federalización, el de la homologación de las condiciones laborales pareciera ser el menos difícil de sortear.⁶⁷ El primer paso se dio con la firma misma del ANMEB, en donde se estipuló el respeto íntegro a los derechos laborales de los trabajadores de la educación, lo que en la práctica significó que ningún maestro fue perjudicado salarialmente con la descentralización. Por el contrario, miles de maestros resultarían beneficiados con la federalización, pues evidenciaba las diferencias laborales entre secciones, lo que obligaría a los gobiernos estatales a otorgar un mayor subsidio a los maestros más rezagados.

De esa forma, tanto en el convenio particular que firmaron el estado de Jalisco y la federación como en el ANMEB, se establecieron, desde el inicio, las bases para la pronta homologación y el mejoramiento de las condiciones

no menos que de seguimiento y evaluación del desarrollo educativo" (Observatorio Ciudadano de la Educación: 1999a).

67. De acuerdo con un ordenamiento de los diversos y hasta contradictorios problemas de la federalización, se puede concluir que estos obstáculos son fundamentalmente de cuatro tipos: los que provienen de la homologación de las condiciones laborales, los que derivan de los obstáculos para la integración de los sistemas administrativos, los que son resultado de la falta de recursos financieros y los que acarrearán intereses políticos y sindicales que permean al ámbito educativo.

laborales de ambas secciones sindicales en el estado.⁶⁸ Sin embargo, los procesos de homologación no han concluido, salvo en el discurso. A siete años de firmado el ANMEB y a dos años desde que las autoridades locales de educación anunciaron en 1997 la homologación de todos los maestros de Jalisco, lo cierto es que aún quedan pendientes muchos aspectos de las percepciones y prestaciones del magisterio en la entidad.⁶⁹ La sección 47 de los maestros estatales sigue estando, como siempre lo ha estado, en cierta desventaja frente a la sección 16 en muchos aspectos.

A pesar de que el salario es el mismo para todos los docentes en todo el estado, lo que en la jerga sindicalista se conoce como el "régimen de seguridad social" aún permanece diferente entre ambas secciones. El ejemplo más claro es el de las prestaciones: mientras que los trabajadores de la educación del sistema federalizado reciben prestaciones médicas y son pensionados del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en cambio los maestros estatales son atendidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y jubilados por el organismo de Pensiones del Estado (Chavoya, Reynaga y Hernández, 1997).⁷⁰

Mahtener las prestaciones preexistentes al Acuerdo no es más que seguir acentuando las diferencias entre grupos magisteriales, en tanto que pertenecer a una u otra sección sigue suponiendo diferencias laborales concretas. No se trata de diferencias abstractas —de sentidos de pertenencia distintos, que ciertamente tienen que ver más con aspectos culturales— sino de prestaciones que se traducen en bienestar social. De no zanjarse pronto estas diferencias, en vez de que las condiciones laborales sean una base firme para la

68. Véase el convenio del Gobierno del Estado de Jalisco y la Secretaría de Educación Pública, con la comparecencia del ISSSTE, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de mayo de 1992. En él se estableció el irrestricto respeto a las prestaciones preexistentes como una de las cláusulas centrales del mismo.

69. En enero de 1999, con enormes dificultades, se logró unificar el catálogo de categorías, adoptándose, como era de esperarse, el catálogo federal; también se unificaron las nomenclaturas de las percepciones, tomándose como base, de nuevo, el catálogo federal. En este terreno, sin embargo, cabe señalar que Jalisco es el primer estado con dos subsistemas fuertes que logró la unificación de categorías y percepciones.

70. Otro problema que se atajó en el convenio fue el relativo a los cambios de adscripción a otros estados. Debido al carácter federal de las plazas de los trabajadores de la educación federalizados, éstos tenían el derecho y la posibilidad de cambiar su nombramiento a otro sitio del país, por lo que el gobierno del estado de Jalisco se comprometió a participar en la Comisión Mixta de Cambios Interestatales de la SEP.

integración, pueden tornarse en el pretexto para su postergación indefinida. El problema de fondo, hay que advertirlo, no es sólo la falta de recursos financieros para homologar cada prestación a la alza, sino también la falta de una clara reglamentación y de un programa de homologación integral, pues sin un plan que fije montos, tiempos y modalidades, a cada mejoría de la sección más rezagada corresponderá una nueva demanda de la sección contraria y así sucesivamente. De ahí la necesidad de un programa acordado por ambas secciones del SNTE y con su Comité Ejecutivo Nacional, sin el cual existe el riesgo de que se genere una dinámica que agote toda posibilidad de una asignación creciente de los recursos financieros tanto del gobierno federal como del estatal.

En lo referente al problema más grave de todos, el de la integración administrativa, en Jalisco, como en otros estados de la república, históricamente han coexistido dos administraciones educativas de forma simultánea: la administración estatal, que existe desde el siglo XIX, y la federal, que inició propiamente en la década de los veinte, con la creación de la SEP. A la administración estatal de la educación le tomó alrededor de un siglo constituir una estructura propia, hasta que en 1959 se creó el Departamento de Educación del Gobierno del Estado. En cuanto a la "otra administración", las escuelas federales dependieron en forma directa de la SEP, hasta que en 1978, como resultado del programa de desconcentración, tuvieron su mando inmediato en las delegaciones federales asentadas en los estados.⁷¹ Estas delegaciones cambiarían de nombre en varias ocasiones, pero con motivo de la transferencia de 1992 en Jalisco adoptaría el nombre de Organismo para la Integración Administrativa y Operativa de los Servicios de Educación Básica y Normal del Estado de Jalisco (OSEJ), que también se conoce como el subsistema federalizado o integrado.

En 1992, por motivo de la transferencia de la educación básica y normal al gobierno estatal, la Ley de Servicios Educativos, Culturales y Deportivos del Estado fue modificada, con el propósito de crear la estructura que recibiría la transferencia federal: el OSEJ.⁷² Al igual que en la mayoría de los estados, éste fue el organismo descentralizado que recibió las escuelas

71. Antes de la creación de las delegaciones, las escuelas federales dependían de la Dirección Federal de Escuelas Primarias en el Estado de Jalisco.

72. La Ley fue publicada apenas un año antes, el 10 de enero de 1991, en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*.

federalizadas, también llamadas "escuelas 18 de mayo", por la fecha en que se firmó el ANMEB.

Es interesante advertir que hasta antes de la reforma legal de 1992, la Ley de Servicios Educativos, Culturales y Deportivos del Estado depositaba en una sola secretaría la responsabilidad tanto de la educación como de la cultura. De ahí que la Secretaría de Educación y Cultura fuera una de las llamadas "supersecretarías", cobijaba bajo un mismo mando a un inmenso aparato burocrático que, en la práctica, nunca funcionó como una sola sino como dos departamentos completamente independientes dentro de un solo organigrama.⁷³ El saldo de estos vaivenes administrativos en la educación es una mayor burocratización, pues las estructuras creadas por razones coyunturales o específicas han permanecido en el tiempo, sin que las reformas legales ni las administrativas hayan logrado imprimirle una mayor racionalidad a la Secretaría de Educación. De aquí se desprende otro de los mayores obstáculos para la integración: la administración ex federal de la educación es, en términos comparativos, más racional pero no más económica que la administración estatal.⁷⁴ La administración federalizada es más racional que la estatal debido a que, entre otras razones, responde menos a los vaivenes políticos locales, pero es menos económica porque sostiene una estructura administrativa mucho mayor.

Según el Programa para la Modernización del Sistema Estatal de Educación Básica y Normal, entre el subsistema educativo estatal y el federalizado existen diferencias organizativas, de sistemas y procedimientos, de funciones, de normatividad y de estructura presupuestal, a las que se une una falta de flexibilidad administrativa y de adaptabilidad. Un análisis de la estructura del sistema educativo estatal de 1984 a 1994 indica que, a pesar de las reestructuraciones habidas en el decenio, no ha exis-

73. Antes de la promulgación de la Ley de Servicios Educativos, Culturales y Deportivos, que daba forma a la Secretaría de Educación y Cultura, las carteras de educación y cultura estaban separadas en departamentos. Este intento de fusión, que duró poco, respondió a criterios políticos discrecionales del gobernador, que quería un enorme despacho para uno de sus colaboradores predilecto.

74. Incluso, "el OSEJ es visto por muchos como el modelo a seguir para la integración" (entrevista con Miguel Ángel Ruelas, coordinador general del Subsistema Estatal de la Secretaría de Educación, realizada en marzo de 1999, en Guadalajara).

tido una verdadera reforma administrativa (Chavoya, Reynaga y Hernández, 1997: 39-40).⁷⁵

Una vez transferidos los servicios educativos, pasaron cinco años antes de que la legislación en la materia volviera a modificarse. Así, en 1997 se promulgó la nueva Ley de Educación Pública del Estado de Jalisco, que sustituía por completo a la anterior legislación. Como en otros estados de la república, en Jalisco la nueva legislación estatal en materia educativa no fue sino una calca al carbón de la Ley General de Educación en muchos aspectos. Lejos de haberse apoyado en la legislación general educativa, para haber incorporado los aciertos pero también para haber enmendado los desaciertos, el congreso local legisló "sin pena ni gloria". De ahí que la Ley Estatal de Educación del Estado no sea deficiente pero tampoco innovadora.⁷⁶

Con las modificaciones a la legislación estatal también se hicieron cambios al organigrama de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado. Se creó una estructura de coordinación administrativa reformadora en más de un sentido: un esquema "matricial", que conjunta en un mismo organigrama a ambos subsistemas de educación, bajo la batuta del secretario del ramo (véase el Organigrama de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, estructura orgánica). Esta nueva estructura, actualmente vigente, se compone de dos coordinaciones generales: una para el subsistema estatal y otra para el subsistema integrado, como también se le conoce al subsistema ex federal o federalizado; cinco coordinaciones de área: educación básica, formación y actualización de maestros (o también llamada coordinación normal), educación extraescolar, administrativa y planeación educativa, y dos direcciones generales: una de servicios regionales y otra de educación media superior, superior y tecnológica.⁷⁷ Después,

75. El texto oficial al que hace referencia es el Programa para la Modernización del Sistema Estatal de Educación Básica y Normal, de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, 1994.

76. No está demás recordar que para la aprobación de dicha Ley circularon más de una decena de versiones de la misma iniciativa, en la que diputados, asesores y especialistas "metían mano" para hacer correcciones. No fue raro que el resultado fuera una legislación que de origen estuvo "parchada" (entrevista con ex asesores de la fracción panista del Congreso, realizada en febrero de 1999, en Guadalajara).

77. Una de las direcciones generales de nueva creación, la de Educación Media Superior, Superior y Tecnológica, apunta a una participación cada vez mayor en áreas donde la secretaría no tenía presencia, como es en los cobaches, cecytes y la Universidad

en 1998 se creó la Subsecretaría de Educación, para ir preparando la salida del entonces secretario de Educación, Efraín González Luna.⁷⁸

Una somera revisión de las nomenclaturas de las diversas instancias que contempla el organigrama de la Secretaría de Educación ofrece datos que permiten, a simple vista, conocer parcialmente el avance de la integración (véase el Organigrama de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, estructura orgánica).⁷⁹ De esta manera y sin necesidad de hacer una revisión de las responsabilidades detrás de cada cargo, no resulta difícil observar que, abajo del secretario y el subsecretario, el tercer nivel de la secretaría lo ocupan las dos coordinaciones generales para cada subsistema, el estatal y el integrado.⁸⁰ Independientemente de que éstas tengan el mismo rango que las coordinaciones de área, lo cierto es que las únicas coordinaciones que aún se estructuran por subsistemas y no por niveles escolares son las dos de carácter general.⁸¹ Por lo que corresponde a las coordinaciones

Tecnológica, de reciente creación. Así, el gobierno estatal amplía su participación hacia todas las modalidades y grados de la educación.

