

T
328

 XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Doctorado en Ciencias Sociales

Los laberintos de la descentralización educativa

Un estudio acerca del estado de México

Tesis para optar al grado de doctor en Ciencias Sociales
con especialidad en educación

Rosario Rogel Salazar

Ciudad de México
Octubre 2003



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Doctorado en Ciencias Sociales

Los laberintos de la descentralización educativa

Un estudio acerca del estado de México

Tesis para optar al grado de doctor en Ciencias Sociales
con especialidad en educación

Rosario Rogel Salazar

Tutor de tesis: Dr. Daniel Hiernaux

Ciudad de México
Octubre 2003

No es un accidente que tú estés leyendo esto. Estoy haciendo marcas negras sobre papel blanco, estas marcas son mis pensamientos y, sin embargo, no te conozco a ti que ahora estás leyendo esto. De algún modo, las líneas de nuestras vidas se han interceptado aquí, en este papel. Mientras transcurran estos breves enunciados, nos encontraremos aquí. No es un accidente que tú estés leyendo esto, este momento te ha estado esperando, yo te he estado esperando.

The essential Duane Michals
Duane Michals (en Livingstone, 1998: 14)

Índice

Introducción	15
PRIMERA PARTE:	
LOS LABERINTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA: LA FORMA DE ANÁLISIS	33
Capítulo 1.	
Instrucciones para recorrer este laberinto	35
1.1 <i>Un mundo sin sentido, presentación de la estrategia de análisis</i>	37
1.1.1 Del sentido unívoco y causal a la fragmentación de sentidos	37
1.1.2 El postestructuralismo como punto de vista	41
1.1.3 Ubicación temática de la investigación	47
1.1.4 El tránsito por los espacios de socialidad y los espacios de construcción de sentido	50
1.2 <i>Una cartografía para recorrer los laberintos de la descentralización</i>	55
1.2.1 De la conformación de distintos laberintos en torno a la descentralización	56
1.2.2 Distintos logos de los laberintos de la descentralización	60
Capítulo 2.	
Un recorrido por distintas taxonomías de la descentralización	63
2.1 <i>De la conformación de taxonomías</i>	64
2.1.1 ¿Por qué trabajar con taxonomías?	65
2.1.2 ¿Qué es un centro y qué implica un descentramiento?	69
2.1.3 Definición de las categorías taxonómicas de la descentralización	72
2.2 <i>Taxonomía proyectual</i>	74
2.2.1 La descentralización como mecanismo que contribuye a la planificación del desarrollo	76
2.2.2 La descentralización, mecanismo de concreción del federalismo	79
2.2.3 La descentralización como vía a la privatización	84

2.3 Taxonomía representacional	90
2.3.1 La descentralización como generadora de participación social	92
2.3.2 La descentralización como apertura democrática	98
2.4 Taxonomía gestional	105
2.4.1 La descentralización como proceso político-administrativo	106
2.4.2 La descentralización como desconcentración administrativa	110
2.4.3 La descentralización como delegación de responsabilidades	117
2.4.4 La descentralización como transferencia de competencias financieras	120
2.5 Taxonomía territorial	129
2.5.1 La descentralización impulsada desde el gobierno central	131
2.5.2 El enfoque descentralizador del municipio	136
2.5.3 El enfoque que se interesa por el ejercicio del poder	144
2.6 Más allá de las taxonomías	149
 SEGUNDA PARTE:	
UN RECORRIDO POR LOS LABERINTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO	153
Capítulo 3.	
Las indefiniciones de la descentralización sectorial, el caso del sistema educativo mexicano	155
 3.1 La descentralización, dimensión espacial de las metáforas globales	156
3.1.1 El desplazamiento conceptual de los discursos de descentralización en América Latina	160
3.1.2 La descentralización de los servicios sociales: altas expectativas, magros resultados	165
3.2 La política educativa en México	173
3.2.1 El proyecto de descentralización del sistema educativo mexicano	175
3.2.2 Los obstáculos legales de la descentralización educativa	179
3.2.3 Los obstáculos financieros de la descentralización educativa	185
3.2.4 El episodio de 'desfederalización' del sistema educativo mexicano	191
3.3 La descentralización educativa: el estado de México en el contexto nacional y local	196
3.3.1 Acceso y exclusión a la educación básica <i>República Mexicana, 200; Estado de México, 204.</i>	199
3.3.2 Magnitud de los sistemas estatal y federal de educación en el estado de México antes y después de la descentralización	209
3.3.3 Agremiación sindical de los profesores de los sistemas estatal y federal	211
3.3.4 Prestaciones salariales y seguridad social	214
3.4 La descentralización educativa en el estado de México, el federalismo esquivo	215
3.5 Balance de la descentralización educativa en México	218

Capítulo 4.	
Calidad, eje articulador de la descentralización educativa	223
4.1 ¿Calidad? Los límites de un concepto	225
4.2 México en el panorama internacional, calidad educativa y rendimiento escolar	233
4.2.1 La evaluación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: PISA 2000	234
4.2.2 Los resultados del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa	237
4.3. La calidad educativa en el estado de México, tres exploraciones	243
4.3.1 Resultados del ejercicio de competencias básicas Valoración del trabajo socialmente productivo, 246; Actitud ante la sexualidad, 251; Uso funcional de las matemáticas, 256; Comunicación, 260.	245
4.3.2 La evaluación del Programa de Carrera Magisterial Primaria, 265; Secundaria, 267; Aprovechamiento en el ámbito municipal, 268; Preparación y formación docente, 269.	263
4.4.3 Percepciones de los padres de familia en torno a la calidad y la reforma educativa La percepción de los padres de familia en el estado de México y algunos estados de la república, 275; El caso particular del estado de México, percepción del proceso educativo en la actualidad, 283.	272
4.4. Reflexiones generales sobre la calidad educativa y las formas de analizarla	291
Capítulo 5.	
La descentralización de la educación básica, la mirada de los actores	295
5.1 La constitución de lo social desde la dimensión individual	297
5.2 La constitución de las formaciones discursivas de los actores sociales	300
5.2.1 Profesores frente a grupo	302
5.2.2 Directores de escuelas de educación básica	307
5.2.3 Supervisores	311
5.2.4 Alumnos	314
5.2.5 Padres de familia	318
5.2.6 Directores de escuelas normales	321
5.2.7 Personal de apoyo técnico-pedagógico	326
5.3 La dimensión proyectual desde la perspectiva de los actores	330
5.4 La dimensión representacional desde la perspectiva de los actores	335
5.5 La dimensión gestional desde la perspectiva de los actores	343
5.6 La dimensión territorial desde la perspectiva de los actores	350
5.7 Reflexiones generales en torno a la mirada de los actores	356

TERCERA PARTE:	
EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN	361
Capítulo 6.	
Aspectos metodológicos	363
6.1 El proceso de investigación	364
6.2 La dimensión macro	372
6.2.1 La encuesta a padres de familia	374
6.2.2 Los ejercicios de competencias básicas	378
6.3 La dimensión micro	384
6.3.1 El grupo de discusión como dispositivo conversacional	836
6.3.2 Diseño y aplicación de los grupos de discusión	390
6.4 El proceso de exposición	394
Reflexiones finales	399
Bibliografía	421

Índice de cuadros

Cuadro 3.1	Facultades exclusivas por órdenes de gobierno en el ámbito educativo.....	182
Cuadro 3.2	Matrícula del sistema educativo nacional antes y después de la descentralización.....	186
Cuadro 3.3	Composición porcentual del gasto educativo nacional (1985-1995).....	187
Cuadro 3.4	Evolución de las formas de organización de los sistemas educativos de las entidades federativas.....	197
Cuadro 3.5	Déficit de atención en preescolar, 1990-2000 República mexicana.....	201
Cuadro 3.6	Déficit de atención en primaria, 1990-2000 República mexicana.....	202
Cuadro 3.7	Déficit de atención en secundaria, 2000 República mexicana.....	204
Cuadro 3.8	Déficit de atención en preescolar, 1990-2000 Estado de México.....	206
Cuadro 3.9	Déficit de atención en primaria, 1990-2000 Estado de México.....	206
Cuadro 3.10	Déficit de atención en secundaria, 1990-2000 Estado de México.....	207
Cuadro 3.11	Matrícula del sistema educativo del estado de México antes y después de la descentralización.....	209
Cuadro 4.1	Dimensiones de la calidad educativa.....	230
Cuadro 4.2	Promedio educativo general de los países analizados por la OCDE.....	235
Cuadro 4.3	Primer laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad educativa, resultados sobre evaluación de lenguaje en cuarto grado..	239
Cuadro 4.4	Primer laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad educativa, resultados sobre evaluación de matemáticas en cuarto grado.....	240
Cuadro 4.5	Trabajo socialmente productivo, sexto grado.....	248
Cuadro 4.6	Trabajo socialmente productivo, cuarto grado.....	250
Cuadro 4.7	Trabajo socialmente productivo, totales 4° y 6° grado.....	250
Cuadro 4.8	Actitud ante la violación, 6° grado.....	252
Cuadro 4.9	¿Qué sucede con una persona que ha sido violada?, 6° grado.....	253
Cuadro 4.10	Uso funcional de las matemáticas, 4° y 6° grado.....	258
Cuadro 4.11	Uso funcional de las matemáticas por subdominio, 4° grado.....	258
Cuadro 4.12	Uso funcional de las matemáticas por subdominio, 6° grado.....	259
Cuadro 4.13	Competencias de comunicación, 4° y 6° grado.....	260
Cuadro 4.14	Competencias de comunicación por subdominio, 4° grado.....	262
Cuadro 4.15	Competencias de comunicación por subdominio, 6° grado.....	263
Cuadro 4.16	Evolución del aprovechamiento escolar según Carrera Magisterial y posición relativa del estado de México en el ámbito nacional.....	266
Cuadro 4.17	Distribución del aprovechamiento escolar en el estado de México, según el nivel de aciertos en Carrera Magisterial.....	266
Cuadro 4.18	Preparación profesional estado de México. Índice de aciertos en CM y posición relativa en el ámbito nacional.....	270
Cuadro 4.19	Preparación profesional estado de México. Evolución del índice de aciertos en CM y posición relativa en el ámbito nacional.....	271
Cuadro 4.20	Preparación profesional en el estado de México. Evolución del índice de aciertos en CM y posición relativa en el ámbito nacional, según modalidad.....	272

Cuadro 4.21	Índice de satisfacción de los padres de familia respecto a la educación que reciben sus hijos. Análisis en cinco entidades de la República mexicana.....	277
Cuadro 4.22	Distribución del IS respecto a la motivación e interés del hijo en la escuela por entidad analizada.....	278
Cuadro 4.23	Distribución del IS respecto a aprendizaje y aprovechamiento del hijo en la escuela por entidad analizada.....	279
Cuadro 4.24	Distribución del IS respecto a los programas educativos por entidad analizada.....	280
Cuadro 4.25	Distribución del IS respecto a la opinión del director por entidad analizada.....	280
Cuadro 4.26	Definición de los estratos socioeconómicos, encuesta a padres de familia.....	284
Cuadro 4.27	Concentrado de resultados de la encuesta a padres de familia, estado de México.....	285
Cuadro 4.28	Percepción de los padres respecto a los cambios en el sistema educativo en los últimos años.....	290
Cuadro 5.1	Grupos de discusión desarrollados.....	301
Cuadro 5.2	Grupo de discusión G1, maestros frente a grupo (A).....	303
Cuadro 5.3	Grupo de discusión G2, maestros frente a grupo (B).....	304
Cuadro 5.4	Grupo de discusión G3, directores de educación básica (A).....	308
Cuadro 5.5	Grupo de discusión G4, directores de educación básica (B).....	308
Cuadro 5.6	Grupos de discusión G5, supervisores de educación básica (A).....	312
Cuadro 5.7	Grupos de discusión G6, supervisores de educación básica (B).....	312
Cuadro 5.8	Grupos de discusión G7, alumnos de sexto de primaria.....	315
Cuadro 5.9	Grupos de discusión G8, alumnos de segundo de secundaria.....	316
Cuadro 5.10	Grupos de discusión G9, padres de familia (A).....	319
Cuadro 5.11	Grupos de discusión G10, padres de familia (B).....	319
Cuadro 5.12	Oferta de educación normal en el estado de México por zona y tipo de administración.....	322
Cuadro 5.13	Grupos de discusión G11, directores de normales.....	323
Cuadro 5.14	Grupos de discusión G12, personal de apoyo técnico pedagógico.....	327
Cuadro 6.1	Características de los participantes en los grupos de discusión desarrollados.....	391

Índice de gráficas

Gráfica 4.1	¿Cuál es la opinión de la escuela respecto del aprendizaje y aprovechamiento de su hijo?.....	279
Gráfica 4.2	¿Cuál es la opinión de la escuela de su hijo respecto de los programas educativos?	280
Gráfica 4.3	¿Cuál es la opinión de la escuela de su hijo respecto al director?.....	280

ANEXOS

Disponibles en el disco compacto adjunto

Archivo

I. Cédula de encuesta a padres de familia.....	Encuesta.pdf
II. Ejercicio de competencias básicas para la vida, 4° grado.....	Examen4.pdf
III. Ejercicio de competencias básicas para la vida, 6° grado.....	Examen6.pdf
IV. Guías de discusión.....	Guías.pdf
V. Transcripciones de los grupos de discusión y cuadros de análisis	
G1. Maestros frente grupo de educación básica (A)	
Transcripción.....	G1.pdf
Cuadro de análisis.....	Cuadro G1.pdf
G2. Maestros frente grupo de educación básica (B)	
Transcripción.....	G2.pdf
Cuadro de análisis.....	Cuadro G2.pdf
G3. Directores de escuelas de educación básica (A)	
Transcripción.....	G3.pdf
Cuadro de análisis.....	Cuadro G3.pdf
G4. Directores de escuelas de educación básica (B)	
Transcripción.....	G4.pdf
Cuadro de análisis.....	Cuadro G4.pdf
G5. Supervisores de educación básica (A)	
Transcripción.....	G5.pdf
Cuadro de análisis.....	Cuadro G5.pdf
G6. Supervisores de educación básica (B)	
Transcripción.....	G6.pdf
Cuadro de análisis.....	Cuadro G6.pdf
G7. Alumnos de 6° de primaria	
Transcripción.....	G7.pdf
Cuadro de análisis.....	Cuadro G7.pdf
G8. Alumnos de 2° secundaria	
Transcripción.....	G8.pdf
Cuadro de análisis.....	Cuadro G8.pdf
G9. Padres de familia (A)	
Transcripción.....	G9.pdf
Cuadro de análisis.....	Cuadro G9.pdf
G10. Padres de familia (B)	
Transcripción.....	G10.pdf
Cuadro de análisis.....	Cuadro G10.pdf
G11. Directores de normales	
Transcripción.....	G11.pdf
Cuadro de análisis.....	Cuadro G11.pdf
G12. Personal técnico pedagógico	
Transcripción.....	G12.pdf
Cuadro de análisis.....	Cuadro G12.pdf

Siglas y acrónimos

ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CE	Comunidad Europea
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CM	Carrera Magisterial
Conafe	Consejo Nacional de Fomento Educativo
Conago	Conferencia Nacional de Gobernadores
FFC	Fondo Financiero Complementario
FFM	Fondo de Fomento Municipal
FGP	Fondo General de Participaciones
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
Issemym	Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio el Estado
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGE	Ley General de Educación
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación Educativa
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
Pareb	Programa de Atención al Rezago de la Educación Básica
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
Piare	Programa de Atención al Rezago Educativo
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Program for International Student Assessment (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes)
PME	Programa para la Modernización Educativa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Pronap	Programa Nacional de Actualización Profesional
Secybs	Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social
SEIEM	Servicios Educativos Integrados al Estado de México
SEP	Secretaría de Educación Básica
SMSEM	Sindicato de Maestros al Servicios del Estado de México
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
TGA	Tallares Generales de Actualización
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

Ts'ui Pên diría una vez: *Me retiro a escribir un libro*. Y otra:
Me retiro a construir un laberinto. Todos imaginaron dos
obras; nadie pensó que el libro y el laberinto era un solo
objeto [...] Ts'ui Pên murió; nadie, en las dilatadas tierras que
fueron suyas, dio con el laberinto; la confusión del libro me
sugirió que ése era el laberinto.

El jardín de los senderos que se bifurcan,
Jorge Luis Borges (1956: 141)

Una introducción bien podría plantear los principales problemas que se pretenden abordar, los puntos de partida o los elementos de análisis; aunque también podría utilizarse para decir qué es, o qué no es el texto que se introduce. Precisamente en este último esquema se ubica el propósito de esta introducción.

Antes de invitar al lector a recorrer las páginas de este texto, quisiera hacer explícitas las estrategias argumentativas en las que descansan estas reflexiones que, como todo ejercicio escritural, contienen —al menos— dos planos de lectura: el explícito, reconocible en la forma en que se estructura el discurso que se presenta y el tácito que, a modo de escritura paralela, se encuentra, aparentemente ausente, guiando las reflexiones.

Esta introducción tiene la intención explícita de presentar los caminos por los que se transitó en la búsqueda de los múltiples sentidos que subyacen a la descentralización de la educación básica en México. La estructura argumental de estas reflexiones se organiza en dos grandes partes: en principio se presenta el problema objeto de este estudio, así como los objetivos de la investigación, las conjeturas de exploración y las preguntas que detonaron el análisis y, por otro lado, se describe el proceso de exposición adoptado, es decir, la forma de organización del discurso desde el que se habla del objeto seleccionado, donde, además, se hacen algunas referencias a las fuentes utilizadas y a las limitaciones de esta perspectiva.

Aunque si nos trasladamos al plano de lo que no se dice —y que permite de igual forma construir los argumentos— será preciso reconocer que lo más importante de un texto sólo está aludido, está fuera del texto pues depende de lo que cada lector interprete por su cuenta. De este modo, con la finalidad de otorgar algunas pistas de lectura, es mi deber reconocer que si bien la intención explícita de esta introducción es ‘hacer saber’ los resultados derivados de un proceso de investigación, los motivos que se encuentran detrás intentan detonar la discusión en torno a las formas de concebir el quehacer de las ciencias sociales.

1. La estructura argumental

El presente texto tiene la intención de ofrecer una propuesta para leer distintas interpretaciones de la descentralización educativa. No se trata de una teoría para explicar las formas y problemas de la descentralización en general, tampoco intenta descifrar la forma en que la descentralización podría encontrar mejores caminos para concretarse. El objetivo es mucho más modesto: *busca tan sólo reconocer las diferentes interpretaciones que subyacen en torno a la lectura de la descentralización del sector educativo que se ha llevado a cabo en México desde mediados de la década de los años ochenta y que, para la última década del siglo veinte, presenta su etapa más decisiva.*

Cuando inicié esta investigación, pensé analizar lo que se entiende por descentralización, para después abordar el caso específico de la educación básica, su situación y prospectiva en el caso del estado de México. Por fortuna, la ignorancia me ha

resultado útil, pues al intentar desentrañar y comprender ‘el significado’ de la descentralización encontré una multiplicidad de enfoques, una pluralidad de voces y narraciones. Ello me incitó a abandonar la intención inicial y me llevó a transitar por una diversidad de caminos, me ha motivado a recurrir a una estrategia que ponga de manifiesto que hay tantas realidades como formas de construirlas. Por ello, dada la imposibilidad de reconocer un solo significado para la descentralización, este trabajo se presenta a modo de estrategia de lectura de las diversas formas en que distintos actores sociales —y en diversas circunstancias— otorgan un sentido particular a un proyecto social, en este caso la descentralización.

Presupuestos de lectura

Inauguramos este siglo con una marcada tendencia por descentralizar los servicios de educación básica en diversos países de América Latina; algunos por motivos políticos (legitimación del Estado, democratización); otros por consideraciones fiscales (reducción de la administración central y de sus costos de operación); algunos ven en esta estrategia una vía para fomentar procesos indirectos de privatización, otros encuentran razones de eficiencia y la gran mayoría representan una combinación de los motivos mencionados.

La imposibilidad de encontrar una sola definición que abarque la multiplicidad de sentidos que adquiere un proceso social de este tipo, nos remite a una fragmentación de los procesos de significación por parte de los actores sociales, razón por la cual hay tantas formas de practicar la descentralización como categorías analíticas se interesen en el ejercicio.

Es a partir de esta idea que propongo considerar a la descentralización como un discurso que forma, enraíza y expande la pluralidad, derivando en ‘crisis de sentido’. Para ello, recorro a la idea del laberinto como una estrategia para analizar las posibles formas de percepción de la descentralización. La intención de recurrir a la idea del laberinto como analogía de un recorrido en ‘busca de sentido’ —y, por lo tanto, como una metáfora de la misma actividad humana— deriva de la noción del laberinto como imagen del absurdo de la vida y de desconcierto del hombre frente a él.

El laberinto ha simbolizado siempre la inseguridad del hombre en el mundo y sus intentos por controlar o poseer su propio destino; imagen que se transforma en la representación de los esfuerzos humanos por hallar un centro significativo a la existencia. La idea de una edificación confusa —llena de paredes, puentes, puertas y escondrijos— construida para que la gente se pierda es tal vez más rara que la de un hombre con cabeza de toro que habita en el centro: en el centro del laberinto hay un misterio, y se convierte así en la representación de un caos organizado, un desorden deliberado con su propio código.

Así, tal como si se decidiera iniciar un recorrido a través del laberinto, este trabajo se elabora con el ánimo de proponer las diversas posibilidades que se abren ante una mirada múltiple, que no se encuentre cerrada a la utilización de teorías totalizantes que busquen explicar la realidad de una manera absoluta. Pretendo así, recorrer la descentralización más allá de sus formas organizativas y de los objetivos que se le asignan; mi búsqueda intenta, en todo caso, analizar la descentralización desde un plano abstracto en el que se pueda desentrañar la fragmentación de ‘sentidos’.

Ahora bien, dado que este recorrido se realiza como ejercicio escritural y partiendo del supuesto de que escribir no tiene nada que ver con significar sino con ensayar o cartografiar, esta reflexión se presenta no como un ‘calco’ o como una ‘copia’ de lo que es la descentralización educativa; sino, precisamente, como un mapa de los posibles recorridos que permiten las distintas formas de entenderla.

Esta exploración parte del supuesto de que en la descentralización educativa están involucrados diferentes actores sociales, cada uno de ellos —de forma individual por un lado, pero también colectiva— estiliza su propio logocentrismo en torno a la idea de descentralización y constituyen procesos de significación específicos; de tal suerte que habrá tantas formas asumir el proceso de descentralización en la práctica cotidiana de los actores sociales, como procesos de significación contruidos a su alrededor. Si la idea de fragmentación de sentidos en torno al concepto ‘descentralización’ es entendida como un laberinto de significaciones, entonces la dimensión por la cual opten los actores sociales para interpretarla y actuar en consecuencia, se podrá entender como el recorrido de cada actor social en el laberinto de la descentralización.

El problema

Usualmente, se entiende por descentralización la transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas (de educación para el caso particular que aquí interesa) de los órganos centrales de gobierno a las entidades territoriales de menor jerarquía y a la población que ahí habita. El proceso de descentralización no corresponde a un solo discurso, ni a un único énfasis político, ha sido una estrategia usada para diversos fines contruidos en un proceso dinámico y plural, donde los hechos normativos, institucionales y políticos van tejiendo complejas estrategias dispares.

Los resultados de algunas investigaciones (Rondinelli y Nellis, 1986; Bahal y Linn, 1992; Restrepo, 1994; Pineda, 1996; Boisier, 1991; De Mattos, 1989, y Arocena, 1995, entre otros) permiten advertir ciertos requerimientos para alcanzar dicho proceso; entre ellos destacan la transferencia de competencias administrativas de planeación y regulación; los recursos para poder asumir las competencias que afectan la calidad de vida y cotidianidad de la población; así como la capacidad política de las entidades territoriales y de la población, sobre cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.

Además de las indefiniciones que se encuentran en el carácter mismo de la descentralización —ya sea sectorial como descentralización interna a las diferentes funciones públicas e integradas nacionalmente por grupos de coordinación— se advierten también diferencias respecto la descentralización territorial —que apuesta al poder de las entidades territoriales como articuladoras de las políticas— o bien, la descentralización social —que privilegia la socialización-privatización de las políticas— (Restrepo, 1994).

Independientemente de la forma que prefiera adoptarse y de la dimensión que se privilegie, la descentralización ha sido llevada a la práctica en distintos países —pese a que existen argumentos que permiten plantear que en dicha práctica se ha confundido la descentralización con desconcentración o deslocalización, utilizando un mismo lenguaje para referirse a procesos diferentes— pero es evidente la necesidad de articular su problemática con los procesos que se originan en las sociedades locales, donde la descentralización político-administrativa es una condición necesaria pero no suficiente.

En diversas partes del mundo, es posible identificar ciertas tendencias en los procesos económicos, sociales y políticos que crean escenarios favorables a los proyectos descentralizadores; tal es el caso del proceso de reestructuración política del Estado y de reestructuración administrativa del gobierno; las crecientes demandas de las organizaciones de la sociedad civil y la tendencia a la privatización de las actividades productivas y de servicios.

Particularmente en México, la descentralización educativa ha servido en algunos casos para atomizar la organización magisterial sindical y/o para reducir el déficit fiscal; aunque, en otros casos, ha favorecido la privatización de los servicios sin lograr los objetivos originalmente propuestos con el proyecto, como el de mejorar su calidad (Noriega, 1996).

A partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal en mayo de 1992 (en lo sucesivo ANMEB), el gobierno federal transfirió a las entidades la responsabilidad de operar el sistema, las relaciones laborales con los maestros, así como importantes recursos financieros; no obstante, este proceso no se gestó a partir de demandas sociales, sindicales o políticas. De hecho, como lo señala Ornelas (1995a), no hay noticias de que en los estados se hubieran tomado las medidas necesarias para recibir parte del sistema educativo que el gobierno federal les entregó, lo cual sugiere que —a diez años de transferencia de responsabilidades y recursos— no se han consolidado los sistemas estatales de educación, que existen diferentes formas de entender y practicar el federalismo, y que los métodos de solución del conflicto varían según su naturaleza y actores.

Es por ello que esta investigación plantea no sólo un diagnóstico de la situación en que se encuentra la descentralización educativa y las peculiaridades que guarda en un espacio específico como el estado de México; propone, además, un análisis en torno a los análisis de la descentralización, es decir, es una propuesta de interpretación de las diversas interpretaciones al respecto.

Objetivos de la investigación

Teniendo como punto de partida el panorama descrito, esta investigación intenta analizar cuál ha sido el proceso de formulación, adopción y puesta en marcha de las

reformas educativas, en particular la descentralización de los niveles básicos (preescolar, primaria y secundaria) y definir los significados que se le otorgan a esta particular práctica en el discurso oficial y cuáles son las distintas formas de interpretación que se le atribuyen.

El objetivo fundamental de la investigación es *ofrecer un sistema de estrategias de análisis para el estudio de la descentralización sectorial en México, en el caso específico de los servicios de educación básica*. La principal intención que de ello se deriva es dar cuenta de la capacidad que tiene el discurso político —en este caso relacionado con la descentralización educativa— para configurar las estructuras, los grupos sociales, las relaciones de poder y las coacciones organizacionales; pero también poner de manifiesto la manera en que cada uno de estos elementos da forma al discurso político mismo.

Con esta intención, se parte de la elaboración de una cartografía conceptual que permita hacer un recorrido por las distintas *categorías taxonómicas* de la descentralización; y, así, identificar la forma en que los distintos discursos sobre descentralización le atribuyen obstáculos o posibilidades a dicho proyecto. Dicha cartografía tiene la particularidad de configurar recorridos a través de un discurso que genera sus propias paradojas, por ello se recurre a la imagen del laberinto, donde es posible seguir algunas huellas y encontrar los puntos donde la ruta de un camino coincide con la de otro, o se bifurca en más de un sentido. Lo anterior implica delinear algunos objetivos específicos, por ejemplo:

Para desmontar los sistemas de paradojas que se conforman en la interpretación de la descentralización es preciso virar a un sistema lógico de orden mayor a aquél donde se originaron; es decir, se requiere identificar los planos de consistencia sobre los que se construyen distintas formas de advertir la descentralización. A ello le llamaremos *categorías taxonómicas* las cuales servirán de rutas sobre las que será posible marcar el recorrido que siguen tanto los actores, como las agencias gubernamentales para construir su particular interpretación de la descentralización (sus *calcos*).

Posteriormente, partiendo del supuesto de que dichos *calcos* —como cualquier otro discurso— contienen en su interior las raíces de lo que no dicen, de aquello que se les opone; donde el sentido que le otorgan a su peculiar interpretación es una

construcción indecible, es preciso realizar una estrategia de desmontaje analítico (desconstrucción) que permita reconocer sus variaciones, que no son otra cosa más que las distintas formas de interpretar la descentralización en un espacio y tiempo en particular (que será el estado de México a partir de 1992).

De esta manera, se pretende advertir cómo se contradicen los distintos discursos sobre descentralización educativa al señalar las posibilidades de los gobiernos intermedios para encargarse de sus procesos educativos; así como —a partir de la particular forma de concebir a la descentralización— advertir qué es lo que controlan respecto al sistema educativo, cuál es su interés, cómo empalman los intereses locales con las políticas federales y estatales, y cómo se complejiza el proceso cuando la federación y el estado mantienen políticas y grupos de poder diferenciados más allá del proceso de descentralización.

A partir de lo anterior, será posible percibir cuáles han sido los elementos institucionales y de organización que se han reformado y, principalmente, cómo lo asume cada uno de los actores que interesa analizar. De igual forma, esta investigación permitirá explorar cuáles son las paradojas que se generan cuando se intenta homogeneizar —desde la postura oficial— el significante de un discurso político como la descentralización educativa; a partir, por ejemplo, de las intenciones de ofrecer reformas agrupadas en paquetes bajo la consigna de que estas reformas contribuyan a mejorar la calidad del servicio además de propiciar un desarrollo regional equilibrado y una distribución más equitativa de la riqueza nacional.

Las preguntas

La pregunta inicial que guió esta investigación fue ¿Cuáles son las distintas formas en que es posible interpretar un proyecto social como la descentralización educativa?

Al tratar de encontrar algunas pistas para su respuesta encontré, paulatinamente, nuevas interrogantes que me llevaron a preguntar ¿Puede intentarse una mirada de la descentralización que no parta del lugar común del orden, de la certidumbre y no lea los procesos empíricos como orientados hacia allá? Sólo si esto fuera posible tendría sentido realizar una búsqueda a través de las diversas interpretaciones que se le asignan a un proceso de este tipo. Asumiendo, por tanto, que

es posible encontrar múltiples interpretaciones dentro de un mismo proyecto social emprendí mi recorrido.

La experiencia mexicana en el ámbito de la descentralización educativa deja al descubierto un panorama lleno de interrogantes que se refieren al incremento de la calidad del servicio, a la concreción de la equidad en su distribución, al incentivo de la participación ciudadana y la consolidación de los valores democráticos —entre muchos otros— que, se supone, implica la descentralización, este reconocimiento me llevo a plantear preguntas tales como:

¿Es la descentralización una iniciativa originada en el centro que busca crear condiciones propicias para la modernización, facilitando así el desarrollo? ¿Se trata de una respuesta a las demandas y presiones ejercidas por el ámbito regional o por las agencias internacionales?

¿Cómo se articulan los proyectos nacionales en los estados y municipios? ¿Estas políticas y programas se diseñaron para eliminar, reducir o simplemente para modificar la dependencia de los niveles de gobierno inferiores frente a los superiores? ¿Es posible descentralizar —y fortalecer con ello a los gobiernos locales— pero sin quitar poder al centro?

¿Es la descentralización una estrategia apropiada para lograr los objetivos que se le atribuyen o bien, se ha convertido en una argucia para resarcir un poco de la legitimidad perdida por los gobiernos federales centralizados, pero sin perder poder en la maniobra?

Si —como se deriva de las estrategias de análisis desarrolladas en el marco de esta investigación— la población no considera como una de sus prioridades esenciales la descentralización ¿Por qué razón habría de incrementar su participación a partir de estos procesos? Y más aún ¿Por qué razón las políticas que se instrumentan parten de este supuesto?

¿En qué medida es posible advertir los cambios generados por la descentralización en los niveles micro, por ejemplo la escuela y el proceso de enseñanza aprendizaje? A diez años de haber emprendido el esfuerzo descentralizador ¿se lograron cumplir las expectativas de mayor equidad y más calidad en la educación?

La descentralización, en oposición al supuesto que advierte un sentido general de racionalidad, no es capaz de sistematizarse en un relato único, no es producto de un orden; la conjetura de la que aquí se parte asume esa imposibilidad. A partir de esta perspectiva, la descentralización es una maraña de signos; quizá por ello, para hablar de ella es necesario referirse a la fragmentación de significados, como *collage* no acabado, en constante fabricación, donde cada pieza remite a otra(s).

Tal vez esto ocurre al reconocer que los procesos de descentralización en América Latina —y no sólo en su desarrollo contemporáneo— no expresan un orden, sino que advierten procesos contradictorios, indefinidos y heterogéneos en su instrumentación, concepción y organización. Todo lo cual da lugar a una multiplicación de imaginarios y a una diversidad de caminos, a laberintos al interior del laberinto donde no hay una única verdad y donde toda verdad es posible.

2. Acerca de este recorrido

Una vez planteados los supuestos desde donde inician estas reflexiones, trataré de acotar los sitios por los que transita este recorrido.

El trabajo se encuentra organizado en tres grandes partes. En la primera se plantea la forma de análisis y se presenta el marco analítico que guía la investigación, situación que se aborda en los dos primeros capítulos. En la segunda parte —integrada por los tres capítulos subsecuentes— se presenta, en principio, un análisis específico de la descentralización educativa en México y, posteriormente, se analizan los efectos de dicha reforma desde una perspectiva cuantitativa y otra cualitativa. Finalmente, en la tercera parte —conformada por el sexto y último capítulo de este trabajo— se abordan los aspectos metodológicos del proceso de investigación.

El capítulo inicial, denominado “Instrucciones para recorrer este laberinto”, tiene un doble objetivo: hacer explícito el sistema analítico del cual se parte y, además, presentar el objeto de estudio a partir de la articulación de tres componentes: discurso, sentido y proyecto social. En términos generales, este primer capítulo busca analizar la conformación de diversos sentidos en torno al discurso descentralizador, más que analizar la política en sí misma.

La intención del segundo capítulo es poner de manifiesto algunos planos de consistencia o retículas, que permitan advertir las multiplicidades del concepto descentralización. Este capítulo, más que preguntar en qué se parecen las distintas definiciones que al respecto se han desarrollado, indaga en qué punto difieren y permiten interpretaciones alternas. Esto nos remite a la metáfora del laberinto, pues no se busca que el análisis transite por el camino seguro de una definición, la intención es reconocer los múltiples caminos que hay para llegar a diferentes formas de descentralización educativa.

Para ello, el segundo capítulo se organiza a partir de seis secciones, en la primera se explican las razones que llevaron a conformar diversas taxonomías de la descentralización y, posteriormente, se desarrollan cada una de ellas: La taxonomía proyectual, donde se agrupan aquellas interpretaciones que la advierten como un medio para concretar otros proyectos sociales; la segunda categoría taxonómica se refiere a los objetivos que se le asignan desde las propuestas de representación social; la tercera categoría taxonómica es la gestional, que se refiere a las interpretaciones que advierten en la descentralización un proceso que contribuye a hacer más eficiente la gestión político administrativa y, la última categoría taxonómica se refiere a las propuestas ligadas al ámbito territorial de la organización gubernamental. Finalmente, la conclusión que se deriva de este recorrido es que la descentralización no es un lugar preexistente — en donde llegan y se acomodan estas taxonomías y las fuerzas y racionalidades que conducen— la descentralización es, en todo caso, el terreno que se va definiendo en la construcción misma de su proceso.

Ambos capítulos —primero y segundo— conforman la primera parte del trabajo cuya intención es hacer explícita la forma de análisis a la que se recurre en la segunda parte, integrada por los capítulos tercero, cuarto y quinto.

El objetivo del tercer capítulo es analizar las diferentes interpretaciones que subyacen de la descentralización sectorial en América Latina, pero haciendo particular énfasis en el caso de la descentralización del sistema educativo mexicano. Para ello, se analiza lo que ha pasado con la última propuesta de descentralización-federalización del sector educativo en México descrita en el ANMEB. El tercer capítulo se organiza en cuatro grandes secciones: en la primera de ellas se aborda la descentralización como la

dimensión espacial de la organización administrativa y política que surge de la sociedad actual capitalista, a partir de la cual se estructuran diversas estrategias de corte neoliberal, haciendo particular énfasis en América Latina. Las dos secciones subsecuentes tratan, de manera pormenorizada, el modo en que se gestó el proceso de descentralización educativa en México, tanto en el ámbito nacional como en el caso del estado de México. La última sección de este capítulo ofrece un breve balance del proceso de descentralización educativa en México y hace énfasis en los objetivos centrales del proceso: elevar la calidad de la educación e incrementar la eficiencia del sistema.

Estrechamente relacionado con lo anterior, el propósito del cuarto capítulo es analizar qué tanto la descentralización educativa —a diez años de haber iniciado— ha logrado cumplir el objetivo central de incrementar la calidad del servicio. Para ello, este capítulo se divide en tres grandes partes: en la primera de ellas se aborda la cuestión de la calidad educativa y los problemas teórico metodológicos de su análisis, así como las nuevas dimensiones que se prefiguran en la desigualdad educativa a partir del auge de las instancias evaluadoras. En la segunda parte se realiza un balance de dos evaluaciones internacionales sobre la calidad educativa en las que se ha incorporado el caso mexicano: el informe del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (en lo sucesivo PISA por sus siglas en inglés) realizado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos —en lo sucesivo OCDE— (OCDE, 2001); así como los resultados del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación Educativa (LLECE, 1998) que analizó trece países de la región en el año 1997. En la tercera parte, se presentan algunos resultados relacionados con la calidad educativa en escuelas del estado de México mediante tres estrategias analíticas diferentes. Primero, los resultados obtenidos en el ejercicio de competencias básicas aplicado a dos mil estudiantes de cuarto y sexto grado de primaria respecto a cuatro ejes básicos: comunicación; uso funcional de las matemáticas; salud y trabajo socialmente productivo. Segundo, los resultados derivados del Programa de Carrera Magisterial en la entidad mexiquense; y, por último, la percepción de los padres de familia en torno a la calidad de la educación que reciben sus hijos, resultados que derivan de la encuesta aplicada a una muestra de 1,500 padres de familia del estado de México, durante el segundo semestre del año 2000.

En el quinto capítulo el interrogante general que guía el análisis es conocer la forma en que algunos actores asumen o ‘traducen’ un proyecto social —como la descentralización educativa— en el ámbito individual. Por ello, el objetivo central es ofrecer una mirada a través de las múltiples interpretaciones que subyacen de la descentralización educativa, pero haciendo énfasis ya no desde la perspectiva de ella como política social, ni desde los caminos que se abren a partir de su proceso histórico; tampoco desde los objetivos que se le asignan desde el ámbito gubernamental. En este caso, el interés radica en conocer la forma en que este proceso es interpretado por diferentes actores involucrados en el proceso.

Preguntar por la manera en que los actores sociales perciben el proceso de descentralización educativa y cómo lo advierten en su ámbito individual (en su vida cotidiana y en sus rutinas) implica interrogar por los múltiples significados que le otorgan a un proyecto social que afecta el mundo de vida compartido por una comunidad de actores. En términos metodológicos, ello implica descifrar significados sociales que, si bien son referidos de manera individual, son compartidos por la comunidad a la que pertenece quien los emite. Para ello se recurre a una estrategia de análisis de corte cualitativo —los grupos de discusión— con la intención de indagar, en las propias formaciones discursivas recreadas por los actores sociales sometidos a una situación conversacional, sus percepciones en torno al proceso de descentralización. Se analizan de esta forma, los discursos emitidos por alumnos, padres de familia, profesores frente a grupo, directores de educación básica y de educación normal, supervisores y personal de apoyo técnico pedagógico.