78. Salvo la Secretaría General de Gobierno —que tiene dos subsecretarías: la de Participación Social y la de Gobierno— el resto de las secretarías de gobierno tienen direcciones generales en lugar de subsecretarías. La razón de haber creado la Subsecretaría de Educación Pública fue para interponer una figura entre el secretario del despacho y las coordinaciones, que aligerara la carga administrativa del núcleo del sistema educativo. Sin embargo, la razón de fondo es que la salida del secretario era inminente por razones de salud, así que se tenía que preparar el terreno al sucesor. De ahí su creación, con dedicatoria para Miguel Agustín Limón, actual secretario. Cabe añadir que la no militancia partidista del secretario en el PAN, ha provocado, entre ciertos grupos panistas, un fuerte malestar por considerarlo ajeno al grupo compacto del gobernador (entrevista realizada a funcionarios de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, en marzo y junio de 1999).
79. Resulta sorprendente que a más de un año de modificada la estructura orgánica de la secretaría aún no exista un manual de operaciones de la dependencia. El único documento oficial que describe las funciones de cada uno de los cargos es una "circular que precisa las líneas de comunicación y coordinación en la estructura administrativa de la secretaría", de junio de 1997. En entrevista con funcionarios de la secretaría, éstos reconocieron la grave falta de documentación oficial que precise las funciones de cada coordinador.
80. Después de la renuncia obligada del subsecretario Leonardo González Camarena por diferencias con el secretario (junio de 1999), el cargo no sólo ha permanecido vacante sino que se ha presentado una iniciativa de ley ante el Congreso para eliminarlo jurídicamente del organigrama de la dependencia.
81. A las coordinaciones responsables de subsistemas se les llamó generales para diferenciarlas de las coordinaciones de área y para enfatizar su carácter general, no especí-

de área, éstas son las únicas "instancias integradoras" de toda la secretaría.⁸² Debajo de cada una de éstas, aún coexisten dos direcciones generales idénticas, ambas responsables del mismo nivel escolar, una para cada uno de los subsistemas.⁸³ Hay un paralelismo de estructuras detrás de cada instancia integrada.

Esta notoria excepción en los mandos superiores del organigrama vislumbra sin embargo la persistencia de una distinción que aún sigue partiendo en dos a toda la Secretaría de Educación: la histórica división entre lo estatal y lo federal. Una división que si bien se ha podido zanjar parcialmente —en los mandos superiores de la secretaría— aún permanece intacta en los mandos medios y los inferiores del aparato administrativo de la educación. Es ahí, en la base misma de la estructura burocrática de la secretaría, donde la integración no ha permeado en lo absoluto; donde encuentra las mayores resistencias y reticencias para ceder a la necesaria fusión de las dobles autoridades en una sola línea de mando.

El acceso a la integración supondría sacrificios enormes para las burocracias sindicales de ambas secciones, pues al momento de fusionar dos cargos en uno solo, alguno de los dos funcionarios perdería su puesto. Unas veces tocaría a funcionarios vinculados con la sección 47, otras a funcionarios de la 16. Así de contundentes son las implicaciones inmediatas de la integración. De ahí que este tipo de pérdidas potenciales de espacios administrativos "conquistados" en el interior de la estructura educativa —reproducidas en todas las escalas: desde los directores generales hasta los supervisores de zona escolar—, sea el mayor temor del sindicato frente a la integración. Por ello, en Jalisco, como en otros estados de la república, no se han podido

fico, de funciones (entrevista con Miguel Ángel Ruelas, coordinador del Subsistema Estatal de Educación de la Secretaría del Gobierno del Estado, realizada en marzo de 1999, en Guadalajara).

82. La función integradora consiste, fundamentalmente, en tareas de concertación y coordinación entre subsistemas; en tratar de conciliar diferencias y acentuar coincidencias.
83. En entrevista con Miguel Ángel Ruelas, el funcionario reconoció que las coordinaciones generales de subsistemas tendrían que desaparecer con la integración, pues son las últimas unidades de mandos superiores que no tienen carácter integrador (en referencia con las coordinaciones de área): "son estructuras de transición" (entrevista realizada en marzo de 1999).

llevar a cabo reformas de rezonificación y reasignación de centros escolares, entre otras acciones.⁸⁴

Un problema aún irresuelto es la redistribución de escuelas y profesores a partir de una optimización de la infraestructura y los recursos humanos existentes. Ello supone la reducción de grupos, el cierre de turnos, una distribución más equitativa de las escuelas y una nueva rezonificación. Hasta ahora, dentro de un perímetro muy reducido pueden existir dos planteles, lo que provoca una saturación de la oferta educativa. Asimismo, pueden estar cercanas escuelas que pertenecen a zonas de inspección diferentes. Para optimizar la administración de los servicios educativos se deben [...] redistribuir las escuelas en nuevas zonas de inspección (Chavoya, Reynaga y Hernández, 1997: 48).

Así, el problema real para la integración no es técnico sino político. Existen propuestas para la integración que promueven una mayor racionalidad administrativa que unifique mandos y elimine duplicidades. Pero el problema no es de diseño institucional para mejorar al sistema educativo de Jalisco, sino de instrumentación. Sin embargo, la puesta en marcha de las políticas educativas locales no depende en exclusiva de las autoridades educativas, sino de la colaboración del sindicato. Sin su consentimiento, cualquier iniciativa está condenada al fracaso. Así, el problema de fondo es la extendida y profunda imbricación del sindicato con la secretaría; a decir de María Luisa Chavoya:

...los grupos sindicales apostados en los sistemas educativos —sección 16 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en el federal, y la sección 47 del mismo sindicato en el estatal— con posiciones de fuerza en la estructura administrativa (Chavoya, Reynaga y Hernández, 1997: 44)

Uno de los obstáculos más persistentes para la integración ha sido, en efecto, la oposición del sindicato. De forma abierta o indirecta, el SNTE ha actua-

84. Véase la comparación que hace Claudia Santizo entre los estados de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí. Jalisco, por sus condiciones político-sindicales, se asemeja más al caso de San Luis Potosí que al de otros estados (Santizo, 1996).

do una y otra vez en contra de la integración, aunque en el discurso se muestre favorable a ella. Uno de los ejemplos más palpables de su beligerancia frente a toda iniciativa integradora fue el bloqueo y el cierre de las oficinas del despacho del secretario, ocurridos en 1996. Más como un despropósito que como una política deliberada, el secretario de Educación, Efraín González Luna, había designado como coordinadores de área a funcionarios mayoritariamente vinculados con la sección 47 del SNTE, es decir provenientes del subsistema estatal.⁸⁵ Con esta desbalanceada designación, González Luna rompió con una "práctica" que la administración panista había heredado de la gestión anterior y que le había permitido mantener una cordial relación con el sindicato.⁸⁶ Traspasados los límites, según la dirigencia de la sección 16, los "maestros federales" se movilizaron para oponerse a la designación, impugnándola completa. Fue tal la presión ejercida por dicha sección, que el secretario de Educación del estado tuvo que "rectificar" los nombramientos e incluir en las coordinaciones de área a más funcionarios que respondieran abiertamente al subsistema federalizado.⁸⁷ Así, en una muestra de su capacidad de movilización, el sindicato dejó constancia de los límites para los cambios institucionales de la educación en los estados. El snte, además de atender asuntos gremiales, interviene en muchos menesteres administrativos y políticos del estado que ni siquiera se relacionan con la educación.

85. Hay que recordar que los coordinadores de área son el tercer nivel jerárquico dentro de la secretaría, sólo debajo del secretario y el subsecretario. Como puestos claves para los trabajos de la integración, pues sus áreas de responsabilidad son por nivel escolar y no por subsistema, las secciones del SNTE intervinieron por todos los medios en la designación de los coordinadores.

86. Recuérdese que durante la gestión de Eugenio Ruiz Orozco como secretario de Educación se inició lo que se conoce como "estrategia de equilibrio", por medio del cual se daba igual trato a ambas secciones del sindicato. Esta estrategia devino, en la práctica, en una repartición de "cuotas" de todo en partes iguales para ambas secciones, al margen de criterios meritocráticos.

87. A manera de comentario al margen: Tomás Vázquez, secretario general del SNTE, proviene precisamente de la sección 16, con sede en Jalisco. Su influencia y su tutelaje sobre la sección de maestros federales de Jalisco han sido patentes en muchos aspectos de la vida gremial del sindicato (entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, realizadas en febrero de 1999).

Cuadro 8
Análisis comparativo de la organización educativa en las entidades antes y después del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica Normal

Antes del acuerdo		Después del acuerdo	
Estados de la república	Situación local de la educación	Estados de la república	Situación local de la educación
Aguascalientes Campeche Guerrero Hidalgo Morelos Oaxaca Querétaro Quintana Roo Tamaulipas Baja California Sur Michoacán Tabasco	Subsistema estatal inexistente o poco desarrollado. Con predominio (federal)	Aguascalientes Campeche Guerrero Hidalgo Morelos Oaxaca Querétaro Quintana Roo Tamaulipas Baja California Sur Michoacán Tabasco	Creación de un organismo descentralizado del gobierno del estado. Cambio de predominio (ahora estatal) Secretaría de educación del estado
Chiapas Chihuahua Coahuila Colima Durango Guanajuato Nayarit Puebla San Luis Potosí Sonora Tlaxcala Zacatecas Yucatán	Coexistencia de dos subsistemas. Con predominio (federal)	Chiapas Chihuahua Coahuila Colima Durango Guanajuato Nayarit Puebla San Luis Potosí Sonora Tlaxcala Zacatecas Yucatán	Coexistencia de la secretaría estatal de educación y el organismo descentralizado del gobierno del estado. Continuó el predominio (federal) Fusión
Baja California Jalisco Estado de México Nuevo León Sinaloa Veracruz	Coexistencia de dos subsistemas. Sin predominio	Baja California Jalisco Estado de México Nuevo León Sinaloa Veracruz	Coexistencia de la secretaría estatal de educación y el organismo descentralizado del gobierno del estado. Continuó sin predominio Fusión

Fuente: Camacho, Juan Carlos. "Financiamiento, descentralización y equidad en la educación", mimeo, SEP, 1995, citado en Santizo, 1996.

Por último, acaso convenga mencionar el papel que sigue jugando la federación en los estados. En lo que respecta a la representación de la Secretaría de Educación Pública en el estado de Jalisco, lo primero que llama la atención es su reducido tamaño. En contraste con las abultadas delegaciones de años anteriores, la representación de la SEP apenas cuenta con una docena

de funcionarios federales.⁸⁸ Su funciones son múltiples, pero se pueden resumir en tres tareas fundamentales: representación, apoyo y supervisión.⁸⁹ Además de representar al sector educativo federal en la entidad, función primordial de la oficina, "otorgamos apoyo tanto a los funcionarios de la secretaría [estatal] que nos lo soliciten como a los funcionarios que vienen de México [de la SEP]" para efectuar las "visitas de verificación integrales".⁹⁰ La representación es, en pocas palabras, un enlace que facilita de la labor que aún realiza la federación en los estados.⁹¹

88. Llama la atención que la representación de la SEP en Jalisco cuente con 22 personas en total, desde el representante hasta el intendente, incluyendo secretarías y demás personal administrativo y de apoyo; ocupa una vieja casa acondicionada y su estructura orgánica es mínima: un representante, que funge como director, y tres subdirectores: uno de coordinación sectorial, otro técnico-pedagógico y un tercero administrativo.

89. La representación de la SEP incluye a todo el sector educativo, como al Consejo Nacional de Fomento Educativo, al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción Escolar, al Instituto Nacional de Antropología e Historia, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y 16 organismos más.

90. Las "visitas integrales de apoyo" consisten en verificaciones de campo en determinados municipios o zonas escolares sobre diversos aspectos que la SEP evalúa de manera simultánea (entrevista con funcionarios de la representación Jalisco, efectuada en marzo de 1999, en Guadalajara).

91. Además, la representación administra diversos programas, como el Programa Nacional de Actualización Docente, que forma parte del de Carrera Magisterial, mediante el cual se aplican los exámenes a los maestros y se les orienta, se supervisa y se lleva a cabo la distribución de los libros de texto gratuitos en la entidad, etcétera.

Epílogo

*Aprendizajes y desaprendizajes
de la descentralización educativa:
apuntes para una
conclusión tentativa*

La escuela educa más por su funcionamiento que por lo que enseña.

PABLO LATAPÍ SARRE

Las asambleas son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia: traen dentro de sí la riqueza de las personas, enseñandoles cómo usarla y cómo disfrutarla.

ALEXIS DE TOCQUEVILLE

Nunca hubo por parte de los gobiernos de los estados un interés por recibir la operación de la educación. No había razón para estar interesados en recibir algo que, en principio, suponía más problemas que beneficios. La descentralización, como casi toda iniciativa de política educativa, fue propuesta de la federación. Este dato, por sí mismo, es revelador. Sólo de esta forma se entiende a cabalidad la lógica del sistema educativo mexicano. Incluso, hay que recordarlo, hubo varios gobiernos estatales que se opusieron a la federalización.¹ De manera abierta algunos y velada otros, lo cierto es que la mayoría de los estados de la república intentaron infructuosamente oponerse o, en su defecto, posponer lo que era más que una decisión del gobierno central, una tendencia reciente siempre inconclusa: la descentralización de los servicios educativos.

-
1. Jalisco no estuvo entre los estados que se opusieron a la descentralización. Por razones políticas particulares de la entidad y pese a las circunstancias poco propicias, el gobierno del estado "prácticamente no objetó nada" para la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) (entrevista con Guillermo Reyes Robles, ex secretario de Educación del gobierno del estado de Jalisco).

Tampoco hubo nunca movimientos sociales, magisteriales o de cualquier clase en los estados de la república, que pregonaran la descentralización de la educación. Todo lo contrario: si había alguien que se beneficiaba de la centralidad del sistema educativo era el sindicato, en particular su dirigencia. De ahí que la federalización educativa de los noventa —como todos los intentos descentralizadores previos— pueda caracterizarse, de acuerdo con Enrique Cabrero, como una iniciativa descentralizadora inducida.

Las evidencias de una absoluta falta de interés, pero sobre todo de una reticencia ya sea tácita o explícita hacia la descentralización, dejan entrever que no han sido los gobiernos estatales sino el federal el interesado, durante las últimas tres décadas, en descentralizar la educación. Para decirlo de otro modo, la iniciativa para la federalización de la educación de 1992, como todas las anteriores, surgió del gobierno federal. Este dato, por sí mismo relevante y revelador, marcó desde su origen la iniciativa para la federalización de la educación de los noventa. Una vez más se trató de una iniciativa descentralizadora que nació marcada con el sello centralista.

Esto supuso, en consecuencia, que los gobiernos de los estados no sólo estuvieran indispuestos a recibir la operación de la educación, sino que ni siquiera se encontraban preparados para recibirla: en la mayoría de los estados, como en Jalisco, no existía la infraestructura educativa para hacer frente a la enorme responsabilidad que suponía la descentralización. Ante esta falta de capacidad administrativa —nada extraña en un sistema históricamente centralizado— cabe mencionar un dato adicional tan ilustrativo como preocupante: ningún gobierno estatal, hasta donde se conoce, realizó un diagnóstico serio para conocer con precisión la capacidad administrativa e institucional de su entidad, para asumir la transferencia de los servicios educativos.² Las administraciones estatales no habían tomado las medidas preventivas mínimas, como pudo haber sido la elaboración de un diagnóstico, anticipando una posible transferencia de la administración educativa, no obstante que se trataba de una tendencia y discusión añejas. Los estados, ajenos a la gestión del proyecto descentralizador, fueron sorprendidos por la inminencia de la reforma educativa.

2. En palabras de Claudia Santizo, "es importante señalar que antes de realizar la transferencia [...] ningún nivel de gobierno elaboró diagnósticos de las capacidades administrativas y operativas de cada entidad. Estas últimas tampoco tuvieron tiempo de evaluar las condiciones en que se les transfería el sistema federal de educación" (Santizo, en Cabrero, *et al.*, 1997: 337).

Algo que contribuyó a esta falta no tanto de capacidad administrativa cuanto de preparación para la transferencia, fue la manera precipitada de llevar a cabo las negociaciones con los gobernadores de los estados. Tres meses antes de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), a inicios de 1992, poco se sabía de la federalización. Las autoridades educativas locales apenas tuvieron tiempo de responder a la iniciativa descentralizadora.³ La política descentralizadora se tenía que instrumentar en poco tiempo (por decreto se fijó un día, aunque tomó más de un mes ejecutarla) para evitar cualquier "reconsideración" ya fuera por parte de los gobernadores o, sobre todo, del magisterio.⁴ De esta forma, en pocos meses, la federación logró concretar un viejo anhelo educativo nacional: la descentralización.

La reintegración de la educación descentralizada: reensamblar el rompecabezas del federalismo educativo mexicano

En la mayoría de los estados del país pareciera que existen dos grandes subsistemas educativos paralelos: uno recién descentralizado, llamado ahora "federalizado", y otro nunca centralizado, conocido como "estatal". En efecto, uno es de procedencia federal y otro es de arraigo estatal. Dos subsistemas educativos que a más de ocho años de la firma del ANMEB no tendrían razón de seguir existiendo por separado, como así sucede en muchas entidades del país. Jalisco, aunque ha avanzado significativamente en ciertos aspectos, en otros todavía podría clasificarse como una "entidad no integrada".⁵ La integración de los subsistemas estatal y ex federal —o integrado, como

-
3. Varios funcionarios de educación del gobierno del estado, reconocieron que "desconocían parte importante del proyecto de la federalización" (entrevista con Guillermo Reyes Robles).
 4. Es importante recordar que para 1992, el primer año de la segunda mitad de la administración salinista, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía una amplia mayoría en el Congreso de la Unión y el país se encontraba en franco crecimiento económico. Corrían tiempos prósperos para México, lo que facilitaba enormemente las negociaciones con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).
 5. En aquellos estados donde uno de los dos subsistemas era mucho mayor o menor que el otro, la integración ha resultado menos difícil. Sólo en algunas entidades, donde existían subsistemas similares pero donde el gobierno estatal realizó esfuerzos desta-

también se le llama al federalizado— sigue siendo el mayor reto para concluir en serio la federalización educativa en México. Sólo completando la integración de los subsistemas en el ámbito local (es decir estatal), se podrá tener una integración nacional de todo el sistema educativo, donde en cada entidad exista un único sistema estatal de educación, que se inscriba dentro de un gran sistema educativo nacional. En otras palabras, después de efectuada la descentralización, lo que sigue es —si así se le puede llamar— la “recentralización descentralizada” de los distintos sistemas estatales de educación en uno solo de carácter nacional, es decir la reintegración nacional de los sistemas federados de educación. Como si se tratara de un rompecabezas, donde las piezas por ensamblar son los estados, lo que ahora se requiere es rearmar la figura completa hasta darle forma de país. Hasta que todas las piezas del rompecabezas embonen, no se podrá afirmar que el federalismo educativo está concluido.

En apariencia, el gobierno central cumplió con su parte en la federalización educativa al transferir los servicios educativos a los estados. Las autoridades centrales, en efecto, transfirieron con relativa velocidad y eficiencia la gigantesca administración educativa a las autoridades de los gobiernos estatales. Una vez descentralizados los servicios de educación, la federación, sin embargo, se desentendió de lo que correspondería a una “segunda fase de la federalización”: la integración de los subsistemas en el terreno educativo local, es decir en el ámbito de las entidades de la república. A partir de la conclusión de la transferencia de los servicios, correspondería, en primera instancia, a las autoridades educativas locales la conclusión de la puesta en marcha del federalismo educativo. La llamada integración de los subsistemas se antojaba como la primera tarea de las autoridades educativas locales. Una tarea, no hay duda, más compleja que la simple transferencia de los servicios educativos de un orden de gobierno a otro.

Lo que no deja de sorprender es el cambio de actitud del gobierno central: primero ejerciendo una fuerte presión para firmar el ANMEB y, después, mostrando un desinterés que en la práctica se traducía en un débil apoyo para la concreción del ANMEB: la integración. Una posible explicación de este comportamiento que podría parecer inconsistente por parte de

cados —como el caso modelo de Guanajuato— también se ha avanzado en la federalización (véase Pardo, en prensa).

la autoridad federal es que ni el gobierno central quiso descentralizar la educación por completo ni los gobiernos estatales han podido (y en algunos casos tampoco han querido) concluir la federalización que nunca buscaron. En otras palabras, a la federación pareció no interesarle demasiado la integración rápida y sólida de los subsistemas, ni a los gobiernos concluir una tarea que nunca sintieron como propia.

De ahí la enorme dificultad para concluir por completo la descentralización educativa mexicana. Pese a que el tema educativo puede constituir una de las máximas prioridades de la mayoría de los gobiernos estatales, la integración educativa, en particular, no constituye una de las prioridades de la agenda educativa local ni de la nacional. Esto explica en buena medida que a más de ocho años de firmado el ANMEB la federalización no haya concluido del todo.

Esta notoria inacción del gobierno central en lo que se refirió a la última fase de la federalización permitió que los estados de la república, paradójicamente, pudieran emprender, cada uno y por separado, una estrategia casi única de integración.⁶ Cada estado tuvo que buscar soluciones por sí solo. Y en esa búsqueda cada uno de ellos incursionó en un área hasta ese momento poco explorada: la política educativa.