El sexto y último capítulo se presenta con una intención distinta a los cinco anteriores, su objetivo es ofrecer una reflexión metodológica de las estrategias de análisis utilizadas en esta investigación. Se plantea no sólo la forma en que se diseñó la construcción de los instrumentos y su aplicación, sino también —y acaso más relevante— una reflexión teórico-metodológica sobre el proceso de investigación. Este último capítulo integra la tercera y última parte del trabajo donde se intenta hacer explícito el proceso de investigación con la finalidad de alejarme de la propuesta que advierte a la metodología como una faceta práctica o técnica, cuya elección legitima el proceso de investigación y acerca de la cual —la mayor parte de las veces— sólo se hacen algunas referencias de corte eminentemente técnico. Por ello, busco hacer preguntas más que

emitir juicios definitivos sobre los métodos o las técnicas de investigación aquí utilizadas. Por ello —también— las reflexiones en torno al método que se presentan en esta parte estarán menos cerca de las grandes proposiciones teóricas y más cerca de la necesidad de expresar mi propia postura frente a la investigación.

Limitaciones de la perspectiva

Hay dos limitaciones del enfoque adoptado en este trabajo que el lector debe conocer de antemano: No recurre a un cuerpo teórico específico que permita desentrañar la concepción de la descentralización educativa para, posteriormente, saber si las acciones realizadas son o no adecuadas para los fines que se persiguen. Tampoco se ofrece un detallado balance del proceso de descentralización educativa que permita conocer la evolución de una política emprendida, sus límites y posibilidades.

En cambio, lo que sí ofrece es *un sistema de estrategias de análisis para el estudio de la descentralización sectorial en México, en el caso específico de los servicios de educación básica*. Por ello, más que un diagnóstico, lo que se presenta es un mapa que permite transitar por distintas interpretaciones de un proyecto político.

En este sentido, comparto la idea de Ibáñez (1985) quien señala que: Si tomamos la ciencia como copia, como un dispositivo de representación o semántico, como computación, tendremos una imagen empobrecida de la realidad, perderemos información en vez de ganarla. Pero si tomamos la ciencia como mapa, como un dispositivo de programación o pragmático, como ordenación, esto es, si tenemos en cuenta lo que hay de prescripción y no sólo lo que hay de descripción, tendremos un aparato potente y ganaremos información.

Las reflexiones que siguen a continuación son resultado de una mirada particular de la descentralización educativa, donde esta ‘mi lectura’ podrá contener errores no atribuibles a los responsables de la elaboración de las políticas y la interpretación que de ella hacen los actores sociales involucrados, sino a la articulación que yo hago de sus planteamientos a mi lectura y viceversa. Donde algunas de las críticas quizá no sean pertinentes en mi versión, o mi versión pudiera tener aún más o diferentes críticas que los planteamientos originales en sus propios juegos de lenguaje.

El tiempo hasta ahora transcurrido en la construcción del problema que aquí se presenta ha permitido concretar algunas ideas, desechar otras y reconsiderar algunas que había pasado por alto. No obstante, este sigue siendo tan sólo un acercamiento al problema de estudio, quizá por ello contenga una apariencia de *collage* que no refleja otra cosa más que el desarrollo argumentativo en ciernes de esta reflexión.

El laberinto es confuso pero no caótico, genera incertidumbre porque no podemos adivinar su configuración precisa: que alguno de los lectores encuentre lo que no está buscando, y que otro busque algo que no encuentra; que a alguno la forma de analizar la descentralización no le parezca lo suficientemente profunda y a otro no lo suficientemente diversificada, no podrá ser evitado del todo. Apelo a cierta generosidad en el esfuerzo de lectura y a un ejercicio imaginativo para abordar e involucrarse con el carácter metafórico de esta propuesta analítica.

3. Una nota de gratitud

Reconozco, desde el inicio, que este ejercicio está destinado al fracaso pues nunca lograré mencionar a todas las personas que han colaborado en este esfuerzo. En nombre de la economía de palabras, tendré que omitir muchos nombres de personas a quienes espero tener la oportunidad de agradecer personalmente.

Quisiera mencionar, en principio, a las decenas de personas que aportaron sus testimonios como la materia prima de esta investigación en las entrevistas y grupos de discusión, en las encuestas, en la aplicación de exámenes y la resolución de los mismos, así como en el apoyo y diseño logístico y operativo del trabajo de campo. A todos ellos, mi más profundo agradecimiento por su apoyo para la realización de este trabajo.

Este trabajo es el resultado de tres años de trabajo cuyo origen se sitúa en los seminarios de investigación del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. A lo largo de este tiempo, la inquietud inicial de investigación fue tomando forma, sentido y consistencia a tal grado que, el día de hoy, queda muy poco de aquella idea inicial. Ello, en gran parte, se lo debo a Daniel Hiernaux quien aceptó orientarme en la dirección de este trabajo; su paciencia durante la elaboración del trabajo de campo, así como su puntualidad en las observaciones a las

diversas versiones preliminares dieron forma a lo que aquí presento. Aunque, no sobra decir que todos los errores u omisiones contenidos en este trabajo son de mi entera responsabilidad.

El hecho de colaborar, durante más de tres años, en una investigación que se desarrolla de forma simultánea en diez estados de la república significa que la lista de personas a quien se debe gratitud y aprecio puede ser excesivamente larga; la fortuna de encontrarme en este predicamento se la debo a Carlos Ornelas quien me invitó a colaborar en su proyecto de investigación “Federalismo y descentralización de la educación en México”, que se desarrolla gracias al aliento financiero de la Fundación Ford. A él le agradezco el permiso que me otorgó para utilizar en este trabajo datos de ese proyecto y, además, la oportunidad que me brindó al integrarme a su equipo de trabajo y conocer a entusiastas colegas de diversas partes del país interesados en este tema, quienes han compartido conmigo sus valiosas experiencias de investigación en cada una de sus entidades, lo que me ha permitido tener un acercamiento comparativo al proceso de descentralización educativa en México.

El compromiso que asumí tanto moral como institucionalmente con la Universidad Autónoma del Estado de México, fue respaldado en todo momento por colegas y compañeros que me brindaron apoyo incondicional. De forma particular agradezco a Rafael López Castañares, a Alberto Villar y a Julio Olvera el aliento que me brindaron durante la realización de mis estudios doctorales. Aunque, el ánimo para emprender la redacción final se lo debo, de muy diversas formas, a Carlos Arriaga, quien me convenció de no desistir en esta última parte que, personalmente, me había parecido la más difícil.

Agradezco a los funcionarios de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social (Secybs), en particular a Álvaro Martínez, Luis Garduño y Carlos Campuzano; así como a los funcionarios de los Sistemas Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM), particularmente a Max Ortiz, Rubén Becerril, Valdemar Molina y Héctor Ánimas; quienes colaboraron con este proyecto al facilitarme la entrada a los centros educativos; su apoyo fue fundamental en el desarrollo de los grupos de discusión, la aplicación de la encuesta a padres de familia y los ejercicios de competencias básicas para la vida.

Con Gloria Arteaga y Elisa Estrada me encuentro en deuda por el apoyo que me brindaron en diversas etapas de esta investigación. De igual forma, los valiosos comentarios de Ranulfo Vivero y de Eugenio Martínez me orientaron de diversas formas en el análisis del estudio de caso del estado de México.

Agradezco a Rodrigo Zárate, Alma Mancilla y Lissa Ortega su asistencia de investigación, todos ellos me brindaron la ayuda requerida siempre con una sonrisa a pesar de las largas jornadas de trabajo. A Héctor Chapa le agradezco su apoyo profesional y sobre todo su generosa amistad; él más que nadie sabe que los proyectos que hemos emprendido valen la pena porque somos mejores cuando estamos juntos. Con Eduardo Bernal siempre estaré en deuda por su generoso apoyo, al igual que el que me brindaron mis entrañables compañeras del área de Sociedad y Territorio del Doctorado en Ciencias Sociales de la UAM-X.

Como casi siempre —y ahora más que nunca— gran parte del trabajo que aquí se presenta lo he desarrollado al lado de Eduardo Aguado, compañero de trabajo, maestro, colega, pero sobre todo amigo; quien ha compartido conmigo no sólo su amplia experiencia en la investigación sino también sus proyectos académicos. A él le agradezco sus aportes, sugerencias, ideas y, sobre todo, sus inclementes críticas que —no sé de qué forma— siempre emite a carcajadas. Todo ello ha dejado una profunda huella en mi formación profesional, que me hace estar en deuda con él y con su inagotable generosidad.

Agradezco profundamente a mis padres quienes me han apoyado en todos los proyectos que he emprendido, incluido éste. A Jesús, aliciente constante de infinita inteligencia, sabiduría y sencillez. A Gaby, quien hace siempre su mejor esfuerzo por hacerme creer que alguien podría interesarse en leer lo que escribo; y también a Luceli, de ánimo inagotable y profunda solidaridad. Por último quisiera agradecer, de forma muy especial, a Salvador Chávez el haber compartido esta experiencia a mi lado.

Primera parte

Los laberintos de la descentralización educativa

1

Instrucciones para recorrer este laberinto

... En aquel imperio, el arte de la cartografía logró tal perfección que el mapa de una sola provincia ocupaba toda una ciudad, y el mapa del imperio, toda una provincia. Con el tiempo, esos mapas desmesurados no satisficieron y los colegios de cartógrafos levantaron un mapa del imperio, que tenía el tamaño del imperio y coincidía puntualmente con él. Menos adictas al estudio de la cartografía, las generaciones posteriores entendieron que ese dilatado mapa era inútil y no sin impiedad lo entregaron a las inclemencias del sol y de los inviernos. En los desiertos del Oeste perduran despedazadas ruinas del mapa, habitadas por animales y mendigos; en todo el país no hay otra reliquia de las disciplinas geográficas.

Cuentos breves y extraordinarios,
Suárez Miranda (en Borges y Cásares, 1953: 130)

La preocupación de la cual deriva esta investigación se relaciona con las diferentes interpretaciones que subyacen en torno a la lectura de la descentralización del sector educativo que se ha llevado a cabo en México desde mediados de la década de los años ochenta y que, para la última década del siglo veinte, despliega su etapa más decisiva.

La intención es presentar las diversas posibilidades de una mirada múltiple, que permitan analizar la descentralización más allá de sus formas organizativas y de los

objetivos que se le asignan. Se propone, por tanto, ubicar el análisis desde un plano abstracto en el que se pueda desentrañar la fragmentación de ‘sentidos’, de donde emergen las construcciones imaginarias que los distintos actores sociales realizan.¹ Planteados los supuestos desde donde se realizan estas reflexiones, trataré de acotar los sitios por los que transita este recorrido.

Propongo considerar a la descentralización como un espacio donde se forma y expande la pluralidad, derivando en crisis de sentido. Para ello recurro a la metáfora del laberinto como una estrategia para analizar las posibles formas de percepción de la descentralización: esta idea es empleada como analogía de un recorrido en ‘busca de sentido’. Por ello, esta reflexión se presenta no como una ‘copia’ de lo que es la descentralización, sino, precisamente, como un mapa de los posibles recorridos que permiten las distintas formas de entenderla.

Sostengo que en las distintas formas de interpretar la descentralización hay elementos que rebasan al texto mismo y que permiten formar un mapa, como un conjunto de contextos que el usuario —en este caso yo— necesita para hacer un recorrido particular. Dicho mapa, para ser recorrido, requiere de la elaboración de una cartografía como una estrategia para estudiar los sistemas de signos que lo conforman.²

El propósito de este primer capítulo es identificar el sistema conceptual que guía —explícita o implícitamente— los planteamientos de este trabajo. Pretendo que estas páginas iniciales proporcionen al lector algunas pistas de lectura que permitan ubicar desde dónde se analiza la descentralización educativa. No obstante, reconozco que el enfoque teórico que se ofrece en este capítulo —la posibilidad de otorgar diversos sentidos a los proyectos sociales, en este caso la descentralización educativa— puede ser más cercano a los planteamientos empíricos desarrollados en el capítulo cinco, mientras

¹ Siguiendo la línea de pensamiento de Castoriadis (1981: 68), el imaginario social es lo que mantiene unida a una sociedad, le otorga singularidad y la diferencia de otras sociedades —e incluso de la misma— en diferentes épocas. Es la compleja urdimbre de significaciones imaginarias lo que empapa, orienta y dirige toda la vida de la sociedad y a los individuos concretos que corporalmente la constituyen.

² Desde la perspectiva de Deleuze y Guattari (1977), la cartografía conceptual es una estrategia que permite estudiar los sistemas de signos que se incorporan y se superponen a un texto; mientras que la interpretación de dichos signos consiste en mostrar cómo están unidos a las esencias y cómo éstas se constituyen a través de las diferencias (no son unidades sino cualidades únicas) en las que los sujetos están involucrados (véase también Lechte, 1996: 139).

que puede resultar un tanto desarticulado respecto de lo que se analiza en el cuarto capítulo.

La utilización de este enfoque puede resultar restrictiva al enfatizar la dimensión macro de los proyectos sociales, en tanto que aporta elementos de interés al reconocer la dimensión individual de los mismos. Este es el problema metodológico de fondo en un planteamiento de este tipo que, como cualquier otro, se enfrenta a límites al tiempo de proponer alternativas analíticas.

1.1. Un mundo sin sentido, presentación de la estrategia de análisis

Si bien se pueden llamar modernas a las sociedades que anclan los discursos de verdad y justicia en los grandes relatos históricos científicos, podríamos afirmar que dicha legitimación de lo verdadero y de lo justo parece diluirse en las sociedades contemporáneas (Descamps 1979 citado en Urdanibia, 1994); y es, precisamente, esa ausencia la que quiebra expectativas. Es a partir de ahí que el 'sentido' ya no es una proyección hacia el porvenir, sino una alegoría nostálgica del pasado, pues es gracias a los mecanismos de adhesión o de identificación que se encuentra 'sentido' a la acción individual y colectiva (Laïdi, 1997).

Siguiendo el mapa trazado en *Mil mesetas* por Deleuze y Guattari (1988), la interpretación de la descentralización se podría representar como una red de relaciones interminables y virtuales con múltiples entradas y salidas; donde la búsqueda ya no se encuentra circunscrita al encuentro de 'un sentido común', sino que se pronuncia por la 'crisis de sentido' como manifestación de la pluralidad. Por ello, al analizar la descentralización desde este reconocimiento, se parte de esta pérdida de sentido; el laberinto no tiene una entrada común y, dado que no comparte un *telos* que oriente su recorrido, tampoco tiene una sola salida.

1.1.1 Del sentido unívoco y causal a la fragmentación de sentidos

Cuando en el siglo XVI Tomás Moro escribió su novela *Utopía*, refería la vida cotidiana y el orden social de un lugar inexistente, una isla donde los valores humanos fundamentales eran una concreción. Menos adictas a las disciplinas literarias, las

generaciones posteriores no han dejado de imaginar islas —acaso probables— donde sea posible advertir, si no una sociedad ideal, una que al menos sea más habitable.

No obstante, inauguramos el siglo veintiuno casi con las mismas preguntas que, fatigadas, se suman al cúmulo de nuevas interrogantes que nos plantea el mundo contemporáneo; y si bien nos es preciso reconocer que es poco probable tropezar con alguna certidumbre que produzca ese sentimiento de paz y tranquilidad tan anhelado entre los seres humanos, al menos es posible dar con mínimos consensos, con algunos signos perceptibles que nos permitan acotar los significados de ciertos sentidos.

Asistimos a un signo de los tiempos que nos muestra la construcción social de la realidad como algo difícil de entender bajo una sola perspectiva, donde nuestras formas de comprender ‘lo real’ se fragmentan. Un caso particular de esa fragmentación es la pluralidad de formas de entender la organización político-administrativa y, particularmente, algunos proyectos o programas políticos —como la descentralización— acerca de los cuales es posible encontrar tales cantidades de escritos que resultaría imposible, e incluso inconveniente, hacer un recuento. Y es, precisamente, esta multiplicidad de interpretaciones la que derriba y amplía las fronteras de su misma comprensión, intentando concebir la diferencia no como oposición, sino como reconocimiento de voces múltiples.

No se pretende hacer de esto una propuesta que se declare como ‘el camino’ a seguir, pues considero —contrario al positivismo que concibe a la ciencia como el método por excelencia para ver la realidad directamente— que los seres humanos no podemos ver directamente nada; todo lo que se ve, se ve desde una perspectiva particular, y no hay bases para decir que una perspectiva es mejor que otra (Fay, 1996). Punto bajo el cual resulta relevante la propuesta de Maffesoli (1993) cuando habla de la ‘sociología como punto de vista’, ya que no se trata de elaborar ‘contenidos’ sino de proponer una perspectiva determinada.

Por esto, tanto la visión de la descentralización como problema gestión; o en tanto manifestación de la apertura democrática y participación social; o bien en el amplio abanico de los problemas del desarrollo; privatización o autonomía; no son más que un punto de vista, ni mejor ni peor que otros, y el que determinada vertiente sea más valorada en ciertos tiempos y espacios no la hace superior como forma de

conocimiento. Independientemente de las críticas o apologías que se hagan a cada perspectiva, y de las mayores o menores contribuciones que signifiquen; en este punto interesa advertir la forma en que estas interpretaciones le otorgan un sentido particular a dicha estrategia política, si por sentido entendemos la triple idea de: fundamento, unidad y finalidad, que —por ejemplo— para el caso de las teorías del desarrollo se centra en la posibilidad de explicar la descentralización y organizarla; es decir, descifrar la incógnita del laberinto, encontrar la salida y ‘conquistar’ la verdad.³

Las interpretaciones de la descentralización encuentran su ‘sentido’ al exhibir explícitamente su pretensión de descifrar, superar y dispersar. Descifrar el mundo, superar la realidad presente para orientarse hacia un fin considerado mejor, dispersarse hacia los demás, no por pura y simple ambición nacional, sino por pretensión universalista. Tener sentido es fundamentalmente ‘problematizar el mundo’, mostrar una aspiración a la validez universal, también es recusar la censura entre el ‘proyecto para sí’ y el ‘proyecto para otros’, el bien para sí y el bien para los demás (Laïdi, 1997: 47).

Desde este enfoque, ni la descentralización democratizadora, ni la que pugna por una mayor participación ciudadana, ni aquella que es considerada como una apertura hacia la privatización agotan las posibilidades de un recorrido por esta política a modo de laberinto. Es por ello que hago referencia a diversos recorridos por los laberintos que se han conformado al momento de interpretar la descentralización, sin pretender que éstos sean los únicos caminos constituidos. Se intenta así presentar un mapa —a modo de construcción cognoscitiva— que más que determinar las condiciones bajo las cuales la descentralización podría contribuir a alcanzar algunos objetivos particulares (como facilitar el desarrollo económico o reducir las desigualdades sociales) permita analizar la forma en que se construye un discurso político.

Analizar la descentralización educativa de esta forma permite reconocer que el significado se construye a partir de diferencias, y que la identificación de un significado particular permite sólo una comprensión provisional, abierta a la posibilidad de intentar

³ La triple dimensión del sentido, desde la perspectiva de Laïdi (1997: 25), se conforma por: fundamento, es decir, principio básico que se apoya en un proyecto colectivo; unidad, o sea, conjunción de ‘imágenes del mundo’ dentro de un esquema general coherente; y finalidad, como proyección hacia otra parte que se cree mejor.

un recorrido diferente en un momento distinto. Con ello, el presente trabajo pone sus límites respecto a ciertos textos, aquellos que han dominado durante años la reflexión sobre la sociedad y que, de una u otra forma, se presentan como ‘la realidad’, como ‘la imagen’ o ‘el reflejo’ del mundo; asimismo, marca distancia frente a aquellos que pretenden descubrir la parte escondida de ‘la realidad’. Ambos tipos de textos se han asumido como representación, foto o calco de la realidad.⁴ Por el contrario —siguiendo la propuesta de Deleuze y Guattari (1988)— este trabajo busca acercarse a una construcción rizomática; en tanto las formas de entender la descentralización son capaces de producir fallos y filamentos, se conectan entre sí para servir a usos diversos, donde la subdivisión remite a la yuxtaposición de posturas y, a su vez, multiplica las interpretaciones posibles.

Se pretende explorar la manera en que el significado se construye a partir de las diferencias pues es, precisamente, a partir de este reconocimiento que se hace incierta la ubicación del narrador —y del espectador— que ya no goza de un sitio de privilegio que le permita observar un espacio ordenado y unificado para su mirada; donde el punto de vista de quien observa es tan relativo, tan parcial como el de cualquiera de los actores sociales involucrados.

La proliferación de signos que se construyen en torno a una política —como la descentralización educativa— pueden ser leídos de infinitas maneras; se combinan para refutar lo que afirman, destruyendo así los límites dentro de los cuales es posible escribir una sola frase dotada de sentido, pues cada una de ellas tiene múltiples significados posibles, invita a innumerables lecturas, por lo que el narrador se ve obligado a abandonar la ilusión de un significado absoluto, este infinito destruye toda esperanza de comprender, como no sea parcial y fragmentariamente; es decir, dentro de ciertos límites. Así, la cartografía que se intenta construir para recorrer los laberintos de la descentralización, supone, como diría De Peretti (1989), una operación activa de desplazamiento de las nociones y valores del texto entendido de modo tradicional, y

⁴ Siguiendo a Deleuze y Guattari (1988), mientras un mapa permite identificar diversos recorridos posibles, un calco ofrece un recorrido particular, que se erige como ‘el camino’ a seguir; postura que, a decir de Watzlawick (1994) permite creer que la propia visión de la realidad es la realidad misma; lo cual es una peligrosa ilusión, que es aún más arriesgada si se la vincula a la misión de sentirse en la obligación de explicar y organizar el mundo de acuerdo con ella, sin que importe que el mundo lo quiera o no.

acaba con la unidad y la autonomía del texto, con su verdad y con su sometimiento a un orden lineal.

Es ineludible que, al definir esta postura como punto de partida, se generen algunas preguntas en torno al horizonte teórico que guía estas reflexiones. Al respecto, quisiera adelantar que este punto de vista se nutre —de cierta forma— de algunas propuestas derivadas de las vertientes postestructurales, pero no se abraza a ninguna teoría en particular, ni pretende poner a prueba una postura específica. Con este reconocimiento sólo quisiera poner de manifiesto desde dónde se habla, o desde dónde se quiere hablar. Asimismo, es preciso dejar claro los límites que implica esta postura, pues si bien permite abrir el diálogo acerca de la constitución de lo social a partir de la dimensión individual, limita la visión macro de las mismas políticas sociales.

1.1.2 El postestructuralismo como punto de vista

Es ya lugar común escuchar distintas referencias a la llamada ‘crisis de los grandes paradigmas’ como parte de la reacción frente a la hegemonía cultural y científica del dogmatismo racionalista y tecnológico de la modernidad (Calello y Neuhaus, 1995). La génesis de las incertidumbres en torno a dicho proyecto quizá pueda remontarse a las reflexiones del Nietzsche post-kantiano, pasando por las propuestas de fenomenología trascendental de Husserl y la fenomenología hermenéutica heideggeriana; se suman también a esta crítica algunas otras vertientes hermenéuticas, postmodernas, postestructurales e incluso del existencialismo por sólo mencionar algunas posturas.⁵

Es usual encontrar englobadas las más diversas reflexiones en torno al fin de los paradigmas, la fragmentación de sentidos, el agotamiento del proyecto de modernidad, las angustias en torno al método, el regreso al sujeto —entre muchas otras— bajo el rótulo de ‘postmodernidad’. También es frecuente encontrar englobados bajo el mismo membrete a autores tan diversos como: Michel Foucault, Emmanuel Levinas, Jean

⁵ El trabajo de Nietzsche representado en las obras que escribió a partir de 1874 como *Así hablaba Zaratustra*; *La gaya ciencia*; y, *Humana más que humano*. De Husserl, básicamente, sus *Investigaciones lógicas* (publicado en 1913) enfocadas al estudio científico de las estructuras básicas de la conciencia humana, y la obra de Heidegger representada fundamentalmente por *Ser y tiempo* (publicado en 1927) donde critica la idea de la superación del sujeto en el espacio y el tiempo como expresión del dogmatismo racionalista y tecnológico que caracteriza la modernidad en crisis y derrumbe, frente a lo cual sólo es posible colocar al pensamiento en una actitud de superación de un pasado que no significa.

François Lyotard, Georges Bataille, Jean Baudrillard, Jacques Derrida, Gilles Deleuze, Gianni Vattimo, Félix Guattari, Edgar Morin, Humberto Eco, Julia Kristeva entre muchos otros.

Reflexionar en torno al quiebre de las expectativas cifradas en el proyecto de la modernidad se ha puesto de moda, aunque ello no expresa —de ninguna forma— una unanimidad de opiniones. Las exposiciones sobre la postmodernidad y el postestructuralismo (por sólo mencionar una distinción entre dos posturas dentro del amplio abanico de corrientes teóricas que asumen el agotamiento de dicho proyecto), advierten perspectivas que si bien podrían coincidir en algunos aspectos, manifiestan puntos de vista diferentes, perspectivas culturales distintas e, incluso, diversas formas de entender los términos básicos. Por ello, resulta urgente acotar —en la medida de lo posible— algunos límites que permitan reconocer la diferencia que existe entre los planteamientos postmodernos y los postestructurales, con el objeto de esclarecer y trazar mis propios puntos de partida en relación con el postestructuralismo en el análisis que aquí se presenta.

Como menciona Gari (1995: 242) se ha convenido en etiquetar esta época, no sin discrepancias, bajo la etiqueta de postmodernidad, concepto que debido a su conexión con ámbitos diferentes, puede fácilmente caer en la confusión; por ello vale la pena acotar que las vertientes postmodernas se erigen como una forma de designar una realidad conceptual que da cuenta del quiebre de cierta idiosincrasia sustentada en el mito racionalista de la Ilustración y la crisis subsiguiente de los sistemas estructurados en torno a ella, desde las ideologías hasta los géneros artísticos tradicionales.⁶ Desde esta perspectiva, no es que el advenimiento de la postmodernidad implique la negación de la modernidad; es decir, no se plantea como un proyecto alternativo, nuevo, ni diferente o contrapuesto; sino, simplemente, como una ruptura —a modo de quiebre o

⁶ A saber: el ámbito relacionado con cierta producción artística de los años sesenta en Estados Unidos; el ámbito ligado a la filosofía que propone una teoría que sirva para evaluar el estado de la cultura después de las transformaciones que han afectado las reglas del juego de la ciencia, literatura y artes a partir del siglo XIX; y, por último, el ámbito arquitectónico que se contrapone al funcionalismo y el racionalismo predominante, como correlato estético de la culminación de la civilización industrial (Gari, 1995).

fractura— del mismo proyecto de la modernidad. Es por ello que la postmodernidad puede advertirse como una condición social.⁷

Es esta, precisamente, una de las características que marcan una primera diferencia entre los planteamientos postmodernos y los postestructurales; en tanto los primeros adoptan —a decir de Derrida (1994: 55-67)— un tono apocalíptico para prometer, anunciar y predecir el fin de la filosofía, de la historia, del arte y del sujeto. Por el contrario, los planteamientos postestructurales se proclaman por la vigencia de la reflexión donde no hay desvelamiento, contemplación o revelación que destruya la conciencia del hombre.

El pensamiento postmoderno se encuentra relacionado con los planteamientos de Jean François Lyotard, Gianni Vattimo y Jean Baudrillard —entre muchos otros— quienes se interesan por poner en tela de juicio la epistemología moderna basada en la distinción sujeto/objeto. Se caracterizan por su incredulidad ante las ‘metanarrativas’, lo que significa que ninguna explicación global de la conducta es creíble en una época de racionalidad intencionada y se preocupan por analizar cómo la tecnología tiende a centrarse en la reproducción.⁸

Por su parte, el pensamiento postestructural parte del interés por examinar la escritura como fuente paradójica de subjetividad y cultura; mientras que, en otro tiempo, se creía que era secundaria. Este pensamiento —a decir de Lechte (1996: 129)— está estrechamente asociado a la obra de Michel Foucault y Jacques Derrida quien examina el concepto de *différance* poniendo de manifiesto la relación texto/escritura/lectura. Otro aspecto importante es el hecho de poner radicalmente en

⁷ A este respecto es preciso mencionar que también es posible encontrar una diferencia entre la ‘postmodernidad’ y el ‘postmodernismo’, pues a decir de Hargreaven (1996: 64-72) el postmodernismo es un fenómeno estético, cultural e intelectual que abarca un conjunto concreto de estilos, prácticas y formas culturales en las artes plásticas, la literatura, la música, la arquitectura, la filosofía y el discurso intelectual en general; en cambio, la postmodernidad es una condición social que comprende determinadas pautas de relaciones sociales, económicas, políticas y culturales. Desde este punto de vista, el postmodernismo es un aspecto del fenómeno más general de la postmodernidad, es un componente y una consecuencia de la condición social postmoderna, por lo que se considera que el postmodernismo es un efecto de la postmodernidad.

⁸ A decir de Lechte (1996: 291), el pensamiento postmoderno se toma muy en serio las connotaciones de la modernidad, por ejemplo, si los signos y el lenguaje son el resultado de relaciones diferenciales más que de una cualidad esencial, y si, según Foucault, el poder no tiene una cualidad esencial, la postmodernidad avanza a través de las repercusiones radicales que ello tiene.

tela de juicio la naturaleza del otro (Emmanuel Levinas y Georges Bataille) y la relación sujeto/objeto que es comparada con el rizoma por Gilles Deleuze y Félix Guattari.⁹

Así, mientras los planteamientos postmodernos se proclaman por el fin de la modernidad; el pensamiento postestructural se encarga de poner en aprietos los sistemas de lógica del estructuralismo de varios tipos —representado por las obras de Marcel Mauss, Gaston Bachelard o Georges Canguilhem en un primer momento; así como el pensamiento más contemporáneo de Noam Chomsky, Émile Benveniste, Louis Althusser, Pierre Bourdieu, Ferdinand de Saussure entre otros. La distancia entre los planteamientos postmodernos y postestructurales puede ser entendida como una oposición entre lo que se ha dado en llamar el pensamiento vertical y el horizontal. En opinión de Niall (1998) el postestructuralismo puede distinguirse de la postmodernidad al menos en dos perspectivas:

Desde la postmodernidad la naturaleza de la literatura en general es tal que no puede haber nunca ninguna distinción rotunda y cuestionable entre los órdenes de literatura en particular que pudieran ser entendidos desde el punto de vista de sistemas abiertos o cerrados (Niall, 1998).

En este sentido, desde la postmodernidad se puede trabajar con la disolución de oposiciones binarias como un problema de identidad textual; mientras que para los postestructuralistas este asunto es sólo un problema de grado.¹⁰

Desde el postestructuralismo la naturaleza de la *escritura en general* es tal que no puede haber nunca ninguna distinción rotunda y cuestionable entre los así llamados órdenes literarios y no literarios de *escritura en particular* (Niall, 1998).

En este caso, desde el postestructuralismo se puede trabajar indistintamente con textos literarios o no literarios (pues conciben dicha distinción sólo como un problema

⁹ El rizoma —a decir de Deleuze y Guattari 1977 y 1988— se constituye por principios: a) conexión arbitraria de puntos; b) producción de diversos sistemas signícos y de estados no-signícos; c) el rizoma no se puede reducir ni a lo uno ni a muchos; d) no consiste en unidades, sino en dimensiones; e) el rizoma desterritorializa y reterritorializa; f) el rizoma no es reproducción, sino producción; g) el rizoma no es copia ni calco, es mapa.

¹⁰ Entre algunas oposiciones binarias se pueden encontrar: racional/irracional; lógico/paradójico; verdadero/falso; cierto/incierto.

de grado, no de identidad textual) cuya naturaleza racional muestra los límites en el momento de poner en evidencia su capacidad para comunicar sentido.¹¹

Es por ello que la intención de proponer —como se hace en este trabajo— un sistema de estrategias para analizar las políticas de descentralización educativa, remite a un trabajo con textos de naturaleza no literaria; es decir, se plantea trabajar con textos de naturaleza política, social, económica, de planeación; pero que son analizados como si en ellos fuera posible encontrar una textura lo suficientemente irracional como para encontrar a su interior un sistema que pueda ser desmontado pero a la vez reconstruido en el proceso de análisis.¹²

Lo anterior permite reconocer que este trabajo está escrito bajo un impulso postestructuralista —pero no necesariamente postmoderno— y por esta razón el ‘objeto de estudio’ requiere un acercamiento con herramientas que permitan reconocer la textura interna de los textos que se analizan y la naturaleza paradójica de los supuestos en los que se apoya el discurso.¹³

Manifestar que los planteamientos que integran este trabajo están ligados a la perspectiva postestructural es un reto, sobre todo si reconocemos que la discusión en torno a esta postura ha generado gran polémica. De hecho tal pareciera que, como menciona Soja (1996):

[...] Tan sólo practicar la desconstrucción o expresar simpatía por los escritos de Derrida, Foucault o Baudrillard te etiqueta como neoconservador o desviado político (Soja, 1996: 5).

Quizá esto es así dado que no existe un consenso pleno en torno a lo que ha de entenderse por tradición postestructural. Por ejemplo, Giddens (1987) asegura que ésta es una categoría considerablemente laxa que se aplica a un grupo de autores quienes, si bien rechazan ciertas ideas características del pensamiento estructural anterior, al

¹¹ La indecidibilidad (y la lectura intertextual de todo texto) pone en evidencia los límites mismos de la razón, precisamente a través de argumentos racionales. Esta es la naturaleza racional de todo texto: muestra sus límites en el momento de poner en evidencia su capacidad para comunicar sentido.

¹² ‘Textura irracional’ sólo en el sentido de que un ejercicio de análisis de la naturaleza específica de un texto termina mostrando los límites de su propia racionalidad. Esta es la dimensión paradójica del proyecto postestructural.

¹³ La textura interna depende del tipo de escritura, pero lo que está en juego en todos los casos es el reconocimiento de la naturaleza paradójica de los supuestos en los que se apoya el discurso. Las herramientas retóricas tendrían que apoyar este reconocimiento.

mismo tiempo adoptan algunas de ellas en su propia obra.¹⁴ Incluso, en este punto, Giddens remite a Runciman quien afirma que:

[...] muchos dudan de que haya existido nunca un cuerpo de pensamiento lo suficientemente coherente como para ser denominado 'estructuralismo' y no digamos 'postestructuralismo', nombre todavía más vago (citado en Giddens, 1987: 254).

Y si bien —a juicio de Giddens (1987)— ninguna de las dos tradiciones de pensamiento han logrado producir una revolución de la comprensión filosófica y de la teoría social; han llamado la atención sobre problemas de considerable importancia tales como: la insistencia en la naturaleza relacional de las totalidades, el énfasis en la primacía de los significantes sobre los significados, el descentramiento del sujeto, una peculiar preocupación por la naturaleza de la escritura, entre otros.

Al optar por una postura postestructural para el análisis de discursos políticos, como la descentralización —independientemente del mayor o menor consenso del que goce esta postura— parto del reconocimiento de que todo discurso contiene en su interior las raíces de lo que no dice, de aquello que se le opone; donde todo sentido es una construcción indecidible, pues en el momento de la escritura dicho sentido es básicamente indeterminado.¹⁵

Se trata, en suma, de sistemas de paradojas que sólo pueden ser resueltas al trasladarse a un sistema lógico de orden mayor a aquél donde se originaron. En el caso de un sistema textual como el discurso político sobre descentralización educativa, dichas estructuras de orden mayor podrían ser las distintas taxonomías (o categorizaciones) de las diversas formas 'ideales' para descentralizar; mientras que las variaciones indecidibles serían las distintas formas de percibir la descentralización en particular por parte de distintos actores sociales involucrados en el proceso. Es esta la razón que permite explicar el sistema metafórico al que se recurre en este trabajo; pues analizar la descentralización a modo de laberinto implica partir del reconocimiento de la 'crisis

¹⁴ Siguiendo a Giddens (1987), autores como Foucault, Althusser, Lacan y Derrida —entre otros— pertenecen al postestructuralismo; mientras que Saussure y Lévy-Strauss se ubican en el estructuralismo.

¹⁵ Indecidible es el término utilizado en metalógica para referirse a algo acerca de cuyo valor no es posible decidirse si es verdadero en todos los casos, y lo único que es posible reconocerles es la posibilidad de que no pueda decidirse este valor. La indecidibilidad permite establecer un puente entre "aquello de lo que no es posible hablar" (Wittgenstein, 1953).

de sentido'; donde el recorrido ya no tiene la intención explícita de un *telos*, en tanto que el sentido de su discurso es reconocer los distintos *telos* constituidos.¹⁶

Tal vez esto ocurre al reconocer en el interior de este laberinto la coexistencia de diversas tribus, cada una de ellas con sus propios ritos iniciáticos, sus ceremonias de identidad, sus voces distintivas y su fecha de caducidad (Zavala, 1998). Tal vez, después de todo, cada descentralización contiene a su interior muchas otras en función de las formas de interpretarla, una sola está habitada, las otras vacías; y esto ocurre por turno.

1.1.3 Ubicación temática de la investigación

En diversas épocas y desde diferentes lugares del mundo se han buscado nuevos territorios de la realidad y del conocimiento, de formas de abordaje y de campos del conocimiento acordes a diversas necesidades; todo ello ha llevado a analistas de muy diversas facturas a pronunciarse por la abolición de las barreras disciplinares y pugnar por formas de pensamiento que —si bien podrían ubicarse dentro del amplio espectro de la inter, multi o transdisciplina—, coinciden al menos en un punto: la ineludible necesidad de ampliar el espectro conceptual de cada una de nuestras disciplinas.

Es en las intersecciones entre disciplinas, y a propósito de la convergencia entre vías separadas, donde han resurgido problemas renovados de antiguas preguntas previas al enclaustramiento disciplinar. En este sentido, Prigogine (1996) aboga porque la fecundidad de las comunicaciones entre interrogaciones filosóficas y científicas deje de verse frustrada por separaciones o destruida por enfrentamientos; aunque no por ello se trata de diluir sus diferencias. La intención es, en suma, salvar las fronteras entre las disciplinas científicas —e incluso la filosofía—, y con ese pretexto reunir pensadores de campos muy separados y detener la superespecialización que parece inminente en la ciencia.

¹⁶ Evidentemente, si esta posición es llevada al extremo —como dice una de las tantas críticas a los estudios postestructurales— al carecer de 'sentido' puede llegar a perder justificación y fundamentación de su propio quehacer, al menos hasta la reconstrucción de nuevos parámetros u objetivos —es decir, de 'sentidos'— ya sea de su quehacer o del mundo de la vida, lo cual implicaría caer en un proceso circular e insostenible desde sus propios presupuestos. Por ello, la última visión crítica —pero moderna— se ubica en la Escuela de Frankfurt que buscó sobrepasar el discurso de cientificidad, recuperando a la filosofía como vía para la construcción (discusión intersubjetiva) de los fundamentos del quehacer humano, o en otras palabras de la construcción del sentido a través de lo único que es común a los hombres: la acción comunicativa.

A esta forma de conocimiento se adscriben diversas propuestas que ya no se circunscriben única y exclusivamente a una disciplina científica, sino que optan por desarrollar sus reflexiones desde los intersticios de muchas de ellas. Es precisamente sobre esta perspectiva que el análisis de la descentralización educativa que aquí se presenta intenta trazar algunas líneas. Pues si bien los primeros acercamientos que he tenido al tema se han circunscrito al campo de los ‘estudios urbanos y regionales’, a la vuelta de unos cuantos años me es preciso reconocer que este objeto de estudio se empieza a desbordar.

Este análisis se adscribe a diversas propuestas que no se vinculan única y exclusivamente a una disciplina científica (llámese sociología, economía, geografía, estudios territoriales o política); por el contrario, opta por desarrollar sus reflexiones desde los vértices de muchas de ellas, pues parte de reconocer la fragmentación a partir de la cual hemos tratado de entender al mundo. En todo caso, no es que el mundo esté fragmentado, lo que sucede es que nuestro conocimiento de él lo está y ello nos obliga a repensarlo de otras formas. Tal es la preocupación de Edgar Morin (1996), para quien el actual reto del conocimiento científico es revertir la actual tendencia que tenemos de separar para analizar, la cual nos ha llevado a formas de conocimiento excesivamente parceladas y disciplinarizadas.