Pese a las similitudes que existían entre la inmensa mayoría de las entidades federativas —más en lo que se refiere a obstáculos que a oportunidades—, el peso de las particularidades regionales y la ausencia de un formato único para la integración generaron 31 fórmulas distintas, una por cada estado del país, para la consecución de un mismo propósito: la integración de los subsistemas o, en el caso de los estados con un solo subsistema, la consolidación local. Integración (o consolidación) que se antoja aún lejana de concluirse por completo, pero rica en experiencias locales de innovación en la gestión educativa.⁷

Las tareas "reintegradoras" de la federalización educativa pudieran parecer contrarias al espíritu de la descentralización; opuestas al sentido desconcentrador del poder en el sistema educativo nacional. Analizadas en

6. Aun los estados que no tenían un subsistema estatal previo y que simplemente se hicieron cargo de los servicios federalizados, tuvieron que arreglárselas para recibir los servicios, lo que produjo fórmulas innovadoras de gestión educativa.

7. La revisión de otras experiencias exitosas y el asesoramiento entre autoridades educativas locales ha constituido un circuito de intercambios y colaboraciones horizontales de suma importancia.

profundo, estas tareas no son contradictorias sino complementarias. Una vez transferidos los servicios educativos a los gobiernos de los estados, lo que sigue es una tarea de reintegración primero local y después nacional. En otras palabras, una de las asignaturas pendientes en la federalización educativa —la más importante de todas— es la integración tanto de los subsistemas estatales en uno solo, como también de los sistemas estatales unificados en un nuevo y articulado sistema nacional de educación. Reintegración que habrá de hacerse en forma confederada, respetuosa del arreglo federal.⁸ Siguiendo la idea de un rompecabezas, la reintegración educativa supone primero la hechura de las piezas, y después el ensamble de las mismas.

Si la federalización educativa desconcentró la educación básica del país, la integración habrá de agregar —en el sentido de articularla, no de concentrarla de nuevo— una tarea por demás delicada y compleja, pero indispensable para lograr los propósitos últimos de la federalización, que no son otros que mejorar la calidad, la equidad y la cobertura educativas. Pero no debe confundirse el fin con los medios, pese a que algunos medios son, al mismo tiempo, fines en sí mismos. Es decir que el fin no es la descentralización *per se* sino el mejoramiento de la educación por medio de una educación desconcentrada, pese a que la descentralización, como tal, pudiera considerarse también como un propósito en sí mismo. En cualquier caso, dentro de la cadena medios-fines, el fin último no es otro que el mejoramiento educativo, que en el fondo, parafraseando a Pablo Latapí, es el mejoramiento mismo del país que queremos. Sin embargo, es importante advertir que la descentralización:

...no puede servir como excusa para que el Estado incumpla sus obligaciones fundamentales; no debe verse como una manera de solucionar

-
8. En noviembre de 1999 se realizó el primer Congreso Nacional de Secretarios de Educación de los Estados, convocado por la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI). En marzo de 2000 se llevó a cabo el segundo, también con la participación de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Este tipo de reuniones podrían apuntar hacia la conformación de un consejo de ministros locales de educación, que tendría como máxima responsabilidad la reintegración de todo el sistema educativo nacional. De acuerdo con el secretario de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, Miguel Agustín Limón Macías, este tipo de encuentros son, además de promisorios, útiles para el intercambio de experiencias (entrevista realizada el 29 de abril de 2000, en Guadalajara).

los problemas que el Estado nacional no pudo resolver, y tampoco se usará como excusa para su inoperancia la falta de capacidad administrativa de los gobiernos locales en el sentido de que la asimetría de posibilidades y recursos recrudecerá la direccionalidad del órgano central hasta el punto de llegar a fijar la agenda de cuestiones que deben ser tratadas y resueltas en los estados (Pardo, en prensa: 859).

En el diseño de sus políticas educativas, los estados carecen de una idea clara de los espacios en que pueden innovar haciendo uso legítimo de sus atribuciones y autonomía. En los gobiernos de los estados no existe una conciencia plena de la idea de soberanía educativa. No se sienten *autoridades* educativas. Muchas de las restricciones que los gobiernos estatales enfrentan son, autoimpuestas: "creen que los procesos administrativos y las prácticas pedagógicas forman parte, todas ellas, de una 'sagrada normatividad', siendo así que pueden perfectamente modificarse" (Latapí, 1995c: 153). El peso de la historia centralista de la educación sigue rigiendo en muchos sentidos la labor educativa de las autoridades locales del país.

Queda pendiente la tarea de construir un nuevo andamiaje institucional que sustente a la nueva educación básica en México, ahora federalizada. Por sí misma, la redistribución de responsabilidades entre órdenes de gobierno traerá transformaciones profundas en el sistema educativo. Transformaciones que aún no son visibles pero que están reconfigurando el rompecabezas educativo mexicano. El hecho mismo de que la educación básica hoy en México se conduzca, aun cuando sea sólo de manera operativa, desde las capitales de los estados de la república, constituye un avance crucial en la política educativa del país, pese a todas las salvedades señaladas a lo largo de este libro. Y es que la sola gestión local de los servicios educativos, hay que subrayarlo, ha propiciado profundos cambios institucionales en las estructuras educativas del país. Incluso, la administración descentralizada de la educación ha incorporado al juego educativo nuevos actores, antes ajenos o distantes de la enseñanza básica. Hoy, la educación está un poco más cerca de la sociedad.

Sin embargo, la federalización no concluyó con la reasignación de funciones: la consolidación del nuevo federalismo educativo tiene por delante tareas inmensas por iniciar; una amplia agenda que habrá de agotarse por medio de difíciles negociaciones, que habrán de producir consensos necesarios para consolidar una auténtica descentralización de la educación. Negociaciones que deberán pasar por el sindicato, actor sin el cual no es posible

construir un auténtico federalismo educativo articulado en torno a un proyecto nacional de educación.

La federalización educativa en territorios de alternancia: implicaciones locales de alcance nacional

La federalización educativa, como política diseñada desde el centro, tenía como estrategia fundamental la transferencia de los servicios educativos a los gobiernos estatales. Descentralizar era el objetivo del gobierno central. El ANMEB se redactó pensando en la forma en que se realizaría el gigantesco traspaso administrativo de la educación de un gobierno a otro. Pero no se redactó pensando en lo que vendría después de la federalización: la integración de los subsistemas educativos federal y estatal en uno solo. La preocupación de las autoridades educativas nacionales, como ya se ha dicho, no llegaba tan lejos. Tampoco la de las autoridades educativas locales, que nunca anticiparon lo que les tocaría concretar.

Cuando se firmó el ANMEB, en 1992, la integración quedaba aún demasiado lejos, al menos lo suficientemente alejada como para dejar de lado su discusión en las negociaciones del mismo. Como lo apunta María del Carmen Pardo, "la idea de adoptar una decisión bajo el supuesto de que operará en realidades iguales, dejó pendiente el problema de la integración del sistema federal con los estatales, antes de obtener la anuencia de más de la mitad de los estados [18 contaban con sistemas estatales de educación que coexistían con los federales]" (Pardo, en prensa: 845). Esta omisión en el ANMEB permitió que cada uno de los gobiernos de los estados, por separado, diseñara su propia estrategia de integración, de acuerdo con sus propios recursos, capacidades, tiempos, circunstancias, problemáticas y particularidades regionales.⁹ Así, la carencia se tornó virtud cuando los gobiernos estatales se vieron en la necesidad de arreglárselas por sí solos, teniendo que ser lo suficientemente creativos para encontrar soluciones viables.

Sin embargo, uno de los saldos más palpables de la descentralización en el ámbito local ha sido el grave congestionamiento de las administraciones

9. "La decisión de federalizar los servicios educativos es de naturaleza esencialmente homogeneizadora y simétrica, pese a que de hecho se actúa en una realidad sumamente diversa y asimétrica. De hecho, el gobierno federal es el único (agente) conector de la implicación integral de la propuesta" (Pardo, en prensa: 845).

públicas de los estados. La magnitud, la complejidad y la velocidad de la transferencia llevada a cabo en mayo de 1992, sobresaturaron a los gobiernos de los estados, empujándolos al borde de la parálisis administrativa. A la mayoría de los estados de la república, destrabar este congestionamiento administrativo les llevó cuando menos un par de años si no es que más tiempo. Los procesos de reordenamiento de los sistemas educativos estatales, como se verá más adelante, no fueron fáciles: tuvieron que "reinventar" —como lo llegó a decir un ex funcionario del estado de Jalisco— la administración educativa en los estados.¹⁰ En muchas entidades el proceso de reordenamiento aún no concluye; en otros, como es el caso de Jalisco, apenas acaba de concluir, no sin quedar reminiscencias que complican la administración educativa. La transferencia que el ANMEB implicó, en algunos casos, duplicó el tamaño del sector educativo en sólo un mes. Asimilar este explosivo crecimiento burocrático ha constituido uno de los mayores retos administrativos a que se han enfrentado los gobernadores.

Una de las razones de mayor peso —aunque aún no del todo reconocida por las autoridades educativas locales— para haber mantenido prácticamente intacta a la estructura de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco al momento de la alternancia en 1995, fue el temor de trastocar intereses tanto magisteriales como partidistas dentro de la secretaría, que fueran a provocar ingobernabilidad.¹¹ De ahí que con toda cautela, la administración entrante ratificara a los mandos medios y superiores cuando menos durante los dos primeros años de la gestión.¹² Esta política conciliatoria en educación permitió, desde el inicio de la administración panista,

-
10. En entrevista, un ex funcionario público se refirió a la federalización de 1992 como un "proceso casi caótico" que obligó al gobierno a "reinventar" su administración. Esta reinvención le tomó, a decir del entrevistado, mucho tiempo a la nueva administración para reordenar el sistema educativo del estado y, después, empezar a pensar en su eventual integración.
 11. Este mismo funcionario se refirió a la alternancia en el estado como "un momento muy delicado" en el cual no se podía sino intentar conciliar intereses para hacer viable la administración educativa en manos del primer gobierno panista en Jalisco.
 12. El artífice de esta política conciliatoria en el sistema de educación Jalisco fue Efraín González Morfín, ex panista y ex candidato a la Presidencia, que ocupó la titularidad de la Secretaría de Educación durante los primeros cuatro años de la administración, del 1 de marzo de 1995 al 15 de diciembre de 1998, cuando renunció por razones de salud. Una personalidad respetada en el estado, que supo entender las nuevas condiciones de alternancia no tanto como exclusión de los perdedores sino como coexis-

construir las condiciones necesarias para iniciar el proceso de integración de los subsistemas. A esta política de conciliación se le conocía, como se verá más adelante, con el nombre de "estrategia de equilibrio", que más bien se asemeja al llamado "reparto por cuoteo".

Pese a que no es considerado como uno de los sectores populares del priismo, cuando menos no formalmente, el magisterio es, sin embargo, uno de los pilares del partido en el gobierno nacional. Con su cerca de millón y medio de maestros a todo lo largo del país, es sabido que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) constituye uno de los bastiones electorales del partido que gobierna a la nación. En Jalisco sucede lo mismo con su cerca de 70 mil afiliados. Si se tuvieran que caracterizar las secciones del sindicato, podría afirmarse con certeza que las secciones 47 y 16 del sindicato son dos de las más militantes y partidizadas del país, con una disidencia magisterial prácticamente insignificante y controlada.¹³ Esta militancia abierta y todavía hoy muy corporativista en favor de un partido político es, sin embargo, cuestionable cuando menos por dos razones: primero, debido a que la militancia partidista debe ser un derecho estrictamente individual, no corporativo, que garantice el espíritu democrático que todo sindicato debe ofrecer a sus agremiados; segundo, porque la militancia abiertamente combativa, para el caso de una profesión como el magisterio, podría terminar por poner en entredicho a la autoridad docente, como resultado de manifestarse por una opción política en una sociedad plural como la mexicana. Además, en un estado como Jalisco —gobernado por un partido de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN), desde hace más de cinco años— resulta aún más tensa la afiliación (si se quiere simbólica) del SNTE a un

tencia con las minorías, lo que le permitió conducir la política educativa sin sobresaltos, pese a la abierta militancia priista de algunos miembros de la dependencia a su cargo. Sin embargo, es importante subrayar el carácter en ocasiones excesivamente unipersonal de su gestión educativa, que le permitió ser reconocido como autoridad moral. Esta autoridad moral lo colocaba como una figura política casi intocable, siempre al margen del golpeteo político local. Ni el magisterio ni el PRI lo enfrentaron abiertamente; fue quizás el único miembro del gabinete estatal que nunca fue criticado o atacado en su persona. Su renuncia la aceptó el gobernador meses más tarde de presentada por primera vez, pues era un elemento clave del actual gobierno panista, aun sin ser militante.

13. Entrevista con funcionarios de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, realizada en febrero de 1999, en Guadalajara.

partido político, pues la interpretación que las autoridades locales hacen de esta militancia es que el sindicato, antes que colaborador, en ocasiones actúa como oposición.¹⁴

La militancia partidista del sindicato es resultado de un largo y complejo proceso de gestación sindical, que si bien tiene sus razones históricas, no son motivo de explicación en este ensayo. Baste con señalar que en tiempos de consolidación democrática, como el actual, corporativismos militantes como el del sindicato magisterial tienden a debilitarse y desprestigiarse. Para estar acorde con la circunstancia política del país, el SNTE está obligado a cambiar, dejando en absoluta libertad a sus agremiados para que voten (y se afilien) por la opción política de su preferencia, y sobre todo, a mantenerse al margen del debate partidista como tal, para construir una imagen gremial de auténticos trabajadores de la educación. Al igual que otros servidores públicos, los educadores deberían convertirse en verdaderos funcionarios de carrera, fieles a la nación y no a una determinada formación partidista ni a un gobierno en particular. Para enseñar en la democracia, la tolerancia se torna indispensable. La pluralidad que se vive tanto al exterior como al interior del magisterio, es inocultable. Toca a los maestros poner el ejemplo tanto dentro como fuera de las aulas.

Las mayores restricciones para la consolidación de la federalización educativa, que no es sino la conclusión de la integración, no han provenido de la federación. Las autoridades centrales no han ejercido presión para el cabal cumplimiento de la normatividad ni condicionado las transferencias financieras.¹⁵ Todo lo contrario: una vez trazado el rumbo de la federalización —establecido en el ANMEB—, las autoridades centrales, cuando más, han

14. Autoridades electorales del Partido Acción Nacional (PAN) aseguran que el SNTE sigue actuando (elecciones locales de 1997) abiertamente a favor del PRI, desde las cúpulas hasta muchos maestros de base que hacen proselitismo con padres de familia (entrevista realizada en junio de 1999). Sin embargo, el secretario Miguel Agustín Limón reconoció que "gracias a que el actual Secretario General del CEN [Comité Ejecutivo Nacional] del SNTE, Tomás Vázquez Gil, proviene de la sección 16 de Jalisco, las relaciones con ambas secciones en el estado han podido ser buenas" (entrevista realizada en julio de 1999).

15. En entrevista, funcionarios reconocieron que la representación de la SEP nunca les ha hecho ningún extrañamiento ni llamado de atención grave, salvo recomendaciones y comunicaciones oficiales. "No ha habido oportunidad para que se dé tal situación", comenta uno de los entrevistados (entrevistas realizadas en febrero de 1999 en Guadalajara).

"tutelado" las labores educativas en los estados.¹⁶ Las auténticas trabas provienen, en su mayoría, de los propios gobiernos estatales, de la dinámica política, de las secciones sindicales y, en general, de las precarias condiciones institucionales locales.

En educación, los cambios son lentos. Esto es completamente cierto. Pero si las autoridades educativas no aceleran el paso con las reformas necesarias para concluir la integración, se corre el riesgo de que nunca se logre. Todo indica que la administración de Alberto Cárdenas en Jalisco ha apostado en educación por una estrategia típicamente incrementalista, para salir del paso (véase Lindlom, 1994). Sin cambios espectaculares ni logros sorprendentes ha transcurrido casi el sexenio completo, y todo indica que la estrategia no sufrirá variaciones mayores.¹⁷ Las políticas educativas de la actual administración son, hay que reconocerlo, más propositivas que reactivas o inerciales, como de hecho lo fueron en el inicio de la actual administración. No obstante, las metas tanto de "profundizar el federalismo educativo" como de "consolidar la reorganización del sistema educativo", planteadas en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2000, aún distan mucho de haberse alcanzado. Una explicación plausible a esta inacción, como una política educativa deliberada, pudiera ser la falta de incentivos claros y concretos para concluir una tarea que se antoja muy costosa, en medio de una coyuntura política local adversa para el gobierno y su partido.¹⁸ Asumir los costos, sin tener la garantía de cosechar los beneficios, es un cálculo que muchos gobiernos hacen para no emprender grandes reformas. Electoralmente, el cambio en educación no es redituable. De ahí que si en algún sector habrán

16. Ya sea por la aplicación de la normatividad que la SEP está obligada a cumplir o bien por petición expresa de las autoridades educativas locales en casos de solicitarla, las autoridades federales por lo general brindan el apoyo necesario a los estados (entrevista con funcionarios de la representación de la SEP en el estado de Jalisco, realizada en marzo de 1999).

17. El secretario del ramo en Jalisco, Miguel Agustín Limón, sostiene que la política en educación para el estado seguirá siendo "asegurar el servicio y continuar el proyecto de integración y otros como el de equidad" (entrevista realizada en julio de 1999, en Guadalajara).

18. Como resultado de las elecciones locales del 9 de noviembre de 1997 se produjo en Jalisco un "gobierno dividido", lo que en la práctica ha supuesto, para el gobierno del estado, una inédita dificultad para aprobar sus iniciativas, incluyendo el presupuestos de egresos y los montos asignados a la educación (véase Gómez Álvarez, 1998).

de plantearse políticas que vayan más allá de un sexenio, auténticas políticas de Estado, es precisamente en el educativo.

**¿De gestores escolares a diseñadores de políticas educativas?:
aprender a ser autoridad en educación**

La visión centralista de la administración pública tradicionalmente vio en las autoridades de los estados a auxiliares administrativos útiles para la instrumentación de las políticas nacionales, no a una instancia propiamente de gobierno. Esta visión ha ido desapareciendo poco a poco al paso de los sexenios, dándoles a los estados el lugar que les corresponde constitucionalmente dentro del arreglo federal mexicano. El modelo educativo que planteó la federalización deja entrever, sin embargo, que aún quedan vestigios de esta perspectiva que no concede el carácter de gobiernos plenos a los estados de la federación; cuando menos no como instancias autónomas, depositarias originales de diversas facultades, entre ellas la educativa.

Escudado en el temor de una posible atomización de la educación, el gobierno nacional no confirió a los estados facultades que fueran más allá de lo administrativo, salvo contadas excepciones. El ANMEB no buscaba descentralizar la educación sino federalizarla. Según el discurso oficial, la federalización educativa no es sinónimo de descentralización de la educación. A decir de Esteban Moctezuma, uno de los forjadores del ANMEB:

la federalización fue un proceso más amplio de lo que se indentificaba solamente como descentralización educativa. Se superaron las dudas de quienes por descentralización entendían la regionalización de la educación básica, debido a que con la federalización también se fortalecieron las facultades de la Secretaría de Educación Pública para asegurar una educación nacional y obligatoria (Moctezuma Barragán, 1994: 108).

En esta afirmación —publicada en un texto cuasi oficial—, Moctezuma Barragán disipa cualquier duda, como él mismo lo subraya, con la intención explícita y deliberada del Acuerdo de centralizar facultades en la federación.

De ahí que la federalización educativa mexicana no haya sido una descentralización absoluta que hubiera transferido todo a los estados. Tampoco es una desconcentración que no hubiera transferido nada para las entidades. Más bien se trató, como lo sugiere Carlos Ornelas, de un "modelo intermedio", híbrido (Ornelas, en prensa: 3).

Con la firma del Acuerdo, se aceleró la transición del sistema educativo hacia un modelo descentralizado. Parece que el gobierno pretende conquistar lo mejor de dos mundos posibles. No desea un sistema centralizado como el descrito, que mucho corresponde a su pasado reciente —y que se resiste a morir— ni otro completamente descentralizado. Estratégicamente, el Estado busca incrementar su legitimidad con reformas graduales que impulsen el federalismo, mas simultáneamente mantener la dirección de la educación. De nuevo aparece la política de la ambivalencia: legitimación y control. Ésta se expresa en el discurso y las aspiraciones del nuevo federalismo (Ornelas, en prensa: 14)

La concurrencia es, en consecuencia, el eje sobre el que gira la federalización; no la división de competencias (Ornelas, en prensa: 17). En la concurrencia, o mejor aún, en las relaciones intergubernamentales, la federación encontró el espacio idóneo para incluir a los estados en la nueva federalización educativa, sin tener que quedarse fuera —e incluso, dejar abierta la puerta para la posterior inclusión de los municipios—, tal como está plasmado en el artículo tercero constitucional.¹⁹ Así, en el ANMEB nunca se buscó una plena autonomía para las instancias educativas descentralizadas. No era el propósito dismantelar el control central y corporativista sobre la educación. Haciendo un balance de la redistribución de competencias en la federalización educativa, Pablo Latapí es por demás contundente:

...todas las funciones importantes en el orden normativo y en el evaluativo [agregaría también el orden financiero] quedan asignadas al Poder Federal, mientras que a los estados corresponden sólo las funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas y sujetas a la supervisión del centro (Latapí, 1996: 370).

De ahí que las facultades concurrentes, donde todas las instancias de gobierno tienen cabida por derecho propio —según el texto constitucional—, se antojaran como la fórmula idónea (y acaso única) para resolver la descentralización, sin perder el mando educativo nacional. Un juego de suma po-

19. "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria..." (artículo tercero constitucional).

sitiva, donde todos ganaron, aunque unos más que otros. En palabras de Alberto Arnaut, la federalización significó:

Ni absoluta autonomía de los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del gobierno federal porque entonces no tendríamos estados, sino dependencias directas de un gobierno unitario. Por las mismas razones, esa ambigüedad refiere lo que debería ser un auténtico sistema educativo federal: un sistema educativo nacional dentro de un régimen federal de gobierno, en el cual las facultades, las responsabilidades y la función educativa se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno, mediante un sistema de facultades exclusivas y concurrentes entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados (Arnaud, 1998: 239).