Se trataría, por el contrario, de buscar formas de conocimiento que contribuyan a recuperar la convergencia entre disciplinas, de aprender a pensar ‘juntando’; se trataría de recuperar la aptitud de contextualizar, de globalizar el pensamiento. En este sentido Morin (1996) propone un ‘paradigma de la complejidad’, que plantea ya no encontrar la teoría unitaria o el conocimiento general, sino que se conciba como una forma de pensamiento que busque las ligazones, las articulaciones entre disciplinas.

En el caso que aquí interesa se ha recurrido al caso de las políticas de descentralización de la educación básica, como un ejemplo para explorar las posibilidades que se abren al análisis crítico y sociopolítico de los textos y del habla.¹⁷

¹⁷ Texto, del latín *textus* ‘tejido construido’ (Gómez de Silva, 1988). Noción que es retomada por la propuesta postestructural de Derrida (1989a), cuya idea principal radica en la relación: texto/escritura/lectura; donde el texto en tanto tejido o red nodal de significaciones no se reduce únicamente al discurso escrito, abre sus posibilidades al discurso hablado y a las prácticas realizadas en torno a las representaciones sociales –como en el caso de las políticas gubernamentales—. La propuesta de continúa...

Durante algún tiempo, estos análisis se centraron básicamente en las propiedades lingüísticas de la textualidad —como la coherencia semántica y su expresión gramatical— y se extendió al análisis de la conversación en la microsociología y la etnografía, pero limitado a la naturaleza formal del habla en la interacción.¹⁸ También la psicología de la comprensión de textos se ha interesado por este tipo de análisis, pero dejando de lado los contextos sociales; en tanto que muchos estudios sobre el discurso político se centran en los problemas formales entre el ‘deber ser’ y el ‘ser’. Por su parte, los estudios en el campo de la comunicación, generalmente toman en cuenta las dimensiones sociales, pero suelen omitir el análisis detallado de la naturaleza discursiva de la comunicación mediática, organizacional o interpersonal.

También es posible encontrar análisis del discurso para problemas sociales institucionales y organizacionales, pero concibiéndolo como algo más que una aplicación de estas diversas líneas de investigación.¹⁹ Para ello sugieren, en primer lugar, una teorización acerca del modo en que las estructuras y los grupos sociales, las relaciones de poder y las coacciones organizacionales dan forma al discurso y, al mismo tiempo, son configurados por éste. En segundo lugar, proponen mostrar cómo la dominación y la desigualdad son representadas, constituidas y reproducidas por las diversas formas que asumen los textos orales y escritos en la sociedad.

La propuesta que aquí se presenta para el análisis de las políticas, parte de una perspectiva transdisciplinaria —en la que confluyen el análisis del discurso, la sociología, la política, la educación, los estudios territoriales, la lingüística—. ²⁰ De esta forma, se

Derrida es trasladarse de la interpretación apoyada en el signifiante que se aboca a diagnosticar, a la desconstrucción apoyada en el significado.

¹⁸ Para una revisión en torno a los métodos de análisis del discurso desde el estructuralismo y la gramática generativa véase Maingueneau (1980).

¹⁹ Por lo que se refiere a diversas metodologías propuestas para el análisis del discurso e interpretación científico social desde esta perspectiva véase Delgado y Gutiérrez (1995), donde se contemplan diversos trabajos desde lo que se ha denominado la Escuela Cualitativa de Madrid; respecto a la cual el texto de Ibáñez (1985) recupera distintas orientaciones metodológicas y de teoría social. Por lo que toca al análisis del discurso para problemas sociales e institucionales se puede consultar Vasilachis (1997) donde se explora el ámbito del derecho laboral desde la propuesta de Foucault; o Del Gesso (1997) que parte de la propuesta de Greimas para realizar un análisis del discurso de la Ley de Protección al Consumidor; asimismo, el trabajo coordinado por Guglielmi y Rucquoi (1995) sobre análisis del discurso político en la Edad Media con cierta tendencia a tratar el discurso como imaginario social.

²⁰ La aproximación transdisciplinaria se concibe como una propuesta comprehensiva con una visión amplia, como un marco conceptual que trasciende el estrecho campo de los puntos de vista disciplinarios. La aproximación transdisciplinaria trasciende el rango particular, rompe las barreras disciplinares y las continúa...

explora el discurso oficial emitido por funcionarios de los poderes del Estado en torno a la descentralización educativa, así como las distintas posturas (lecturas o recorridos) de los actores sociales involucrados en el proceso y la forma en que dichas interpretaciones abren diversas posibilidades a la configuración territorial de una política.

Las lecturas o recorridos que se pretenden realizar se restringen exclusivamente a los funcionarios (estatales y federalizados); supervisores de educación básica; directores de educación básica y normal; personal técnico pedagógico; profesores frente a grupo; alumnos y padres de familia. Sin por ello pretender minimizar la importancia de los sindicatos, el papel de las agencias internacionales de educación entre muchos otros actores sociales que pudieran estar involucrados en el proceso de descentralización educativa y que no son analizados en este trabajo. Así como los ámbitos delimitados no son los únicos problemáticos, la selección de los actores sociales no pretende ser exhaustiva, se trata sólo de ejemplos que permiten identificar algunos aspectos de la pluralidad del significado, a partir de lo cual buscamos reconstruir algunas dimensiones de la lectura de las políticas de descentralización educativa.

1.1.4 El tránsito por los espacios de socialidad y los espacios de construcción de sentido

Probablemente, en un primer acercamiento, pareciera que el análisis del discurso político es un objeto que pertenece al ámbito exclusivo de la lingüística; no obstante, si reconocemos que el lenguaje de la política —en tanto discurso social— no sólo sirve para traducir el ‘hecho político’, sino que realiza una función más esencial; es decir, desempeña un rol social de cohesión, de identificación, de persuasión; entonces también tendríamos que reconocer que un determinado discurso busca instaurar teorías o concepciones del mundo entre quienes participan de él en tanto proyecto social.

El acto discursivo —entre otros elementos— nos materializa como seres sociales y nos instala en el hecho histórico; y de este modo nos constituye y define en la red de relaciones sociales en las que participamos. Así, el discurso político construye —o intenta

reglas de etiqueta de las disciplinas, las cuales se vuelven instrumentales hacia un marco ampliado, algunos lo usan como amplitud de ciertos campos, ofreciendo así una asimilación más amplia del conocimiento (Kleine, 1991).

construir— un espacio imaginario de creencias que se conciben como reales, verdaderas o razonables; y es en este contexto en el que se instaura —o se pretende establecer o reafirmar— una imagen del territorio constitutivo.

Esta forma de concebir al territorio se enfrenta a aquélla que lo concibe sólo como morfología del espacio, y que se detiene en la identificación de, por ejemplo, un ámbito político-administrativo. Por el contrario, esta concepción busca definir al territorio como producto de las relaciones socioespaciales, en tanto articulación de los distintos proyectos y de los diferentes actores que intervienen al territorio y, de esa forma, lo constituyen. Si por territorio entendemos sólo la división político-administrativa, entonces tendremos que reconocer que desde esa perspectiva los procesos sociales son extra-territoriales; pues las más de las veces se prefiguran más allá —y a pesar de— los límites establecidos con fines políticos y administrativos.

En este punto, es posible ubicar algunas tendencias de los estudios territoriales dentro de las ciencias empírico analíticas con un marcado interés instrumental, mediante una construcción disciplinar eminentemente normativa y nominativa.²¹ Enfoque bajo el cual el espacio se considera como el ‘soporte’ en el que es posible advertir las distintas formas que adquiere la distribución de variables socioeconómicas, pero sin reconocer abiertamente que dichos espacios se constituyen por los mismos sujetos que los habitan —que los viven y al vivirlos los constituyen— y que los transforman en lo que Marc Augé (1998) ha denominado ‘lugares antropológicos’, es decir, espacios de identidad, con decisiones propias sobre su proyecto social y con posturas e ideologías que no siempre son compartidas por quienes buscan ‘ordenarlos’; pues, como afirma Caravaca (1998):

El espacio no es solamente un objeto pasivo o soporte físico; es un agente activo y dinámico con influencia en las relaciones socioeconómicas (Caravaca, 1998: 8).

²¹ En ciencias sociales (a decir de Habermas, 1973) es posible reconocer la presencia de —al menos— tres tendencias en el análisis científico: a) las ciencias empírico analíticas que cifran su interés por el control y la manipulación, con una tendencia de análisis conductista; b) las ciencias histórico hermenéuticas, que se preocupan por la comprensión del sentido (*telos*) de las acciones, donde el espacio es una construcción de símbolos y significados que condicionan formas de organización y de relación; y, c) las ciencias comprensivas interpretativas, que están dirigidas a la acción, las cuales se pronuncian por la emancipación con la intención de tomar una postura.

Ello nos permite reconocer que los elementos relacionados con el espacio adquieren cada vez mayor politicidad; perspectiva desde la cual se concibe al territorio como un elemento construido donde convergen distintos intereses político-administrativos y con diferentes juegos de fuerza.

El problema es que la tradicional visión empírico analítica convierte a estos procesos sociales en cosas o, para utilizar la palabra más recurrente, en 'realidades' (países, estados, municipios, AGEB), aun cuando tengan una existencia efímera en un análisis de ciclo largo como los que propone Braudel (1968). Es, precisamente, en este esquema donde se ubica la comprensión del territorio como 'basamento, sitio, lugar', pero ello no permite entender los problemas de las fuerzas políticas; se define al territorio como 'municipio', 'entidad'; cuando las organizaciones sociales que lo constituyen van más allá de la lógica administrativa.

Este reconocimiento forma parte de lo que Soja (1996) denomina pensamiento 'bicameral' confinado a dos tipos de aproximaciones: el espacio visto como una forma material concreta que es mapeada, analizada y explicada; y, como un constructo mental de ideas acerca del espacio y sus representaciones y significaciones sociales. Soja (1996), evalúa este dualismo para proponer una alternativa que permita comprender ambas posturas pero que también posibilite el tránsito entre ellas hacia una forma diferente de concebir el espacio; así, el 'tercer espacio' sería una secuencia de trayectos empíricos e intelectuales que considera al espacio como algo percibido, concebido y vivido.

A decir de Hiernaux y Lindón (1993: 107), uno de los aspectos más peligrosos de las caracterizaciones del espacio geográfico tradicional es que a ese sustrato físico se lo define como un inventario de hechos físicos, que existen con total independencia de los fenómenos sociales, y en su carácter de soporte se constituyen en algo pasivo sobre lo cual la sociedad actúa.²² Existen, en cambio, —a juicio a los mismos autores— enfoques del espacio geográfico más fructíferos, tal es el caso, por ejemplo, de la geografía crítica; sobre todo si se trata de un análisis ubicado en la articulación de la escala global

²² A decir de Hiernaux y Lindón (1993: 107-108), el espacio geográfico tradicional sistemáticamente confunde espacio geográfico con espacio natural, y a lo sumo proporciona algunos elementos que hablan de un soporte físico sobre el cual se despliegan y desarrollan elementos y relaciones sociales.

y la local, e interesado en rescatar las acciones individuales.²³ Un análisis regional de esta naturaleza es esencialmente un análisis del territorio, más específicamente de un recorte territorial que se identifica como región.

Quizá esto es así dado que los estudios urbano-regionales, en distintos momentos, han sido permeados por diversas miradas teóricas, delineando con ello su trayectoria analítica. No podríamos dejar de reconocer que —como afirma Lindón (1998)— lo que sucede es que los estudios urbano-regionales han venido a conformar un campo resultante del cruce de varias miradas disciplinarias sobre un tipo de problema, cuya particularidad radica en que su construcción supone la dimensión territorial.²⁴

Siguiendo los planeamientos de Lindón (1998: 623), en los estudios urbano-regionales se advierte una herencia marcada por tres disciplinas sociales: geografía, sociología y economía; a las cuales se han ido sumando otras miradas disciplinarias. En este punto destaca la emergencia de lo político como una temática que empieza a legitimarse desde la dimensión territorial; donde advertimos la presencia cada vez más difundida de análisis sobre gobernabilidad, ciudadanía, descentralización, estudios municipales y también de ‘las políticas’ y la gestión vistas desde sus efectos territoriales.

Este interés por lo político dentro del campo de los estudios urbano-regionales es definido por Lindón (1998: 626) como “giro hacia las políticas”; quizá no del todo afortunado, dado que en aras de examinar los efectos territoriales de las políticas, se tiende a desdibujar al individuo, lo limitan a un individuo racional que pueda comprenderse en relación con las políticas, un individuo cuya acción pueda anticiparse desde el punto de vista de medios/fines o de costos/beneficios, cuya acción pueda comprenderse desde una racionalidad claramente instrumental. Esto lleva a Lindón (1998: 631) a afirmar que, si bien los estudios urbano-regionales han priorizado lo

²³ La geografía crítica encuentra sus raíces en la geografía radical francesa, que ha sabido rescatar mucho del pensamiento clásico. En esta vertiente Hiernaux y Lindón (1993: 103-105) ubican, para el caso latinoamericano, a Milton Santos para quien el espacio es un conjunto de relaciones que se desarrollan a través de funciones y de formas que representan una historia escrita por procesos del pasado y del presente. Esta posición no implica otorgarle autonomía absoluta al espacio, por el contrario, se asume que tiene su esencia explicativa en la totalidad social, pero que también puede constituirse en determinante de lo social.

²⁴ Lindón (1998) ubica a lo urbano-regional como un campo y no como una disciplina donde la multidisciplinariedad, la interdisciplinariedad o si se quiere la transdisciplinariedad constituyen un lugar común.

político, ello los ha llevado a reducir su ángulo al relativizar lo sociocultural. Y esto sucede, paradójicamente, ante la emergencia de los planteamientos que pugnan por el ‘regreso al sujeto’, en medio del reciente énfasis de las ciencias sociales como disciplinas interpretativas.

En este sentido —y partiendo del reconocimiento de la crítica planteada a los estudios urbano-regionales— el análisis que aquí se presenta tiene la intención de analizar el proceso de descentralización de la educación básica en México; interés que podría ubicarse dentro del mencionado giro a las políticas; sin embargo, dado que el objetivo es conocer la forma en que los actores sociales le otorgan sentido individual a un proyecto social —es decir, la forma en que construyen sus propios discursos en torno a la descentralización— podríamos decir que este análisis busca rescatar la perspectiva de los sujetos, no como individuos racionales cuya acción puede anticiparse, sino como sujetos constructores de sentido. Lo anterior implica analizar a la descentralización como parte de los cambios que definen nuevas formas de organización del territorio y la emergencia de nuevos espacios; al tiempo de reconocer, al menos, tres elementos:

- ✓ Distribución de funciones entre ámbitos territoriales (al nivel de división político-administrativa);
- ✓ Cambio de relaciones sociales; y,
- ✓ Recomposición de poderes políticos.

Estos elementos se traducen en una reconfiguración de las demandas de los distintos actores involucrados en el proceso. Es decir, la descentralización implica una redistribución; un desplazamiento socioespacial de las atribuciones, funciones y poderes. Así, los discursos en torno a la descentralización fungen como reconstructores de sentidos (*sinn*) en relación con el espacio.²⁵

Siguiendo a Gilberto Giménez (1981) podemos considerar que el discurso político es el discurso del poder, poder que se basa en un saber; en este sentido, si pensamos en la tradición centralista que ha permeado la historia mexicana, podemos advertir cómo la administración del proceso educativo ha dependido del saber central. Es decir, desde el

²⁵ El sentido se constituye en la conciencia humana del individuo, individualizado y socializado como persona; la conciencia es siempre conciencia de algo, como objeto intencional (Berger y Luckmann, 1996).

centro se dirigen, política y administrativamente, las gestiones y decisiones que afectan al sector.

La idea de descentralizar parece —en algunos discursos— trastocar este orden de cosas (este orden del saber en tanto racionalidad). En la medida en que el discurso descentralizador permite, a los órdenes de gobierno antes subordinados, ‘controlar’ el proyecto educativo, sus características y especificidades ya no dependen de los objetivos y metas que se determinen desde el saber del centro; sino de la forma en que se articulen los distintos procesos al interior de un sistema político-administrativo de menor escala. Así, el discurso (único, central, oficial) se pierde y se refuncionaliza a partir de la forma en que interactúan los distintos actores en un espacio, y con ello lo constituyen en territorio.

El proyecto del sistema educativo será producto de las condiciones socioespaciales, no como una morfología del espacio, sino en tanto articulación de los distintos proyectos delimitados sí por el espacio, pero no en términos físicos, sino en términos históricos y sociales. Es la potencialidad del espacio donde se concatena lo físico con los sujetos, su discurso, sus distintos proyectos y las correlaciones de fuerza que se establecen. El Estado al descentralizar, fragmenta, desdibuja el sentido único del hecho educativo; así, es preciso reconfigurar ese sentido único, como un sentido fragmentado y parcial, a partir de distintos elementos apropiadores del proceso educativo (los discursos). La educación pierde su sentido constitutivo e identitario de la nación, al fragmentarse este discurso el proyecto educativo ya no puede ser único, tiene que ser reconstitutivo de los sujetos.

1.2. Una cartografía para recorrer los laberintos de la descentralización

Un trabajo que tuviera como foco de atención la descentralización, empezaría por preguntarse, para el caso de América Latina, por qué estudiar la descentralización ahora, al iniciar el siglo veintiuno, si bien el debate entre proyectos políticos centralistas y descentralistas —a veces bajo la forma de los modelos clásicos de organización política: utilitarismo y federalismo— ha acompañado la historia de los

países latinoamericanos desde su independencia, resolviéndose esta pugna, en algunos casos, mediante guerras civiles.

Frente a ello, dicho trabajo se preguntaría ¿Por qué las propuestas de descentralización vuelven a surgir con tanta fuerza? Esta es precisamente la cuestión que guía la mayor parte de los análisis sobre descentralización en América Latina al dar inicio un nuevo milenio, mediante preguntas como: ¿Bajo el contexto actual, resulta posible o no romper con la cultura centralista de América Latina? Y ¿Para qué? ¿Qué formas de organización social y política podrían surgir? y ¿Cuáles serían sus implicaciones territoriales, bajo qué costos, en qué momento y en cuáles lugares?

Adentrarse en la tarea de elaborar y presentar definiciones es siempre un reto, que parece aún más desafiante en tanto no hay una característica común entre los usos que se le otorgan a una palabra, sólo hay semejanzas o afinidades ‘aires de familia’. Por ello, el sentido de un concepto está en su uso, y es precisamente gracias a la diversidad de usos por lo que se vuelve necesaria la definición (Wittgenstein, 1988). Plantear las difusas orillas del concepto descentralización no significa coartarlo, sino establecer un punto de partida que permita advertir diversos sentidos del mismo concepto.

La vorágine en la que se encuentra inmersa la descentralización, nos obliga a señalar que toda frase del tipo ‘la descentralización es x’ o ‘la descentralización no es x’ carece de pertinencia; pues dicha palabra —al igual que cualquier otra— no posee más valor que el que le confiere su inscripción en una cadena de sustituciones posibles, en lo que comúnmente se suele denominar un ‘contexto’. Así entendida, la descentralización no tiene interés más que dentro de un contexto donde sustituye a ciertas palabras y se deja determinar por tantas otras. Quizá por esa razón lo mejor para la descentralización sería que se encontrase o se inventasen otras formas de decir la misma cosa y otra, para hablar de descentralización y arrastrarla a otra parte. No nos debería sorprender que el significado que se le confiere esté en permanente discusión y que desencadene tantas fobias como filias.

1.2.1 De la conformación de distintos laberintos en torno a la descentralización

En torno a la descentralización diversos políticos, académicos y ciudadanos en general han adoptado posturas a favor o en contra; en la arena de la disputa se enfrentan tanto

escépticos —quienes la ven como una estrategia de desconcentración centralizada—, como optimistas —que apuestan a dicho proyecto las posibilidades de un desarrollo ‘desde abajo’—; hay quienes afirman que la descentralización es una ideología propagada por los librecambistas, que buscan el desmantelamiento de los sistemas de bienestar y recortar los gastos estatales; otros afirman que no tiene nada de nuevo, que incluso desde finales del siglo XIX había tendencias descentralizadoras. No estoy por la labor de desentrañar quién tiene razón es este debate; sino, en todo caso, advertir la forma en que se plantean dichos razonamientos.

Hay numerosos intentos de definir a la descentralización y enumerar sus características, proliferan sobre todo propuestas de clasificación al estilo de taxonomías.²⁶ La literatura abocada a su análisis inicia con la obligada alusión a lo difuso del término y, sin embargo, todos ellos terminan adoptando una posición o generando nuevos horizontes en torno a la misma. En distintos momentos, en diferentes coyunturas y contextos la descentralización refiere, con la misma palabra, procesos muy diversos e incluso contrapuestos.

Al llegar a este punto podríamos preguntarnos ¿Puede intentarse una mirada de la descentralización que no parta del lugar común del orden, de la certidumbre y no lea los procesos empíricos como orientados hacia allá? La descentralización, en oposición al supuesto que advierta un sentido general de racionalidad, no es capaz de sistematizarse en un relato único, no es producto de un orden. La conjetura de la que aquí se parte asume esa imposibilidad.

Tal vez esto ocurre al reconocer que los procesos de descentralización en América Latina (y no sólo en su desarrollo contemporáneo) no expresan un orden, sino que advierten procesos contradictorios, indefinidos y heterogéneos en su instrumentación, concepción y organización. Todo lo cual da lugar a una multiplicación de imaginarios y a una diversidad de caminos.

²⁶ Al respecto véanse, por ejemplo, los trabajos de Boisier, 1991; Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983; Schmidt, 1989; Smith, 1985; Curbelo, 1986; Collado, 1997; Arocena, 1995 por sólo mencionar algunos. La identificación de estas clasificaciones en una serie de taxonomías, es el objetivo central del segundo capítulo de este trabajo.

Se trata de un viraje de las disciplinas sociales que, en principio, pretenden explicar la sociedad sobre esquemas de interpretación que intentan dar —de una u otra forma— un sentido ‘coherente’ al conjunto de relaciones sociales; a otro que busca interpretar las relaciones sociales a partir de la relación orden-desorden en ellas implicado.

Tal vez eso sucede así pues —como afirman Fried y Fuks, 1996— esos sistemas explicativo/descriptivos totalizadores permitían contar con una visión de la historia, con un proyecto político, con un ideal científico; donde el cambio aparece ligado a la idea de progreso, conectado a una concepción de crecimiento y evolución. Es así como se han estructurado las ciencias naturales y sociales.

Una alternativa para la lectura del bosque de signos que se tejen en torno a la descentralización, podría encontrarse en su desconstrucción, como el intento de poner de manifiesto la forma en que las oposiciones (contradicciones, indefiniciones), a fin de conservar su sitio, a veces caen en la trampa de trastocarse o desplomarse.

La desconstrucción es definida por Derrida (1989a) como una estrategia que consiste en atender las zonas marginales del texto, que trata de dar con el ‘desliz textual’ en el que se manifiesta que el significado del texto no es el que se está proponiendo, sino otro, acaso contradictorio.²⁷ La desconstrucción pone de manifiesto el mecanismo de *la différance*, el cual señala cómo el significado (a modo estructuralista) es un producto de diferencias y, al mismo tiempo, cómo este significado está diferido en el tiempo, donde todo signo es siempre signo de otro signo (Derrida, 1989).²⁸

No se trata exclusivamente —como afirma De Peretti, 1989— de una observación empírica sobre ciertas maneras de escribir: es una proposición universal sobre la

²⁷ La desconstrucción —a decir de Derrida 1997a— es análoga a una estrategia de desmontaje de un edificio o artefacto, para que puedan aparecer las estructuras a la vista y, al mismo tiempo, se pueda observar la precariedad de la estructura formal que, en el fondo, no explica nada; puesto que no constituye un centro, ni un principio, ni una fuerza, y ni siquiera expresa la ley de los acontecimientos. No es algo meramente negativo ya que junto a la operación del desmontaje va implícita la afirmación de una propuesta constructiva. Así, la desconstrucción representa una posibilidad para advertir cómo la escritura está afectada por eventualidades y cómo los *deslices textuales* que se advierten no son accidentales, sino son la esencia del lenguaje mismo como tal.

²⁸ En *Los márgenes de la filosofía*, Derrida (1989) inicia su argumentación con un juego de palabras a partir de la idea de *différance*. Elude la palabra *différence* y la escribe intencionalmente con “a” *différance*, como una interposición activa del aplazamiento de las diferencias.

naturaleza de la escritura. La estrategia deconstructiva constituye una palanca de intervención activa que se ejerce no sólo en el ámbito filosófico-teórico sino también, en el terreno político-práctico (De Peretti, 1989). Es decir, la deconstrucción tiene una dimensión política que va más allá del espíritu crítico, pero su entendimiento y vinculación requiere comprender la necesidad de solicitar la propia oposición entre lo teórico y lo práctico. Por eso mismo –como señala De Peretti (1989)– el pensamiento ha de ser audaz, a fin de no dejarse atrapar por el poder de la máquina institucional.

De este modo vemos cómo la deconstrucción no sólo actúa sobre los enunciados, sobre los contenidos de sentido, sobre las expresiones formales; sino que se ejerce sobre las relaciones y estructuras institucionales (políticas, económicas, sociales), sobre las formas históricas de su configuración (Derrida, 1997a). Y si bien la deconstrucción resulta útil para advertir distintos laberintos en torno a la descentralización, cómo se articulan y qué pugnas se generan; es preciso tener cuidado de no confundir esta estrategia con un método, puesto que a decir del mismo Derrida:

[...] la deconstrucción no es un método y no puede ser transformada en método, sobre todo si se acentúa, en aquella palabra, la significación sumaria o técnica (Derrida, 1997a: 27).²⁹

De esta forma si la deconstrucción es siempre singular, entonces los laberintos que aquí se presentan tienen la particularidad de ser específicos para este recorrido; con la posibilidad de formar parte de otros y de conformar a su vez nuevos laberintos al momento mismo de recorrerlos; no son excluyentes, sino por el contrario inclusivos, se pueden conectar con otro u otros de manera simultánea. La existencia de ciertas características no elimina la posibilidad de la coexistencia de otras.

²⁹ El texto de donde se extrae esta cita es una carta que escribió Jacques Derrida a Toshihiko Izutsu a quien se le encargó la traducción de algunos textos de Derrida al japonés (Derrida, 1997a). Con esta misma afirmación el filósofo inicia el prólogo de *Los márgenes de la filosofía* (1989) pues, a decir de él mismo, la palabra *deconstrucción* (que acuñó por vez primera en *De lo Gramatológico*, 1989a) ha tenido una historia poco afortunada; sobre todo por la intención de advertirla como una metodología de lectura y de la interpretación. Es quizá por ello que el mismo filósofo ha tratado de aclarar que la *deconstrucción* no busca descalificar ni destruir; se trata tan sólo de una estrategia que lo único que admite, si se quiere hablar de ella, es la posibilidad de una entrada –por cualquier punto que sea– en sus intervenciones concretas, un recorrido por trayectos donde siempre las instituciones más firmes, los conceptos canónicos y los modelos retóricos dicen, alegóricamente, otra cosa de lo que dicen. Hablando de sí mismos remiten a otra cosa y hablando de lo otro se refieren a sí mismos (Derrida, 1997a).

1.2.2 Distintos logos de los laberintos de la descentralización

Si algún consenso existe en torno al término descentralización se refiere, precisamente, a la falta de consenso respecto de su significado; así, se designa con este término (en tanto acto nominal) elementos distintos y hasta contradictorios.³⁰ De esta forma, las distintas definiciones que es posible encontrar en torno a la descentralización tienen la finalidad de reducir los sentidos disponibles, acotar sus signos, filtrar sus significados previamente interpretados y contextualizados.

Quizá ello pueda explicarse en tanto la descentralización es un proceso que no corresponde a un solo discurso, ni a un único énfasis político y social. Ha sido una estrategia usada para diversos fines contruidos en un proceso dinámico y plural, donde los hechos normativos, institucionales y políticos van tejiendo complejas estrategias dispares, al lado de las direccionalidades que le imprimen los diversos actores sociales. La gestación de estas transformaciones es aún incipiente. Encontramos diferentes momentos de invención normativa e institucional que se suceden y sobreponen rápidamente, y que no permiten consolidar un ordenamiento del Estado y de la sociedad como tradicionalmente se podría pensar.

La mayoría de los textos que es posible encontrar sobre descentralización apuntan —aun sin quererlo— a la búsqueda de lo que Derrida (1989a) llama *logocentrismo* que, en cierta forma, establece una preeminencia del significado ligado a un contexto (el logos de los diversos actores) con respecto al significante (que en este caso es la descentralización). Desde la propuesta de Derrida, el *logocentrismo* es el discurso racional que pretende dar razón, fundamentar, garantizar, legitimar tanto la autoridad del significado trascendental como la del sistema institucional (Derrida, 1997a).³¹

³⁰ Como por ejemplo la asignación y el traslado de funciones administrativas por parte del gobierno central a entidades administrativas subordinadas, el intento de una redistribución territorial del poder político, o el fortalecimiento de las identidades locales, entre muchos otros.

³¹ El término *logos* tiene múltiples significados en la lengua griega significa *palabra* y a veces *palabra revelada* (como revelación divina que al mencionarla da lugar a la realidad); pero *logos* tiene también el sentido de palabra argumentativa, de todo aquello que se dice y tiene también el sentido de ley. En un principio *logos* y *mithos* no se oponían, ambos se referían al discurso pero, paulatinamente, *logos* terminó refiriéndose al discurso justificado, fundamentado, aquél que da cuenta de sí mismo, mientras que *mithos* continúa...

Así, cada actor social –en función del juego de fuerzas que detente– construye su muy específica forma de aprehender la descentralización, de estilizar su *logocentrismo* y por ende de hacer metáfora de la descentralización. Desde esta lectura, la descentralización se encuentra libre, cual significante al que se le atribuyen un sinnúmero de significados y sentidos. Lo que la totalidad de los actores creen adjudicarle es ‘el sentido’ y ‘el significado’ *verdaderos* de las muy diversas metáforas sobre lo social; de ahí que podamos deducir que la descentralización es un *significante vacío*, una escritura más allá de todo *logocentrismo*.

El proceso de representación por parte de los diversos actores sociales involucrados queda cuestionado. Cada construcción teórica por atrapar a la descentralización se queda construyendo metáforas, con un pie en ‘su’ realidad y con otro en ‘su’ *logos*; mientras la descentralización como escritura, construye y desconstruye sus significantes y significados. En esta forma es como se abre un punto de diferencia en la línea de re-presentación/descentralización; es decir, un punto de contacto y separación, de identidad y de otredad, a través de la palabra/metáfora –que para cada actor no es más que la expresión de la verdad, el *Ser* o la esencia de la descentralización.

Para hacer una lectura deconstructiva de la descentralización sería necesario realizar un mapa, una cartografía que facilite el recorrido, se requiere de una estrategia que permita estudiar los sistemas de signos que se incorporan y se sobreponen. Para ello he decidido recurrir a una cartografía rizomática.

Parafraseando a Deleuze y Guattari (1988) bajo una construcción rizomática no nos preguntaremos qué significa una multiplicidad, ni a quién se atribuye; sino que dada una multiplicidad –por ejemplo la descentralización– definida por sus líneas o dimensiones, nos preguntaremos según qué dimensión significa esto o aquello, según qué línea se atribuye a un individuo, a un grupo, o a una formación social. La intención es reconocer los múltiples caminos que hay para llegar a diferentes formas de descentralización educativa, como en un laberinto hecho de rizomas.

se reservó al discurso que se aceptaba dogmáticamente, es decir, sin argumentación alguna (al respecto véase Detienne, 1983).

Existe una descentralización social, una descentralización sectorial, otra de corte territorial. Estas distinciones no son pertinentes, sino secundarias y derivadas con relación al estudio directo de las multiplicidades. No se buscará un género común del que las distintas descentralizaciones serían las especies, tampoco se buscará una especie propia de la descentralización que sería diferente de todas las demás. Por el contrario, a cualquier nivel de generalidad o de especificidad que tome el concepto, se le considerará como una multiplicidad definida por sus dimensiones.

2

Un recorrido por distintas taxonomías de la descentralización

—¿Qué camino cree que debo seguir? —preguntó Alicia al Gato Cheshire. —Depende del lugar dónde quieras dirigirte —repuso el Gato. —Tanto me da un lugar como otro —dijo Alicia. —Si no sabes a dónde quieres ir, entonces no importa qué camino tomes —respondió el Gato. —Es que desearía llegar a alguna parte... —insistió Alicia. —Para llegar a alguna parte —aseveró el minino —lo principal es que empieces a caminar.

Alicia en el país de las maravillas,
Lewis Carroll (1865)

Este análisis no podría tomar como punto de partida una definición única de descentralización y, a partir de ella, explorar si las experiencias de la aplicación de dicho proyecto permiten cumplir o no las expectativas planteadas. Recurrir a una exploración de ese tipo —después de lo que se ha esbozado en el primer capítulo— sería un extravío. Por el contrario, la intención es poner de manifiesto que hay múltiples formas de definir, de interpretar e incluso de instrumentar un proyecto social como la descentralización educativa.

Las reflexiones que siguen a continuación asumen la inexistencia de un significado ligado, de forma definitiva, a un significante. Es por ello que no se busca encontrar la definición ‘verdadera’ de descentralización, y tampoco generar un debate entre ellas para llegar, finalmente, a una definición que pudiese abarcar la totalidad de su significación. Se intenta, en todo caso, elaborar un mapa de definiciones que, a modo de cartografía, permita advertir la distinta posibilidad que se abren a la pluralidad de un proyecto social como éste. Dicha cartografía se presenta a partir de una serie de taxonomías que se han construido de forma coyuntural y parcial para este recorrido. Esta misma cartografía será retomada –en la medida de lo posible– en el análisis del proceso de descentralización educativa en el estado de México que se desarrolla en los capítulos subsecuentes.

2.1 De la conformación de taxonomías

Si –como se señaló en el primer capítulo– las vertientes postestructurales parten de reconocer que todo discurso contiene en su interior las raíces de lo que ‘no dice’, nos adentramos en un sistema de paradojas que sólo pueden ser resueltas al trasladarse a un sistema lógico de orden mayor a aquél donde se originaron, lo cual nos remite a la ‘indecidibilidad’ de todo discurso.

Para el caso de un sistema textual como el discurso político sobre descentralización educativa, es posible advertir algunas estructuras de orden mayor que, en este caso, podrían ser las distintas formas ‘ideales’ para descentralizar –a las cuales llamaremos ‘taxonomías’–. Mientras que las variaciones indecibles serían las distintas formas de percibir la descentralización por parte de distintos actores sociales involucrados en el proceso.

No está de más agregar que tanto las taxonomías identificadas como sus variaciones al interior pueden ser conectadas entre sí de múltiples formas, no se trata de categorías excluyentes ni plenamente estructuradas. Se trata, en todo caso, de una miríada de interpretaciones que se conectan entre sí y se contradicen dependiendo de la interpretación que cada lector realice.

2.1.1 ¿Por qué trabajar con taxonomías?

Las taxonomías permitirán desmontar las construcciones argumentativas de los distintos discursos sobre descentralización para dar con los deslices textuales que —al interior de cada discurso— permitan diseminar sus contenidos. Es decir, al reconocer las distintas construcciones argumentativas de la descentralización, y dado que todo discurso contiene en sí mismo los elementos de sus contradicciones, será posible dar con algunos deslices textuales. Esta es la razón de que las categorías taxonómicas aquí presentadas tomen un matiz rizomático.

En este ejercicio intentaré buscar *líneas de segmentariedad* entre distintos discursos en torno a la descentralización; pues, la conformación de una cartografía que permita recorrer las contradicciones en torno a la descentralización no se agota con el recuento que aquí se presenta.¹ Todo lo contrario, aquí sólo se mencionan algunos caminos que pueden ser recorridos, mismos que se cruzan, se combinan con otros dando lugar cada vez a nuevos caminos que pueden ser recorridos y desconstruidos.

Estos distintos recorridos parten de la consideración general de que en América Latina se experimenta un proceso de descentralización impulsado por diversas agencias internacionales, y retomado abiertamente en los proyectos políticos de la zona. Se trata de un proyecto que goza de amplio consenso en estos países, pese a que sus rasgos principales han sido y continúan siendo ampliamente debatidos.

De esta forma, el acuerdo a partir del término descentralización es lo suficientemente amplio como para dejar entender que existen diferentes principios en su concepción.² Hay varias maneras de comprender una pluralidad de este tipo, cuya simple idea parece contradecir la noción de principio o de unidad y rompe con la ilusión de poder contar con una narrativa única o un tipo de discurso capaz de proveer un guión unitario, un diseño homogéneo para los variados espacios de la vida contemporánea.

¹ Cuando Deleuze y Guattari (1988: 214-218) remiten a la noción de segmentariedad, se refieren a una característica de los estratos (las partes) que nos componen; hablan de segmentariedad binaria, lineal y circular que pueden estar incluidas o pasar la una a la otra. La idea de segmentariedad remite así a los fragmentos o secciones en que podemos distinguir roles o intereses en el ámbito individual o social.

² Lo cual se torna aún más complejo cuando se hace referencia a un tipo específico de descentralización sectorial, que se refiere a servicios públicos de carácter social, como es el caso de la educación.

Desde esta perspectiva, la descentralización no representa un objetivo en sí mismo, se trata de un medio para organizar la administración de la vida pública para arribar a formas de organización de lo social que se consideran ‘mejores’. Así, la descentralización no es un dato sino una construcción social eminentemente dialógica, pues no se trata de un ‘objeto’ sino del proceso en el que la relación intersubjetiva en torno a una política se objetiva y expresa.³

La postulación de las diversas maneras en que ‘debería’ expresarse y objetivarse dicha relación intersubjetiva difiere en función de los objetivos y funciones que se asignen a la organización política y social desde cada perspectiva de análisis y desde cada ideología. Así, la mayor parte de los análisis en torno a la descentralización se dedican a definir el ideal ‘deber ser’ de esta política, para después pormenorizar la brecha que lo separa del ‘ser’ y es precisamente de ese ejercicio de comparación de donde surgen las más diversas –y a veces enfrentadas– propuestas para llevar a cabo lo que cada una de ellas considera es la ‘verdadera descentralización’.

Por ello, desde esta perspectiva, los diversos análisis en torno a la descentralización son abordados bajo la idea de ‘taxonomías’, en tanto buscan elaborar distintas categorías –que podrían clasificarse en géneros y especies– sin lograr concretizar una teorización acerca del modo en que las estructuras y los grupos sociales, las relaciones de poder y las coacciones organizacionales dan forma al discurso y, al mismo tiempo son configurados por éste.

Las distintas teorizaciones que se cruzan en los campos de estudio que convergen en el tema de la descentralización nos hacen pensar que este concepto, resistente al consenso, sugiere un espacio privilegiado para la discusión. Quizá porque, como todo concepto, remite a la huella del diálogo y a la lucha entre diferentes y variadas posiciones teórico/ideológicas.

No es la intención de las reflexiones subsecuentes ofrecer una teoría para explicar las formas y problemas de la descentralización en general, tampoco busca arribar a una nueva definición a partir de una yuxtaposición de varias de ellas. La

³ La dialógica es la dimensión intersubjetiva y comunitaria del hombre, cuyo punto central es, precisamente, la relación intersubjetiva del intercambio verbal (Martínez, 2002).

intención es encontrar la diversidad de ‘sentidos’ que emergen de las distintas interpretaciones de la descentralización. Para ello se propone la elaboración de diversas categorías taxonómicas que permitan identificar los sentidos que, desde distintos *planos de consistencia*, se le atribuyen a este proyecto social.⁴

La idea misma de taxonomía refiere a una ordenación o clasificación, que permite identificar rasgos diferenciales de categorías que son atribuidas a un organismo.⁵ Si bien su uso es ampliamente utilizado en las ciencias naturales, considero que estas categorías diferenciales o *segmentarias* (para utilizar el término de Deleuze y Guattari, 1988) permiten construir —para el caso de las ciencias sociales— identidades en torno a formas de otorgar sentido a un hecho social.

Se trata de poner de manifiesto que, más que elaboraciones teóricas en torno al proceso de descentralización, lo que encontramos son diferentes categorías taxonómicas; todas refieren a lo mismo, pero con diferentes énfasis e intereses ligados a estructuras ideológicas particulares y mundos de vida específicos.

Reconozco que toda taxonomía, todo sistema de clasificación y diferenciación representa una arbitrariedad epistemológica; por ello, considero prudente señalar que lo que aquí se presenta no pretende ser, ni constituirse en, *la clasificación* de la descentralización. Se trata, en todo caso, de taxonomías temporales y específicas que —a diferencia de las utilizadas en la ciencia natural— no ofrecen una clasificación con pretensiones universales. No se busca que estas taxonomías se constituyan en la tipificación de las distintas formas de descentralizar, se trata solamente de una

⁴ Desde la perspectiva de Deleuze y Guattari (1988) el *plan de consistencia* (que en francés significa a la vez ‘plan’ y ‘plano’) se opone al plan de organización y de desarrollo —que conciernen a forma y sustancia—. El plan de consistencia se opone a todo plan de principio y finalidad, lo que se inscribe en él son modos de individuación; es como una hilera de puertas cuyas reglas de construcción son válidas en la medida en que ejercen un papel selectivo.

⁵ Taxonomía, desde la perspectiva biológica, remite a la teoría y práctica de clasificar organismos (su etimología proviene del griego ‘*taxis*’ que significa orden o distribución, y ‘*nomos*’ que se identifica con la idea de ley o norma). Se trata de una nomenclatura donde cada ‘*taxon*’ remite a características específicas que se agrupan en función de una secuencia predefinida, lo que lo vuelve un método ‘universal’ de clasificación de organismos. Quien recurre a la taxonomía —en tanto teoría y praxis de la ordenación— busca reducir, por abstracción, ciertos datos que considerada irrelevantes y toma como referencia algunos otros que supone fundamentales; se trata, en suma, de un trabajo de abstracción y generalización (Rodríguez, 2002).

selección y de un orden temático coyuntural y parcial, pues no hay que olvidar que las categorías que logran cierto consenso social distan de ser ‘objetivas’ o ‘verdaderas’.⁶

Toda selección y ordenación dice más de quien la realiza que de los elementos que se buscan clasificar; por ello, estas taxonomías dirán más de mí que de los autores o tendencias analíticas que se agrupan en cada categoría. Es probable también que los propios autores decidan ubicarse a sí mismos en otras categorías, o que quien se acerque al análisis de la descentralización decida marcar sus propias categorías taxonómicas.

Esto tiene que ver con el *descentramiento del sujeto* que se postula desde el postestructuralismo y que implica la ‘irrelevancia del autor’ para la interpretación de los textos, pues se considera que si bien la obra es propiedad del autor, él no es propietario del texto; ya que todos los lenguajes y todos los sujetos de la enunciación se encuentran en una situación de equilibrio, ninguno tiene poder de juicio sobre otro, como señala Roland Barthes:

Un texto no está constituido por una fila de palabras, de las que se desprende un único sentido [...] sino por un espacio multidimensional en el que concuerdan y se contrastan diversas escrituras, ninguna de las cuales es la original. (Barthes, 1994: 69).

Un concepto no es un simple contenido aislado, éste depende del uso que le otorga sentido. Desde la dimensión pragmática del lenguaje, todo concepto implica un sistema de asociaciones entre distintos sentidos que se tejen a su alrededor y que constituyen su interpretante. Dicho sentido no depende sólo del lenguaje, sino también del contexto individual en el que se emplea (al respecto véase Rodríguez, 2002).

A decir de Giddens (1987: 269) este no es un planteamiento exclusivo del postestructuralismo ya que, por ejemplo, la concepción de ‘autonomía’ de los textos a la que llega Gadamer es, en muchos aspectos, claramente comparable con la que se alcanzó en las tradiciones de pensamiento francés. En ambos casos se piensa que el

⁶ El caso de Linneo –el enciclopedista por excelencia– es bien conocido: se dio a la imposible tarea de clasificar racionalmente todo ser vivo, y las cosas marcharon bien por un tiempo. Al verse confrontado con el ornitorrinco y al no poder incluirlo en las categorías que ya había establecido para catalogar las especies animales, se vio obligado a crear una nueva: los *varia*. (Roca, 1998).

autor no tiene algún tipo de relación privilegiada con su texto; por lo que su análisis ha de romper decididamente con las concepciones ‘intencionalistas’.⁷

Tomado en consideración estos planteamientos, las reflexiones que siguen son resultado de una mirada particular de la descentralización, donde esta ‘mi lectura’ podrá contener errores no atribuibles a los autores que se han seleccionado, sino a la articulación que yo hago de sus planteamientos a mi lectura y viceversa. Donde algunas de sus críticas quizá no sean pertinentes en mi versión, o mi versión pudiera tener aún más o diferentes críticas que los planteamientos originales en sus propios juegos de lenguaje.

2.1.2 ¿Qué es un centro y qué implica un descentramiento?

La descentralización es un tema que desde hace ya varios años habita la región latinoamericana, sus definiciones se desplazan según la intención, el lugar y el tiempo. Sin embargo, implica por lo menos que sepamos qué es un centro, para después pensar en descentrarlo. Es por ello que, antes de iniciar un recuento de las diversas categorías taxonómicas que, en el marco de este trabajo, se han definido para el análisis de la descentralización, conviene preguntarse qué es un centro y que implica la *oposición* que busca segmentar o, para decirlo de otro modo, descentrar.

A decir de Ostrowetsky (1998), el centro no puede ser definido enteramente según la forma, la función, ni la posición que indica; en todo caso, el centro –como centralidad– designa metafóricamente un contenido que se quiere tan esencial como su posición. Dicho contenido podría implicar un papel político, administrativo, cultural o simbólico.

Al hablar específicamente de centro político, Prud’homme (1989) señala que aun si el centro político corresponde a un lugar geográfico determinado, su definición es más política que geográfica, pues constituye el máximo nivel de autoridad legítima en una organización política. Además, cuando se habla de centro político no se puede hacer

⁷ Si bien para Giddens –como para muchos otros teóricos– este tema es digno de ser considerado seriamente por cualquiera que tenga interés en la filosofía o la teoría social modernas. Él mismo considera que la elaboración que al respecto ofrece tanto el estructuralismo como el postestructuralismo es deficiente, y de ello señala diversas razones (al respecto véase Giddens, 1987: 267-269).

referencia a un centro único, pues a cada orden político le corresponde un centro específico; ya que el establecimiento de un nuevo régimen implica un reacomodo, un cambio en la naturaleza del centro político, sin significar necesariamente su desplazamiento geográfico.

Lo anterior lleva a Prud'homme (1989) a analizar las relaciones políticas que se establecen entre los órdenes de gobierno, donde las desigualdades en el ritmo de desarrollo suponen estructuras económicas diversas, así como diferentes actores sociales y políticos, distintas relaciones entre los actores y, por lo tanto, configuraciones específicas del poder regional.⁸ Por eso —a decir de Prud'homme— estas configuraciones de poder diferenciadas dan lugar a culturas políticas regionales específicas que, en la conformación o consolidación de un sistema político, influyen sobre los arreglos, tanto sociopolíticos como jurídico-institucionales, que van a regir las relaciones entre el gobierno central y otras instancias territoriales de poder.

Si entonces la idea de centro nos remite a un 'núcleo de poder' ¿Qué implicaría hablar de un descentramiento? ¿Nos remitiría a una pérdida, a un desvanecimiento del 'núcleo de poder' que genera el centro? ¿Existe un poder central que se fragmente, que se segmente al descentrarlo?

De Puelles (1994), asegura que el problema de la descentralización es fundamentalmente un problema político ligado a la organización territorial del poder del Estado, razón por la cual la descentralización resulta un tema tan polémico y conflictivo:

[...] a mayor poder centralizado se enfrenta siempre una fuerza descentralizadora; a mayor descentralización se opone siempre una fuerza centralizadora. El poder político, desde la perspectiva de su organización territorial, vive así inevitablemente asediado por fuerzas antagónicas, por fuerzas de signo contrario, centrífugas y centrípetas. (De Puelles, 1994: 16).

Centrar vs. descentrar, nos remite a una estructura de tipo binaria, dual, dicotómica —que ha sido la crítica central al positivismo— y que sólo admite una posibilidad, una sola elección entre dos opciones. Se trata de una estructura dual que

⁸ Es decir, cómo se canalizan las demandas políticas de los grupos regionales hacia el centro político e, inversamente, cómo el centro político instrumenta sus políticas en las distintas regiones; cómo se constituyen las coaliciones horizontales (entre grupos regionalmente asentados) a escala nacional; cuáles son los canales formales e informales de transacción de bienes políticos entre el centro y sus periferias; y, cómo se crean redes de poder en las cuales se combinan posiciones y apoyos (Prud'homme, 1989).

reclama (por exclusión) todo para sí, que al reconocer elimina lo distinto. Ha sido la forma en que se ha arribado a la discusión consenso/disenso; estático/dinámico; cerrado/abierto; determinado/indeterminado; homogéneo/heterogéneo y también ¿por qué no? a la oposición: centralización/descentralización del Estado.

Decimos comúnmente que una organización está centralizada cuando el poder de decisión se concentra en el corazón de la organización, formándose a partir de ese núcleo básico una estructura piramidal, de arriba abajo, donde los diversos escalones que la forman son instancias estrictamente ejecutivas. Por el contrario, se dice que estamos ante una organización descentralizada cuando el poder de decisión es compartido por uno o varios niveles de organización (De Puelles, 1993: 13).

Para superar este dualismo sería preciso re-pensar a la descentralización del Estado más allá del ‘opuesto binario’; pero ahora sin calificarla de válida o no —lo que se inserta en un discurso autoritario de corte ‘académico’—. En síntesis, sería necesario volver a la discusión problematizando y no calificando.

A decir de Derrida (1997b), el pensamiento occidental se basa en la idea de un centro: un origen, una verdad, un punto fijo, una presencia que garantiza todo significado. Desde su perspectiva, la desconstrucción permitiría descentrar; es decir, desenmascarar la naturaleza controvertible de todo centro, lo cual implicaría subvertir el componente privilegiado revelando cómo el significado reprimido también puede ser central, pues el problema es que los centros intentan excluir, y al hacerlo suprimen, marginan a otros centros.

Así, siguiendo al mismo autor, sería preciso intentar un análisis que busque ya no comprender la oposición *centralización vs. descentralización* del Estado; sino, en todo caso, advertir esta relación como un juego libre, donde los significados no tienen jerarquías ni son estables. Ello nos llevaría a reconocer que, más que una oposición, nos enfrentamos a una ambigüedad, donde la descentralización segmenta o no segmenta el poder central, donde no es lo uno ni lo otro, donde no se puede decidir cuál es su condición. Se trataría, así, de una situación *indecidable*, donde no sería posible hablar de “descentralización concretada o no concretada” ni de “descentralización centralizada” pues, finalmente, desde esta lectura, tanto la centralización como la descentralización del Estado no tendrían significados por sí solas.

Desde la perspectiva de Deleuze y Guattari (1988: 227-228) no hay ninguna contradicción entre las partes segmentarias y el aparato centralizado pues, por un lado,

la segmentariedad no impide la centralización, pues el punto central común no actúa como un punto en el que se confundirían los otros, sino como un punto de resonancia en el horizonte detrás de los demás.

Siguiendo estos planteamientos, las taxonomías de la descentralización que aquí se presentan tienen la intención de poner de manifiesto que no existe un significado propiamente dicho para la centralización ni para la descentralización; que, en todo caso, encontramos distintos significados que emergen o se sustraen en el proceso de lectura, impidiendo que cualquiera de dichas palabras adopten un sentido unívoco.

2.1.3 Definición de las categorías taxonómicas de la descentralización

Dentro del amplio espectro de estudios que se interesan en la descentralización se advierte una pluralidad de interpretaciones que, desde diversos campos disciplinares, abordan la cuestión que aquí interesa. Y si bien actualmente proliferan propuestas de clasificación de la descentralización, he optado por desarrollar una taxonomía específica para el análisis que aquí se presenta; no porque las tipologías previamente desarrolladas sean inútiles o no sean adaptables, sino porque intento presentar mi propia lectura, mi propio mapa, en un afán por poner en evidencia la pluralidad que advierto tanto en las formas de entender la descentralización, como en las tipologías que se han desarrollado.⁹

He optado por clasificar los aportes revisados –que no son todos los que existen, sino sólo una porción de ellos– en cuatro grandes categorías taxonómicas: *proyectuales*, *representacionales*, *gestionales* y *territoriales*; que, a su vez, se integran por propuestas de descentralización que si bien forman parte del mismo ‘género’, podría decirse que pertenecen a diferentes ‘especies’:

- ✓ **Proyectual:** Aquéllas que perciben a la descentralización como un eslabón más en los proyectos sociales y políticos más generales; que, a su vez, integra tres especies de descentralización:
 - La descentralización como planificación del desarrollo;
 - La descentralización como federalismo; y,

⁹ Entre los que se han dedicado a la tarea de elaborar propuestas de clasificación de la descentralización destacan Boisier, 1991; Rondinelli y Cheema, 1983; Curbelo, 1986; Smith, 1985 y Schmidt, 1989 entre otros.

- La descentralización como vía a la privatización.
- ✓ **Representacional:** Las posturas se interesan por destacar las esferas de representación social que son incentivadas a partir del proceso de descentralización y de la que se desprenden dos especies:
 - La descentralización como generadora de participación social; y,
 - La descentralización como apertura democrática.
- ✓ **Gestional:** Las propuestas que se relacionan con los diferentes niveles de 'autonomía' de las entidades descentralizadas, ésta taxonomía se subdivide en cuatro especies:
 - La descentralización como proceso político-administrativo;
 - La descentralización como desconcentración administrativa;
 - La descentralización como delegación de responsabilidades; y,
 - La descentralización como transferencia de competencias financieras.
- ✓ **Territoriales:** Las posturas que analizan la descentralización a partir del ámbito territorial que regula la descentralización; que, a su vez, se integra por tres especies distintas:
 - El enfoque que se interesa por la descentralización desde el gobierno central;
 - El enfoque descentralizador del municipio; y,
 - El enfoque que se interesa por el ejercicio del poder.

De esta forma, cada particular forma de interpretar o de 'dar sentido' al proyecto descentralizador forma parte de una categoría taxonómica; pero dicha pertenencia no es unívoca y permanente se trata, en todo caso, de categorías que están incluidas unas en otras, e incluso pasan la una a la otra, se transforman según el punto de vista.

La conformación de las taxonomías se definió a partir de la identificación de *líneas de segmentariedad* entre las diversas formas de percibir la descentralización; dichas *segmentariedades* no son otra cosa que los elementos que me permiten distinguir roles o intereses —en el ámbito individual o social— en torno a un proyecto como el que aquí se analiza. Sin embargo, dichos segmentos tienen cierta flexibilidad, según las

tareas asignadas y las situaciones específicas, de tal suerte que la conexión entre un segmento y otro de cada taxonomía puede hacerse de múltiples maneras.

Es esto lo que nos permite afirmar que ésta no es una propuesta de clasificación única de las distintas formas de entender la descentralización, es un ejercicio que busca advertir algunas estructuras de orden mayor que denominaré *taxonomías*; es decir, las distintas formas ‘ideales’ para descentralizar o --para ser congruentes con el sistema metafórico aquí adoptado-- los diversos caminos que se conforman en torno al laberinto. Mientras que las formas de percibir la descentralización por parte de distintos actores involucrados en el proceso, serán las formas particulares de recorrer el laberinto de la descentralización.

2.2 Taxonomía proyectual

De entre las diversas posturas que tratan la cuestión de la descentralización, encontramos algunas que la perciben como un eslabón más de diversos proyectos sociales y políticos. En general, se puede decir que las posturas que abordan la descentralización desde la taxonomía proyectual la plantean junto a metas de desarrollo en términos territoriales, los temas de la planificación y las políticas regionales, entre otros.

La descentralización vista como parte integral de un proyecto político es tan amplia como confusa. Difícilmente se podría pensar en postular la descentralización como un fin en sí mismo; las más variadas posturas analíticas la abordan como un medio que contribuye a cumplir otros fines, otros proyectos:

[...] la descentralización nunca ha representado un objetivo en sí, sino un medio para organizar la administración de la vida pública de forma que se logre involucrar más profundamente el futuro de todos los habitantes del país (OCDE, 1998: 9).

Casi todos los autores atribuyen a la descentralización una connotación meramente instrumental (Boisier, 1991: 36).

La descentralización, entendida como un instrumento para la estabilización de un sistema político en crisis (Von Haldenwang, 1990: 61)

De tal suerte que sería posible afirmar que la descentralización, desde este punto de vista, asume el papel de medio al servicio de algunos fines; y susceptible, por tanto,

a una diversidad en cuanto a la conveniencia, oportunidad, costos y alcances que se quieran depositar en ella.

Un claro ejemplo se encuentra en las declaraciones que, en torno al proceso de descentralización, presentaron diversos especialistas durante un coloquio sobre “descentralización y desarrollo regional local”, que se celebró en Santiago de Chile a inicios de la década de los 90, cuando este proceso comenzaba a tener auge en América Latina:¹⁰

La descentralización es funcional a la perspectiva de desarrollo económico de largo aliento del país y, por lo tanto, no debería despertar temores por parte del sector privado ni del sector público (Sergio Galilea en De Mattos *et al.*, 1990: 79)

El proceso de descentralización no puede verse de manera aislada del proceso de desarrollo económico [...] y en ese proceso debe haber, en primer lugar, un marco que señale, aunque sea gruesamente, cuáles van a ser las políticas económicas y sociales que definirán el futuro accionar económico [...] (María Elena Cruz en De Mattos *et al.*, 1990: 84)

La descentralización apunta, como proceso, a mejorar la capacidad de gestión del desarrollo, fundamentalmente visto desde la perspectiva del sector público (Pablo Jordán en De Mattos *et al.*, 1990: 85).

La descentralización pasa por la repartición de competencias, no hay repartición de competencias, no hay descentralización (Eduardo Palma en De Mattos *et al.*, 1990: 89).

Así, la descentralización desde un ‘recorrido proyectual’ no parece ajena —por lo menos en muchos casos— a los problemas del desarrollo regional o al desafío de superar crisis económicas y sociales, o al propósito de reestructurar el Estado vía la privatización de algunas de sus funciones. La descentralización se convierte, de esta manera, en parte integrante de la discusión general sobre los proyectos sociales y políticos que actualmente tienen lugar en América Latina; y si bien en la región se advierte una gran variedad de situaciones, llama la atención que en la mayoría de ellos se ha planteado la misma temática descentralista como alternativa posible —y hasta necesaria— para enfrentar los problemas que se advierten.

Este auge descentralizador parece ser una tendencia a la que diversos países han recurrido para instrumentar una reforma estatal de esquemas que se suponen más

¹⁰ Dicho coloquio fue coordinado por Carlos de Mattos en el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (al respecto véase De Mattos, 1990).

abiertos, competitivos y participativos. Empero, dichos esquemas sólo pueden ser advertidos como proyectos de cambio que dan más una idea de transición que de reacomodo definitivo. Este reconocimiento es el que lleva a Cabrero (1998a) a afirmar que:

[...] la descentralización, más que constituir un atributo institucional, es un proceso dinámico, una tendencia o una propensión estructural en una organización o en un conjunto de éstas. Es decir, se trata de un concepto relativo y contextualizado que se ubica en un continuo centralización-descentralización. (Cabrero, 1998a: 40).

Diversos proyectos sociales, políticos y económicos advierten a la descentralización como un mecanismo eficaz para la consecución de los fines que buscan; el punto en el que los senderos se bifurcan no es en recurrir a la descentralización como vía óptima para cumplir sus fines, sino en que los proyectos no son necesariamente los mismos y por lo tanto la forma en que conciben a la descentralización tampoco lo es. Esta es una razón que nos podría ayudar a comprender por qué razón hay distintas ‘especies’ de descentralización proyectual.

Aún cuando podamos encontrar distintos ‘proyectos’ relacionados con el proceso de descentralización –y pese a que es posible advertir diferencias entre ellos– podrían conectarse en algunos puntos sin, por ello, dejar de ser diferentes.

2.2.1 La descentralización como estrategia que contribuye a la planificación del desarrollo

El camino que recorre la descentralización como estrategia que contribuye a la planificación del desarrollo ha sido uno de los más transitados por quienes se interesan en el análisis de este concepto a la luz de la teoría del desarrollo. Más aún cuando, quienes recorren este camino, lo hacen desde de la situación prevaleciente en los países eufemísticamente denominados ‘en vías de desarrollo’, donde el crecimiento económico no puede separarse de la necesidad de superar los desequilibrios espaciales, expresados en una dualidad entre un sector moderno y dinámico –generalmente industrializado– frente a otro tradicional y estancado.

Para el caso de América Latina en general, el proceso de desarrollo económico y social ha tenido una base heterogénea de tal manera que los diferentes ritmos de desarrollo regional no solamente conllevan un mayor grado de estratificación de la

población sino, además, una serie de fenómenos contradictorios (como el déficit en el suministro de servicios públicos y el inconformismo social creciente, por sólo mencionar algunos). Revertir esta situación ha sido el objetivo central de casi todas las políticas instrumentadas en América Latina.

Por ejemplo, para la sexta década del siglo veinte, en diversos países de Latinoamérica se empezó a considerar a la planeación regional como una herramienta que permitiría concretar el desarrollo y disminuir las desigualdades sociales y territoriales. Tales convicciones suponían que se requería de una decidida intervención estatal para impulsar el crecimiento económico en las regiones más atrasadas. De tal forma que, a decir de De Mattos (2000: 40), tanto en el campo de la sociología como en el de la ciencia política, también ganó terreno la idea de que era factible el ejercicio de una suerte de ‘ingeniería social’ orientada a impulsar el desarrollo.¹¹

Esta concepción tuvo una amplia difusión no sólo en los medios intelectuales de América Latina, sino también en influyentes círculos políticos de la región. Una de sus manifestaciones más nítidas fue la instrumentación de políticas regionales y el concomitante apoyo a una descentralización que impulsara el desarrollo regional. En dicho proyecto, según apunta Boisier (1998: 54), tres fueron los procesos que se siguieron: 1) la regionalización de los países, que ha sido un fracaso casi total; 2) la descentralización de los modelos decisionales públicos y privados (y de las instituciones correspondientes) en ámbitos territoriales, que aún no logra configurarse, y 3) el desarrollo mismo de las regiones, supuestamente descentralizado por pura definición que destaca por su rareza y escasez.

De esta forma, es posible advertir cómo la descentralización es referida en tanto estrategia que podría contribuir a resarcir las disparidades regionales; es decir, orientada a un proyecto más general que la descentralización en sí misma. A dos décadas de haberse instrumentado, asistimos a un desencantamiento casi generalizado en torno a estas posturas. Las razones del fracaso son diversas, a juicio de Boisier (1998:

¹¹ De esta forma se llegó a consolidar una modalidad de planificación que Faludi (citado en De Mattos, 2000: 40) caracterizó en función de tres elementos: la existencia previa de un plan formal detallado, una concepción racional-comprehensiva y un alcance normativo establecido en función de los fines.

57) residen en “la creencia de que la transferencia (territorial) de recursos desde el centro a la periferia era la base del crecimiento”.

Cabrero (1998b), por su parte, no se refiere propiamente a un ‘fracaso de la descentralización’; él prefiere hablar del “débil efecto de las políticas descentralizadoras” pues —a su juicio— no han logrado trastocar las estructuras de poder centralizadas, ni fortalecer a los gobiernos locales:

[...] las políticas descentralizadoras suelen mostrar débiles capacidades para el ordenamiento del desarrollo regional y para revertir las tendencias al desequilibrio que se producen por la dinámica mercantil y espacial (Cabrero, 1998b: 115).

El mismo Cabrero (1998b: 115-124) plantea que si las políticas descentralizadoras se complementaran con programas compensatorios, al tiempo de fortalecer a los gobiernos estatales y locales, sería posible revertir ciertos desequilibrios regionales. Sin embargo, es muy probable que el Estado haya contribuido a fortalecer dichos desequilibrios mediante una descentralización débil.¹² De hecho, Cabrero y Mejía (1998) reconocen que:

[...] diversos análisis desde la perspectiva económica coinciden en aceptar los desequilibrios regionales como una fase normal de asignación concentrada de recursos en la que la intervención estatal mediante políticas descentralizadoras no tendrá los efectos esperados y podría, por el contrario, generar distorsiones (Cabrero y Mejía, 1998: 60).

La descentralización como instrumento que coadyuva a resarcir las desigualdades regionales en el marco de la planificación para el desarrollo, genera desencantos que derivan no sólo de la muy particular concepción de descentralización que ello implica, sino también del proyecto al que está ligada. Al revisar los resultados concretos de la planificación regional De Mattos (1986) reconoce que:

En la mayor parte de los países estos problemas regionales han persistido sin mayores cambios; en otros países incluso se agravaron y sólo en un número reducido de casos se puede observar una cierta atenuación, aun cuando tampoco en forma muy significativa (De Mattos, 1986: 28).

¹² A decir de Cabrero (1998b: 116) en la circunstancia descrita los gobiernos estatales y municipales —al verse fortalecidos por la descentralización— estarían en capacidad de inducir y crear ciertas condiciones de fomento económico, a fin de intentar proveer economías de aglomeración e infraestructura para la atracción de inversión.

Pese a que los desequilibrios regionales no sólo tienen una explicación económica, esta postura es la que más ha permeado el análisis de las desigualdades regionales. A decir de Boisier (1998):

Los esfuerzos regionalizadores tuvieron un fuerte y casi exclusivo sello economicista y por tanto sólo se utilizaron categorías analíticas propias de la economía en su definición, una cuestión que sería decisiva en su fracaso relativo (Boisier, 1998: 55).

Incluso, a varios años de su instrumentación, al hacer un balance general de estas posturas el mismo De Mattos (2000) afirma que:

El resultado más concreto de estos procesos terminó siendo la implantación de numerosas oficinas nacionales (y también regionales) de planificación, en algunos casos con rango ministerial y, en especial, la elaboración de innumerables planes nacionales de desarrollo en prácticamente la totalidad de los países (De Mattos, 2000: 40).

La referencia a la planificación para el desarrollo remite a la crisis de una práctica social basada en la racionalidad sustantiva –en la creencia de que el desarrollo es planificable, controlable, moldeable–. Quizá por ello, en el ocaso de las concepciones racionalistas e intervencionistas, la idea de descentralización que en la década de los 60 remitía a la planificación del desarrollo regional, hoy en día “busca ligarse al análisis de la política y del proceso que puede sostener nuevas formas de desarrollo socioespacial” (Sergio Galilea en De Mattos, 1990: 79).

2.2.2 La descentralización, mecanismo de concreción del federalismo

La ruta que transita por la descentralización como proyecto federalista tiene una vertiente más relacionada con los aspectos políticos que con los económicos. El sistema federal es una forma de gobierno ampliamente difundida en el mundo por lo que una buena proporción, tanto de países desarrollados como en desarrollo, la han adoptado. Lo característico de este sistema consiste en que la asignación de las competencias al gobierno central y a las entidades se hace respetando su independencia y buscando su coordinación (Díaz, 2002: 389).

Esta postura permitiría reconocer un nivel de autonomía ya no ligada exclusivamente al desarrollo económico regional, sino al ámbito político-jurídico que se debate en la pugna entre proyectos ‘centralistas’ y ‘federalistas’.

Desde esta perspectiva, tanto ‘centralistas’ como ‘federalistas’ parten de una fuerte influencia del pensamiento liberal del siglo XIX. Por un lado, se plantea un orden basado en funciones racionalmente restringidas, monopolizadas por el Estado-Nación de tal manera que la centralización del poder político se convierte en garante de las libertades y derechos individuales. Por otro lado, el liberalismo contractualista inspira una concepción descentralizadora, que parte del supuesto de que la democracia sólo es posible en unidades territoriales de pequeña escala. Para el caso de América Latina, el conflicto entre ambas posturas se fue resolviendo a favor de los primeros; paulatinamente se impuso el centralismo, y las instancias locales asumieron el simple papel de administradores sin capacidad de decisión política (Arocena, 1991: 18).

En efecto, posterior a los movimientos de independencia en América Latina, los modelos de Estado adoptados en la gran mayoría de los países de esta región acogieron un patrón fuertemente centralizado. Quizá por ello, como señala Boisier (1998: 56), en este subcontinente pocas generalizaciones son tan válidas, como la que afirma que lo único común en esta región es la cultura centralista “de inocultable impronta borbónica”.¹³ De hecho, el mismo autor agrega que en la región sólo cuatro países son descentralizados ‘por definición’ (Argentina, Brasil, México y Venezuela) pues entienden la descentralización como una *recuperación del federalismo*, federalismo ‘expropiado’ por las fuerzas históricas del centralismo.¹⁴ Sin embargo, en la *praxis* política los Estados federales en América Latina normalmente no son menos centralizados que los Estados unitarios; sobre todo si por federalismo entendemos la separación y división de competencias entre las subunidades que componen un Estado; y si bien —al igual que sucede con la idea de descentralización— no es posible advertir consensos en cuanto a su definición, podríamos decir que por federalismo se entiende:

¹³ Al respecto, autores como Rondinelli, Nellis y Cheema (1983: 5) afirman que en la gran mayoría de países que fueron colonizados, la centralización política y administrativa fue una regla instaurada por los colonizadores para mantener el control; regla que —en muchos de esos países— a la fecha sigue intacta. Como ejemplo señalan la planeación económica centralizada y los modelos fuertemente intervencionistas que, a juicio de las autoridades gubernamentales, es el modelo correcto a seguir a pesar de los efectos negativos que conllevan. Es muy probable que en este diagnóstico, cuando los autores mencionados hablan de ‘países colonizados’, no incluyan a los Estados Unidos, Canadá, Australia por sólo mencionar algunos; y que tampoco consideren, por ejemplo, a España país ‘colonizador’ que siguió por muchos años un esquema centralizador en su régimen interno.

[...] el sistema en el cual algunos asuntos están exclusivamente dentro de la competencia de ciertas unidades —cantones, estados y provincias— que no se encuentran constitucionalmente al alcance de la autoridad del gobierno nacional y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades más pequeñas (Dahl, 1986 citado en Reynoso, 2002).

Para realizar este recorrido en el caso mexicano tendríamos que remontarnos a la segunda mitad del siglo XIX, cuando la lucha intelectual y política entre liberales y conservadores tenía como propósito instaurar su respectivo proyecto de nación.¹⁵ Los primeros insistían en una república federal, basada en el reconocimiento y la garantía de las libertades individuales. Los segundos consideraban, por el contrario, que el nuevo Estado debía construirse en continuidad con las instituciones coloniales y las corporaciones sociales establecidas.

Con el triunfo de los liberales, tras el movimiento de Reforma, el federalismo se consideró como la única solución para preservar la simiente unidad nacional y detener el ánimo separatista de diversas provincias del territorio mexicano.¹⁶ Ello queda de manifiesto en el artículo 40 de la Constitución de 1917 donde se señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en república representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 40).

No obstante, a pesar del reconocimiento jurídico de dos esferas soberanas: federación y estados —incluso desde la Constitución de 1824 y la de 1857—; la práctica política y administrativa fue adquiriendo un fuerte rasgo centralista, bajo el argumento de consolidar la integridad territorial y la identidad nacional.

¹⁴ Al respecto, Boisier (1998: 56) menciona que Venezuela es el caso paradigmático de, más que recuperar el federalismo, una puesta en práctica de su propio arreglo constitucional con un desfase de más de un siglo.

¹⁵ No es la intención de esta sección presentar un recuento pormenorizado del trasfondo histórico del federalismo mexicano; sin embargo, considero necesario hacer referencia a ciertos elementos históricos que contribuyen a esclarecer la pugna entre los proyectos centralistas y federalistas. En el breve balance histórico que aquí se presenta se sigue el análisis que ofrecen Carmagnani (1983), Hernández Chávez (1996) y Aguilar Villanueva (1996).

¹⁶ Al respecto Hernández Chávez (1996: 17) señala que los argumentos que se esgrimen al elaborar las constituciones de 1824, de 1857 y de 1917 coinciden en sostener que México opta por el federalismo como base en la diversidad de espacios presentes, en la pluralidad de situaciones geográficas y sociales y en la diversidad de usos y costumbres. Además, tanto en la constitución de 1824 y la de 1857 se insiste en que: de no respetarse la libertad y soberanía de las regiones, se corría el riesgo de que éstas optaran por segregarse, como ocurrió en el caso de Guatemala en 1820.

Posteriormente, a inicios del siglo veinte, la configuración posrevolucionaria del sistema político y la necesidad de modernizar la vida social y económica del país acentuaron el predominio del gobierno denominado ‘federal’; que en estricto sentido es el gobierno ‘central’, y que recae, particularmente, en la presidencia de la república.¹⁷

Es concretamente la década de los años 30 el periodo en que cobra mayor auge la centralización económica y social en México cuando, a decir de Hernández Chávez (1996: 30), “la ciudadanía pareciera intercambiar libertad política por protección social”. Situación que, para la sexta década del siglo veinte, encuentra su límite en el creciente costo e ineficiencia de las instituciones del gobierno federal que terminan por no ser capaces de extender el sistema de protección social a toda la población; generando diversos desequilibrios entre servicios públicos sociales y servicios públicos políticos y jurídicos:

En tanto se expande la educación, el seguro social, los derechos del trabajador y la sindicalización, se acusa un enorme déficit en la esfera de los derechos políticos y de las garantías jurídicas (Hernández Chávez, 1996: 30).

Pese a las diversas manifestaciones en contra del centralismo y del descontento por parte de diferentes segmentos poblacionales; entre 1970 y 1982 se da un repunte en el proceso de centralización que corresponde a la expansión del sector público y al fuerte incremento del gasto federal destinado a protección social –en particular a servicios de educación y salud.

Fue a partir de 1982 cuando el centralismo empezó a entrar en una disyuntiva que marcaría un cambio de rumbo, al menos en el plano del discurso oficial; cuando, en definitiva, entró en crisis la concepción de que un Estado grande es sinónimo de mayor crecimiento, mejores servicios sociales y mayor justicia social (Hernández Chávez, 1996: 32). Fue entonces cuando se anunció la instrumentación de diversas medidas orientadas a la descentralización de la vida nacional.¹⁸ De este modo, el argumento de ‘consolidar

¹⁷ A decir de Hernández Chávez (1996, 28), este fenómeno está estrechamente relacionado con “la escisión de la dimensión política de las dimensiones económica y social en la matriz federal”; situación que se manifiesta desde las últimas décadas del siglo XIX como antecedente de la devaluación que el federalismo experimentó durante la primera mitad del siglo veinte.

¹⁸ Que, a decir de Cabrero (1998b), han seguido tres líneas de acción: fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. Y agrega que entre las principales medidas que se aprobaron para fortalecer el federalismo se encuentran: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal; continúa...

el federalismo’ —bajo el nombre de ‘descentralización’— ha acompañado a prácticamente todos procesos políticos de fin e inicio de siglo en México.

En términos generales, podemos afirmar que la centralización administrativa, política y económica fue la característica dominante del arreglo federal mexicano durante el siglo veinte, y lo continúa siendo en este inicio de milenio. El resultado actual es tan evidente como paradójico: el gobierno federal se ubica por encima de la soberanía de los estados y de la autonomía de los municipios.

La disputa entre proyectos centralista y federalista si bien se resuelve a favor de estos últimos; el federalismo termina por adoptar un carácter coercitivo e imponiendo mayores controles a los estados, fortaleciendo con ello una tendencia centralista dentro del federalismo. Sólo en este contexto se puede explicar por qué, a finales del siglo veinte, ciertas vertientes de la descentralización pugnan por la necesidad de contar con mayor autonomía regional.

Esta postura se reforzó a partir del avance de la ideología neoliberal en el contexto nacional e internacional que, de alguna forma, ha contribuido a debilitar la tendencia centralizadora del Estado mexicano, sin eliminarla por completo. Es en este contexto que en el discurso oficial se empieza a hablar de ‘nuevo federalismo’ con la intención de alejarse del federalismo de finales del siglo XIX que, posteriormente —para la segunda mitad del siglo veinte— tomó fuertes matices centralistas. Sin embargo, ciertas tendencias del llamado ‘nuevo federalismo’ lo conciben no como un proceso tendente a otorgar mayor autonomía regional; sino, solamente, como una suerte de descentralización administrativa, e incluso como una desconcentración de aparatos administrativos o de decisiones administrativas hacia las entidades. A decir de Hernández Chávez (1996):

En el mejor de los casos, se empieza a hablar de que la realidad plural del país requiere de niveles de gobierno, olvidando que el federalismo no es una matriz jerárquica, sino una de igualdad en donde interactúan las instancias estatales con las federales y, por lo tanto, hablar de niveles de gobierno conduce a una organización piramidal entre federación, estados y municipios (Hernández Chávez, 1996: 33).

además de la puesta en marcha, en 1983, de los convenios únicos de desarrollo que se definían como: “el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federales y estatales establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común”.

Un ejemplo de ello es la forma en que se refiere la idea de federalización en el caso del sistema educativo mexicano; acerca del cual Latapí y Ulloa (2000: 7) señalan que el ‘federalismo’ ha recibido dos significados opuestos: al crearse la Secretaría de Educación Pública (en lo sucesivo SEP) significó centralizar poder y recursos para impulsar mejor la educación –generalmente con la intención explícita de compensar la precariedad de las finanzas locales y las desigualdades de las entidades federativas. Sin embargo, al inicio de la década de los 90, cuando se expide la Ley General de Educación (en lo sucesivo LGE) y el ANMEB, el federalismo se empezó a utilizar para significar el proceso de delegación administrativa que ya se perfilaba.

Es este desliz que se genera entre federalismo y descentralización la razón de que incluyamos a esta postura como una categoría taxonómica de corte proyectual; pues pese a que federalismo y descentralización no son conceptos equiparables, en diversos momentos de la historia mexicana parecen estar orientados al mismo fin: descongestionar el nivel central de gobierno y fortalecer los gobiernos locales con la intención de reforzar también su autonomía.

2.2.3 La descentralización como vía a la privatización

Esta es una de las taxonomías más polémicas pues supone un control independiente de la planificación gubernamental, lo que para algunos significa perder de vista políticas niveladoras de desigualdades entre grupos sociales y regiones. Las posturas que se manifiestan a favor o en contra son quizá más claras de discernir, pues los argumentos que se esgrimen parecen estar en los polos de la disputa.

En un extremo se ubican quienes consideran al Estado como insuficientemente neutro y activo para contribuir al bienestar de aquellos que no tienen los recursos suficientes para lograrlo por sí mismos, demasiado ligado a ciertas élites ya privilegiadas y cuyos intereses van en contra de los de la gran mayoría (Lulle y Le Bris, 2002: 221). Desde esta postura, el Estado no asumiría su misión de manera equitativa de no instrumentar mecanismos de participación en la toma de decisiones de manera concertada entre actores sociales, económicos y políticos.

Otros perciben al Estado como una entidad lenta y poco eficiente que constituye un obstáculo para el correcto despliegue de los mecanismos del mercado, considerados

como los únicos aptos para promover el desarrollo en el marco del proceso de globalización. En estas condiciones muchos desearían la desaparición del Estado o, por lo menos, su reducción drástica, que daría cada vez más peso a las exigencias de las instancias internacionales y cada vez menos a las especificidades nacionales y locales (Lulle y Le Bris, 2002: 221).

Uno de los análisis más conocidos en torno a las formas y tipos de descentralización es el de Rondinelli, Nellis y Cheema (1983), para quienes descentralización significa transferencia de responsabilidades —en planificación, gestión, obtención y distribución de recursos— desde el gobierno central y sus organismos hacia unidades en el terreno de organismos gubernamentales, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, e incluso organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias. En esta última categoría, la descentralización puede entenderse como una situación donde bienes y servicios públicos son provistos por el mercado, en otras palabras, entienden a la privatización como una forma de descentralización.¹⁹

Para los partidarios de esta interpretación el Estado requiere limitar su papel y modificar sus funciones; esta postura debe considerarse en el contexto de la emergencia del neoliberalismo y de la mundialización en curso, donde el Estado ya no tiene el monopolio de la racionalidad de la intervención sino, en todo caso, funciona como un aparato de gestión frente al objetivo de transformación sugerido por las instancias internacionales. En este contexto se abren los procesos de negociación de competencias y recursos entre niveles de gobierno, impulsando nuevas formas espaciales de organización del poder, siendo la descentralización —e incluso la privatización— una de ellas.