Por su parte, Justa Ezpeleta afirma que la federación entiende a la educación como el vehículo privilegiado para garantizar la unidad nacional, lo que explica su férrea rectoría sobre ciertos aspectos centrales de la política sectorial. De ahí que, continúa Ezpeleta:

...el objeto de la federalización en los estados queda constituido por la instrumentación de la propuesta federal y el desarrollo de iniciativas locales para su enriquecimiento o ampliación [ya que] dentro de estos márgenes es que los estados disponen de libertad para decidir, total o parcialmente, según sea el caso de que se trate, sobre la organización administrativa y técnica de la reforma para ponerla en marcha (Ezpeleta, en Pardo, en prensa: 171).

Estos "márgenes" de acción a los que Ezpeleta se refiere, podrían ser tan amplios como los imaginen las autoridades locales, pero con una restricción insorteable: los lineamientos generales que el centro ha trazado, es decir la normatividad obligatoria.

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.

De consolidarse la descentralización, afirma María del Carmen Pardo, habría mejores condiciones para la innovación educativa, lo que en consecuencia redundaría en una mejoría de la educación básica, que es, hay que insistir en ello, 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 manera directa se debe traducir en que se convertirá en el medio para incrementar la calidad de la educación básica (Pardo, en prensa: 28).

A decir de Armando Loera Varela, la descentralización administrativa puede incluso ser vista como una condición necesaria y propicia para la posterior descentralización pedagógica (véase Loera y Sandoval, en Pardo, en prensa). Uno de los aspectos recentralizados por la federalización fue justamente el de la normatividad, pero habrá de ser descentralizada cuando los temores por la fragmentación de la educación nacional hayan pasado: cuando se crea en las ventajas de un federalismo educativo.

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.²⁰ Entre los asuntos de mayor importancia de los gobernadores de los estados, el de la educación ocupa un lugar primordial. A este respecto, 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.

20. A decir de Guillermo Reyes Robles, ex secretario de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco (1994-1995), "la cartera de educación pasó a ocupar un espacio preponderante dentro de los asuntos del gobierno del estado que antes no tenía" (entrevista realizada en agosto de 1995, en Guadalajara).

Fue así, por medio de la federalización, como la educación pública se convirtió, para algunos gobiernos estatales, en auténtica bandera de negociación política frente a la federación y al magisterio.

Esta situación aparece de manera clara en los estados gobernados por partidos de oposición [como Jalisco], 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.²¹

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. Esta "ocupación" del espacio educativo, cedido por la federación a las autoridades educativas locales como resultado del proceso de descentralización, se antoja como un espacio propicio para la innovación educativa. Sin embargo, de acuerdo con Pardo, este espacio autónomo, ahora bajo el mando de los gobiernos estatales, no se ha traducido necesariamente en cambios novedosos significativos, o cuando menos corroborables, pues "esta idea [de la innovación como consecuencia de la descentralización] no queda aún suficientemente probada con el acercamiento analítico realizado".²² Esta preocupante conclusión a la que María del Carmen Pardo arriba, junto con un grupo de investigadores, es válida también para el caso de Jalisco, en donde no se encontró evidencia significativa de haber innovado en la gestión educativa local. No es clara aún la correlación entre descentralización e innovación, salvo en algunos aspectos concretos de la política educativa, como lo ha sido la integración.

21. La descentralización ha favorecido "en algunos casos, que el tema educativo pase a formar parte de la agenda de asuntos de interés para los gobiernos estatales, situación que, sin duda, representa un aspecto a destacar. Por otra parte, permite la reconfiguración de actores, lo que, por ejemplo, se traduce en, por un lado, la pérdida progresiva del papel protagónico que ha tenido el órgano central [SEP]" (Pardo, en prensa: 828).

22. Una de las tesis centrales de la investigación de María del Carmen Pardo se refiere a "la idea de que la descentralización de los servicios educativos debía entenderse como una oportunidad que ofrecía la posibilidad de crear espacios autónomos en los gobiernos estatales, constituyendo específicamente una motivación para generar innovaciones que, en distintos plazos, resultaran útiles para la optimización de los procesos en el sistema, tanto pedagógicos como de gestión" (Pardo, en prensa: 841).

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. Pensar las experiencias vividas como experiencias útiles, más allá de la experiencia misma, es experimentar en cabeza ajena. En efecto, la federalización educativa ofrece 31 veces más experiencias educativas que la centralización. Esta abundancia de ellas, no tanto aritmética como casuística —por la riqueza insustituible de cada caso en lo particular—, podría aportar datos sobre proyectos educativos a partir de experiencias exitosas y no exitosas, previamente probadas en alguna otra entidad del país. Aprovechar este cúmulo de experiencias educativas, haciéndolas públicas en todo el sentido de la palabra, podría ser en sí misma una experiencia educativa para todos. También podría ser una experiencia descentralizadora, al acercar la información a las autoridades educativas locales para su intercambio y aprovechamiento.²³

Además de las experiencias educativas aún no recuperadas, la federalización ofrece reductos para la creatividad educativa en el ámbito local. Estrechas rendijas que, sin embargo, pueden convertirse en márgenes relativamente amplios para la innovación educativa, a pesar de que hasta ahora no han sido aprovechados. Así, las autoridades educativas locales podrían ver en la federalización, como lo señala María del Carmen Pardo, "la gran oportunidad de poner en juego la creatividad de los estados" (Pardo, en prensa: 864). 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 instrumentación en otros estados) o por el contrario, si se

23. Al respecto habría que señalar que de existir una "agenda educativa nacional", entre los principales puntos destacaría por su utilidad y relativa facilidad para su ejecución, el de la creación de un banco de datos o un centro de documentación sobre experiencias exitosas en gestión educativa. Un banco o acervo de este tipo, con información estratégica, sistematizada, documentada y accesible por red (mediante un sitio virtual y con la posibilidad de contactar al responsable de la experiencia por la vía del correo electrónico), podría resultar muy interesante y útil para las autoridades educativas de todos los órdenes de gobierno. De tal suerte que, en la medida de lo posible, se pueda experimentar en cabeza ajena, por ejemplo, rediseñando o cancelando políticas educativas fracasadas al momento de su instrumentación en otros estados del país.

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.

De lo que se trataría, en resumen, sería 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 una 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 les asegure a los niños mexicanos no sólo un lugar en la escuela sino que terminarán sus estudios habiendo aprendido en serio. Una meta como ésta, acordada por todos los actores de la educación, convertiría la política educativa en una política educativa de Estado. El centralismo, como lo asegura Pablo Latapí, "está más en la mente de los administradores y maestros que en las disposiciones legales; es más un problema de inercia cultural, de conformismo o de sumisión al control político que de las normas que realmente existen" (Latapí, 1995c: 154). El centralismo educativo también ha sido un centralismo cultural, que existe en el imaginario colectivo de las autoridades.

**De camino a la escuela:
el largo y difícil tránsito hacia
una educación genuinamente descentralizada**

La descentralización educativa apenas bajó un escalón. Del orden federal descendió al estatal. Un primer escalón clave para consolidar la descentralización, que, sin embargo, habrá de seguir descendiendo hasta llegar cuando menos al nivel municipal de gobierno, o mejor aún, hasta el nivel escolar de gobierno, cuando se supere "la diferenciación artificial entre los aspectos administrativos y los aspectos propiamente pedagógicos" (Pardo, en prensa: 829).²⁴ De manera que si se compara a México con otros países donde los distritos escolares o incluso las propias escuelas gozan de autonomía escolar, resulta que el sistema educativo mexicano apenas ha dado un primer paso hacia una verdadera descentralización. De los cuatro o cinco niveles

24. En cuanto a las experiencias escolares de gestión véase el estudio de caso de Guanajuato realizado por María Cecilia Fierro Evans y Guillermo Tapia García, "Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato".

posibles de gestión educativa que se pueden identificar, apenas se ha recorrido una cuarta parte del trayecto, aunque, ciertamente, la más urgente.

A los ayuntamientos se les reconocen explícitamente las atribuciones de editar libros y materiales didácticos, prestar servicios bibliotecarios, promover la investigación educativa e impulsar la enseñanza tecnológica y la investigación científica y tecnológica. No son las únicas atribuciones con que cuentan los municipios: pueden realizar, de forma concurrente, muchas otras actividades, de carácter preponderantemente operativo, para las cuales no estaban facultados con anterioridad.²⁵ Es decir que por primera vez se invita a los municipios a incorporarse de lleno a la tarea educadora como una instancia más para la prestación de los servicios educativos. La autoridad gubernamental, dicho sea de paso, más cercana a la sociedad. Sin embargo, la precariedad institucional de la inmensa mayoría de los municipios del país invalida *de facto* estas atribuciones concedidas en la ley. La lista de "tareas municipales en educación" parecieran más bien cartas de buena intención que auténticas atribuciones posibles de ser ejercidas por los ayuntamientos.

No obstante, para ciertos municipios urbanos, como los ayuntamientos de las ciudades medias y los metropolitanos del país —donde se concentra, por cierto, la mayor parte de la demanda educativa nacional— estas atribuciones suponen la posibilidad de participar en la tarea educativa del Estado. De esta forma, los ayuntamientos del país se ocupan cada vez más de la educación, destinando mayores recursos y personal. No es extraño encontrar que en un número considerable de ayuntamientos exista, además de una regiduría de educación, áreas administrativas en educación.²⁶ Tal es el caso del ayuntamiento de Guadalajara, que creó la Coordinación de Fo-

25. Además, "el gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo", es decir les abre a los ayuntamientos la posibilidad de insertarse de manera casi íntegra en la tarea educativa (Ley General de Educación, artículo 15).

26. En el caso de Guadalajara y los tres municipios de su zona metropolitana, Tonalá, Zapopan y Tlaquepaque, todos cuentan no sólo con regidurías y comisiones de educación como parte de sus estructuras de gobierno sino también con direcciones ejecutivas, independientes de los consejos de participación social en la educación, previstos por la legislación.

mento Educativo, con el propósito de captar mayores recursos privados para la construcción y el mantenimiento de las escuelas.²⁷ La posibilidad de coordinación intergubernamental que ofrece la legislación educativa vigente, involucra cada vez más a los municipios en la educación.

A pesar de que la actual participación de los gobiernos municipales en educación es, como se sabe, fundamentalmente operativa y, hasta cierto punto, marginal, el hecho de que los ayuntamientos estén, por ejemplo, dando mantenimiento a escuelas es ya un buen comienzo.²⁸ La descentralización educativa habrá de continuar, y el siguiente destinatario son los ayuntamientos. De ahí la conveniencia de que, en la medida de sus capacidades, se involucre cuanto antes a los municipios en el quehacer educativo. Lo cierto es que la federalización educativa logró dar un pequeño gran paso: traspasar la educación de la federación a los estados. Todavía queda mucho por recorrer. Quedan por involucrar al quehacer educativo no sólo a los municipios sino a la sociedad en su conjunto; a organizaciones sociales, privadas, no gubernamentales, casi gubernamentales, etcétera. La auténtica descentralización educativa aún está de camino a la escuela. Sólo cuando se haya realizado plenamente, habremos aprendido a educar en el federalismo.

27. La Coordinación de Fomento Educativo del Ayuntamiento de Guadalajara fue creada el 22 de marzo de 1999 con el objetivo de captar recursos adicionales, fundamentalmente de los empresarios del estado, ya que con los recursos asignados a la educación provenientes del ramo 33 no alcanza para completar las metas de construcción y mantenimiento escolar establecidas (entrevista con Eduardo Rosales Castellanos, regidor de educación por el PAN, en el Ayuntamiento de Guadalajara, realizada en marzo de 1999).