Es por ello que —para comprender la amplia popularidad de que ha gozado en los últimos años la vertiente privatizadora— es preciso reconocer que el proceso de descentralización es una forma de organización de la política en el capitalismo contemporáneo que resulta de la crisis del Estado de bienestar y de sus instituciones. Si

¹⁹ Siguiendo a los mismos autores, la descentralización como vía a la privatización significa transferir responsabilidades a ‘organizaciones paralelas’ que se encargan de desarrollar —desde la iniciativa privada— funciones que previamente eran controladas por el gobierno; como por ejemplo, en la producción de bienes o el otorgamiento de servicios (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 28).

bien durante la fase de acumulación capitalista el Estado jugó un papel determinante, en el contexto actual parece más bien ser un obstáculo; por eso se busca debilitarlo, para facilitar la integración económica. En este contexto, la necesidad de descentralizar las políticas sociales sobre niveles menores de gobierno abre ofertas de participación tanto ciudadana y comunitaria, como de actores privados.

Este tipo de descentralización se logra mediante políticas de liberalización económica como la desregulación del sector privado, que reduce las restricciones legales a la participación privada en el suministro de servicios y permite que los proveedores privados compitan por servicios que han sido monopolios públicos. Los procesos de descentralización, por tanto, facilitan el abandono de la responsabilidad estatal en la reproducción de la fuerza de trabajo y para ello: se debilitan burocracias centrales, se desvanece la unidad política de los partidos, se atomizan los sindicatos y asociaciones gremiales. Es por ello que esta interpretación de la descentralización es tan reconocida —e incentivada— desde la estrategia neoliberal, pues su interés fundamental se centra en la inoculación de las reglas del mercado en el funcionamiento del Estado (Restrepo, 2001a).

Lo que se busca, finalmente, es transformar las administraciones locales en empresas territoriales, donde el sistema de transferencias premie a los espacios con mayor capacidad tributaria local, donde las fuentes de financiamiento estimulen la competencia entre entidades territoriales y donde la descentralización de competencias facilite los procesos de privatización.

Para el neoliberalismo, la descentralización permite empujar las luchas sociales hacia los ámbitos locales, las cuales a su vez, quieren ser reducidas a exigencias de consumidores sobre bienes y servicios comprados y a la rendición de cuentas que los votantes pueden pedir a sus mandatarios (Restrepo, 2001a: 116).

En este sentido, diversas propuestas relacionadas con la actual Reforma del Estado que se emprenden en diversos países de América Latina desde finales de la década de los 80 y principios de los 90, se advierten no sólo como una forma de desmantelamiento del Estado de bienestar sino, además, como un desplazamiento del Estado regulador hacia el Estado facilitador, donde prima la valorización de las prácticas de los agentes privados en el mercado. Es decir, inicia una presión por reducir el papel del Estado en asuntos comerciales, productivos, financieros, de infraestructura y

servicios; y, se promueve la ‘devolución’ de las empresas y funciones al sector privado, bajo el argumento de liberar las energías emprendedoras de individuos y grupos sociales, así como de eliminar trabas y monopolios.

Hablar de descentralización en este contexto es una estrategia que abre paso a la privatización de funciones otrora controladas por el Estado; ello va acompañado de un vaciamiento de atribuciones sociales y estatales, a través de diversas enmiendas constitucionales y de la expedición de leyes y ordenamientos específicos en diversos países de América Latina.

Quienes pugnan por una descentralización como vía a la privatización argumentan que la descentralización —y el desarrollo regional o local— no pueden entenderse solamente como un compromiso del sector público.

[...] desde un gobierno regional eficiente se pueden y deben adoptar múltiples escenarios de cooperación y desafío hacia el ámbito empresarial privado (Sergio Galilea en De Mattos, 1990: 81).

De hecho, Rondinelli, Nellis y Cheema (1983: 28-31) señalan que si la descentralización implica un proceso de ‘desburocratización’, es porque permite que las decisiones sean tomadas en un proceso político que involucra no sólo al ámbito gubernamental, sino también a otros grupos de interés como las organizaciones voluntarias y religiosas, partidos políticos, grupos de profesionales, cooperativas, asociaciones de industriales entre muchos otros. Lo cual, adicionalmente, permite la transferencia de tecnología y el desarrollo de habilidades para iniciar nuevas industrias que faciliten la modernización de sectores rezagados de la economía.

Recurrir a firmas privadas puede brindar a los gobiernos mayor flexibilidad en la combinación de capital, experiencia tecnológica, mercadotecnia y procesos de distribución; así como técnicas de producción en diversas formas y diferentes tipos de proyectos (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 31).

Esta postura supone que las organizaciones privadas proveen servicios que los gobiernos locales por sí mismos no pueden ofrecer de forma eficiente y eficaz. En suma, los partidarios de esta interpretación aseguran que la descentralización apunta, como proceso, a mejorar la capacidad de gestión del desarrollo y en este proceso se incentiva la incorporación del sector privado al proceso de descentralización.

Von Haldenwang (1990: 63) ofrece tres razones para incluir la privatización en el concepto de descentralización: a) Al ceder competencias al sector privado, el aparato estatal aumenta el número de actores comprometidos en procesos decisorios y, simultáneamente, reduce el peso del Estado, lo cual puede estar motivado bien por una crisis de liquidez a corto plazo, o por la necesidad de *modernizar* el aparato administrativo; b) El traslado de decisiones del ámbito político-administrativo al sistema económico resulta ser un cambio en la institucionalidad del Estado; y finalmente c) El Estado muchas veces retiene un alto grado de control sobre la asignación de recursos y la política de precios o tarifas de las empresas privadas, así que existen relaciones por lo menos parcialmente jerárquicas entre los actores envueltos en la privatización.

Por ello, a juicio de Von Haldenwang (1990: 73), la descentralización como vía a la privatización, en algunos casos, podría contribuir a la legitimación de un régimen político al beneficiar, por ejemplo, a grupos cuyo apoyo político tiene una importancia estratégica. El Estado puede utilizar recursos generados por la privatización para la ampliación de servicios sociales y es muy probable que —por lo menos para una parte de la población— la privatización de servicios implique un aumento en su calidad.

Incluso, como señala Rodríguez (1999: 40-41), la privatización varía ampliamente en su alcance, lo que permite que empresas privadas ofrezcan servicios e instalaciones que antes eran suministrados por el sector público; o bien que éste contrate la administración y operación privada de servicios e instalaciones públicas e incluso que emerjan organizaciones públicas-privadas.

Sin embargo, es preciso identificar dos posturas diferentes. En principio, aquellos que parten del reconocimiento de la imposibilidad del Estado de gobernar y administrar sectores enteros que antes controlaba (servicios de carácter educativo, cultural, de transporte, de infraestructura) y para los que se busca establecer mecanismos de concertación público-privada. Por otro lado, quienes aseguran que el Estado debe abandonar por completo la responsabilidad de garantizar la prestación de dichos servicios. Esta diferencia es fundamental pues, como señala Borja (1996: 5), una cosa es asumir que el Estado no puede financiar solo grandes inversiones de infraestructura, y otra cosa sería decir ‘como no lo podemos financiar solos que lo hagan otros’.

Dicha privatización podría ser entendida desde una perspectiva neoliberal como la posibilidad de fortalecer la iniciativa privada. O bien, desde el punto de vista de los llamados ‘sectores populares’, donde se tendería a favorecer la iniciativa privada de las organizaciones barriales, microempresas, cooperativas (Arocena, 1991).

No obstante, diversos analistas coinciden en la necesidad de no confundir descentralización con privatización:

Descentralización es diferente a la desconcentración y muy diferente a deslocalización y la privatización [...] no puede continuar la retórica de confundir intencionalmente [...] ello falsificaría la perspectiva política que es la perspectiva del poder (Eduardo Palma en De Mattos, 1990: 89)

Pérez (2000: 52) señala que si por descentralización se entiende un proceso de transformación en las relaciones que existen *entre aparatos estatales*, con lo que se modifica el ‘peso’ relativo de cada uno de ellos; entonces, procesos como la democratización y la privatización, a pesar de estar históricamente asociados a la descentralización, se diferencian de ella dado que no ocurren ‘dentro’ del aparato estatal.

De igual forma, se advierte una gran diversidad de voces que se manifiestan en contra de las tendencias privatizadoras. Esta postura arguye que la privatización limita la satisfacción directa de necesidades básicas para los sectores más vulnerables que antes accedían a servicios gratuitos o subsidiados que, tras su desregulación, quedan en manos de consorcios –generalmente internacionales– lo que lleva, además, a un alza de los precios como resultado de las ganancias extraordinarias que se generan en un mercado cautivo. Bajo un panorama de este tipo, lo social queda limitado a lo voluntario y filantrópico, mientras que lo universal es ahora que todos paguen por los bienes y servicios que necesitan y que son provistos por empresas orientadas según criterios de lucro (al respecto véase Coraggio, 1999).

Algunos otros, en sus análisis deciden no considerar a la privatización como una forma de descentralización pues prefieren estudiar solamente los casos de transferencia de responsabilidades desde el gobierno central a las unidades públicas subordinadas, y a corporaciones o autoridades públicas semiautónomas o autónomas (véase Di Gropello, 1999: 154).

Como puede advertirse, la dupla descentralización/privatización genera posturas contrapuestas, lo cual es un síntoma de una preocupación generalizada por el tema. En este sentido, Boisier (1991: 29) sugiere reconocer que — pese a que por razones ideológicas a muchos incomode— la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios se constituye en una tendencia que contribuye al diseño de escenarios favorables a la descentralización.²⁰ Él mismo señala que desde algunas perspectivas la privatización es un acto formal de la descentralización, en tanto significa traspasar funciones a entes dotados de personalidad jurídica distinta de quien era responsable y que, además, cuenta con presupuesto propio.

Quizá el problema radica en que, en la mayor parte de los casos en que se discute este tema, las deficiencias del sector público se perciben con mayor nitidez que las oportunidades reales y efectivas que ofrece el sector privado. Es decir, se contrasta una imagen concreta del sector público con una visión idealizada del sector privado, al cual se le agrega una serie de objetivos que —dicho sea de paso— nadie podría estar seguro de que pueda concretar.²¹

2.3 Taxonomía representacional

En la literatura disponible acerca de la descentralización en América Latina subyacen distintos enfoques —o intereses— respecto al papel que juegan los actores sociales involucrados o, por decirlo de otra forma, de los actores sociales que se busca ‘representar’. Dichas perspectivas analíticas podrían resumirse en las que pugnan por la descentralización como vía al incremento de la participación social y las que se interesan por la democratización que, supuestamente, se promueve con la

²⁰ Al respecto Boisier (1991: 31) agrega que si la privatización es una forma de la descentralización es porque, en estricto sentido, la descentralización involucra a sujetos que detentan diferentes personalidades jurídicas; mientras que la transferencia de funciones entre niveles de gobierno no requiere de personalidad jurídica diferente, ni de presupuesto propio.

²¹ Dichos objetivos podrían resumirse en: a) contribuir a mejorar el desempeño económico de las empresas; b) solucionar los problemas en las relaciones entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas; c) generar ingresos fiscales por medio de la venta de activos productivos; d) promover una mayor difusión de la propiedad accionaria: democratización de la propiedad o capitalismo popular; e) atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa pública como proveedores, contratistas, sindicatos, burócratas. (Martín, 1988 citado en Boisier, 1991).

descentralización. Estos enfoques no son excluyentes, más bien se empalman en más de un sentido.

Las interpretaciones de la descentralización que advierten en su mera instrumentación la posibilidad de ver incrementada la representación de lo local y con ello fortalecer la democracia, parten del supuesto de que los procesos de descentralización funcionarán como una ‘vacuna’ contra los escollos que actualmente enfrentan las prácticas representativas y sus relaciones con la sociedad.

Quienes optan por recorrer la descentralización desde lo que aquí he llamado ‘recorrido representacional’, parten del supuesto de que la delegación de funciones políticas y administrativas llevará a la delegación de voluntades, que los abusos del poder se recrean gracias al centralismo y, además, que todos estos problemas obedecen a la poca participación del ciudadano en la toma de decisiones. En consecuencia, la alternativa radica –desde esta perspectiva– en que la sociedad ‘recupere’ su papel soberano en la política mediante la instauración de un régimen más democrático y con altos niveles de participación social.

La popularidad que ha acompañado a los actuales procesos de descentralización se relaciona estrechamente con las interpretaciones que, al asignarle un fuerte componente representativo, la convierten en un proyecto que potencialmente puede contribuir a resarcir la quebrantada legitimidad de los gobiernos contemporáneos.

La descentralización es un principio ideológico asociado a objetivos autocontenidos como democratización, participación popular en las decisiones gubernamentales y credibilidad ciudadana en los funcionarios públicos. De tal forma que se ha seguido como un objetivo político deseable en sí mismo (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 12).

En sistemas políticos de orden democrático, la pérdida de legitimidad se refleja en el régimen de participación política (abstención electoral, precariedad de los partidos políticos, entre otros). Otro indicador es la recurrencia a mecanismos extrainstitucionales de expresión política (como la violencia). En cuanto legitimidad se refiere a la existencia de un consenso dentro de la élite, su disminución implica modificaciones en los mecanismos de regulación de conflictos entre grupos sociales.

La descentralización, por tanto, se percibe como un instrumento para aumentar la participación política, para democratizar procesos políticos y sociales e incluso para lograr una mayor proximidad entre las decisiones político-administrativas y los intereses

de los ciudadanos en sus ámbitos comunitarios. Tal es la postura de organismos internacionales como la OCDE:

Al acercar el lugar de las decisiones a las necesidades de la gente y los territorios, se logra una percepción más clara de las necesidades y un mejor control sobre los recursos utilizados para cumplir con dichas necesidades (OCDE, 1998: 75).

Pocas veces nos encontramos con proyectos políticos con tantos objetivos a cuestas y con tan pocas posibilidades de concretar tan altos ideales. Es escasamente reconocido que la descentralización —así entendida— requiere ampliar considerablemente los espacios de participación en el ámbito local y regional y, también, la idea misma de participación social y de democracia.

Pese a los múltiples objetivos que se le asignan a la descentralización en materia de representación social, no hay que perder de vista que es más una decisión política que una propuesta social, y su instrumentación es reflejo de los procesos políticos de cada país, pues como mencionan Rondinelli, Nellis y Cheema:

[...] los factores que hacen a la descentralización una política tan atractiva, generalmente son los mismos que la hacen difícil de instrumentar, pues en general encontramos pocas evidencias para contradecir las conclusiones que Naciones Unidas manifestó en 1982 acerca de que 'el actual impacto de la descentralización para lograr una administración más eficiente ha sido muy limitado' (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 8).

2.3.1 La descentralización como generadora de participación social

Recorrer la descentralización en tanto mecanismo que propicia y motiva la participación social, es un ejercicio estrechamente ligado a una interpretación que percibe al centralismo como fuente de crisis de la participación política ciudadana. Dicho centralismo, además, es acusado de incubar una red de intermediaciones gremiales, partidistas y burocráticas que distorsionan la asignación de recursos a la sociedad. Por ello, advierten en su opuesto binario —la descentralización— una posible salida al problema, pues lo suponen flexible y cercano a la realidad de los mercados locales y sus agentes.

[...] con el tiempo se han hecho evidentes las modestas y, algunas veces, negativas consecuencias de una planeación y administración centralizada [...] Los administradores centrales no pueden conocer la compleja variedad de factores que estropean el éxito de proyectos en las diversas comunidades de un país y en su esfuerzo por solucionar esta incertidumbre crean procedimientos altamente estandarizados y centralizados; o, incluso, por el temor a cometer errores no toman decisiones esenciales en la puesta en

marcha de programas y proyectos locales. La centralización excesiva es la causa de ese limitado desempeño, y la descentralización es una de las formas de corregir este problema (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 7-8).

Otra crítica que se le adjudica a la centralización es la forma en que ha inhibido la participación ciudadana hasta reducirla a la más elemental demanda de satisfacción de necesidades básicas, pasando por alto la participación en el sistema de decisiones. Se acusa también al centralismo de haber incubado mecanismos de decisión vertical-sectoriales, que desconocen los procesos de decisión emanados de las estructuras intersectoriales de base territorial.²²

Los autoritarismos que han dominado en América Latina han tenido un doble efecto sobre la problemática de la descentralización y la participación. Por un lado, buena parte de las poblaciones latinoamericanas no reclaman tanto participación en el sistema de decisiones, como satisfacción de las necesidades mínimas. Se espera más de un supuesto 'Mesías' que aportaría las soluciones indispensables, que de la generación de mecanismos participativos visualizados a veces como espejismos para no hacer frente a los verdaderos problemas (Arocena, 1991: 19).²³

A decir de Arocena (1991) los actores sociales que buscan mayor participación en la toma de decisiones podrían analizarse en dos vertientes: *asociaciones de vecinos y organizaciones no gubernamentales* (ONG). Las primeras se constituyen en función de demandas concretas (agua, alumbrado, salud, educación) y con frecuencia se convierten en actores del desarrollo al impulsar iniciativas comunitarias. Las segundas —gracias al aliento financiero de ONG o de gobiernos extranjeros— han desarrollado proyectos de apoyo y asistencia técnica tanto en servicios urbanos como en iniciativas productivas, con lo que han generado un efecto de valorización del espacio local como medio apto para el desarrollo de prácticas participativas.

Ambas iniciativas —las de asociaciones de vecinos y las de ONG— se han visto limitadas por estructuras institucionales centralizadas incapaces de satisfacer demandas de mayor participación. Se constata así una suerte de desfase entre la constitución de

²² Pues acercar las instancias de decisión al ciudadano, supondría fortalecer acciones interinstitucionales, integradas territorialmente.

²³ Arocena (1991) agrega que, durante las dictaduras que tuvieron lugar en América Latina durante la década de los 70, las vías tradicionales de participación (partidos políticos, sindicatos entre otros) sufrieron una clausura que provocó la emergencia de nuevos canales para la expresión de numerosas reivindicaciones. Algunas de estas demandas fueron de naturaleza económica frente a la degradación del nivel de vida, pero también hubo reclamos de participación sociopolítica y afirmación de ciertos valores como la solidaridad, la libertad o la justicia.

actores locales que reclaman mayor participación en las decisiones que les conciernen, y una cierta inercia institucional que, salvo algunas excepciones, reproduce mecanismos de decisión centralizados.

La descentralización advertida desde esta postura supone que podría contribuir a construir un Estado más eficiente y dismantelar las redes de intermediación que propician la corrupción, hacen ineficiente el gasto público y dificultan el acceso a los derechos y servicios por parte de los ciudadanos. Es decir, se supone que los procesos descentralizadores podrían constituir una herramienta de inmenso valor al servicio de una democracia, que ahora se califica de 'participativa'.

Para muchos analistas y sectores democráticos, las formas de organización descentralizada de los Estados (transferencia ampliada de recursos financieros de la nación a las entidades territoriales, fortalecimiento político de los niveles subnacionales de gobierno, administración local de servicios) son consideradas, *per se*, más democráticas y eficientes que las formas centralizadas (Restrepo, 2001a: 94).

Conceder a la descentralización tan grandes esperanzas la sobrecarga de objetivos que, paradójicamente, no son del todo compatibles con los intereses populares y democráticos; ya que, en el caso de que la descentralización promueva nuevos ámbitos de participación y control ciudadano, nadie podría asegurar que dichos ámbitos no se terminen constituyendo en nuevos espacios de intervención estatal o privada; que también podría tener —porqué no— un fuerte componente 'centralizado'.

No podemos dejar de reconocer que la participación ciudadana aparece como la cara amable de una descentralización impulsada desde un claro enfoque neoliberal, que pugna por sustituir el concepto de democracia representativa, por una democracia participativa. Muchas veces la noción de participación —que se quiere potenciar a través de la descentralización— se utiliza argumentando que sólo tiene sentido cuando implica ejercicio del poder y cuando, quienes participan, han de sentirse ejerciendo ese poder. Otros, prefieren recurrir al concepto participación en tanto colaboración de los beneficiarios en el diseño y puesta en práctica de programas sociales (Franco, 1991: 263-264).

Desde esta perspectiva, la lógica del mercado conduce a una estrategia que involucra la participación comunitaria: acercar la oferta a la demanda, la producción a

la circulación y al consumo; las decisiones a las ejecuciones; las instituciones a los consumidores, votantes y contribuyentes y los presupuestos a las comunidades.²⁴

Esta situación nos traslada a una visión de la participación que se debate entre posturas contradictorias, pero con un único punto de coincidencia: el retiro progresivo del Estado en la prestación de servicios públicos y la emergencia de los particulares compartiendo esta labor:

[La participación social se advierte] como un sustituto a la democracia representativa y corporativa, de los gremios y de los partidos en las decisiones públicas; es decir, como un camino 'directo' para consolidar las decisiones públicas al mercado (propuesta de los organismos técnicos internacionales y del gobierno); como instrumento de la clase política para recrear los contratos de privatización de los servicios públicos (propuesta de la clase política tradicional); como relación directa entre el pueblo y el Estado para la toma de decisiones políticas (propuesta abanderada por la nueva generación política); y como coadministración de empresas y territorios entre los aparatos públicos y grupos de ciudadanos (propuesta de los reformadores de izquierda). En la práctica, las propuestas y los actores se entremezclan estableciendo múltiples combinaciones (Restrepo, 1994: 28).

La postura que le asigna a la descentralización la posibilidad de desarrollar canales funcionales de participación política que puedan comunicar las demandas locales al centro, supone que la descentralización es el resultado de una negociación entre intereses centrales y periféricos; pero soslaya que, generalmente, los proyectos de descentralización son preconizados por las élites centrales y que, además, las periferias espaciales no son la única fuente posible de demandas de descentralización, pues existen —como menciona Von Haldenwang, 1990— otras segmentaciones sociales que pueden jugar un papel decisivo. Y si bien como resultado de la redefinición del Estado, la trasnacionalización de la política, los estilos participativos de gestión y la transferencia o devolución de responsabilidades, las políticas son cada vez más descentralizadas en su ejecución no sucede lo mismo con su diseño, el cual generalmente tiende a ser centralizado (Coraggio, 1999: 37).

²⁴ Al respecto, a decir de Restrepo (2001b), la participación podría contribuir tanto a despolitizar como a repolitizar las relaciones entre el Estado y la sociedad. En el primer caso, mediante el fomento de las relaciones contractuales entre usuarios de las políticas y empresas que prestan servicios; y también al entender a la ciudadanía como acción de consumidores o usuarios que controlan la gestión de empresas y mandatarios. En el segundo caso, al incentivar el debate sobre las prioridades públicas, los intereses colectivos y los fines de las políticas, donde más que subsumir la política en el Estado se busca repolitizar las relaciones de mercado, familia, género, cultura y derechos, es decir, tratarlas como asuntos estratégicos de correlaciones sociales y políticas.

En este sentido, resultaría interesante conocer, en principio, qué tanto la población está preparada para ocupar los espacios de participación que nominalmente se le asignan; quizá nos enfrentemos a un escenario donde es mayor la oferta de participación que la capacidad de la ciudadanía de asumirla. Adicionalmente, suponiendo que se advirtiera un considerable incremento en la participación de la sociedad, sería importante preguntar qué tanto de ella se relaciona directamente con los procesos de descentralización; pues es justo reconocer que no es éste el único proceso que se fija tan anhelado objetivo. De igual forma, convendría conocer qué tanto la población en general está al tanto de los procesos de descentralización y qué papel se le asigna a este proceso dentro de las prioridades cotidianas de la ciudadanía.

Al respecto el panorama no parece muy halagador, al menos eso es lo que se podría derivar de algunos análisis en torno a la opinión pública en el terreno de la descentralización del poder, y la desconcentración y deslocalización de la organización administrativa del Estado; de donde se desprende que, por lo que toca a cuestiones de descentralización regional o local, es patente la baja prioridad que significa en las preocupaciones cotidianas de la ciudadanía, tanto en países donde esta cuestión constituye un problema político, como en aquellos donde esta problemática no es relevante. Por ejemplo, en el marco de la Comunidad Europea (en lo sucesivo CE), y en una lista cerrada de ocho problemas que pueden preocupar más o menos, no se incluye la cuestión de la descentralización. Pautas similares se presentan para el caso de América Latina donde la problemática de la descentralización no se percibe como una cuestión prioritaria (al respecto véase López Pintor, 1991: 43-44).

No obstante el relativo desinterés cotidiano sobre la organización territorial del Estado, la atención ciudadana parece incrementar cuando el problema se presenta aislado del contexto comparativo con otros problemas. Según menciona López Pintor (1991) una vez que públicamente se ha anunciado alguna acción en el marco de la descentralización, la opinión tiende a alinearse a favor de quienes demandan más recursos para las unidades políticas menores, ya sean regiones, estados federados o municipalidades. Destaca también que la configuración de la opinión pública refleja una fuerte dependencia de la acción del gobierno central; es decir, por más que se demanden esferas de acción más reducidas de autonomía político administrativa —donde los individuos tendrían mayor margen de maniobra e iniciativa— el gobierno central sigue

fungiendo un papel protagónico en el imaginario colectivo. Esto es más evidente en los países latinoamericanos que en los anglosajones.²⁵

Si esto es así, es decir, si la población no considera como una de sus prioridades esenciales la descentralización ¿por qué razón habría de incrementar su participación a partir de estos procesos? Y más aún ¿por qué razón las políticas que se instrumentan parten de este supuesto? Es posible que una respuesta a ello se relacione con el *tipo de participación* que buscan propiciar las políticas gubernamentales; pues a decir de Restrepo (1994), la política de participación crea su propio sujeto participante, excluye al que no se adapta a las estructuras, rutinas, mecanismos, instancias y fines de la participación democrática.

La participación que se propicia a partir de estos instrumentos es más sectorial que territorial, por lo tanto, la participación se convierte en un mero reflejo del orden político-administrativo. Adicionalmente, en el ámbito de lo social las más avanzadas consignas de participación social reclaman mayor margen de acción en ámbitos públicos de lo local —esfera que parece ganar prestigio como área de realización de la participación social—; mientras que en los ámbitos nacional y regional, las políticas neoliberales advierten dicho reclamo como una forma de legitimar la delegación de funciones antes realizadas por los gobiernos centrales y reducir con ello el presupuesto y déficit fiscal.

Esto sería por lo que toca a la participación que se busca alentar desde los organismos sectoriales del ámbito gubernamental. Pero también se encuentran otras formas de participación ligadas a la autogestión que, en este proceso, algunas veces se debilitan y otras veces se fortalecen a tal grado que se transforman en verdaderos cotos de poder. Tantas son las rutas en que se bifurca el camino que transita por la descentralización en tanto generadora de participación social, que parece necesario concluir junto con Restrepo (1994) que:

²⁵ Incluso López Pintor (1991: 54) agrega que tal parecería que para la ciudadanía el ideal sería contar con un poder central con muchos recursos y una administración descentralizada gestora de buenos servicios. Lo cual no es tanto un síntoma a favor del centralismo, sino más bien una postura a favor del Estado benefactor, sobre todo en los países de más tardía incorporación a los esquemas de la política social de un Estado igualador y centralista. No en vano la política social aparece una y otra vez como particularmente propicia para la ejecución de políticas descentralizadoras: la educación, la vivienda, la salud, los servicios sociales, el deporte, la cultura entre otros.

Cuando algo no sirve para algo, sino para todo, su fuerza no proviene de su operatividad, sino de su interiorización como símbolo. La participación está en todas partes y, claro, no funciona para todos los propósitos explícitos; es el terreno más difuso, más disputado y solicitado del proceso; todas las estrategias y las fuerza políticas, sociales, burocráticas, territoriales y étnicas se disputan la operatividad y definición de sus fines; desde el Banco Mundial, los privatizadores neoliberales a ultranza, los defensores del Estado de derecho, los exizquierdistas reconvertidos a la democracia (no a la vieja, sino a la nueva, la participativa) y los libertarios de izquierda y de derecha (Restrepo, 1994: 27).

Todo lo anterior nos permite reconocer que la participación es un elemento tan postergado como latente en todo discurso de descentralización; su importancia radica en la esperanza que se le confiere, en lo deseable y alternativo de ese proyecto que, en su construcción, omite un hecho de primordial importancia: la participación social, como la opinión pública, siempre está sometida al hecho de que ‘otro’ la haga hablar:

La opinión pública, que desborda la representación electoral, no es el derecho ni la *voluntad general*, ni la *nación*, ni la *ideología*, ni la suma de las opiniones *privadas* analizadas según técnicas sociológicas o las instituciones modernas de sondeo. No habla en primera persona, no es ni objeto ni sujeto (‘nosotros’, ‘se’), se la *cita*, se la hace hablar, se la somete a la ventriloquia (‘país real’, ‘mayoría silenciosa’, ‘*moral majority*’ de Nixon, ‘*mainstream*’ de Bush, etc.), pero esta ‘media’ conserva a veces el poder de resistir a estos medios ‘capaces de dirigir la opinión pública’, a ese ‘arte de cambiarla’, poder que no tienen, dice de nuevo Rousseau: ‘ni la razón, ni la virtud, ni las leyes’ (Derrida, 1992: 87) [cursivas en el original].

En todos los casos se infiere que la participación mejorará desde dentro los escenarios de la democracia representativa y sus relaciones con la sociedad. La descentralización enriquecida —en los últimos años— con un enfoque participativo se concibe como un medio que potencialmente puede contribuir a subsanar diversos problemas sociales y políticos contemporáneos; quizá el riesgo de ello radique en confundir —como ha sucedido en no pocas ocasiones— los fines con los medios.

Como puede advertirse, el tema de la descentralización como generadora de participación social no puede abordarse sin relacionarlo con la democracia que potencialmente genera. Es aquí donde se advierten líneas que conectan una interpretación de la descentralización con otras, de muy diversas formas.

2.3.2 La descentralización como apertura democrática

Pensar a la descentralización como un proceso que puede contribuir al fortalecimiento de la democracia es una interpretación asociada a la crisis de la participación política ciudadana y, consecuentemente, a la crisis de la idea misma de democracia

representativa.²⁶ Nos habla de un distanciamiento entre los ciudadanos y las élites políticas que buscan representarlos; nos habla también de la crisis de los mecanismos de participación ciudadana en la administración y gestión de los asuntos que les conciernen. Es quizá por ello que el camino que lleva a una interpretación de la descentralización como incremento de la participación ciudadana transita muy de cerca de la ruta que comunica a la descentralización con la apertura democrática.

En torno a la democracia se adoptan posturas e interpretaciones que distan de ser unívocas. En la arena de la disputa se enfrentan tanto escépticos, para quienes la democracia es algo más complejo que los meros procedimientos electorales de la ‘ingeniería política’; como ingenuos, para quienes la era de la democracia se inaugura con la transición de partidos. Hay quienes afirman que la versión de la democracia a la que asistimos en este inicio de milenio es una ideología propagada por los librecambistas que buscan tanto el desmantelamiento de los sistemas de bienestar, como el recorte de los gastos estatales; otros afirman que no tiene que ver con ello, que esta transición a la democracia es un signo de ‘madurez’ ciudadana.

Las más diversas posturas en torno a la democracia, así como los distintos horizontes de comprensión que se tejen a su alrededor concuerdan –en mayor o menor medida– en considerar a la democracia no como un estado de cosas, ni como un sentido o una etapa; sino, por el contrario, como un proceso, de ahí la necesidad de analizarla no en términos de posición sino como situaciones.

A decir de Castoriadis (1998) la ‘verdadera democracia’ es aquella en la que todos participan en la toma de decisiones, donde la política no es un asunto referente a la verdad (*epistème*), ni una cuestión de especialistas (*techné*), sino un espacio de opinión (*doxa*) donde todos pueden participar; por ello la democracia no es un modelo institucional con forma determinada sino la autoinstitución explícita y reflexiva de la sociedad que lleva a los ciudadanos a ser capaces de gobernar; mas reconoce que las democracias contemporáneas distan mucho de ese proyecto, pues se restringen a un simple conjunto de procedimientos dirigidos a acallar y trivializar la divergencia más que

²⁶ Se advierte la idea de crisis siguiendo a Offe (1994: 44) “[...] tendencias de desarrollo que pueden ser confrontadas por ‘tendencias contrarias’, lo cual significa que el resultado de las crisis es bastante impredecible [...] tales tendencias de desarrollo no necesitan concebirse como acontecimientos catastróficos con un origen contingente”.

a promover la participación, lo que las convierte en “regímenes bastardos de oligarquías liberales” (Castoriadis, 1998: 101), donde el valor predominante es el dinero y donde los ciudadanos activos se convierten en pacientes espectadores televisivos que llevan a la sociedad a marchar hacia el abismo.

Para Derrida (1992) en el discurso político europeo, la idea de opinión pública parece ligada al modelo de democracia parlamentaria; que configura un aparato de leyes que promete la formación, expresión y ‘publicación’ de dicha opinión *aparte* de las representaciones políticas o corporativas. Donde la opinión está llamada a pronunciarse mediante juicios sobre temas que son competencia de las representaciones legales, pero también sobre temas que escapan a éstas. Todo aquello que no pertenece al orden del juicio, de la decisión y sobre todo de la representación, escapa a las instituciones democráticas actuales y a la opinión pública como tal; planteando con ello serias preguntas no sólo en torno al actual funcionamiento de la democracia liberal, sino también sobre sus propios principios.

Por su parte, Touraine (1997: 246) afirma que la democracia no puede reducirse a la organización de elecciones libres, ya que es preciso considerar la capacidad del sistema político de elaborar y legitimar las demandas sociales, lo que supone cierta pericia para combinar la diversidad de intereses materiales y morales con la unidad de la sociedad y, además, obliga a trazar fronteras constantemente cambiantes entre los deberes legales y las libertades personales o colectivas. Es por ello que, definir a la democracia como la capacidad de aportar respuestas institucionales a las demandas sociales, ante el avance de la lógica mercantil y del retraimiento de la opinión pública hacia esferas cada vez más publicitarias, obliga a reconocer que la democracia así definida está en un franco periodo de retroceso.

Desde la perspectiva de Offe (1994) la crisis de la democracia se encuentra estrechamente relacionada con la crisis por la que atraviesa el Estado de bienestar, pues lo que ha faltado en su diseño es la incorporación de los actores individuales y su estilo de respuestas racionales.²⁷ La democracia tiende a una separación de forma y de

²⁷ De hecho Clauss Offe (1994: 201) enfatiza que el Estado de bienestar está en franco retroceso no sólo por razones de crisis fiscal sino, particularmente, por razones de cambio estructural y que dicha retirada no puede revertirse tan sólo con llamamientos morales a la justicia y legitimidad de instituciones sociales.

contenido entre ciudadanos y Estado, donde las instituciones democráticas (como sistema de partidos, elecciones y gobierno parlamentario) entran en crisis al reducir su capacidad para contribuir a la articulación del conflicto político. El consenso, por tanto, deriva ya no de procesos democráticos, sino de las negociaciones informales con representantes de grupos estratégicos pobremente legitimados. Por tanto, al sustituir los mecanismos democráticos por los negociadores se generan tendencias *neocorporativistas* por parte del gobierno y un concomitante retraimiento ante los canales oficiales por parte de los ciudadanos.

Es esta quizá una de las principales fuentes de crisis de la democracia representativa, de ahí la necesidad que se advierte de virar hacia una democracia participativa que permita minimizar estas tendencias. Así, la democracia que ahora se califica de participativa parece haberse transformado en un sortilegio cuya simple evocación basta para otorgar legitimidad a casi todo tipo de régimen político; pues, como menciona Restrepo (2001: 168), “La actual popularidad de la democracia participativa está ligada al malestar de la democracia representativa”.

Y es aquí donde la descentralización juega un papel de primordial importancia; bajo esta perspectiva la discusión acerca de la descentralización gira en torno a la democratización que ‘potencialmente’ procura, en tanto supone una mayor proximidad entre las instancias de decisión y el ciudadano. Incluso, se insiste en que el perfeccionamiento de los sistemas democráticos supone una mayor descentralización:

[...] los procesos descentralizadores deberían constituir una herramienta de inmenso valor puesta al servicio de una democracia más participativa (Arocena, 1991: 19).

Ello permite comprender la creciente preocupación teórica y política por redefinir la democracia; sobre todo ante la pérdida de centralidad de la política y la emergencia de fenómenos que han puesto en entredicho diversos procesos que se consideraban ‘democráticos’ (sufragio universal, ciudadanía, elecciones, partidos políticos). Paralelo a ello la esfera pública también se tambalea quedando más bien una masa segmentada de opiniones particulares en las que se expresan intereses divididos y hasta contradictorios.

En consecuencia, quienes apuestan a la descentralización como un canal de apertura democrática, postulan que la transferencia de competencias del gobierno

central a los ámbitos regionales o locales permitirán que la democracia local pueda asumir de forma equilibrada, legitimada y racional el papel protagónico que hasta ahora se les ha negado (Reynoso, 2002).

Apreciaciones de este tipo llevan a reconocer en la concentración y centralización del poder un serio obstáculo para el proceso democratizador. Hecho que, particularmente para el caso de América Latina, proviene de una larga tradición centralista lo cual se constata tanto en su variante horizontal (ejecutivo frente al legislativo) como en la vertical (gobierno central frente a regiones y municipios). En este sentido, se advierte que la consolidación democrática podría darse como resultado de la descentralización.

La preocupación por el problema de la descentralización es básica para avanzar con pasos más firmes hacia la democratización, así se pensó en tres órdenes de resultados que podrían lograrse: En primer lugar, una mayor democratización institucional permitiría una disminución de la concentración y centralización del gobierno nacional, aspecto negativo del poder presidencialista. Se trataría de un factor complementario del proceso de democratizar el Estado, en el sentido de distribuir el poder institucional. En segundo lugar, una mayor democratización social que facilitaría un aumento de las posibilidades de acceso a las decisiones por parte de la comunidad organizada, permitiendo así una regulación más fluida del conflicto social y, por lo tanto, una mayor democratización en el ámbito de la participación. En tercer lugar, una mayor democratización socioeconómica permitiría una mejoría en la asignación de los recursos estatales y más racionalización presupuestaria, prioridades con criterios regionales y comunales de las inversiones públicas y una más eficiente complementación de las políticas sociales y organización de los servicios (Nolte, 1991a: 12-13)

Adicionalmente, Boisier (1991: 34) insiste en que descentralización política no es igual a democracia; pues si bien la descentralización es condición necesaria de la práctica democrática, no es de ningún modo una condición suficiente.²⁸ Es decir, ciertamente algunas formas de descentralización administrativa son posibles bajo regímenes no democráticos. La cuestión central radica en que la descentralización política sólo es concebible en el ámbito de sistemas políticos democráticos, pues se tendría que admitir que:

²⁸ Una postura contraria es la presentada por Palma y Rufián (1989, citado en Boisier, 1991: 32) quienes mencionan que sería erróneo sostener que un régimen políticamente centralizado es antidemocrático y que, por el contrario, un régimen descentralizado gozaría, por ese solo hecho, de legitimidad democrática, puesto que el concepto de democracia no es un concepto administrativo sino político y sobre todo social y el ejercicio del poder democrático supone una serie de relaciones políticas y sociales que pueden darse tanto dentro de un régimen centralista como descentralista.

Un 'gobierno de opinión' puede hacer jugar la opinión, inventarla o invocarla contra las representaciones instituidas. Pero esto sólo puede hacerse y decirse en democracia, al menos formal. Una dictadura popular o un régimen totalitario no son gobiernos de opinión (Derrida, 1992: 91).

No todo Estado federal es necesariamente democrático; de hecho, como menciona Reynoso (2002), muchos sistemas autoritarios declaran o contemplan una organización territorial de corte federal, pese a que un régimen autoritario *per se* clausure el funcionamiento del sistema federal.²⁹ La evidencia histórica indica que el gobierno central en los Estados autoritarios tiende a pasar por alto las restricciones o delimitaciones constitucionales y ello los lleva a intervenir en asuntos que —en teoría— sólo serían competencia de las subunidades.