28. Pablo Latapí, a propósito de las omisiones de la legislación, hace un señalamiento de gran trascendencia para los municipios en el sentido de que se les pueden "transferir funciones de seguimiento operativo y de administración [que no se encuentran determinadas aún en la ley] que sean compatibles con sus capacidades, en las que además la participación de las localidades del municipio puede ser muy relevante" (Latapí, 1995c: 379).

Bibliografía

- Agranoff, Robert (1992). "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en Merino Huerta, Mauricio (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, Conacyt/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Álvarez García, Isaías (1992). "La descentralización", en Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, FCE, México.
- Álvarez Mendiola, Germán (coord.) (1989). *Sistemas educativos nacionales*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Madrid.
- Argüelles, Antonio y José Gómez (1992). *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México: el caso de Secofi*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Arnaut, Alberto (1994). "La federalización de la educación básica y normal", en *Política y Gobierno*, vol.1, núm.2, División de Estudios Políticos-CIDE, México, segundo semestre.
- (1996). *Historia de una profesión*, CIDE, México.
- (1998). *La federalización educativa en México, 1889-1994*, CIDE/El Colegio de México/SEP, México.
- (en prensa). "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", en Pardo, María del Carmen (coord.), *Aprendizajes y dilemas de la educación en México*, El Colegio de México, México. Obra publicada: Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México.

- Ávila, Enrique y Humberto Martínez (1990). *Historia del movimiento magisterial*, Quinto Sol, México.
- Barrera, Gabino (1980). *Derecho administrativo*, Porrúa, México.
- Bazdresch, Miguel (1998). "La metodología cualitativa y el análisis de la práctica educativa", en Mejía, Rebeca y Sergio Antonio Sandoval (coords.), *Tras las vetas de la investigación cualitativa*, ITESO, Guadalajara.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci (1982). *Diccionario de política*, Siglo XXI, México.
- Borja, Jorde y Manuel Castells (1998). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- Bracho, Teresa (comp.) (1990). "La modernización educativa en perspectiva: análisis del programa para la modernización educativa, 1989-1994", mimeo, FLACSO, México.
- (1992). "El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial", mimeo, documento de trabajo, núm.2, DEP-CIDE México.
- (1994). "Distribución y desigualdad educativa en México, 1990", mimeo, documento de trabajo, núm.16, DEP-CIDE, México.
- (1997a). "Educación básica en México, 1990-1996", mimeo, documento de trabajo, núm.75, DAP-CIDE, México.
- (1997b). "Pobreza educativa", mimeo, documento de trabajo, núm.34, DEP-CIDE, México.
- (1997c). "La exclusión de la educación básica. Decisiones familiares sobre escolarización", mimeo, documento de trabajo, núm.58, DAP-CIDE, México.
- (1998). "México desde la perspectiva regional. Perfil educativo de sus adultos y tendencias de escolarización de sus niños", mimeo, documento de trabajo, núm.68, DAP-CIDE, México.
- Cabrero, Enrique (1994). "La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas", mimeo, documento de trabajo, DAP-CIDE, México.
- (coord.) (1998). *Las políticas descentralizadoras en México, 1983-1993, Logros y desencantos*, CIDE México.
- Cabrero, Enrique y José Mejía (1998). "El estudio de las políticas descentralizadoras en México: un reto metodológico", en Cabrero, Enrique (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México, 1983-1993. Logros y desencantos*, CIDE, México.

- Cabrero, Enrique *et al.* (1997). "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", en *Gestión y Política Pública*, vol.VI, núm.2, CIDE, México, segundo semestre.
- Centro de Estudios Educativos, CEE (1994). "Diagnóstico de la educación básica en Coahuila", mimeo, CEE/Universidad Autónoma de Coahuila, México.
- (1995). *Comentarios a la Ley General de Educación*, CEE, México.
- Cerón, Salvador (1998). *Un modelo educativo para México*, Santillana, México.
- Chavoya, María Luisa (1990). "La descentralización educativa y el poder sindical", en Bracho, Teresa (comp.), "La modernización educativa en perspectiva: análisis del programa para la modernización educativa, 1989-1994", mimeo, FLACSO, México.
- (1995). *Poder sindical en Jalisco: la sección 47 del SNTE*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- (1998a). "Educación básica", mimeo, Departamento de Estudios Educativos-Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- (1998b). "La educación en Jalisco, 1994-1998", en *Jalisco a futuro: área de educación*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Chavoya, María Luisa; Sonia Reynaga y Lorena Hernández (1997). *Perfil educativo en Jalisco*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Consejo Electoral del Estado de Jalisco (1998). *Informe de labores de las elecciones infantiles y juveniles*, Guadalajara, marzo.
- Conyers, Daniel (1983). "Decentralization: the latest fashion in development administration?", en *Public Administration and Development*, vol.3.
- (1984). "Decentralization and development: a review of the literature", en *Public Administration Review*, vol.4.
- Dunleavy, Patric (1992a). "Case study methodology", en *Studying for a degree in social sciences*, Macmillan, Londres.
- (1992b). *Democracy, bureaucracy and public choice*, Sage, Londres.
- Elmore, Richard (1983). "Education and federalism: doctrinal, functional and strategic views", informe, University of Washington, Washington.
- "Encuesta: los maestros evalúan el Acuerdo Nacional" (1995). En *Educación 2001*, núm.1, junio.
- Este País* (1999). Núm.95, "Indicadores. Confianza de la población, diversas instituciones", México, febrero.
- Fierro, María Cecilia (1997). "¿Cómo funcionan los consejos técnicos escolares?", en *Huaxyacac*, Oaxaca.

- Fuentes, Olac (s.f.) "La descentración educativa: ¿solución o problema?", mimeo, Centro de estudios Educativos, México.
- García, Aldaberto y Miguel Szekely (1992). "Equidad del financiamiento de la educación pública en México", mimeo, El Colegio de México, México, 1992.
- Gershberg, Alec Ian (1994). "Inversión educativa federal en los estados de México a través de la SEP y Solidaridad: consideraciones distributivas y políticas del alivio a la pobreza", mimeo, El Colegio de México, México.
- (1995). "Fiscal decentralization and intergovernmental relations: an analysis of federal versus state education finance in Mexico", en *Review of Urban and Regional Development Studies*, vol.7, núm.2, Londres, julio.
- Gómez Álvarez, David (1996). "Education (de)centralization in Mexico: a process with more than one direction", tesis de maestría, London School of Economics, Londres.
- (1998). "Ecos de San Lázaro: gobierno dividido en Jalisco", en *Nexos* núm.247, julio.
- González Schmal, Jesús (1995). "El federalismo educativo", en Centro de Estudios Educativos, CEE, *Comentarios a la Ley General de Educación*, CEE, México.
- Grupo de Economistas Asociados, GEA (1998). "Economía y políticas de educación en México", mimeo, GEA, México.
- Guerrero, Cuauhtémoc (1992). "Descentralización educativa, alcances, límites y posibilidades", en *Cero en conducta*, número especial del ANMEB, año 7, núm.31, septiembre.
- Guevara Niebla, Gilberto (1991). "México, ¿país de reprobados?", en *Nexos*, núm.162, junio.
- (1992). "La historia recuperada", en *Examen*, número especial sobre la educación básica, año 4, septiembre.
- (comp.) (1995). *La catástrofe silenciosa*, FCE, México.
- (1996). "La relación familia-escuela. El apoyo de los padres a la educación de sus hijos", en *Educación 2001*, núm.8, enero.
- Hannaway, Jane y Martín Carnoy (eds.) (1993). *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise?*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Hanushek, Eric y John Chubb (1990). "Reforming educational reform", en Aaron, Henry (ed.), *Setting national priorities: policy for the nineties*, Brookings, Washington.
- Hernández, Luis (1992). "SNTE: la transición difícil", en *El Cotidiano*, núm.31, UAM-Azcapotzalco, México.

- Hernández Chávez, Alicia (1995). "Federalismo y gobernabilidad en México", en Carmagnani, Marcelo (comp.), *Federalismos latinoamericanos*, El Colegio de México/FCE, México.
- Hevia, Ricardo (1991). *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado del arte*, UNESCO/Reduc, Santiago.
- Hidalgo, Olivia (1995). "La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos", en *Gestión y Política Pública*, vol.IV, núm.1, CIDE, primer semestre.
- Husen, Torsten y T. Neville Postlethwaite (dirs.) (1989). *Enciclopedia Internacional de la Educación*, 9vols., Vicens-Vives, Barcelona.
- Ibarra, Eduardo y Víctor M. Soria (1995). "Balance y perspectivas de la modernización educativa en México. Las políticas del régimen salinista, 1989-1994", en Garza, Enrique de la, *Políticas públicas alternativas en México*, La Jornada, México.
- James, Christopher (1998). *La educación primaria en tiempos de austeridad*, Universidad de Guadalajara/The British Council, Guadalajara.
- Latapí, Pablo (1995a). "La participación social en la educación", en Centro de Estudios Educativos, CEE, *Comentarios a la Ley General de Educación*, CEE, México.
- (1995b). "El federalismo en la educación", en *Memorias del Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, Universidad de Guanajuato, México.
- (1995c). "La soberanía educativa de los estados", en *Nuevo Tiempo Educativo*, t.I, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Aguascalientes.
- (1996). "El federalismo en la educación", en *Antología: el federalismo educativo*, Coordinación de Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas, SEP, México, marzo.
- (1997). *Tiempo educativo mexicano*, vols. I, II, III y IV, UNAM/Universidad de Aguascalientes, México.
- (1998a). "Una reforma urgente. La distribución a los estados de los recursos federales para la educación", en *Este País*, núm.92, México, noviembre.
- (1998b). *Un siglo de educación en México*, vols. I y II, FCE, México.
- Latapí, Pablo y Manuel Ulloa (1997). "El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo", mimeo, Centro de Estudios sobre la Universidad-UNAM, México.
- Lindlom, Charles (1994). "La ciencia de salir de paso", en Aguilar, Luis F., *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

- Loyo, Aurora (1992). "Actores y tiempos políticos en la modernización educativa", en *El Cotidiano*, núm.51, UAM-Azcapotzalco, México.
- (1993). "Modernización educativa o modernización del aparato educativo", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm.2, IIS-UNAM, México, abril-junio.
- Loyo, Engracia (en prensa). "El largo camino a la centralización educativa, 1920-1992", en Pardo, María del Carmen (coord.), *Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México*, El Colegio de México, México.
- Obra publicada: Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México.
- Maia, Reynaldo (1992). "Reforma del Estado en América Latina: descentralización o decadencia del Estado nación", en Merino Huerta, Mauricio (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, Conacyt, México.
- Malpica, Carlos (1995). "Decentralization and planning of education: recent experiences in five Latin American countries", reporte de investigación, núm.102, IPE/UNESCO, París.
- Martínez Assad, Carlos y Alicia Zicardi (1992). "Propuestas de descentralización del Estado mexicano", en Bazdresch, Carlos *et al.* (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, FCE, México.
- McGinn, Noel y Susan Street (1990). "Educational decentralization: weak state or strong state?", en *Comparative Education Review*, vol.30, núm.4, noviembre.
- Melgar, Ivonne (1996). "Finanzas educativas: el efecto de la crisis", en *Educación 2001*, núm.12, mayo.
- Méndez, José Luis (1997). "Estudio introductorio", en Wright, Deil, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE/CNCPyAP/Universidad de Colima, México.
- (en prensa). "Estudio introductorio", en Peters, Guy, *La política de la burocracia*, FCE, México. Obra publicada: Peters, Guy (1999). *La política de la burocracia*, FCE, México.
- Meneses, Carlos (1992). *Tendencias educativas oficiales*, vol.IV, Centro de Estudios Educativos-SEP, México.
- Merino Huerta, Mauricio (1992a). *Fuera del centro*, Universidad Veracruzana, México.
- (coord.) (1992b). *Cambio político y gobernabilidad*, Conacyt, México.
- (1994). "Algunos dilemas de la descentralización en México", mimeo, ponencia presentada en el Foro del Ajusco, El Colegio de México, México.