Por definición, en los regímenes autoritarios nada se encuentra más allá del alcance del gobierno central [...] en otras palabras, el funcionamiento real de un sistema federal sólo es factible bajo un régimen democrático. Las elecciones libres y competitivas, así como la autonomía de los procesos electorales de cada subunidad, son condición necesaria para el desarrollo de un sano federalismo político (Reynoso, 2002: 6).

El recurso legitimidad como contraparte a la crisis de la democracia representativa tiene relevancia en la situación actual de América Latina: no es casual que se enfatice la dimensión 'democrática' y 'participativa' en casi todos los proyectos descentralizadores. Entendiendo por legitimidad la aprobación por parte de individuos o grupos de un régimen político que se caracteriza por ciertos procesos y estructuras de dominación política y reparto de recursos; dicha aprobación puede radicar *económicamente* en políticas de distribución, *políticamente* en procesos formales de elección y decisión política e *ideológicamente* en la oferta de lugares de integración simbólica (Von Haldenwang, 1990: 72).

El problema es que, al erosionarse la legitimidad del régimen político, también se carcomen las bases mismas de la ciudadanía; y mientras las clases dirigentes están preocupadas por mantener la gobernabilidad dentro de sistemas formalmente democráticos —considerados separables de la economía— las clases tratan de radicalizar

²⁹ Incluso, es posible advertir que los procesos electorales abiertos si bien indican cierta consolidación del federalismo relacionado con procesos de democratización, paradójicamente, el reforzamiento del federalismo no necesariamente crea incentivos para la democratización de los ámbitos subnacionales (Reynoso, 2002).

la democracia sobre bases socioeconómicas firmes y no sólo de estabilizarla en la superficie (Coraggio, 1999: 26).³⁰

Las esperanzas depositadas en las prácticas participativas tienen un límite compartido con la democracia representativa y el Estado neoliberal; y es que, en última instancia, no pueden abolir las desigualdades sociales. Ninguna ampliación de la democracia logra la igualdad en condiciones para que todas las clases y grupos sociales participen en la toma de decisiones colectivas y en el reparto de la riqueza socialmente producida. El eslabón más importante para el fortalecimiento democrático parece quedarle grande a las expectativas más optimistas acerca de la democracia participativa, cuya vocación no es resolver el profundo precipicio entre democracia e igualdad (Restrepo, 2001b).

Esta situación lleva a reflexionar en torno al papel de la participación en la democracia, pues si la participación social es un elemento central que potencialmente contribuye a resarcir la carcomida legitimidad de los regímenes políticos que requieren hoy la ‘aprobación’ de la mayoría; valdría la pena preguntarse —como hace Derrida (1998: 123)— ¿Hasta con cuántos ciudadanos puede una república pretender la democracia? y ¿cuál es la relación entre ese *quantum* y la democracia? Si esto resulta problemático, son necesarias otras categorías para conducir el análisis —y la acción política— más allá de esa alternativa sumaria. La participación social no es depositaria unívoca de una espontaneidad que desborda las organizaciones.

La democracia no es un punto de llegada, cuya feliz conclusión sea el respeto al voto ciudadano; se trata, en todo caso, de un proceso siempre inacabado, siempre en constante búsqueda. Se trata —como menciona Derrida (1992 y 1998)— del porvenir de la democracia que está todavía por inventar cada día; de sugerir que una democracia por venir —todavía no dada, no pensada, reprimida o desplazada— no estaría en contra de la heterogeneidad infinita; pues una “democracia plena y definitivamente consumada no sería ni democrática ni política” (Derrida, 1998).

³⁰ En ello, precisamente, radica la ambigüedad de las reformas del Estado impulsadas por el neoliberalismo; como en el caso de la descentralización que puede tanto contribuir al adelgazamiento del Estado como a su profunda democratización (Coraggio, 1999: 26).

Nos encontramos ante un doble movimiento: la afirmación de la democracia —o dicho de otro modo de su promesa— y un examen crítico de las implicaciones que conlleva. En este sentido tendríamos que decir que la democracia no es un sitio al que se llega, sino está siempre por llegar. El papel que en ello juega la descentralización es más complejo que el simple acercamiento de las instancias de poder a los ciudadanos; se tendría que pensar en la democracia como un conjunto de procesos sociales y políticos en los que se disputa, continuamente, la posibilidad —siempre latente, siempre inacabada, siempre inabarcable— de profundizar la participación.

2.4 Taxonomía gestional

En esta categoría taxonómica se agrupan las propuestas que relacionan la descentralización con los diferentes ‘niveles’ de autonomía de las subunidades político-administrativas; y que, por consiguiente, advierten a la descentralización como un proceso que contribuye a hacer más eficiente la gestión político administrativa.

Destacan múltiples interpretaciones en el carácter mismo de la descentralización, ya sea sectorial como descentralización interna a las diferentes funciones públicas e integradas nacionalmente por grupos de coordinación y que puede ser entendida como una desconcentración administrativa y/o de servicios públicos, con diferentes niveles de autonomía de las entidades desconcentradas; o bien como un proceso administrativo entre unidades políticas, que implica la delegación de competencias por parte del Estado central a organismos políticos electos por voto popular, que tienen ámbito jurisdiccional en un territorio determinado; o incluso, como transferencia de competencias financieras a entidades ya existentes (entidades) o crear otras nuevas (regiones o zonas), con diferentes grados de autonomía respecto a las inversiones públicas.

Los caminos que transitan a la descentralización como un recorrido gestional llevan una dirección que se conecta con interpretaciones ligadas al ámbito político-administrativo; donde las diversas lecturas que se pueden hacer de este proyecto social se recrean en los múltiples significados que se le confiere a la ejecución de las políticas, al ámbito de lo funcional, de lo instrumental. Es decir, en este trayecto las rutas que

marcan la idea de descentralización se refieren a sectores o actividades dentro del sector público y también a las funciones ejercidas por el gobierno central y los gobiernos estatales, provinciales, regionales o locales.

Lo anterior no significa que, por el sólo hecho de circunscribirse al ámbito administrativo, la conceptualización de la descentralización desde una taxonomía gestional sea unánime. Por el contrario —pese a que nos adentramos en una dimensión que se interesa, fundamentalmente, por los mecanismos bajo los cuales podría gestionarse y administrarse la descentralización— encontramos diversos enfoques con posturas en ocasiones contradictorias; tal es el caso de la perspectiva neoliberal que advierte a la descentralización como una estrategia para disminuir la influencia del Estado en la economía, reduciendo su tamaño y peso; o la vertiente tecnocrática que busca racionalizar los gastos para optimizar la gestión y los costos de servicios públicos; o bien el enfoque planificador que busca ajustar las desigualdades regionales.

Y así como cada enfoque privilegia objetivos particulares en el proceso de descentralización, también define instrumentos específicos para su concreción. Algunos hablan de la necesidad de ‘delegar’ funciones a entidades administrativas subordinadas. Otros, en cambio, hacen referencia a la ampliación de capacidades técnicas de las entidades desconcentradas. Asimismo, se habla de la necesidad de crear instancias de planificación regional con cierta ‘autonomía’ administrativa y financiera.

Por lo general, cada enfoque se circunscribe a una forma particular de realizar este recorrido y a tantas combinaciones como sean posibles entre estas taxonomías gestionales con las proyectuales, las representacionales y las territoriales. Esto es por lo que toca al mapa que aquí se esboza, pues vale decir que este ejercicio no se realiza con la intención de atender las diversas formas posibles de descentralizar, es tan sólo un ejercicio que busca poner en perspectiva la forma que es posible advertir múltiples posibilidades de interpretar la descentralización.

2.4.1 La descentralización como proceso político-administrativo

Una mirada a la literatura que aborda la descentralización desde la perspectiva de la gestión político-administrativa permitiría encontrar diversas razones para declararse en algún punto en el debate entre posturas centralistas o descentralistas; dualismo que sólo

sería posible superar si en lugar de buscar quién tiene la razón en esta polémica, indagamos cuáles son los argumentos que sustentan cada razonamiento.

En el debate se enfrentan dos posturas: quienes piensan que la única forma de asegurar la integridad del territorio es mediante una organización en la que exista un fuerte poder político-administrativo geográfico concentrado. Desde esta perspectiva se argumenta que la descomposición de la unidad territorial provocaría un incremento de las desigualdades regionales, reproduciendo desequilibrios y la creación de cacicazgos frente a los cuales el ciudadano queda inerme. Pero, por otro lado, también están los que reclaman la descentralización del sistema político-administrativo, quienes piensan sobre todo en la posibilidad de devolverle a cada territorio su capacidad de autodeterminación, donde —mediante un contrato entre partes autónomamente constituidas— la integridad del conjunto estará más asegurada que con mecanismos de control y coerción impuestos desde el centro (citado en De Mattos, 1989b).

La primera postura dominó la escena latinoamericana durante varios años y sólo recientemente —alrededor del inicio de la década de los años 80— el discurso oficial comenzó a virar hacia la segunda postura. Esto no hace que una de ellas sea mejor que la otra, al respecto no es posible decir nada —es una situación indecidible— en todo caso sólo podríamos reconocer que el orden del discurso toma matices distintos dependiendo de la coyuntura histórica, política, económica y social por la que se atraviese.

En este punto se advierte un desliz de la primera postura a favor de las perspectivas del desarrollo regional esbozadas en la taxonomía que se refiere a la *descentralización como planificación del desarrollo*; y, por parte de la segunda postura, un viraje hacia la necesidad de instrumentar una reforma del Estado. Lo anterior nos permite reconocer que los tipos de descentralización perfilados en cada categoría taxonómica se conectan entre sí de forma si no aleatoria, al menos no lineal. No se trata, por tanto, ni de formas ‘ideales’ de descentralizar ni de perfiles que puedan ser ‘concretados’ se trata tan sólo de interpretaciones diversas que no están ligadas a la ‘objetividad’ del mundo; sino, en todo caso, a la ‘subjetividad’ de quien las esboza y analiza.

Quizá en todo caso, en lugar de preguntar quién tiene la razón en este debate, podríamos cuestionarnos ¿cómo es que la esfera de lo político entra en escena al hablar

de descentralización? O en todo caso ¿por qué razón —cuando la descentralización se presentaba como un instrumento de la planificación del desarrollo— el ámbito de lo político se había marginado?

A decir de Arocena (1991) y De Mattos (1989a) en los últimos años, la tradición de planificación regional se ha enriquecido con un enfoque que busca ya no sólo equilibrar el desarrollo y crecimiento entre regiones sino, además, ‘construir las regiones políticamente’ es decir, crear órganos políticos con poder decisivo en el ámbito regional y local. Ello implica el reconocimiento tácito de la necesidad de pugnar por una descentralización política; el hecho de que el elemento político venga a ‘renovar’ este planteamiento, indica que —cuando se hacía referencia a la descentralización como instrumento que coadyuva a la planificación del desarrollo— la esfera política no estaba incorporada abiertamente en la idea de descentralización.

Este giro hacia la política por parte de la planificación, trajo consigo un nuevo ‘encargo’ para la descentralización: generar microdesarrollo. La descentralización como propiciadora de microdesarrollo, formula propuestas que buscan crear sistemas alternativos a las burocracias centralizadas, partiendo de la necesidad de liberar la capacidad creadora de las sociedades locales, como una condición necesaria para el desarrollo de iniciativas locales (Arocena, 1991).

Si seguimos la ruta trazada por quienes advierten en la descentralización una posibilidad para alcanzar la autonomía regional, encontramos que sus argumentos se relacionan con la ‘incapacidad’ que advierten en el régimen central para concretar el tan anhelado y esquivo desarrollo; que implica no sólo crecimiento económico, sino también desarrollo político y social.

Un claro ejemplo de ello son los argumentos que presentan Rondinelli, Nellis y Cheema (1983: 5-9) quienes afirman que un gran número de ‘países en desarrollo’ ha iniciado procesos de descentralización en funciones de planeación y gestión desde la década de los años 80; sobre todo por el desencanto que ha generado la falta de resultados de la planeación centralizada que se llevó a cabo en la década de los 70. En este escenario —según advierten los autores señalados— la descentralización aparece como una solución al menos parcial a los problemas de crecimiento; pues permite tener un mayor acercamiento a lo local, evitando de este modo: 1) la oposición de grupos

locales; 2) la creación de procedimientos altamente centralizados; 3) la liberación retrasada de fondos. En términos generales, la centralización es vista como la causa del desempeño deficiente de la gestión y administración gubernamental; mientras que, la descentralización —de una forma u otra— se advierte como una medida correctiva de estas deficiencias.

No obstante, quienes pugnan por la descentralización de la gestión y administración reconocen que ésta no es una solución definitiva; pues:

[...] los mismos factores que la hacen una política atractiva, también la hacen una medida difícil de instrumentar (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 8).

A unos cuantos años de haber sido instrumentada, los efectos de esta política no han sido los esperados: “El actual impacto de la descentralización para una administración más efectiva han sido muy limitados” (Naciones Unidas; citado en Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 8). Sin embargo, no se quebranta el optimismo cifrado en la posibilidad de que, a través de la descentralización, se concreten los ideales postergados tras décadas de centralismo en la región latinoamericana.

A partir de la década de los 80 y, con más énfasis en los 90, las fuerzas descentralizadoras parecen estar ganando más terreno en la pugna contra la centralización en América Latina; a tal grado que, actualmente, es más común encontrar pro-descentralistas que pro-centralistas. En esta disputa conviene recordar lo señalado por Palma (1990):

Por paradójico que sea, hay que rescatar la honorabilidad de la centralización [...] En efecto, hoy en día la centralización tiene mala prensa y, por ello, resulta vergonzante asumirla y defenderla. Es mejor guardar silencio y esperar que los descentralizadores se agoten en su propio entusiasmo, así la centralización puede ganar la batalla sin disparar un solo tiro. Cambiemos de orden la discusión, aceptemos que la centralización tiene poderosos argumentos a su favor. No extrapolemos los términos de la discusión. (Eduardo Palma en De Mattos, 1990: 89).

En efecto, casi todos los que actualmente se involucran en el tema se manifiestan a favor de la descentralización y, paralelamente, advierten en la centralización la fuente de todos los males que aquejan a la administración y gestión de los países menos desarrollados. Lo cierto es que ninguno de los dos proyectos podría asegurar la concreción de los más altos ideales que plantean; más aún, es muy probable que compartan los mismos problemas de instrumentación. En este sentido, como señala

Sergio Galilea, lo peor que pudiera ocurrir es que quienes más o menos propician estos procesos descentralizadores hagan de esto una “batalla fundamentalista” (en De Mattos, 1990: 90).

El amplio apoyo que ha recibido el proyecto descentralista en América Latina, no puede separarse del avance que en los últimos años ha tenido el neoliberalismo que se globaliza vertiginosamente; y, en el marco del cual, la descentralización paralela a la apertura económica constituyen dos estrategias de gran incidencia en la concreción espacial de los renovados mecanismos de legitimación política y acumulación del capital.

Pero la idea de que con una política de descentralización se pueden nivelar desigualdades regionales también ha encontrado sus críticos, quienes señalan que con reformas político-administrativas no se puede reformar la estructura económica y social; además de que una política de descentralización sería contraria a la tendencia de una mayor concentración y transnacionalización del capital:

Por lo general, las políticas descentralizadoras suelen mostrar débiles capacidades para el ordenamiento del desarrollo regional y para revertir las tendencias al desequilibrio que se producen por la dinámica mercantil y espacial. Es claro que las iniciativas descentralizadoras de un gobierno en turno no necesariamente buscan como objetivo inmediato reequilibrar el desarrollo, ni se puede pensar que sea factible en una economía de mercado poder inducir, a partir de este tipo de políticas, el flujo de inversiones y distribución. Además, en muchos casos, la descentralización en sí misma puede generar mayores desequilibrios, al menos si no va acompañada de políticas compensatorias importantes que a nivel central mantengan la idea de un equilibrio regional (Cabrero, 1998b: 115)

Al respecto, De Mattos (1989a: 125) es mucho más enfático al advertir que no parece sensato sostener que una reforma de carácter *político-administrativo* por sí sola, sea capaz de modificar el tipo de sociedad que se implanta.

2.4.2 La descentralización como desconcentración administrativa

La mayoría de los teóricos interesados en el análisis de este tema insisten en la necesidad de establecer una diferencia entre descentralización y desconcentración argumentando que, mientras la primera está vinculada a procesos políticos, la segunda lo está a elementos de corte administrativo; y pese a lo aparentemente claro de dicha

diferencia, en no pocas ocasiones los derroteros que se les asignan se cruzan en más de una dirección.

Uno de los elementos que marcan la diferencia entre ambos procesos es el ‘carácter jurídico’ de la descentralización (Boisier 1987 y 1991); el cual se refiere al traspaso de funciones a entes dotados de una *personalidad jurídica* distinta de aquella que previamente era responsable de la producción y prestación de bienes y/o servicios; es decir, organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Razón que, además, hace necesario contar con un *presupuesto propio* para la ejecución de las funciones que le fueron delegadas y, además, tener normas propias de funcionamiento.

Desde esta perspectiva, en tanto la desconcentración no implica el traspaso de funciones a una personalidad jurídica independiente –con presupuesto propio y normas de funcionamiento específicas– entonces no puede ser considerada como una forma de descentralización; pues desde la perspectiva el derecho administrativo en México, la desconcentración es:

Traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones, llevado a efecto por la vía legislativa. Es una forma de organización administrativa que se sitúa entre la centralización y la descentralización. Es la competencia decisoria que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional; mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central que les transfirió dicha facultad de decisión [...] La diferencia entre la descentralización y la desconcentración administrativa radica en que la primera no está sujeta a un control jerárquico; los órganos descentralizados están sujetos a controles especiales, pero no al de jerarquía, están dotados de personalidad jurídica y tienen patrimonio propio, mientras que los órganos desconcentrados están incluidos dentro del presupuesto general de la dependencia y, aún cuando puedan tener asignaciones particulares, carecen de presupuesto independiente y no tienen personalidad jurídica propia ni están investidos de autonomía orgánica (Martínez Silva, 1978: 386-387)

En este mismo sentido, Acosta (1993: 413-414) señala que si bien la desconcentración se identifica con unidades que forman parte de la administración pública federal que trasladan sus servicios territorial o periféricamente; en el derecho administrativo mexicano no existe una precisión estricta teórica ni legislativa. Aunque, generalmente, hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes, jerárquicamente, de otros órganos.

Boisier (1991) agrega que el término *deslocalización* –que también es comúnmente asociado al de desconcentración– marca una diferencia en tanto se refiere

al acto de ‘trasladar’ de un lugar a otro del territorio actividades productivas, de servicios o de administración; con lo que nada cambia desde el punto de vista decisional, pues sólo se modifica el ‘lugar de localización’. Lo mismo sucede con la *delegación*, que consiste en la transferencia del ejercicio de competencias, funciones o autoridad, expresamente autorizadas y por el tiempo que determine el cuerpo legal. En otras palabras, para que la desconcentración, la deslocalización y la delegación pudieran entenderse como formas de descentralización, sería necesario que los organismos a los que se transfieren funciones cuenten con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento específicas.³¹

Cabrero y Mejía advierten que la descentralización y la desconcentración se contraponen en tanto ésta se refiere a la transferencia de oficinas u órganos administrativos en un ámbito territorial, la cual también ha sido denominada descentralización burocrática y cuenta con los siguientes rasgos: forma parte de una misma personalidad jurídica; está subordinada a una organización central; posee control jerárquico y poder disciplinario; tiene competencia limitada y poder de decisión (Cabrero y Mejía, 1998: 75).

La diferencia jurídica entre descentralización y desconcentración es importante; sobre todo porque si bien en ambos casos se remite a una transferencia de funciones, lo que las hace distintas es el carácter ‘autónomo o no’ del ámbito que recibe dichas atribuciones. Es decir, si dicho traslado no implica subordinación jerárquica a una administración central se habla de descentralización. Pero si dicho traslado implica decisiones sometidas a una autoridad superior que regula, norma y establece límites decisionales —e incluso en algún momento puede revocar las prerrogativas otorgadas— entonces se habla de desconcentración. En la desconcentración, por tanto, sólo se experimenta una modificación funcional, dado que se trata de un reconocimiento de competencias —específicas y delimitadas— al ente descentralizado. Bajo esta lectura, muchos de los procesos de descentralización que se llevan a cabo en América Latina

³¹ Dado que a juicio de Boisier (1987 y 1991) la dualidad de personas jurídicas es lo fundamental en materia de descentralización, la privatización sí es una forma de descentralización. Es en este punto donde la ruta que transita a la descentralización desde una taxonomía gestional, en su dimensión de desconcentración administrativa, se bifurca y nos remite a la dimensión privatizadora de la taxonomía proyectual anteriormente anotada.

desde mediados de la década de los años ochenta serían, finalmente, procesos de desconcentración.

Es posible encontrar algunas explicaciones más laxas en torno a la diferencia entre descentralización y desconcentración. Por ejemplo, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de Venezuela define descentralización como “la transferencia de competencias y funciones desde el gobierno central hacia los gobiernos estatales y municipales”, mientras que la desconcentración la consideran como “un proceso complementario al anterior, supone delegar poder de decisión de organismos nacionales en dependencias de los mismos, ubicadas en las regiones, los estados y los municipios. Sus fines son semejantes a los que procura la descentralización, pero referidos a las funciones que deben ser ejercidas por el poder central” (citado en Nolte, 1991b, 75). Partiendo de esta definición, la diferencia entre descentralización y desconcentración no es tan clara y, en todo caso, termina haciendo referencia a diferentes fases del mismo proceso.

En el extremo de esta postura, se encuentran aquellos para quienes la desconcentración es, en efecto, una forma de descentralización. Desde esta perspectiva, se entiende la desconcentración como el traslado de autoridad o responsabilidades administrativas a ámbitos menores del gobierno central, ya sean ministerios o agencias. Se trata, en general, de un cambio de funciones antes controladas desde las agencias centrales hacia ámbitos administrativos ubicados fuera de la capital. Los partidarios de esta postura aseguran que la desconcentración ha sido una de las formas más frecuentes que ha tomado el proceso de descentralización, sobre todo en los países ‘en desarrollo’ desde los inicios de la década de los años setenta (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 14-19). No obstante, esta postura advierte a la desconcentración como algo más que una mera reorganización, en tanto implica ciertas atribuciones que permiten a los agentes planear y llevar a cabo programas y proyectos particulares e, incluso, ajustar algunos criterios emanados del nivel central según las condiciones de cada ámbito local; pero siempre dentro de las directrices establecidas por la agencia o ministerio central. En síntesis, la particularidad de la desconcentración así entendida es la transferencia de ciertas funciones específicas pero donde, en estricto sentido, se sigue dependiendo de la estructura del gobierno central.

En cambio, para otros analistas la relación entre descentralización y desconcentración es un asunto de 'grado de profundidad'. Es decir, al reconocer a la desconcentración como una forma de descentralización de corte administrativo se admite que éste es el tipo de descentralización más débil, y quizá por ello el más difundido y relativamente el más fácil de ejecutar. A decir de Rodríguez (1999: 39-40) la desconcentración es el primer paso que dan los gobiernos altamente centralizados que buscan descentralizar sus funciones, con la intención de mantener el control político central. Y si bien la desconcentración —al igual que la delegación— implican cierta transferencia de funciones, éstas permanecen bajo la supervisión y control de la organización central; por lo tanto la diferencia entre la descentralización y la desconcentración es de grado pues mientras la primera supone un otorgamiento de autonomía la segunda no lo hace.

Desde esta perspectiva, la desconcentración es la transferencia de funciones, poderes y recursos de una oficina central (federal) a las oficinas estatales o provinciales de las mismas dependencias. Donde el centro realiza funciones normativas, de supervisión y control, de programación, presupuesto y de coordinación de operaciones regionales; mientras que los estados son responsables de la operación de servicios y programas y de la programación específica de la utilización de recursos en la dependencia estatal, pero la autoridad final reside en el centro (Rodríguez, 1999: 42).

Si las iniciativas descentralizadoras se caracterizan por estar orientadas hacia el interior del aparato gubernamental y buscan principalmente la delegación de funciones administrativas a niveles inferiores o regionales de los mismos organismos, entonces se habla de una desconcentración administrativa. Pero cuando se trata de iniciativas orientadas a la cesión de atribuciones plenas en decisión y recursos a otros ámbitos de gobierno con una autonomía relativamente alta de la central a otras dependencias de gobierno con autoridad propia, se habla de un nivel de descentralización gubernamental (véase Cabrero, 1998a: 41).³²

³² Incluso, Cabrero (1998a: 41) agrega que en el caso de iniciativas cuyo último fin es la cesión de espacios de decisión a ONG o a agrupaciones de la sociedad civil, se podría hablar de un nivel de descentralización hacia la sociedad civil.

Independientemente de las mayores o menores diferencias que se puedan establecer entre ambos procesos ¿en qué momento se define la aplicación de una u otra y bajo qué argumentos?

A decir de Cabrero (1998a) ello dependerá, en gran medida, del *origen del impulso descentralizador*. Es decir, si este proceso inicia como un impulso estatal central se tratará de políticas en las que el ritmo y modalidad estarán ligados a la desconcentración; situación en la que se buscará mayor eficiencia del aparato administrativo, agilidad de respuesta, clarificación de ámbitos de competencia para evitar traslapes, duplicidades, lentitud e ineficiencia. Pero, si las estrategias de descentralización se generan como respuesta a demandas de la sociedad o gobiernos locales y regionales que exigen autonomía de decisión y participación en el diseño, implantación y evaluación de políticas, será más probable detectar tendencias a una descentralización ya sea gubernamental o hacia la sociedad civil; orientadas ya sea a mejorar la organización gubernamental y a equilibrar la acción estatal, o bien a involucrar a la sociedad civil en la definición de políticas. Todo ello dependerá también de los diversos escenarios en que se desarrollen las tendencias descritas y que pueden oscilar entre la mayor y menor participación de la sociedad y el mayor o menor interés del gobierno.

La desconcentración administrativa ha sido una estrategia bastante recurrida en los proyectos de descentralización sectorial emprendidos en diversos países de América Latina, particularmente, en los casos de salud y educación. Aunque las unidades a las que se transfieren las responsabilidades administrativas son variables pues en ciertos casos es a los municipios (como sucede en Brasil y Colombia), en otros a las entidades o provincias (como en México y Argentina) y en algunos casos se han creado regiones, delegaciones o coordinaciones específicas (como en Perú y Bolivia).³³

Lo cierto es que esta tendencia ha encontrado tanto posturas a favor como en contra, según señala Nolte (1991b, 81), los críticos de la desconcentración administrativa de los servicios de salud y educación argumentan que las entidades

³³ Hay algunos países donde no existe una tradición fuerte de federalismo, tal es el caso de Uruguay, donde si bien el tema de la descentralización ha empezado a generar una producción académica muy amplia; en la práctica política no se han emprendido reformas decisivas en materia de descentralización sino hasta finales de la década de los años noventa (Nolte, 1991b: 84).

descentralizadas no están dotadas de suficientes recursos y que por eso se debe temer un empeoramiento de los servicios prestados y una profundización de diferencias y desequilibrios locales; que el verdadero objetivo de la desconcentración consiste en desviar las críticas apuntadas al gobierno central hacia los gobiernos locales y regionales, por la mala calidad de los servicios públicos, atomizando de esta manera la protesta social. Por su parte, los defensores del proyecto postulan que gracias a la desconcentración de los sectores de salud y educación se puede lograr una mayor eficacia y calidad en los servicios públicos que se otorgan a la población.³⁴

Al parecer existe consenso en que, desde una perspectiva neoliberal, la descentralización administrativa se instrumenta con la expectativa de que se reduzca la excesiva carga administrativa, así como la indiferencia y retrasos que genera un sistema altamente burocratizado. Se parte del supuesto de que un gobierno que funciona bajo parámetros descentralizados será más efectivo y eficiente que uno centralizado:

Generalmente se expresa la esperanza de que con la descentralización se reduzcan el sobrepeso y la congestión en los canales de administración y comunicación. (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 9).

Aun así, no existe evidencia concreta respecto a la simplificación administrativa que implica una desconcentración de funciones. Quizá por el contrario, la duplicidad pareciera ser la constante en estos procesos, ya que si bien la delegación de funciones implica una transferencia de autoridad y, por ende, de responsabilidades “siempre está presente la posibilidad de que el superior aparezca y recupere las funciones delegadas” (Rodríguez, 1999: 42).

Esto es así porque, bajo las estructuras desconcentradas, el centro continúa detentando la autoridad ya que provee orientación normativa, planes y controles; se encarga de la evaluación de las actividades de la unidad desconcentrada; también tiene facultades para revisar o anular en cualquier momento las resoluciones tomadas por la unidad subordinada. De esta forma, aunque la unidad desconcentrada tenga cierta

³⁴ Por ejemplo, en el caso de Bolivia la desconcentración de servicios públicos ha encontrado tales resistencias que incluso se ha optado por aplazar el proyecto; en el caso de Colombia también se registran fuertes críticas de quienes ven en la reforma municipal una modernización del Estado en la gestión administrativa y fiscal y no una autonomía regional y municipal (Moreno, 1988 citado en Nolte, 1991b: 82).

autonomía, las líneas jerárquicas que los unen al centro no se rompen ni se debilitan sustancialmente.

Por ejemplo, como señala De Mattos (1989a: 125) la multiplicación de instancias decisorias puede contribuir a acentuar la fragmentación del poder y los problemas de gobernabilidad en los respectivos sistemas nacionales; esto puede ser funcional a los procesos de reestructuración mundial del capitalismo, pero desfavorable a una eficaz gestión pública nacional.

Como se advierte, independientemente de que la desconcentración administrativa sea considerada o no una forma, tipo o grado de descentralización, lo cierto es que se enfrenta a un serio obstáculo por lo que toca a las competencias financieras, pero sobre todo al poder de decisión que se le asigna. Esta situación nos remite a otras categorías taxonómicas de la descentralización, como puede ser la relacionada con la distribución del poder o bien a la relacionada con la transferencia de competencias financieras.

2.4.3 La descentralización como delegación de responsabilidades

Otra modalidad de la descentralización dentro de la taxonomía gestional, es aquella que da cuenta de la descentralización como delegación de responsabilidades. Esta figura se encuentra estrechamente relacionada con la postura que advierte en la descentralización una desconcentración de funciones administrativas, pero con algunas variantes que se vinculan a las instancias que son creadas para que asuman las responsabilidades delegadas.

Por ejemplo, a decir de Rondinelli, Nellis y Cheema (1983: 19), la delegación implica “transferencia de responsabilidades administrativas para funciones específicamente definidas, hacia organizaciones que se encuentran fuera de la estructura regular burocrática, y que sólo son controladas de forma indirecta por el gobierno central”. La delegación implica, por tanto, la transferencia de obligaciones y funciones de una autoridad soberana a un agente específico. Sin embargo, a pesar de otorgar una amplia discrecionalidad en torno a las funciones delegadas, la autoridad soberana conserva para sí el control y la responsabilidad general.

También ocurre la delegación cuando se asigna a organismos paraestatales cierta responsabilidad por la ejecución de programas o por el mantenimiento de las inversiones sectoriales, sobre todo en los sectores de energéticos y de comunicaciones y transportes (Silverman, 1992 citado en Rodríguez, 1999).

En términos generales, se asume que la delegación permite una mayor autonomía en tanto libera a los organismos centrales de cargas económicas que dificultan el trabajo administrativo central; además, permite disminuir los controles burocráticos centralizados. De esta forma, se delegan responsabilidades a corporaciones públicas, agencias de desarrollo regional, autoridades con funciones especiales y una gran variedad de organismos paraestatales, bajo el supuesto de que esta forma de organización permitirá una estructura administrativa mucho más eficaz (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983).

La delegación se puede definir como una forma de descentralización funcional, en tanto implica crear empresas y corporaciones públicas que puedan suministrar servicios en una forma más eficaz y eficiente que las burocracias centrales; y que, al mismo tiempo, ofrece un mecanismo para la expansión de servicios que requieran grandes inversiones de capital (Oates, 1990 citado en Rodríguez, 1999). En este mismo sentido, Nolte (1991b: 77) señala que la delegación podría entenderse como un mecanismo o instrumento para descentralizar funciones y/o servicios del Estado; donde, por ejemplo, el gobierno central podría delegar a entidades administrativas subordinadas tareas o funciones de sectores particulares como salud, educación, seguridad social, vivienda, entre otros.

En algunos países se ha recurrido a la delegación como un mecanismo para combatir la ineficiencia de los gobiernos altamente burocratizados; en otros casos, se advierte como un mecanismo para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos. Algunos otros países han utilizado la delegación como un medio para hacer más eficiente el control público. Particularmente en América Latina, según apuntan Rondinelli, Nellis y Cheema (1983: 21), los gobiernos han delegado una amplia gama de funciones a autoridades públicas; y como ejemplo de ello señalan a las empresas paraestatales que fueron extensivas en algún tiempo en México, y a los organismos descentralizados, como aquellos encargados de la provisión de servicios sociales (como salud, educación y

seguridad social) facultados con personalidad jurídica y patrimonios propios, pero que siguen las directrices del gobierno federal mexicano.³⁵

El problema es que la delegación se advierte como una modalidad muy frágil como para sostener una política de descentralización eficaz; sobre todo por la escasa delimitación de las funciones del organismo al que se le delegan las funciones, lo cual no sólo genera duplicidad de acciones sino también algunos vacíos de funciones. De hecho, a decir de Pachano (1991) —quien analiza la delegación de funciones del poder ejecutivo en el sistema político-administrativo en el Ecuador— la delegación provoca problemas no solamente en materia de la eficacia de la administración sino, sobre todo, en los mecanismos de adecuación entre la sociedad y las instituciones.

Se trata de una herencia que viene del pasado colonial y no democrático, en que el gobierno central debía, necesariamente, establecer un control en todos los ámbitos territoriales y ofrecer mecanismos de participación para los grupos dominantes locales. En estos términos, la estructura de delegación es un elemento de negación de la democracia, en cuanto se sobrepone a la representación ciudadana (Pachano, 1991: 194).

Toda delegación de competencias implica un gobierno central fortalecido que decide transferir la operación de facultades, programas e incluso recursos; pero manteniendo el control a través de evaluaciones, informes o marcos generales de actuación. La nula participación de los gobiernos subnacionales en el diseño de las orientaciones y decisiones de la delegación de funciones, implica que su papel se restringe a la operación de programas diseñados centralmente, sin tener injerencia en el orden presupuestal, jurídico o político que dicha delegación significa para las finanzas o capacidades de los organismos que reciben las funciones delegadas.

Se trata, en suma, de la delegación de programas, funciones o ejercicio de recursos sujetos a una gran discrecionalidad del gobierno federal. La ruta que transita por esta peculiar taxonomía de la descentralización, nos conduce muy cerca de los caminos ‘centralizados’.

³⁵ De igual forma, Rondinelli, Nellis y Cheema (1983) hacen referencia a los procesos de delegación de funciones en Brasil, India y Taiwan; y en todos los casos destacan la importancia de esta forma de descentralización en la ejecución de programas que inciden directamente en acciones que contribuyen al desarrollo.

2.4.4 La descentralización como transferencia de competencias financieras

Advertir a la descentralización como un problema relacionado con la transferencia de competencias financieras ubica la discusión en el ámbito económico, sin alejarnos demasiado de la preocupación estrictamente funcional del proceso. Y es que la descentralización obliga a replantear la relación entre organizaciones centrales de planificación, oficinas ministeriales vinculadas a la ejecución de políticas y programas, los municipios y comunidades; ya que una de las principales demandas ante los procesos de descentralización es el flujo efectivo de los recursos que permitan ejecutar las funciones transferidas.

[...] los recursos no pueden quedar atascados en los organismos ejecutantes sino que deben llegar a la comunidad para que ésta pueda optimizar su uso mediante la participación social (Hopenhayn, 1998 citado en Boisier, 1991: 29).

Pero ¿Cuál es la justificación normativa de este tipo de acciones? ¿Bajo qué criterios se realizan las transferencias de recursos? Y, sobre todo, ¿Cómo y de qué manera dichos recursos se transfieren a los entes descentralizados? ¿Se trata tan sólo de transferir el gasto o también los ingresos fiscales?

Desde la perspectiva fiscal, dos son los elementos que es preciso tomar en consideración: los ingresos y los egresos. Al hablar de ingresos se hace referencia a dos elementos: el esfuerzo recaudatorio y la capacidad tributaria de cada jurisdicción político administrativa; mientras que, al hablar de egresos, se hace referencia al gasto de los recursos recaudados.

Bajo un sistema federal, cada jurisdicción tiene derecho a recaudar cierto tipo de impuestos. El gobierno federal tiene potestades sobre las principales y más amplias bases recaudatorias; mientras que las entidades y municipios tienen bases recaudatorias muy reducidas y, generalmente, mal explotadas.³⁶ Se advierte así una alta centralización de potestades tributarias. En México, por ejemplo, 96% de la recaudación es controlada

³⁶ En México, la recaudación federal participable está constituida, principalmente, por el Impuesto al Valor Agregado (IVA); el Impuesto sobre la Renta (ISR) y los Impuestos especiales sobre Producción y Servicios. Por su parte, los estados recaudan impuestos sobre nóminas, espectáculos públicos y algunos de compra-venta; mientras que los principales ingresos de los municipios se restringen al impuesto predial y servicios como agua potable y drenaje, entre otros.

por el gobierno federal mientras que los estados y municipios sólo captan el 4% (véase Merino, 2002).

Las razones que justifican la centralización en materia de esfuerzos recaudatorios argumentan la necesidad de mantener un criterio de eficiencia en los ingresos. Es decir, estas posturas insisten en la conveniencia de que sea el gobierno federal el directamente encargado de la recaudación de las fuentes de mayor potencial distributivo, pues consideran que una profunda descentralización en este rubro implicaría que las entidades y municipios pudieran determinar sus propias estructuras impositivas –e incluso sus propias bases de contribución– lo cual, además de exacerbar las desigualdades regionales, podría generar distorsiones en el mercado interno. Asimismo, es preciso tener presente que, al incrementarse las potestades tributarias de los estados y municipios, el gobierno federal perdería el manejo de la política fiscal para absorber choques exógenos en la economía; y dado que la estabilidad macroeconómica de los países menos desarrollados requiere, en diversas ocasiones, cambios drásticos en las finanzas públicas, el mantener esta potestad en el ámbito federal permite aplicar más fácilmente políticas estabilizadoras (Díaz, 2002: 398 y Hernández Trillo, 2000).

Si bien los estados y municipios tienen ciertas competencias de recaudación fiscal, en la práctica sólo algunas jurisdicciones (situadas por lo general en las zonas metropolitanas o en centros urbanos importantes) tienen capacidad de generar ingresos por un monto significativo; la gran mayoría, en cambio, obtiene rentas precarias por estas fuentes. De ahí que el gasto derivado de la prestación de bienes y servicios tenga que ser financiado, casi en su totalidad, por el gobierno federal. Ello da lugar a una fuerte dependencia económica con respecto al poder central.

Por lo que toca al gasto, los gobiernos subnacionales dependen de las transferencias y participaciones financieras que el gobierno federal les concede. Donde, además, el gobierno federal se involucra en diversas funciones que, en estricto sentido, deberían ser responsabilidad de los estados o municipios; donde las entidades cuentan con funciones residuales pues la mayoría de sus tareas son ‘concurrentes’ y se caracterizan por la falta de claridad en la definición de responsabilidades además de

que, en no pocas ocasiones, los programas de gasto bipartito generan compromisos que les restan autonomía.³⁷

Entre las justificaciones para mantener centralizado el gasto se mencionan los beneficios indirectos que se generan entre ámbitos jurisdiccionales, la armonización del gasto y a la equidad federal. Mientras que los argumentos que promueven la descentralización de este rubro señalan, por ejemplo, la reducción de costos en la provisión de bienes y servicios por concepto de menores gastos administrativos y la optimización de los volúmenes ofrecidos; así como favorecer la responsabilidad fiscal de los niveles locales de gobierno, lo que se traduce en la capacidad de los gobiernos locales para obtener ingresos que puedan cubrir su gasto público (Díaz, 2002: 396-397).