- (1996). "La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas", en *Foro Internacional*, vol.36, núm.1-2, El Colegio de México, México, enero-junio.
- Merino Juárez, Gustavo (1997). "Las transferencias de la educación federal en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia", en *Gestión y Política Pública*, vol.VI, núm.1, CIDE, México, primer semestre.
- Miranda, Francisco (1992). "Descentralización educativa y modernización del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, UNAM, México.
- Moctezuma Barragán, Esteban (1993). "Avances de la federalización educativa en México", documento interno, SEP, México.
- (1994). *La educación pública frente a las nuevas realidades*, FCE, México.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1995). "La equivalencia en la educación", en Centro de Estudios Educativos, CEE, *Comentarios a la Ley General de Educación*, CEE, México.
- Muñoz Izquierdo, Carlos y Manuel Ulloa (1992). *Educación y pobreza: resultados de un estudio patrocinado por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad*, CEE, México.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (1999a). "¿Qué pasa con los consejos de participación social?", comunicado núm.1, en *La Jornada*, 28 de enero.
- (1999b). "Programas compensatorios: ¿apoyo a la escuela o a la familia?", comunicado núm.5, en *La Jornada*, 26 de marzo.
- Ochoa, Mauricio (1993). "Sujetos e innovaciones: la integración de los servicios de educación básica", año 1, núm.4, mimeo, Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, México.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO (1997). "El papel del político: tomar decisiones en educación", en *La educación encierra un tesoro*, UNESCO, México.
- Ornelas, Carlos (1992). "La educación mexicana en la globalización", en *Este País*, México, octubre.
- (1995a). *El sistema educativo mexicano*, FCE/Nacional Financiera/CIDE, México.
- (1995b). "Política y educación. Los primeros 120 días", en *Este País*, núm.50, México, mayo.
- (1997). "Salario magisterial: el conflicto de cada mayo", en *Este País*, núm.79, México, octubre.
- (en prensa). "Educación básica: el federalismo difícil", en Cabrero, Enrique (coord.), *Políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y*

- desencantos*, CIDE, México. Obra publicada: Cabrero, Enrique (coord.) (1998). *Las políticas descentralizadoras en México, 1983-1993. Logros y desencantos*, CIDE México.
- Pardo, María del Carmen (1990). *La modernización administrativa en México*, El Colegio de México, México.
- (coord.) (en prensa). *Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México*, El Colegio de México, México. Obra publicada: Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México.
- Peña, Guillermo de la, et al. (1986). *Poder local, poder regional*, El Colegio de México, México.
- Pescador, José Ángel (1985). *Poder político y educación en México*, UNAM, México.
- (1989). "Descentralización y educación", en Husen, Torsten y T. Neville Postlethwaite (dirs.), *Enciclopedia Internacional de la Educación*, vol.3, Vicens-Vives, Barcelona.
- Pickvance, Chris y Edmond Préteceille (eds.) (1991). *State restructuring and local power: a comparative perspective*, Printer Publishers, Londres.
- Prawda, Juan (1989). *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, Grijalbo, México.
- Prud'homme, Remy (1994). "On the dangerous of decentralization", documento de trabajo para la investigación política, núm.1252, Banco Mundial.
- Quintero, José Luis (1990). "Del dicho al hecho o las realidades de la descentralización educativa", en Bracho, Teresa (comp.), "La modernización educativa en perspectiva: análisis del programa de modernización educativa, 1989-1994", mimeo, FLACSO, México.
- Regini, Mariano (1982). "Sindicalismo", en Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México.
- Reséndiz, Ramón (1990). "Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, México.
- Reyes, María Eugenia (1995). "Mexico", en Malpica, Carlos. "Decentralization and planning of education: recent experiences in five Latin American countries", reporte de investigación, núm.102, IPE/UNESCO, París.
- Reyes, Yolanda de los (1986). "La descentralización educativa en México", en Torres, Blanca (comp.), *Descentralización y democracia*, El Colegio de México, México.

- (1988). "La descentralización de la educación en México", en *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 113, El Colegio de México, México, julio-septiembre.
- Reyes Heróles, Jesús (1985). *Educación para construir una sociedad mejor*, vol. 1, SEP, México.
- Rondinelli, Dennis y Sabbir Cheema (1983). *Decentralization and development: policy implementation in developing countries*, Sage, Beverly Hills.
- Rondinelli, Dennis; John R. Nellis y Sabbir Cheema (1983). "Decentralization in developing countries: a review of recent experience", informe del equipo de trabajo, núm. 581, Banco Mundial, Washington.
- Rose, Richard (1984). *Understanding big government*, Sage, Londres.
- Ruiz Sánchez, Carlos (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*, UIA/Plaza y Valdés, México.
- Santizo, Claudia (1996). "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo", documento de trabajo, CIDE, México.
- Savater, Fernando (1997). *El valor de educar*, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, México.
- Schmelkes, Silvia (1997). *La calidad de la educación primaria: estudio de caso*, FCE, México.
- Self, Peter (1992). *Government by the market*, McMillan, Londres.
- Sharpe, L.J. (ed.) (1979). *Decentralist trends in western democracies*, Sage, Londres.
- Smith, Brian (1979). "The measurement of decentralization", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 15.
- (1985). *Decentralization. The territorial dimension of the state*, Sage, Londres.
- (ed.) (1991). *Progress in development administration*, John Wiley & Sons, Nueva York.
- Solana, Fernando (1982). *Tan lejos como llegue la educación*, FCE, México.
- Solana, Fernando; Raúl Cardiel y Raúl Bolaños (comps.) (1997). *Historia de la educación pública en México*, FCE/SEP, México.
- Street, Susan (1989). "Descentralización educativa en el tercer mundo: una revisión de la literatura", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XIX, núm. 4.
- (1992a). "El SNTE y la política educativa, 1970-1990", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, UNAM, México.
- (1992b). *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal*, SEP, México.

- (1993). "SNTE, ¿proyecto de quién?", en *El Cotidiano*, núm.56, UAM-Azcapotzalco, julio.
- Tena Ramírez, Felipe (1991). *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México.
- Ulloa, Manuel (1996). "Algunas reflexiones en torno al financiamiento de la educación", en *Revista de la Educación Superior*, vol.XXV, núm.99, julio-septiembre.
- Vasconcelos, José (1958). *Obras completas*, Libreros Mexicanos Unidos, México.
- (1996). "Eje y objetivo de la escuela", en *Educación 2001*, núm.9, febrero.
- Vázquez, Josefina Zoraida (en prensa). "Un siglo de descentralización educativa, 1821-1917", en Pardo, María del Carmen (coord.), *Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México*, El Colegio de México, México. Obra publicada: Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México.
- Warnock, Mary (1995). *Una política común de educación*, Paidós, Buenos Aires.
- Weiler, Hans (1990a). "Comparative perspectives on education decentralization: an exercise in contradiction?" (versión ampliada), en *Educational Evaluation and Policy*, vol.12, núm.4, Stanford University, California, invierno.
- (1990b). "Decentralization in educational governance: an exercise in contradiction?", en Granheim, Martin (ed.), *Evaluation as policy making. Introducing evaluation into national decentralized educational system*, J.K. Publishers, Londres.
- (1993). "Control versus legitimacy: The politics of ambivalence", en Hannaway, Jane y Martin Carnoy (eds.), *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise?*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Winkler, Donal R. (1988). "Decentralization in education: an economic perspective", Banco Mundial, Washington, noviembre.
- (1993). "Fiscal decentralization and accountability in education: experiences in four countries", en Hannaway, Jane y Martin Carnoy (eds.), *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise?*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Wright, Deil S. (1990). "Managing the intergovernmental scene: the changing dramas of federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management", en Eddy, William B. (ed.), *Handbook of organizational management*, Marcel Dekker, Nueva York.

- (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales FCE/CNCPyAP/* Universidad de Colima, México.
- Zedillo, Ernesto (1995). Discurso pronunciado con motivo de la inauguración del Foro Hacia un Auténtico Federalismo, Guadalajara, junio.

Documentos oficiales

- Poder Ejecutivo Federal. Ley Federal de Educación, SEP, 1973.
- Ley General de Educación, SEP, México, 1973.
- Programa de Modernización Educativa 1989-1994, SEP, México, 1989.
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, SEP, México, 1992.
- Convenios derivados del Acuerdo para la Modernización Educativa, SEP, México 1992.
- Exposición de motivos a la Ley General de Educación, SEP, México, 1993.
- Compendio Estadístico por Entidad Federativa, SEP, 1995 (1992, 1993, 1994, 1996, 1997).
- Poder Ejecutivo Federal/Secretaría de Educación Pública. La descentralización educativa. Avances de un proyecto nacional, SEP, México, 1986.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Programa para la Modernización del Sistema Estatal de Educación Básica y Normal, Secretaría de Educación, Guadalajara, 1993.
- "Capítulo de educación", en Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2001, Guadalajara, 1995.
- Programa de Educación 1995-2000, SEP, México, 1995.
- Ley Estatal de Educación, Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, 1996.

Educar en el federalismo.

La política de descentralización educativa en México

se terminó de imprimir en noviembre de 2000
en los talleres de Editorial Pandora, S.A. de C.V.

Caña 3657, Guadalajara, Jalisco, México, C.P. 44470.

La edición, que consta de 2,500 ejemplares, estuvo a cargo de
la Oficina de Difusión de la Producción Académica del ITESO.

La perspectiva de las relaciones intergubernamentales para el estudio de la descentralización educativa es uno de los principales aportes de *Educación en el federalismo*. David Gómez Álvarez hace una revisión analítica de la literatura y de algunos conceptos básicos de las teorías y políticas sobre la descentralización educativa en México, que en 1992 el gobierno federal puso en marcha.

Además repasa los antecedentes históricos y hace hincapié en los obstáculos que se han presentado en cada intento por descentralizar la educación: las trabas del sindicalismo magisterial, el reparto inequitativo de las atribuciones y la escasa participación social. Después de este examen, ofrece una investigación empírica para conocer las implicaciones de la federalización educativa en Jalisco.

Sin duda, el lector encontrará los aprendizajes y desaprendizajes de la descentralización educativa en México y se incorporará a este debate.

David Gómez Álvarez (Guadalajara, 1972) estudió la licenciatura en administración pública en El Colegio de México y la maestría en políticas públicas en la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres. Actualmente estudia el doctorado en la Universidad de Nueva York.