Así, el objetivo de la descentralización del gasto es encontrar la estructura más eficiente de la producción o generación de bienes y servicios públicos, identificando las actividades a ser descentralizadas. En otras palabras, el objetivo final es elevar la calidad del gasto que realiza el sector público (Chávez Presa y Hernández Trillo 1996: 476)

Por ello, la literatura en torno al federalismo fiscal sostiene que, en términos generales, las estructuras descentralizadas suponen mayor eficiencia y equidad que las centralizadas, a condición de que de esta última se conserven algunos rasgos.³⁸ El federalismo fiscal plantea el establecimiento de una combinación entre centralización y descentralización en la asignación de competencias financieras entre los diferentes órdenes de gobierno; donde el ámbito federal conserva el control de las responsabilidades que por su naturaleza nacional rebasan el ámbito local o regional, además de mantener la eficiencia del mercado interno y la equidad distributiva en el

³⁷ Acerca de la ambigüedad en las llamadas 'facultades concurrentes' González Schmal (1955) señala que si bien se refieren a las tareas que se ejercen simultáneamente por la federación y los estados, diversos ordenamientos legales impiden esa función porque, dentro de cada materia, hay zonas reservadas exclusivamente al ámbito federal; lo cual es una contradicción muy desafortunada para la concreción del federalismo.

³⁸ En la teoría del federalismo fiscal las ventajas en eficiencia que derivan de la descentralización de la actividad pública suelen demostrarse mediante el 'teorema de la descentralización' que sostiene que en iguales condiciones de costo, nunca será más eficiente el suministro colectivo de un bien mediante formas centralizadas; pues mientras éstas ofrecen la misma cantidad de un bien a todos los ciudadanos, el suministro descentralizado —mediante jurisdicciones geográficas separadas y distintas— parece que hace posible la oferta en cada jurisdicción de niveles distintos del bien, permitiendo así un mayor ajuste entre las cantidades suministradas y preferencias individuales (véase Oates, 1977)

país. En tanto, las entidades deben ser responsables por el suministro de bienes y servicios de naturaleza local o estatal y de compartir la responsabilidad de la distribución. En otras palabras, se busca descentralizar el gasto mediante una asignación ‘más eficiente’ de los recursos, pero conservando la centralización de la recaudación fiscal.³⁹

Bajo esta peculiar combinación, la tarea del federalismo fiscal es determinar el nivel óptimo de descentralización fiscal mediante una asignación ‘adecuada’ de competencias en los diversos ámbitos de gobierno. Desde esta perspectiva, el federalismo fiscal se traduce en un proceso legal, administrativo y político orientado a revertir las desventajas de la centralización para mejorar la eficiencia y equidad tanto en el ámbito macroeconómico como en el microeconómico institucional.

Un programa de federalismo fiscal implica, primero, definir las responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno. Segundo, el federalismo fiscal conlleva a determinar un esquema apropiado de obtención de recursos para la producción o generación de los bienes y servicios públicos y, tercero, consiste en una programación adecuada del gasto de manera que dicha producción sea efectiva y atienda a la vez necesidades presentes y futuras de las localidades (Oates, 1977: 35).

El problema es que la asignación de participaciones federales y de la inversión pública termina funcionando, paradójicamente, como elementos centralizadores y a la vez reforzadores de desequilibrios regionales. De modo que si bien la descentralización fiscal puede resolver algunos problemas, también puede originar otros, sobre todo en el ámbito macroeconómico. Pues quizá, como menciona Díaz (2002: 393), aunque las potencialidades del federalismo fiscal son compatibles con el diseño de los gobiernos federales, diversos factores institucionales (como juicios de valor, la propia estructura política y social de cada país) hacen muy difícil la estandarización de estos beneficios a cualquier sociedad, por lo que el grado óptimo de descentralización en un determinado país puede ser inadecuado para otro y viceversa.

³⁹ Fiel a estos principios, la descentralización fiscal que se ha emprendido en México, entre 1995 y 2000, se ha orientado —casi exclusivamente— al gasto; y si bien ello ha permitido a los estados y municipios una mayor ejecución del gasto, es sólo eso, ‘mayor ejecución’ pues gran parte de las transferencias son condicionadas. Por lo que toca al asunto de los ingresos, entre 1992 y 1997, los estados y municipios han mantenido la misma base de recaudación fiscal, no obstante las medidas que supuestamente permitirían ampliar sus ingresos; ello se debe a una ausencia de nuevas fuentes tributarias y a la debilidad de los sistemas estatales y municipales de recaudación y administración (Hernández Trillo, 2000).

En la práctica, los gobiernos centrales desempeñan una función directa mucho más extensa de la aquí mencionada —aun en los casos donde la asignación de funciones se define constitucionalmente— y se suelen encargar directamente de la prestación de servicios que, en teoría, deberían estar bajo el control de los gobiernos estatales y municipales (la práctica más generalizada al respecto es la transferencia de funciones de salud y educación que antes eran exclusivas del poder central). Esta situación se debe, en gran medida, a que se considera que los gobiernos subnacionales son incapaces de asumir la delegación de responsabilidades en la operación y mantenimiento de los servicios locales; así como por la idea de que una mayor participación de los gobiernos subnacionales podría generar problemas de ineficiencia administrativa.

La asignación del ingreso y gasto en un sistema federal se define a partir de transferencias financieras intergubernamentales —que el ámbito federal otorga a los ámbitos subnacionales— y que se clasifican en dos tipos: *condicionadas e incondicionadas*. En las primeras, el otorgamiento establece los fines para los que el receptor tiene que utilizar los fondos (éstos son los que comúnmente se denominan ‘recursos etiquetados’); en cambio, en la segunda no existen especificaciones, lo que permite que el gobierno que recibe los recursos pueda darles el uso que considere más adecuado, de acuerdo con las prioridades que él mismo defina. (Díaz, 2002: 399-400).

La sugerencia del Banco Mundial (en lo sucesivo BM) es que la distribución intergubernamental de fuentes de financiamiento contemple instrumentos que permitan balancear la gestión fiscal de cada ámbito de gobierno, que atenúen los inevitables desequilibrios económicos y sociales entre las regiones, que incentiven la rendición de cuentas de las autoridades públicas y que estimulen la apertura de canales institucionales para la participación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones colectivas. Todo ello en un marco de respeto a la autonomía relativa de cada orden de gobierno, pero sin sacrificar la coordinación de los esfuerzos de todas las partes en la búsqueda de un mayor desarrollo (BM, BID y PNUD, 1999, 91).

La crítica a esta postura es que se concentra en los actores y programas gubernamentales y le da poca importancia al papel de la sociedad civil en la descentralización. Además de que enfatiza los modelos de optimización y no toma en

consideración las variables políticas y sociales que, la mayoría de las veces, explican las restricciones y resultados de las iniciativas de descentralización (Pineda, 1996: 380).

Por ejemplo, el sistema federal de participaciones vigente en México tiene su antecedente en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que se creó en 1980 como un mecanismo para la organización y disciplina del sistema fiscal, con la finalidad de contribuir a la asignación equitativa de las tributaciones fiscales.⁴⁰ A partir de este ordenamiento, las entidades fueron facultadas para recibir un cierto porcentaje de la recaudación total de impuestos federales, a cambio de suscribir un convenio en el que se comprometen a distribuir, por lo menos, 22.1% de esos fondos entre sus municipios (Rodríguez, 1999: 183).

Antes de 1990 las participaciones federales se distribuían a través de tres fondos: a) el Fondo General de Participaciones (FGP) integrado con 13% de la recaudación federal anual, distribuido entre los estados en función de su contribución a la recaudación federal; b) el Fondo Financiero Complementario (FFC) distribuido entre los estados más pobres como una compensación fiscal dada su menor contribución a la recaudación federal; y c) el Fondo de Fomento Municipal (FFM) integrado con 1% del impuesto adicional a la exportación de petróleo y gas natural distribuido exclusivamente entre municipios (Rodríguez, 1999: 183-184).

Este sistema fue modificado en 1990, mediante la integración de los dos primeros fondos en uno solo (el FGP); de esta forma, la base del monto otorgado a los estados y municipios ya no estaría en función el esfuerzo recaudatorio, sino del factor poblacional.⁴¹ Adicionalmente, en 1995 tras una revisión de la Ley de Coordinación Fiscal

⁴⁰ El SNCF es el resultado de diversos convenios realizados entre federación y estados en un intento por centralizar, homologar y fortalecer el sistema recaudatorio. La ejecución de estos convenios ha uniformado gravámenes, eliminando la doble y triple tributación y mejorando ampliamente las relaciones técnicas y administrativas entre los distintos órdenes de gobierno en el cobro y aplicación de los tributos. En años recientes, ha aparecido un nuevo objetivo: establecer un sistema más equitativo de redistribución hacia estados y municipios (Aguilar, 1996: 119).

⁴¹ La asignación del gasto federal a partir del esfuerzo recaudatorio funcionaba como estímulo a los estados y municipios que realizaban esfuerzos para hacer más eficiente su sistema de recaudación fiscal; pero el problema era que los estados y municipios más pobres recibían menos participaciones federales dado que, generalmente, tienen bases tributarias menores y sistemas de recaudación menos eficientes. Definir, a partir de 1990, la asignación del gasto federal a partir del factor poblacional permitió ampliar el monto otorgado a los estados más pobres, pero provocó una fricción entre los estados más ricos del norte del país que se sintieron castigados por ser más prósperos económicamente y más eficientes en la recaudación de impuestos (véase Rodríguez, 1999: 180-227).

(LCF) se generaron tres cambios sustanciales; a) el FGP se incrementó de 18.5% a 20%;⁴² b) se crearon nuevas oportunidades para que las entidades recaudaran impuestos e ingresos propios;⁴³ y c) se revisó la asignación del FFM, de modo que los estados y municipios que opten por obtener estas recaudaciones mediante ‘derechos’ renuncian a recibirlas como participaciones (Rodríguez, 1999; Hernández Trillo, 2000 y Aguilar, 1996).

Existe un ámbito escasamente normado que se relaciona con la asignación de fondos a partir de negociaciones, así como los fondos por compensación; esta práctica incrementa sustancialmente los niveles de incertidumbre de los ámbitos subnacionales, toda vez que dependen de las buenas o malas relaciones que cada estado o municipio mantenga con la federación. Se incluyen aquí el Programa Normal del presupuesto federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que se divide en ‘ramos’ o líneas presupuestarias y que corresponden a programas específicos de inversión o gasto.

Posteriormente, con el argumento de consolidar un ‘nuevo federalismo fiscal’, a partir de 1998 se modificaron las transferencias de recursos a los estados y municipios. En estricto sentido, no se trató de un incremento en las participaciones asignadas, sino de la creación de una nueva categoría de transferencia denominada ‘aportaciones federales’ sobre la cual, paradójicamente, el gobierno federal tiene mayor control. Ambas categorías representan en conjunto 24.4% de la recaudación federal participable que se otorga a las entidades. De ese monto, los estados tienen la obligación de distribuir 4.7% entre sus municipios como aportación federal (Rodríguez, 1999).

De este modo —además de las participaciones otorgadas a estados y municipios— a partir de 1998 se crea el *ramo 33* que integra los fondos de aportaciones federales en beneficio de los gobiernos subnacionales, con cargo a recursos de la federación. Es decir, para distribuir recursos entre estados y municipios que antes ejercía el gobierno

⁴² Los recursos que los estados y municipios reciben por esa vía significan su fuente de ingresos más importante y, además, no son condicionados por lo que los pueden utilizar de acuerdo con las prioridades por ellos definidas.

⁴³ Se trató de acciones como la cesión de la recaudación del impuesto sobre la tenencia de automóviles y de automóviles nuevos (ISAN), y otras más controvertidas que, de hecho, no se instrumentaron como el impuesto al alcohol y al tabaco, o bien a través de añadir impuestos estatales a los federales ya existentes como la ocupación hotelera o las licencias automovilísticas.

federal.⁴⁴ Esta acción implicó que, para 1999, de cada peso que el gobierno federal gastó, los gobiernos subnacionales gastaron 31 centavos; cifra mayor a la de 1995, cuando los gobiernos subnacionales gastaban 15 centavos por cada peso federal. No obstante, gran parte de ese dinero sólo es ejecutado por los estados y municipios, ya que se trata, en su mayoría, de transferencias condicionadas; es decir, el gobierno federal entrega ese dinero previamente 'etiquetado' lo cual impide a los gobiernos subnacionales flexibilizar el gasto. Es por ello que algunos autores aseguran que este proceso, más que una descentralización, es una desconcentración fiscal.

Esto, a su vez, ha ocasionado que varios estados hayan tenido que incrementar su gasto para uniformizar el pago de salarios de empleados estatales con los federales, como lo es el caso en educación y salud, este tipo de transferencias lejos de aumentar la flexibilidad del gasto, en algunos estados, de hecho, la disminuyó de manera importante (Hernández, Trillo, 2000: 3).

Lamentablemente, como señala Cabrero (1998b), el SNCF no sólo no ha contribuido a disminuir las desigualdades regionales, por el contrario, ha mantenido e incluso profundizado los desequilibrios, generando así un alto nivel de centralismo.⁴⁵ En el mismo sentido, Aguilar (1996: 129) señala diversos inconvenientes del SNCF entre los que destacan: a) la fuerte dependencia que los estados y municipios tienen de las participaciones federales; b) las fallas en la forma que se distribuyen las participaciones; c) el recurrente déficit operacional de los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Lo anterior permite concluir que, a pesar de los diversos esfuerzos por consolidar el proceso de descentralización, el sistema político fiscal mexicano continúa fuertemente controlado por el gobierno federal; y si bien se percibe una mayor equidad en la distribución de los recursos, el financiamiento federal sigue siendo mayor al estatal; la asignación de inversiones federales a los estados además de variable es

⁴⁴ El ramo 33, según lo establece el artículo 25 de la LCF (reformado en diciembre de 1997) se constituye por distintos fondos de los cuales tres cuartas partes se destinan a salud y educación. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica con 63% (FAEB); Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud con 12% (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social con 10% (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal con 10% (Fortamun) y el Fondo de Aportaciones Múltiples con 3% (FAM). Además de otros dos fondos: el de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

⁴⁵ Como ejemplo del centralismo generado, Cabrero (1998b) señala que, en promedio, entre 1983 y 1993 el 60% de los ingresos de las entidades ha provenido de la federación.

arbitraria; y el sistema de participaciones de los estados a los municipios no es homogéneo ni transparente.

Quizá los obstáculos que se advierten en la ruta que transita a la descentralización desde la perspectiva fiscal son los que, en el caso de México, dan lugar al surgimiento de coaliciones como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) que pretende constituirse en una instancia legítima de interlocución con el gobierno federal para resolver los problemas que afectan a sus respectivas entidades, sobre todo por lo que toca a los aspectos financieros; un nudo más de los rizomas del laberinto de la descentralización que conecta los aspectos financieros con los políticos.⁴⁶

Actualmente, diversos países del mundo se adhieren a la descentralización fiscal con la esperanza de mejorar la provisión y el financiamiento, mediante mecanismos que permitan mayor participación y control de los distintos órdenes de gobierno. Pese a que, en el corto plazo, se generen tanto ganadores como perdedores y, sobre todo, se aumente la desigualdad territorial del gasto ¿Qué implicaciones tiene todo esto? Finalmente, mientras la descentralización no implique una autonomía financiera, pareciera que todo lo demás son sólo elementos que contribuyen a legitimar a los gobiernos en turno. Sin embargo, la autonomía financiera tiene dos caras: aquella que permite mayor equidad en la distribución del ingreso-gasto entre los órdenes de gobierno pero que, al mismo tiempo, genera problemas tanto en el mercado interno como en el manejo de las finanzas públicas nacionales y que se suma a la desigual capacidad recaudatoria de los gobiernos subnacionales

Y si bien queda claro que los gobiernos subnacionales no cuentan con recursos suficientes para cumplir con sus responsabilidades, y que sólo las transferencias no condicionadas les permitirían mayor flexibilidad en el gasto; también es preciso considerar que ello aumentaría los niveles de discrecionalidad que, generalmente, aumentan la corrupción. Al parecer, al hablar de autonomía fiscal nos enfrentamos a una de las dimensiones más complejas de la descentralización.

⁴⁶ La Conago se conformó oficialmente el 13 de julio de 2002 con 17 mandatarios del PRI, cinco del PRD y, posteriormente, se sumaron a este frente ocho gobernadores panistas. Se trata de una asociación civil de autoridades estatales que tiene como finalidad plantear modificaciones a la Ley de Coordinación de Fiscal para garantizar una distribución más equitativa del gasto federal (La Jornada, 14/7/01 y Reforma, 30/09/03).

2.5 Taxonomía territorial

La dimensión territorial de la descentralización nos remite a una de las modalidades de mayor interés desde el punto de vista del desarrollo regional o local; ya que, “estrictamente hablando, la descentralización se refiere a un modo de organización político-administrativa del territorio” (Arocena 1995: 68). Sobre todo, a partir del reconocimiento de que la descentralización territorial presupone el traspaso de poder decisonal a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción están constituidos por un territorio o localidad.

No obstante, si —como señala Boisier (1987: 140)— la característica básica de la descentralización implica “la existencia de dos personas jurídicas sin relación de dependencia”; entonces, la descentralización territorial lo sería sólo funcionalmente. Pues aunque insiste en el reconocimiento de competencias específicas o delimitadas en un sector de actividad a una instancia política administrativa que sí tiene personalidad jurídica propia, aún mantiene una relación de dependencia jerárquica tanto en la definición de su presupuesto como en la generación de sus autoridades.

Es decir, para que la descentralización territorial pudiera entenderse como un proceso no sólo funcional, sino también político, sería preciso que se reconozcan competencias a organismos políticos electos, no subordinados jerárquicamente al gobierno central y con un ámbito jurisdiccional en un territorio determinado.

Otras posturas definen a la descentralización como “una técnica de organización de un ente público que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de un poder político regulador y de la tutela administrativa” (Serra Rojas, 1981 citado en Cabrero y Mejía, 1998: 74).

La descentralización territorial sería, entonces, una forma de descentralización administrativa que consiste en un traslado de competencias y funciones administrativas del gobierno central a otras personas jurídicas. Donde la descentralización se caracteriza por la existencia de un estatuto legal, patrimonio 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 y posibilidad de crear desconcentración (véase Cabrero y Mejía, 1998).

Asimismo, se asegura que la meta general de la descentralización territorial es la búsqueda de un patrón de desarrollo más balanceado, que permita el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones públicas y privadas de los gobiernos subnacionales con menores niveles de desarrollo, para recaudar sus propios ingresos que les permitan adquirir y suministrar los servicios, las instalaciones y las actividades productivas requeridas por el desarrollo económico (Rodríguez, 1999: 39).

Al advertir a la descentralización en su dimensión territorial, resulta evidente la forma en que la prestación de bienes y servicios públicos se libera del centralismo que les caracteriza y, con ello, se potencia una mayor transferencia de recursos hacia los gobiernos subnacionales, se fomenta una reorganización de las instituciones de orden nacional y un incremento en las expectativas sobre los gobiernos subnacionales.

Independientemente de que la dimensión territorial de la descentralización mantenga mayores o menores niveles de dependencia con el centro dada la existencia de una personalidad jurídica independiente o no, es posible advertir distintas categorías de descentralización territorial. Por ejemplo: una regionalización de competencias desde el centro, que puede partir de entidades ya existentes (departamentos o estados) o crear otras nuevas (por ejemplo regiones) pero a partir de la lógica sectorial bajo la que tradicionalmente ha operado; o bien una municipalización, que apuesta al poder de dichas unidades territoriales como articuladoras de las políticas gubernamentales. Asimismo, se advierte una postura que pugna por la ‘devolución’ de poder a los ámbitos subnacionales ya sean estatales, municipales o incluso regionales.

No se trata de categorías excluyentes, es decir, los procesos de descentralización pueden incluir ámbitos territoriales municipales, estatales o regionales al mismo tiempo, en diferentes grados, o solamente uno; y son combinables también con cualquiera del resto de las categorías taxonómicas enunciadas hasta ahora. En ello radica el carácter rizomático de las diversas interpretaciones posibles de la descentralización.

2.5.1 La descentralización impulsada desde el gobierno central

El análisis desde esta perspectiva implica reconocer cuál es el actor social que impulsa los procesos de descentralización; cuestión que no es asunto de poca importancia pues, como señalan Cabrero y Mejía (1998: 69), de ello dependerán los mecanismos de política que se diseñen, de ahí que sea necesario preguntar ¿Es la descentralización una iniciativa estatal, originada en el centro, que busca crear condiciones propicias para la modernización, facilitando así el desarrollo? O ¿Se trata de una respuesta a las demandas y presiones ejercidas por el ámbito regional?

En el caso de que la descentralización sea impulsada desde el centro se tratará de un proceso inducido, situación en la que existirán diversas políticas estatales diseñadas para tal fin y ello llevará a analizar el grado y la forma en que dichas políticas han sido asumidas por los gobiernos subnacionales. Pero, en el caso de que la descentralización sea generada regional o localmente, se tratará de un proceso reactivo donde será preciso analizar la forma en que las iniciativas se transforman en demandas concretas al centro, y la capacidad del centro de procesar dichas demandas (véase Cabrero y Mejía, 1998 y Cabrero, 1996).

Si la descentralización es impulsada por el gobierno central, el proceso puede caer en un vacío formalista o, lo que es peor, puede transformarse en un ejercicio no democrático, sobre todo en aquellos casos en que no existe un receptor social y políticamente ‘adecuado’. Pero si el actor político que inicia el proceso es la región, las posibilidades del uso democrático del poder transferido son considerablemente mayores; aunque en este contexto nada se puede dar por establecido y mucho menos suponer que los procesos de descentralización encajen perfectamente en uno u otro extremo. Por el contrario, en la gran mayoría de los casos se encontrará una mezcla de ambos, sin que por ello deje de ser importante advertir cuál es la lógica dominante en el origen del impulso descentralizador.

Pareciera que la descentralización no es resultado de luchas democráticas territoriales que buscan con ello liberarse del autoritarismo del gobierno central y de su burocracia centralizada. Se trata de iniciativas del grupo de poder (Restrepo, 2001b y Boisier, 1991: 34). Lo anterior es particularmente evidente en el caso de México, cuyo proceso descentralizador se ha caracterizado por ser inducido desde el centro, donde

“las iniciativas y propuestas surgen desde el centro y es el mismo poder central el que ha gestado las formas, mecanismos y alcances del proceso” (Cabrero y Mejía, 1998: 70).

Pareciera entonces que nos enfrentamos a un enfoque en el que el gobierno central es el actor principal y las recomendaciones de política se refieren a lo que el gobierno central podría transferir a la periferia, con el propósito de aliviar el congestionamiento del centro y así alcanzar mayor efectividad de la acción gubernamental; donde los gobiernos subnacionales son sólo receptores de nuevas posibilidades y recursos que no siempre están en condiciones de asumir (al respecto véase Pineda, 1996).

Una de las coordenadas políticas de la descentralización consiste en que se da, generalmente, en un Estado centralista; donde la totalidad de las funciones públicas corresponde al gobierno central y éste toma la decisión de traspasarlas parcialmente a otras entidades. Pero, ¿cuáles son las razones que llevan a este traspaso de funciones públicas?

Esto nos remite a la disputa entre centralistas y descentralistas abordada con anterioridad, y de la cual interesa rescatar las críticas al alto grado de concentración existente en los países latinoamericanos que concluye con la recomendación de que los gobiernos subnacionales deben ser fortalecidos para lograr una red menos centralizada y, por ende, una distribución más equitativa de las responsabilidades gubernamentales. Ello ha llevado a los gobiernos de diversos países latinoamericanos a instrumentar mecanismos de descentralización que les permitan ser más eficientes y, además, ganar legitimidad.

El problema es que no todo lo que suele llamarse descentralización fortalece a los gobiernos subnacionales, con ello se advierte que hay varios tipos de descentralización, algunas de las cuales terminan fortaleciendo aún más el centralismo. Donde, además, la transferencia del poder no es algo que se ponga en la mesa de negociaciones, pues al parecer sólo las vertientes de privatización y devolución parecen ir en el sentido de la redistribución de poder y son, probablemente por ello, las posturas que más polémicas generan. Quizá por ello, resulta hasta cierto punto común escuchar referencias a la llamada ‘descentralización centralizada’; que, en términos generales,

hace referencia a una estrategia que, emanada del centro, busca incrementar la legitimidad sin ceder poder en esa maniobra.

A decir de Nolte (1991), la ‘descentralización centralizadora’ significa que el aumento de competencias político administrativas en el ámbito regional o departamental tiene como resultado una disminución de competencias políticas y de recursos públicos a libre disposición para las entidades políticas subnacionales; por lo que existe el riesgo de que las inversiones públicas se concentren en las capitales regionales. Rodríguez (1999) por su parte, refiere la idea de *centralizar descentralizando* para caracterizar la estrategia que el gobierno mexicano ha adoptado en diferentes formas y momentos para reivindicar el derecho de los gobiernos subnacionales —e incluso de las comunidades— de gozar una plena autonomía; aunque para ello tuvieran que fortalecer el centralismo y, en especial, el presidencialismo.⁴⁷

De esta forma, la descentralización impulsada desde el centro se conecta directamente con las taxonomías relativas a la desconcentración y delegación de competencias administrativas; las cuales, en términos generales, permiten fortalecer la centralización mediante la descentralización. Esta estrategia se realiza, generalmente, a través de la creación de sistemas alternativos a las burocracias centralizadas que no siempre encuentran contrapartes en los gobiernos subnacionales capaces de ser receptoras de las transferencias operadas. Lo anterior permite explicar que los cambios institucionales derivados de una descentralización operada desde el centro tengan escasos efectos en los ámbitos locales.

La lógica dominante en un sistema político-administrativo centralizado es definida por Arocena (1995: 75) como *vertical*. Es decir, el sistema se estructura sobre la base de sectores especializados en las distintas áreas del quehacer político-administrativo. La administración central se organiza a partir de ministerios o secretarías que funcionan cada uno según su racionalidad específica, extendiendo a lo

⁴⁷ En este sentido Rodríguez (1999: 271) agrega que mientras los presidentes De la Madrid y Salinas utilizaron la descentralización porque les resultaba políticamente conveniente y porque les permitía recuperar algo de la legitimidad perdida; Zedillo no pudo darse el lujo de elegir entre utilizarla o no, por lo que difundió ampliamente su proyecto de nuevo federalismo. Si De la Madrid y Salinas estaban en posibilidad de centralizar descentralizando, la realidad de Zedillo fue la de sobrevivir descentralizando.

largo y ancho del territorio nacional las acciones que le son propias; en el caso de los países con régimen federal esta lógica se reproduce dentro de cada estado o provincia.

Lo característico de un sistema centralizado es el dominio absoluto de este modo único de administrar la cosa pública, sin admitir ninguna iniciativa generada fuera de su ámbito centralizado de decisión. Debido a este modo de funcionamiento, los gobiernos locales — fundamentalmente municipios— ven reducida su área de acción a los aspectos no atendidos por la lógica sectorial (Arocena, 1995: 76).

Al poner en marcha un proceso de descentralización, esta lógica sectorial vertical tiende a generar *redes deslocalizadas*, es decir, simplificadoras, debido a la pobreza de grupos locales que participan en el proceso descentralizador. Se trata, por tanto, de una reproducción de las formas centrales de organización, pero ahora deslocalizada en los gobiernos subnacionales.⁴⁸ Esta lógica conduce a una gran incapacidad de incorporar al sistema político las especificidades locales, ya que se opera desde una estructura tecnocrática que define normas independientes de la singularidad de cada situación. Donde los gobiernos subnacionales no hacen más que ejecutar lo que es decidido en el centro, ya que son sólo espacios de reproducción y aplicación de normas que no pueden modificar, particularmente en lo que se refiere a organización del trabajo y contenidos de las políticas.

Es esta tendencia la que Pérez (2000: 53) denomina *descentralización sectorial* que consiste en una modificación particular en la atribución o encargo de algún servicio, función o política entre los diferentes componentes del aparato estatal (central/no central); y que es diferente a la *descentralización estructural* que consiste en un cambio en la distribución de las atribuciones estatales (en el fondo distribución del poder) entre componentes políticos del aparato estatal; en este caso se advierte una transformación en la estructura del Estado que puede ser de mayor o menor trascendencia, dependiendo de las atribuciones que sean transferidas. Puede darse una descentralización sectorial sin que exista propiamente descentralización estructural; como cuando se mantiene una estructura relativamente centralizada y se traspasa, únicamente, la gestión de uno o varios servicios —que es el caso de ciertas formas de

⁴⁸ Desde la perspectiva de Arocena (1995: 76-77) las nociones de localización y deslocalización, además de la delimitación geográfica física, remiten a la idea de red social; de tal forma que una red global es simplificadora si tiende a la deslocalización y complejizadora si tiende a la localización.

delegación o desconcentración— en este caso, la aplicación del proceso es incierta pues depende de las capacidades que logren desarrollar las unidades descentralizadas.

En resumen, el Estado centralizado —acusado de haber incubado una red de intermediaciones gremiales, partidistas y burocráticas que contribuían a distorsionar la asignación de recursos en la sociedad— busca ser suplantado por un Estado descentralizado que supuestamente sería flexible y más cercano a lo local. Pero, paradójicamente, al no trastocar la organización sectorial de la lógica centralizada, los procesos de descentralización han construido un descomunal entramado de burocracias paralelas que duplican funciones e impiden ejecutar acciones con rapidez y transparencia.

Lo anterior encuentra una posible explicación en la gran discrecionalidad en la asignación de recursos presupuestales por parte de la federación y en la limitada capacidad financiera de entidades y municipios; situación que impide que los programas y políticas formuladas en los planes estatales (o municipales) de desarrollo se lleven a la práctica y, mucho menos, se evalúen y controlen. De esta forma, los estados y municipios sólo tienen la posibilidad de coordinarse subordinadamente con el gobierno federal en la puesta en marcha de programas y políticas que vienen diseñadas y decididas desde el centro (Aguilar, 1996: 136).

Se trata de un problema que se relaciona con la definición de las relaciones intergubernamentales, con el diseño institucional de la administración pública centralizada y, sobre todo, con las competencias fiscales; ya que, si bien se establece la necesidad de desconcentrar o delegar funciones, el presupuesto nacional se continúa realizando por la suma de gastos e inversiones sectoriales, además de que toda la administración pública está organizada sectorialmente y no por niveles territoriales. A ello, Restrepo (1994: 19) agrega los “celos y fortificaciones burocráticas muy fuertes que se resisten a su articulación en cada nivel territorial” lo cual no es de sorprender dada la amplia tradición centralista sectorial y apropiación clientelar de cada sector por corrientes políticas, que se niegan a perder sus cotos de poder.

Un ejemplo de ello es lo que sucede en el sector educativo. La gran mayoría de los sistemas educativos de América Latina son centralizados; su administración se define en el ámbito nacional y se reproduce de la misma manera en cada localidad. La

autonomía de las escuelas es reducida al mínimo y las negociaciones entre docentes no tienen más que una influencia muy débil sobre el desarrollo del trabajo (Arocena, 1995: 77).

Lo anterior ha generado, en principio, una excesiva burocratización sin coordinación, ni correspondencia entre el nivel central y las entidades federativas; duplicidad de esfuerzos; desequilibrios en la distribución de oportunidades educativas; conflictos entre los gobiernos locales y sindicatos; falta de correspondencia entre los contenidos educativos y el entorno regional, por mencionar sólo algunos.

2.5.2 El enfoque descentralizador del municipio

Como parte de las taxonomías territoriales, se observa el relativamente reciente desarrollo de un campo de especialización que prioriza la importancia de lo que algunos llaman ‘estudios municipales’ y otros prefieren analizar —de forma más específica— como ‘ámbito local’.

Y si bien se trata de formas de abordaje muy cercanas, no es posible hacer referencia a uno u otro concepto de forma indistinta. En principio porque no toda subdivisión de un territorio nacional es una sociedad local y, además, porque en estricto sentido, lo local no remite a una escala que pueda precisarse en cantidad de habitantes, ni en número de kilómetros cuadrados y tampoco restringirse a una jurisdicción o sección administrativa. Mientras que la idea de municipio remite a una jurisdicción definida, considerada la base de la división territorial y de la organización política.

El municipio es la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado (Quintana, 2002: 6).

Sí bien un territorio nacional puede dividirse —dependiendo de su organización político administrativa— en provincias y departamentos, o en estados y municipios; estas subdivisiones no necesariamente coinciden con sociedades locales, pues “el simple hecho del reconocimiento constitucional de la existencia de una entidad territorial no garantiza su unidad territorial ni su capacidad para gobernarse” (Hiernaux, 1999: 404). Adicionalmente, para que el término ‘local’ pueda aplicarse, es preciso que se reúnan

condiciones tanto socioeconómicas como culturales.⁴⁹ Por ejemplo, que el conjunto humano que habita un territorio comparta una riqueza generada localmente, así como rasgos de identidad comunes que los distingue de otros individuos y grupos; asimismo, supone reconocer que:

Para definir la noción de ‘local’ no hay otro camino que referirla a su noción correlativa de ‘global’. Cuando algo se define como ‘local’ es porque pertenece a un ‘global’. Así, un departamento o una provincia es local respecto del país global, y una ciudad es local respecto al departamento o provincia a que pertenece (Arocena, 1995: 19).

Si coincidimos en que lo local remite a un sistema social capaz de producir valores culturales comunes y bienes localmente gestionados; entonces surge la pregunta acerca de en qué medida dicho sistema podría ‘coincidir’ con una dimensión o una escala que se articule a una unidad territorial definida con fines político-administrativos, como sería —por mencionar un ejemplo— el caso del municipio. Al respecto, Janetti y Pontifes (1996) señalan que:

En algunos enfoques académicos se ha considerado al municipio una instancia administrativa descentralizada del Estado para la prestación de servicios públicos. Esta postura ha sido sostenida por las corrientes tradicionalistas del derecho administrativo; sin embargo, ante dicha aseveración se han interpuesto diversos enfoques que han tratado de ubicar al municipio en una dimensión más completa: como gobierno de comunidad y como instancia de plena potencialidad política que la hace participe del poder del Estado (Janetti y Pontifes, 1996: 23).

La pugna entre la postura que interpreta al municipio como una unidad descentralizada a la que se le otorgan competencias y funciones, y la antípoda que lo advierte como expresión de la voluntad social de las comunidades que integra; nos permite comprender por qué no necesariamente existe un acuerdo que permita subsumir la idea de lo local a lo municipal. Esta misma disputa es la que permite identificar la descentralización municipal como un recorrido que transita por la delegación y desconcentración de funciones; o bien, como una ruta que cruza por el camino que asume a la descentralización como generadora de participación social y de procesos democráticos; conformándose de esta forma nuevos rizomas dentro del laberinto de la descentralización.

⁴⁹ Es decir debe haber riqueza generada localmente, sobre la cual los actores ejerzan un control decisivo, tanto en aspectos técnico-productivos como en los referidos a la comercialización; pero también tiene una dimensión cultural que se nutre de la historia de cada sociedad, misma que constituye un sistema continúa...

En el primer caso, es decir, si se parte de la concepción institucional del municipio, se advierte un limitado campo de actuación en materia gubernamental; pues mientras la instancia nacional (federal o central) tiene atribuciones legislativas de aplicación general; los municipios se reducen a agentes ejecutores de competencias descentralizadas y, aún más, como instancias que pueden recibir la tutela o directriz administrativa de las autoridades estatales para que se cumpla con la ley.

Como ejemplo de ello, para el caso mexicano, Villar (1998: 88) señala que, aun cuando la reforma de 1983 incorporó al ámbito del gobierno municipal aspectos importantes para que los ayuntamientos pudieran disponer de mayores recursos para ejercer sus funciones; ello no permitió superar el carácter eminentemente administrativo de los municipios, ya que la misma reforma los subordinó a las legislaturas locales, las cuales fueron facultadas para aprobar el presupuesto de ingresos y las transferencias de recursos de la federación. La importancia de la sociedad civil quedó reducida exclusivamente al campo de las elecciones municipales, con lo que se desconoció el papel del municipio en el desarrollo político y económico nacional.⁵⁰

De esta forma, se ratificó el papel subsidiario del gobierno municipal, al no reconocer a los ayuntamientos ninguna atribución específica en la promoción de su base productiva; retrayéndolo así a tareas de prestación de servicios, que pueden realizarse de forma directa, es decir, sin la intervención de otras personas o instituciones; o de forma indirecta ya sea por concesión, colaboración, descentralización y autogestión. La descentralización se advierte como un instrumento administrativo denominado “organismo descentralizado” que para su constitución requiere de la aprobación del Congreso estatal (véase Quintana, 2002: 336-446).

La prestación del servicio en forma descentralizada es un instrumento auxiliar que delega competencias y atribuciones, además de contribuir a agilizar la administración municipal y permitir transferir el manejo y operación del servicio público, aunque la autonomía de

de valores interiorizados por todos sus miembros quienes comparten una identidad colectiva (al respecto véase Arocena, 1995: 10-21).

⁵⁰ Villar (1998) hace referencia a la reforma que se realizó en 1983 al artículo 115 de la Constitución (el cual se refiere a la vida institucional del municipio mexicano); y a pesar de que dicho artículo ha sufrido otras modificaciones (como por ejemplo la de 1987 y 1999), fue en la reforma de 1983 cuando se precisaron y modificaron prácticamente el total de las fracciones que contenía hasta ese momento dicho artículo y, además, se adicionaron nuevas funciones al quehacer municipal.

la entidad descentralizada respecto del ayuntamiento con alguna frecuencia es objeto de recelo y desconfianza (Quintana, 2002: 441).

La descentralización municipal, así entendida, se centra en la capacidad de los ayuntamientos de recibir nuevas responsabilidades, encauzar demandas y satisfacer necesidades. Esta delegación de responsabilidades concibe al municipio como a la instancia político-administrativa que mejor puede gestionar, decidir y regular la prestación de servicios dada su cercanía a la población. El problema de ello es que esas nuevas competencias —que legitiman al municipio— no siempre van acompañadas de los recursos que le permitirían ganar autonomía en este proceso, dado que la dependencia municipal frente al gobierno federal y estatal siempre ha estado relacionada directamente con la dependencia económica.⁵¹

Si a lo anterior agregamos la fuerte tendencia centralizadora, encontramos un municipio con limitadas posibilidades de participar en el poder político del estado; un municipio que se reduce a una entidad administrativa con ciertas responsabilidades políticas, pero no como una entidad con derechos políticos; un municipio al que se hace partícipe del orden jurídico estatal, pero sin reconocerle capacidades plenas para dirigir los designios organizativos y políticos que más favorezcan las necesidades y puntos de vista de la comunidad que representan.

En este sentido cabría preguntar ¿Los gobiernos locales están listos para recibir los nuevos recursos y responsabilidades que les sean asignados por los programas de descentralización? ¿Cómo pueden los municipios institucionalizar nuevos patrones de participación y hacerse responsables? ¿Qué recursos son necesarios para responder a las demandas y necesidades de la población? ¿Cómo pueden los municipios aumentar sus habilidades técnicas y su experiencia para ser más efectivos y eficientes, así como para ser creativos en medio de la crisis económica?

⁵¹ Lo cual no significa, necesariamente, que los municipios se hagan cargo por completo de todos los servicios sociales. Al respecto, Borja (1996) señala que hay ámbitos de política social (como la educación, la sanidad, la política de vivienda social) que requieren “no tener todo sino gestionar por delegación, o por corresponsabilidad estos servicios”; es decir, no se trata de que los municipios financien por completo este tipo de servicios, lo que en cambio sí pueden hacer es gestionarlos.

Resulta difícil suponer que el municipio pudiera constituirse en una dimensión del ámbito local, donde se recrean las iniciativas de individuos y grupos que comparten bienes determinados y una cultura específica; pues, como afirma Arocena (1995):

Las formas centralistas de organización del territorio han debilitado considerablemente la capacidad de iniciativa de las sociedades locales. Frecuentemente se observan realidades locales que difícilmente pueden ser calificadas como 'sociedades' debido a la ausencia total de iniciativa propia. En estos casos se trata más bien de 'agregados' sociales enteramente dependientes de lo que el 'centro' del sistema les transfiera (Arocena, 1995: 21).

La crisis del Estado benefactor ha provocado un peculiar retorno a las iniciativas locales, como una estrategia para luchar contra la ineficiencia de la burocracia estatal y de la planificación centralizada (aunque equiparando, en no pocas ocasiones, dichas iniciativas locales a las iniciativas privadas). De esta forma, se advierten diversos esfuerzos por retomar el planteamiento alternativo del municipio; es decir, ya no sólo en su dimensión institucional sino, principalmente, como expresión de la voluntad social de las comunidades que integra.

Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de los gobiernos locales se advierte estrechamente asociado a los procesos democratizadores que consideran al municipio el actor central, dado que es "el nivel del estado de derecho más próximo a la gente" (Borja, 1994: 7). Por lo tanto, se asume que la descentralización hacia los municipios podría contribuir a disminuir la distancia entre los que toman las decisiones y los beneficiarios directos; permitiendo con ello resolver las distorsiones que caracterizan a las políticas sociales de regímenes centralizados que —por su carácter uniforme— "terminan beneficiando a sectores no comprendidos en el grupo declarado 'objetivo'" (Arocena, 1995: 113).

Por ello, si la descentralización no va acompañada de democratización (y por el contrario se fortalece el clientelismo y autoritarismo) se advierten efectos perversos, pues quizá sólo se concentre más el poder en las instancias locales. En este sentido, el concepto de ejercicio del poder local significa abarcar no única y estrictamente las cuestiones gubernamentales y de administración pública —como la prestación de servicios— sino también las cuestiones de participación democrática y la relación con la sociedad civil.

A partir de estos argumentos, resulta claro que si los municipios aprovecharan su conocimiento de la realidad local, estarían en condiciones de superar este tipo de problemas y podrían ganar no sólo legitimidad sino también autonomía en el proceso. De esta forma el ámbito municipal, a través del proceso de descentralización, refuerza su naturaleza como gobierno en vez de solamente ser proveedor de servicios específicos; con ello, el papel de la localidad y de la sociedad civil adquiere una importancia que no tenía bajo la postura estrictamente institucional del municipio.

Estos planteamientos de nueva cuenta llevan a preguntar acerca de las iniciativas locales y los actores que intervienen en ellas; pues si se está hablando de cerrar la brecha entre tomadores de decisiones y potenciales beneficiarios, esto supone que los beneficiarios no sean solamente receptores pasivos de las políticas, sino participantes activos. De no ser así, es decir, de no existir un tejido denso de actores locales capaces de recibir y administrar las transferencias operadas “los procesos descentralizadores serían ‘cáscara vacía’” (Arocena: 1995: 113). Pues no se trata de acciones aisladas protagonizadas por un individuo o un grupo, sino de iniciativas generadas y procesadas dentro de un sistema de negociación permanente entre los diversos actores sociales; ya sean gobernantes, partidos políticos, grupos de poder y, sobre todo, sociedad civil. En este sentido, resulta sumamente oportuna la acotación que ofrece Jordi Borja (1996):

Una sociedad civil supone una sociedad de ciudadanos que participan en las distintas dimensiones de la vida económica, social, cultural, etc. Por lo tanto cuando se dice ‘tenemos que ser participados en la sociedad civil’ no es así, cuando existe sociedad civil no hay demasiados problemas de participación, el problema es cuando la sociedad es incivil (Borja, 1996: 7).

Es decir, si es cierto que lo que interesa es revalorar el ámbito de local, la participación de la sociedad y con ello consolidar la democracia, convendría preguntarse junto con Janetti y Pontifes (1996: 30-31) ¿Hasta qué grado los gobiernos estatales y federales se ven obligados a cumplir con programas diseñados desde el punto de vista de las autoridades locales, y que deben aplicarse en coexistencia con programas y políticas gubernamentales implantados desde otros centros de poder? ¿Cuáles son los márgenes de protección directa de los municipios en actos administrativos en los que las autoridades de los ayuntamientos no son signatarias, pero que se obligan a cumplir en atención a su pertenencia al orden jurídico de las entidades federativas?

Estos cuestionamientos resultan particularmente válidos sobre todo si reconocemos que, históricamente, en América Latina el nivel efectivo de descentralización han sido los gobiernos intermedios (es decir, los estados o provincias), cuyo peso político los convierte en actores claves dentro de las relaciones políticas nacionales; presencia que no es desafiada por los gobiernos municipales.

En consecuencia, las relaciones de descentralización suponen una suerte de triangulación dentro de la cual los gobiernos locales tienden a ocupar un lugar de cierta subordinación (Pírez, 2000: 55). Pues, por ejemplo, a pesar de que el municipio mexicano es la unidad gubernamental para los fines administrativos locales, en realidad las facultades del ayuntamiento han estado tradicionalmente limitadas por el gobierno federal y estatal; y pese a que la Constitución estipula que los municipios serán autónomos, no se especifica *como* habrán de ejercer dicha autonomía.⁵²

De esta forma, a pesar de que los gobiernos locales —léase municipales— son los más cercanos a la gente, su estructura administrativa y jurídica le impone diversos obstáculos a la representación y participación. Entonces, se propone poner en marcha procesos de descentralización que ayuden a resolver esos problemas. Así, se sugiere *facultar* a los municipios para que se hagan cargo de su propio destino; es decir, el gobierno federal les otorga ‘autorización’ a los municipios para tener mayor control sobre las decisiones que afectan la vida de su comunidad.

A partir de este enfoque, el municipio se convierte en un órgano administrativo del Estado, particularmente en una ‘agencia administrativa comunitaria’, lo cual se hace más significativo en un sistema federal de gobierno como el nuestro, donde las autoridades federales interpretan para sí un poder cuasi-originario, lo que les permite descentralizar o concentrar, cuando en realidad el poder federal es híbrido y no es un atributo que de suyo pertenezca a un solo nivel de gobierno (Janetti y Pontifes, 1996: 45).

Si bien el facultamiento de las comunidades locales y el fortalecimiento de los gobiernos municipales (impulsado desde abajo) es una condición necesaria para arribar a procesos de apertura democrática, de ninguna manera es una condición suficiente. Para que los cambios sean efectivos, es preciso un esfuerzo de transformación institucional y

⁵² En este sentido, Rodríguez (1999: 87) señala que “aunque la Constitución y los códigos legales de México hacen hincapié en el ‘municipio libre’ y su autonomía en lo que se refiere a sus propios asuntos, el sistema político tan centralizado ha impedido tradicionalmente que los municipios ejerzan la libertad y la independencia que les prometiera la Constitución”.

organizacional que no siempre está al alcance de administraciones locales debilitadas y empobrecidas por largas décadas de centralismo. Se requiere modificar, no sólo el plano de las relaciones intergubernamentales (descentralización), sino también en el plano interno y estructural de los municipios, con formas institucionales capaces de estimular e integrar el potencial de las iniciativas existentes en la sociedad local (véase Pineda, 1996 y Arocena, 1995).

Al respecto, algunas investigaciones en América Latina permiten advertir ciertos requerimientos para que los municipios obtengan más ventajas que desventajas del proceso de descentralización, entre los que destacan: la transferencia de competencias administrativas de planeación y regulación; los recursos para poder asumir las competencias que afectan la calidad de vida y la cotidianidad de la población; así como, la capacidad política de las entidades territoriales y de la población sobre cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados y propios.⁵³ Pero sobre todo se requiere no sólo más autonomía, sino también criterios claros en torno qué se va a entender por ella; además de un marco legal más favorable y la posibilidad de incidir en el desarrollo del estado de derecho desde el ámbito de lo local.

Por ejemplo, para el caso de los servicios de educación básica en México, a partir de la firma del ANMEB en mayo de 1992, el gobierno federal transfirió a los estados la responsabilidad de operar el sistema, las relaciones laborales con los maestros, así como importantes recursos financieros. Sin embargo, este proceso no se gestó a partir de demandas sociales, sindicales o políticas surgidas del ámbito local (al respecto véase Ornelas 1995b y 1998a y Gómez Álvarez, 2000). Tanto el ANMEB como la LGE señalan la importancia de fortalecer los ámbitos municipales en la provisión del servicio, ante un proceso de federalización que no ha terminado por sentar las bases para arribar a una transferencia y corresponsabilidad, no sólo de administración y recursos, sino principalmente de poder y de toma de decisiones.

Como puede advertirse, el enfoque descentralizador del municipio marca un trayecto que se conecta con diversas rutas del laberinto hasta aquí trazado; se trata de

⁵³ La literatura al respecto es bastante amplia, en este caso en particular se hace referencia a Rondinelli y Nellis, 1986; Bahl y Linn 1992; Restrepo, 1994, Pineda, 1996; Boisier, 1991; De Mattos, 1989b; Arocena, 1995; Borja: 1996; Merino, 1994; entre otros.

un camino que, al momento de recorrerlo, abre posibilidades para cambiar de ruta sin necesidad de abandonar el itinerario inicial. Presenta desviaciones y giros que nos llevan a discutir en la línea de la desconcentración y la delegación de funciones; o incluso de la democracia y de la participación ciudadana. El carácter rizomático del laberinto de la descentralización queda, de esta forma, puesto al descubierto.

2.5.3 El enfoque que se interesa por el ejercicio del poder

Salvo algunos casos particulares, la revisión de experiencias descentralizadoras tanto en países desarrollados como en desarrollo muestra que no existe una transferencia de poder y autoridad a las instancias subnacionales como lo sugiere el concepto de descentralización; y, lo que es más, la descentralización ha servido –en no pocas ocasiones– como medio para conservar el poder tanto de individuos como de grupos.⁵⁴ De ahí que sea pertinente preguntar ¿es la descentralización una estrategia apropiada para lograr los objetivos que se le atribuyen, o bien, se ha convertido en una argucia para resarcir un poco de la legitimidad perdida por los gobiernos federales centralizados, pero sin perder poder en la maniobra? El camino que se abre ante esta interrogante nos traslada a una ruta dentro del laberinto de la descentralización que se analiza bajo la idea de otorgar autonomía.

En su sentido más amplio, se supone que la descentralización efectiva permitiría fortalecer las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales; sin que exista un principio de subordinación de ninguno de los órdenes de gobierno.

Descentralización es la creación o fortalecimiento, ya sea financiero o legal, de unidades subnacionales de gobierno cuyas actividades se encuentran sustancialmente fuera del control directo del gobierno central. Bajo la descentralización las unidades locales de gobierno son autónomas e independientes y su estatus legal las hace distintas del gobierno central. Las autoridades centrales frecuentemente realizan una tarea de supervisión indirecta de estas unidades (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 24).

De esta forma, la descentralización establece relaciones de beneficio recíproco y mutuo entre los diferentes niveles de gobierno; donde, “los gobiernos locales no son sólo

⁵⁴ Véase al respecto, por ejemplo, para análisis comparados en los países más desarrollados: Schultze, 1991 y Cabrero 1996; para enfoques comparativos en diversos países de América Latina: Carmagnani, 1993; continúa...

unidades administrativas subordinadas, sino que tienen la posibilidad de interactuar recíprocamente con otras unidades de gobierno del sistema político del cual son parte” (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 25). Todo ello implica, en esencia, una plena autonomía para los estados y municipios y, por lo tanto, es ilustrativo de un sistema federal, cuya filosofía general corresponde a una repartición de poderes equitativa en el contexto nacional.

Cuando hay una devolución, algunos elementos importantes que fortalecen el control del centro se transfieren a niveles gubernamentales inferiores; de tal forma que la devolución transfiere responsabilidades a los municipios, los cuales eligen a sus propios funcionarios, recaudan sus propios ingresos y tienen una autoridad independiente para gastarlos, lo que distingue a un *gobierno* local independiente de una *administración* local (Rodríguez, 1999: 43).

En el camino que recorre a la descentralización desde el ejercicio pleno del poder se advierte un sendero que se bifurca hacia la idea de descentralización como ‘federalismo’, como esa búsqueda constante de equilibrio y distribución armónica de competencias políticas y administrativas entre federación, estados y municipios. Además, implica limitar el ejercicio del poder a través de su separación (descentralización), a fin de lograr el equilibrio y el control de su ejercicio, así como una distribución funcional de las atribuciones del Estado; contribuyendo de paso a descongestionar las funciones concentradas en el nivel central.

No obstante, el problema radica en que si bien desde la perspectiva del gobierno central es urgente instrumentar procesos de descentralización para aliviar el congestionamiento administrativo que padecen, el otorgamiento de autoridad para la toma de decisiones —y en consecuencia el otorgamiento de autonomía— no parece estar en la mesa de negociaciones.

Los gobiernos centrales han devuelto la planeación del desarrollo y las actividades de gestión por varias razones: En algunos países la intención era desarrollar mecanismos que permitieran acercar a los órganos gubernamentales y a la ciudadanía, y así reducir los altos niveles de administración y al mismo tiempo incrementar la participación de la población en las actividades de desarrollo. En otros casos, a los gobiernos locales se les asignaban funciones que se consideraban enteramente locales por su naturaleza o que eran difíciles de manejar desde el centro. En otros países la devolución fue resultado de las demandas de grupos étnicos o regionales por una autonomía mayor o autogobierno, o

Nolte, 1991; y Pineda, 1996; y para el caso mexicano: Rodríguez, 1999; Díaz, 2002 y Merino, 1994, por sólo mencionar algunos.

por la falta de capacidad del gobierno central para resolver tensiones regionales o locales (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 25).

Esta tendencia a la descentralización y el renovado interés por el federalismo se pueden entender como “la necesidad de aflojar las riendas del poder con el fin de conservarlo” (Rodríguez, 1999: 271). Y es que en la mayoría de las ocasiones —si no es que en todas— el centro tiende a resistirse a ceder el control de las unidades subordinadas y avanza rápidamente hacia la desconcentración o delegación, antes que a la descentralización en igualdad de derechos. Esto parece cierto, sobre todo, en lo que se refiere a la autonomía política y México no ha sido la excepción. En efecto, dado que la esencia de la descentralización es la autoridad discrecional, los esfuerzos principales en México se han reducido a la desconcentración sin llegar a la autonomía total.

Al respecto, Rodríguez (1999: 44) señala que en México el uso de la devolución es algo confuso porque se equipara a la descentralización en, al menos, dos sentidos: 1) *funcional*, cuando se transfieren poderes específicos a una organización descentralizada, y 2) *territorial*, cuando se transfieren programas y recursos a niveles estatales y municipales. En estricto sentido la descentralización no puede utilizarse como sinónimo de devolución, sobre todo si se reconoce que ésta última trata de expresar la idea de otorgar autonomía plena.⁵⁵ De no ser así, tendríamos que preguntar si ¿es posible descentralizar —y fortalecer con ello a los gobiernos locales— pero sin quitar poder al centro?

Al parecer, las posibles respuestas remiten al débil efecto que han tenido en algunos países las políticas descentralizadoras. Situación que, a juicio de Cabrero (1998b: 102), se explica por dos elementos: En principio porque las estructuras del poder de decisión —consolidadas en el ámbito central de gobierno— no han entrado en un proceso de reconfiguración profunda, por lo que las acciones descentralizadoras se han dado más en el nivel de las normas y las formas que en el de las estructuras de poder. Y, además, por la incapacidad de los gobiernos locales para sumir con plenitud nuevas

⁵⁵ En este sentido, Rodríguez (1999: 44) señala que no hay una traducción precisa de la palabra *devolution* al Español; y a pesar de que comúnmente se le traduzca como ‘devolver’ o ‘devolución’ ambas ideas significan regresar algo; mientras que el significado de *devolution* es más cercano a otorgar autonomía plena.

funciones, generar una nueva dinámica de impulso y negociación y ceder, a su vez, espacios a otros ámbitos de decisión o a la misma sociedad civil.

Aunado a ello, destaca un rasgo autoritario de la misma descentralización; pues si bien supone transferencia de poder a las entidades territoriales, este acuerdo no se pacta con los gobernadores ni con los presidentes municipales, se impone mediante la firma de ‘acuerdos’; situación que se facilita por la debilidad de las formas gremiales de los estados y municipios (Restrepo, 1994: 23). Lo anterior es bastante claro al revisar, por ejemplo, las iniciativas gubernamentales en materia de descentralización; sobre todo, las que se instrumentaron en México a partir de la década de los años ochenta:

En junio de 1984 De la Madrid expidió un decreto por el que ordenaba a todas las dependencias federales que elaboraran un programa para descentralizar, desconcentrar o reubicarse (Rodríguez, 1999: 149).

Específicamente, De la Madrid indicó en su toma de posesión que, a fin de lograr la descentralización, se proponía transferir los sectores de salud y educación a los estados y enmendar el artículo 115 de la Constitución; todo ello a partir de tres líneas generales de acción: 1) fortalecer el federalismo; 2) promover el desarrollo regional, y 3) vigorizar la vida municipal (véase Cabrero, 1998b y Rodríguez, 1999). Así, se diseñaron planes y programas formales para alcanzar cada una de estas metas; de ellos, los más ampliamente difundidos fueron el de educación y salud.⁵⁶

Sin menoscabo de la importancia de los esfuerzos realizados en el periodo 1982-1988, los alcances y efectos de la descentralización no fueron los esperados; y es que, como menciona Cabrero (1998b: 110), los procesos político administrativos que se desencadenan al instrumentar una política, imponen sus propios ritmos y condicionan los alcances y logros buscados, situación que nos lleva a preguntar, junto con Rodríguez (1999: 179): ¿Estas políticas y programas se diseñaron para eliminar, reducir o simplemente para modificar la dependencia de los niveles de gobierno inferiores frente a los superiores? ¿Estas políticas requieren que los políticos locales poderosos, los gobernadores estatales y otros altos funcionarios públicos cedan algo de su poder a favor

⁵⁶ El programa para descentralizar la educación buscaba transferir la educación básica y normal a los estados mediante la firma de una serie de acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; mientras que el sector salud fue descentralizado a las entidades, en principio, por decreto presidencial en 1983 y con la posterior firma de diversos acuerdos con cerca de la mitad de los estados de la República (Rodríguez, 1999: 151-153).

de los niveles de gobierno inferiores? ¿Qué implica dicha cesión de poder? ¿Se cede poder a cambio de qué, por qué o para qué?

Esta relación de fuerzas inmersa en la política nacional, regional y local constituye la esencia del análisis de la descentralización en el ámbito político; lo que nos remite a la dimensión espacial de los procesos políticos, es decir, al análisis de las relaciones de poder y dominación en un territorio determinado. Donde el poder central negocia con los diferentes grupos de poder estatal y local, buscando un equilibrio de fuerzas, donde la figura del 'presidencialismo' es un factor clave. Pues pese a que por definición constitucional el sistema político mexicano es federal —lo que les otorga cierta autonomía a los estados y municipios— en la práctica el poder lo detenta el centro y, en particular, el poder ejecutivo que, además de las facultades constitucionales preescritas, ejerce también diversas facultades 'meta-constitucionales'.⁵⁷ Se trata, por tanto, no sólo de una concentración de poder en el nivel federal sino, particularmente, en la figura presidencial, situación que reduce la posibilidad de separación de poderes. Pero a su vez, se reconoce la existencia de poderes locales con influencia regional o incluso nacional, donde la figura de los caciques es fundamental; por lo que si la descentralización no va acompañada de procesos de democratización, es muy probable que la cesión de poder fortalezca aún más a los grupos de poder local.⁵⁸

En este escenario, y tomando en consideración la fortaleza de la figura presidencial, el ejecutivo va imponiendo un modelo de reestructuración del poder que —a partir de la década de los ochenta— tomó un fuerte matiz neoliberal; donde, tradicionalmente, la adhesión a la política se intercambia por prebendas y donde el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales se reemplaza por el diseño de mecanismos de sometimiento a las directrices centrales. Esta estructura que puede calificarse de 'clientelista' se extiende desde el presidente hasta los niveles más bajos

⁵⁷ El término meta-constitucional se refiere a la gran diversidad de facultades formales e informales del presidente; por ejemplo, el artículo 89 de la Constitución mexicana permite que el presidente intervenga y anule los poderes de un gobierno estatal y el artículo 76 permite que el presidente remueva a un gobernador y lo sustituya por uno provisional (con la aprobación del Senado). Las facultades informales se refieren, por ejemplo, al control de la policía y el ejército, los fondos asignados a los estados bajo la forma de proyectos de desarrollo más grandes, entre otros (al respecto véase Rodríguez, 1999: 51-88).

⁵⁸ En México, la figura del cacique representa valores locales con un horizonte restringido a una localidad o micro-región, y cuenta para ello con el apoyo de parientes, compadres y ahijados; un fenómeno similar es conocido en Brasil como 'coronelismo' (Cabrerero y Mejía, 1998: 63 y Pineda, 1996: 386).

del gobierno municipal y permite consolidar y legitimar el sistema político centralizado a través de los ‘clientes’ de la periferia (Rodríguez, 1999: 87).

Desde la perspectiva de De Mattos (1989a: 355), la descentralización no puede generar la transformación de las “bases del poder político e ideológico capitalista”, sino únicamente “el reacomodo de la distribución espacial de la administración del poder” e, incluso, esto último requiere la existencia de un “proyecto político en el plano local”.

De esta forma, si la descentralización tiene lugar al interior de un organismo o dentro de una escala jerárquica de la administración pública, donde determinadas decisiones que se tomaban en el nivel más alto se trasladan a un nivel inferior; en la práctica cotidiana esto no afecta la distribución de poder; situación que nos remite a la descentralización que transita por la desconcentración o delegación. Mientras que, si la descentralización implica una modificación en la estructura del Estado —donde el nivel central pierde atribuciones que se transfieren a los órganos no centrales, con rango constitucional, funciones, personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento— en el fondo el cambio que ocurre se refiere a una redistribución del poder; situación que nos remite a las diversas formas de la taxonomía proyectual, dependiendo del proyecto político que se persiga.

2.6 Más allá de las taxonomías

A partir de las consideraciones anteriores, cuya intención ha sido ubicar —mapear— distintas interpretaciones acerca de la descentralización, es preciso acotar que las formas de entender un proyecto como éste, no se agotan con el recuento que aquí se presenta. Todo lo contrario, aquí sólo se han advertido algunos caminos que pueden ser recorridos, los cuales se cruzan, se combinan, dando lugar a nuevos trayectos que pueden ser transitados al momento de interpretar la descentralización.

Hay varias maneras de comprender una pluralidad de este tipo, cuya simple referencia parece contradecir la propia idea de principio o de unidad; pues este laberinto no se concibe como reflejo de la realidad, ni pretende desentrañar la parte oculta. En esta expedición se han propuesto diferentes formas de interpretar la descentralización aunque, llegado este punto, debo advertir que no significan un lugar

preexistente en donde arriban y se acomodan las formas de comprender la descentralización, ni las prácticas que con ella se relacionan.

La propuesta de analizar la descentralización no como un concepto que puede ser definido, acotado y delimitado según el momento y la postura ideológica de preferencia; sino, por el contrario, como si nos encontráramos, frente a frente, ante un laberinto de definiciones con múltiples entradas y salidas. Es una propuesta que pugna por la posibilidad de reconocer que más que definiciones de los procesos sociales lo que nos es más urgente es un mapa –coyuntural y parcial– de la diversidad de interpretaciones posibles; no para juzgar y calificar a unas posturas de mejores o peores, sino para identificar el horizonte de inteligibilidad en que se encuentra inmersa la construcción de lo social.

En los últimos años, la descentralización ha pasado a ser un tema ampliamente difundido entre investigadores y académicos, que atrae poca atención entre los políticos y escasamente entre la población en general; quizá ello explica el carácter altamente tecnocrático de su aplicación. Tampoco se podría hablar de un ‘plan maestro’ que hubiera sido diseñado para su aplicación paso a paso; por el contrario, por lo que toca a los diferentes países de América Latina, se puede decir que se han registrado tanto avances como retrocesos que han sido realizados por diferentes gobiernos, con diversos intereses y enfoques.

Como se puede apreciar a partir de los diversos recorridos aquí planteados, y en coincidencia con Arocena (1995: 64), la descentralización es objeto de múltiples juicios de valor, cuyos argumentos están impregnados de referentes ideológicos. Las diferentes conceptualizaciones que se ofrecen, no pocas veces terminan defendiendo una posición que se considera ‘correcta’ y para ello atacan las que advierten como ‘contrarias’ y califican de ‘equivocadas’. Es por ello que sería muy difícil pensar en reformas concretas que pudieran reproducir en ‘estado puro’ los contenidos discursivos de las distintas posiciones.

Quizá por ello la categoría que mejor ilustra a la descentralización es lo inefable. Quizá, entonces, la caracterización de los procesos descentralizadores se ubica en el ámbito de lo indecible. Pues aun cuando, con fines prácticos, se pretendiera otorgar una definición unívoca para procesos como los relacionados con la descentralización, el

carácter mismo de un sistema político estilizaría y otorgaría una textura particular a la descentralización; y no sólo por diferencias ideológicas, sino también —siguiendo a Deleuze y Guattari, 1988: 461— “por la diversidad de formas vivas y pasionales” en él inmersas.

Tal vez —como señala Castoriadis, 1975— la recuperación de una perspectiva consensada deba pasar por reconocer que la humanidad puede crear sentido sólo limitadamente, que nuestro pensamiento y nuestra acción tienen sólo una capacidad restringida de ordenar el caos y que debemos y podemos incorporar el desorden y la ambivalencia.

Quizá lo más que se puede decir en torno a la descentralización es que, en su nombre, se debaten posturas de muy diversa factura. Que, como un mutante, forma un todo orgánico con historia, la de su propia emergencia, en la cual cada parte posee todavía su propia fuerza y está atravesada por sus propias contradicciones, indefiniciones y tensiones. Estos cauces, a su vez, establecen un tejido hecho de relaciones complejas, continuas y discontinuas. La descentralización —como menciona Restrepo, 1994: 32— no es un lugar preexistente en donde llegan y se acomodan estas dimensiones y las fuerzas y racionalidades que conducen; la descentralización es el terreno que se va definiendo a través de la llegada de estos cauces con sus racionalidades y exigencias y con las estrategias encontradas de las fuerzas sociales en transformación.

Por ello, De Mattos (1989a) trata de prevenir acerca de la ingenuidad inmersa en los objetivos que se le asignan a la descentralización y advierte en contra de que se le considere una ‘panacea para el desarrollo regional’ y se establezca una igualdad entre ‘local’ y ‘popular’. Rondinelli y Nellis (1986: 20) arguyen que la descentralización debe ser vista, no como una solución general a todos los problemas del subdesarrollo, sino como una gama de mecanismos administrativos u orgánicos que puede mejorar la eficacia, la efectividad y la capacidad de respuesta de los diversos niveles de gobierno en condiciones adecuadas.

Algunos gobiernos han recurrido a los distintos tipos, estilos o dimensiones de la descentralización de forma simultánea, o en diferentes momentos. Algunos han iniciado

con un tipo de acercamiento y, posteriormente, lo han modificado en el curso de su aplicación. Ciertos gobiernos han preferido utilizar una combinación de ellos:

Los gobiernos de algunos países delegan las responsabilidades de la administración del desarrollo a las instancias locales, pero manteniendo un fuerte control indirecto. La privatización generalmente ha evolucionado a partir de situaciones donde algunas firmas privadas han empezado a ofrecer bienes y servicios que el gobierno proveía escasamente, o de hecho no lo hacía o lo hacía sólo en algunas partes del país; en lugar de recurrir a esfuerzos deliberados por parte del gobierno para involucrarse por sí mismos en las funciones públicas (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 14).

Un balance general permitiría reconocer que si no hay una sola forma de instrumentar un proyecto de este tipo, tampoco podría haber una sola forma de definirlo. Finalmente, la descentralización no se construye, no se conforma, no se concibe desde cada camino que se abre en el laberinto aquí delineado; se trata, en todo caso, de una *posibilidad de 'pensar'* la descentralización y la forma en que sus 'interpretaciones' generan los laberintos, los 'sentidos' y, por consiguiente, 'los mundos de vida'. No se busca negar la existencia de significados, identidades, intenciones y continuidades, se trata ver todo como síntomas de formas particulares de analizar; es decir, de iniciar –de proponer– un recorrido que busque identificar, explicar, reconstruir, significar los 'sentidos' producidos, generados por la descentralización.

El laberinto es un símbolo de perplejidad donde es posible advertir la angustia y el vértigo simbolizados por la trasgresión del espacio-tiempo; y pese a que el laberinto desorienta y alude al infinito, su diseño nos permite intuir un orden –coyuntural y parcial– en ese aparente sinsentido; nos deja la esperanza de contrarrestar la sensación de estar perdidos e intentar –como Dédalo– mirar el laberinto desde afuera para buscar un hilo que nos ayude a discernir sus claves e inventarle un significado. Aunque al tiempo de creer comprender sus secretos, se nos presente de nuevo el sinsentido para dejarnos claro que toda comprensión es provisional y que es preciso intentar un nuevo recorrido.

Quizá todo lo anotado no cumpla con las expectativas iniciales, a saber, realizar un recuento de las distintas formas de entender la descentralización. Sin embargo, ha permitido pensar a la descentralización como 'productora de sentido', más allá de sus formas organizativas y de los objetivos que se le asignan.

Segunda parte

*Un recorrido por los laberintos de la descentralización
educativa en el estado de México*

3

Las indefiniciones de la descentralización sectorial, el caso del sistema educativo mexicano

El libro es el laberinto. Cuando crees salir de él, en él te
internas. No tienes ninguna posibilidad de escapar. Tienes que
destruir la labor. No consigues decidirte a hacerlo. Advierto el
lento pero firme crecer de tu angustia. Tapia tras tapia. ¿Al
final quién te aguarda? —Nadie. ¿Quién te hojeará, te
descifrá, te amará? —Nadie, sin duda. Estás solo en la noche;
solo en el mundo. Tu soledad es la de la muerte. Un paso más.
Alguien quizá venga, perfore el muro; halle, para ti, el camino.
¡Ay, nadie se ha de aventurar! El libro lleva tu nombre. Tu
nombre se ha replegado sobre sí mismo, como la mano sobre el
arma blanca.

El libro de las preguntas,
Edmond Jabès (1990: 359)

El objetivo de este capítulo es analizar las diferentes interpretaciones que subyacen de la descentralización sectorial en América Latina, pero haciendo particular énfasis en el caso de la descentralización del sistema educativo mexicano. Para ello se analiza lo que ha pasado con la última propuesta de descentralización-federalización del sector educativo en México.

Interesa conocer cuáles son los cambios que han ocurrido en torno a la toma de decisiones y la asignación de recursos; es decir, en qué áreas de la administración se decide en qué se gasta y en qué rubros se ejerce la mayor parte de los recursos, quién lo decide y en función de qué. Qué tanto se modifican las prácticas actuales en las funciones de las administraciones estatales y, si los administradores del sector son capaces de establecer nuevas reglas en el funcionamiento del sistema educativo cuando se brinda el servicio.

Asimismo, se intenta explorar el grado de centralización que se mantiene en el sistema de administración de la educación; es decir, dónde se emite la normatividad que rige al sector, la formulación de los planes de estudio, en dónde se deciden las contrataciones y la movilidad de los docentes entre estados. Para ello es preciso considerar la evolución histórica de las responsabilidades delimitadas por la normatividad, de los ámbitos de gobierno en el sector educativo básico, así como el papel del SNTE y de los sindicatos estatales en el desarrollo del sector.

En el ámbito nacional se analiza el proceso de formulación, adopción y puesta en marcha del proceso de descentralización educativa a partir de la firma del ANMEB en 1992 y de la expedición de la LGE en 1993, y se abordan también algunos problemas legales derivados de las diversas formas de concebir un proyecto de este tipo. Asimismo, se presenta un recuento del reciente episodio de ‘desfederalización de la educación’ que se gestó en el marco de las reformas al presupuesto federal del 2002. Para el caso del estado de México, se realiza un balance comparativo de la situación que guardaba el sistema estatal de educación previo a la descentralización. Se ofrece, en suma, un recuento del proceso de descentralización educativa en México, enfatizando sus objetivos centrales: elevar la calidad de la educación e incrementar la eficiencia del sistema, cuestiones que serán analizadas de forma pormenorizada en el siguiente capítulo.

3.1 La descentralización, dimensión espacial de las metáforas globales

Este inicio de siglo del que somos ahora testigos pasará a la historia bajo la marca de lo global, intentado de un modo o de otro atrapar bajo dicho concepto las vicisitudes que

marcan a la sociedad que nos es contemporánea caracterizada, básicamente, por la transición hacia una nueva fase de evolución del capitalismo, que ha sido analizada —no sin discrepancias— como una transición del fordismo al postfordismo.¹

Quizá no sea aventurado afirmar que la mayor parte de las ideologías que han transitado la historia moderna —cuyo inicio podría ubicarse, no sin discrepancias, alrededor del siglo xvi— tienen rasgos comunes, sobre todo en lo que se refiere a los valores fundamentales del ser humano y las condiciones imprescindibles de la existencia: libertad, igualdad, justicia social, equidad han sido los ejes que, de una u otra forma, marcan la búsqueda constante de todo orden social en la era moderna; y, al mismo tiempo, son también los ideales más vulnerables y los que menos se han logrado cristalizar.

Para nadie es un secreto que la gran promesa del desarrollo moderno (progreso, evolución) no se ha concretado, y que es poco probable que se logre en el mediano plazo. Ello no quiere decir necesariamente que las sociedades en que nos ha tocado vivir sean incapaces de concretar los más altos ideales humanos y, mucho menos, que no sea legítimo seguir luchando porque se introduzca un poco de esperanza en que las sociedades puedan transformarse hacia el incremento de la igualdad y la justicia.

El problema es que asistimos a una época en que al tiempo que el mundo parece ampliarse, las posibilidades del ser humano parecen encogerse. Es quizá ello lo que nos permite comprender cómo, en una era donde la constante ha sido la concreción del desarrollo y la modernidad vía la liberalización de los mercados, sea un grupo cada vez más reducido de personas el que tenga las posibilidades de intervenir en su propio futuro; en tanto que la gran mayoría se constituye en testigo mudo del ‘desarrollo de la humanidad’ que en verdad es de unos cuantos, que son los que cuentan.

Inauguramos este nuevo siglo bajo el poder y el impulso de las variables macroeconómicas, en el marco de un capitalismo de dimensión mundial y

¹ Alain Lipietz califica al fordismo como un régimen de acumulación basado en la producción de masas, en la distribución estable y regulada del valor agregado entre trabajo y capital, y tasas de ganancia estables; régimen que ha sido asociado al Estado providencia. Por otro lado, pese a no haber consenso sobre la definición y descripción del modelo postfordista —sobre todo para el caso de los países con menores niveles de desarrollo relativo— es posible identificar algunos rasgos esenciales tales como: los cambios en los procesos de trabajo, la internacionalización de la economía, la formación de bloques económicos entre países, el redimensionamiento del Estado entre otros (Hiernaux, 1993).

regionalización de mercados; bajo el influjo de las tendencias de liberalización en el ámbito económico, político y cultural. Todo ello resumido bajo el curioso eufemismo de 'lo global', como un término que parece todo contener, como una argucia para ocultar que detrás de toda la discusión de lo global encontramos siempre al mercado, que no es la economía la que se mundializa sino es el mundo el que 'economiza', reduciendo todos los valores, materiales y símbolos al precio del mercado. Tal fenómeno somete a los aspectos políticos y sociales a la ley de la oferta y la demanda; y como la teoría económica no fija ningún límite al mercado, todo lo que es objeto del deseo humano es reducido a las relaciones de intercambio.

Se presentan así grandes paradojas: cuanto más se habla de libertad más nos encontramos sumidos en la imposibilidad de elegir; cuanto más se habla de igualdad, más se amplían las brechas entre países ricos y pobres, y aún más entre grupos sociales; mientras más se habla de justicia más disparidades éticas y morales se conjugan en la definición de la distribución de oportunidades de orden económico, social y político.

El derrumbe de los experimentos de planificación centralizada, la crisis fiscal del Estado de bienestar y el progresivo abandono de las estrategias macroeconómicas de corte keynesiano que, en su momento, dieron forma a la organización económica, política y social de diversos países del orbe; se han visto sustituidas por la afirmación de un nuevo paradigma científico-técnico y la internacionalización del capital que permiten hablar de procesos de reestructuración en los más diversos ámbitos.

En el plano político, destaca que la agenda de los países sea dictada cada vez más por los intereses de las trasnacionales y los organismos supranacionales y, cada vez menos, por las necesidades y demandas nacionales; al punto en que la política abandona progresivamente su función de administrar el proceso económico y social interno, para gestionar estrategias financieras impuestas a los países de fuera hacia adentro. El ámbito económico pasa a primer plano desde la perspectiva de la maximización de la ganancia, donde los aspectos sociales se condicionan a la eficiencia del gasto y se advierte una tendencia por abandonar el sentido heurístico del espíritu humano, para adecuarse a los modelos planteados por la comunicación de masas que se torna en un mero apéndice publicitario, orientado más a formar consumidores que ciudadanos.

Quizá no sea aventurado afirmar que la reestructuración económica marca la pauta a seguir en el ámbito de la política gubernamental al interior de los países menos desarrollados; lo que implica la necesidad de instrumentar estrategias de ‘reforma del Estado’.²

La superación de las condiciones de crisis económica derivadas del modelo anterior, supuso el inicio de un proyecto reestructurador que hiciera posible adecuarse a las exigencias impuestas por la coyuntura económica internacional emergente, es decir, por eso que se ha dado en llamar ‘globalización’. Este proyecto reestructurador no sólo sustituyó el proteccionismo por una política de apertura comercial y de impulso a la inversión extranjera, sino que, contrario al intervencionismo estatal, propició una reestructuración del aparato de gestión e intervención estatal, a través de lo que se ha conocido como adelgazamiento del aparato gubernamental; mismo que sólo debería cumplir funciones administrativas y de vigilancia (Estado mínimo).³

Es en este contexto de agotamiento del modelo intervencionista-proteccionista y de emergencia de una reestructuración económica y administrativa que la reforma del Estado emerge como un tema prioritario en la agenda política de diversos países; contexto bajo el cual las políticas descentralizadoras revisten un papel clave en tanto se advierten como las estrategias fundamentales que permitirán concretar el adelgazamiento del Estado, como un factor de posibilidad en el incremento de la productividad, competitividad y complementariedad entre países y regiones.

² Actualmente es común escuchar que intelectuales y políticos en general hacen referencia a las ‘políticas públicas’ que, al parecer, es una traducción literal del *public policy* del inglés. En esa lengua tienen dos palabras: *politics* para referir a la política de partidos, de lucha, de competencia por el poder, por ejemplo, mientras que *policy* es más cercana al significado de la palabra estrategia del español. El problema es que en español no tenemos esa distinción y usamos el vocablo ‘política’ para denotar uno y otro significado. Por esa razón, en lo sucesivo utilizaré el sustantivo política sin el adjetivo pública y haré referencia, por ejemplo, a la ‘política descentralizadora’; y al hablar de la estrategia del gobierno la mencionaré como ‘política gubernamental’; ‘política social’; ‘política económica’, o política educativa’ según sea el caso. En la aclaración de esta distinción me encuentro en deuda con Carlos Ornelas.

³ Sobre el Estado mínimo, Revueltas (1996) menciona que, tal como es concebido por el pensamiento liberal clásico, Norberto Bobbio dice que “probablemente no nos damos cuenta que en el fondo queremos decir dos cosas distintas: Estado mínimo, en cuanto el Estado debe limitar su poder frente a los individuos, y éstos tienen derechos fundamentales de libertad que el Estado no puede dejar de respetar; pero también ‘mínimo’, en el sentido de que el Estado debe reservarse pocas funciones, debe hacer poco, hacer lo menos posible. No hay que olvidar que las dos tesis se encuentran en la base del Estado liberal, no sólo son límites para los poderes del Estado, sino límites para las funciones del mismo”.

Asistimos a un cambio de paradigma, donde opera la transición de una sociedad industrial —consagrada a elevar la escala, los volúmenes y la velocidad de producción, para satisfacer una demanda masiva—, hacia lo que se ha dado en llamar *sociedad postindustrial*, bajo la cual prima el valor que aporta el conocimiento, y se orienta a responder a una demanda diversificada, donde intervienen componentes cada vez más impredecibles, gustos y necesidades vinculados con las percepciones subjetivas, volátiles, alimentadas por complejos sistemas de información.

Esto hace que nos encontremos ante la necesidad de concatenar los proyectos sociales con los individuales, quizá sea tiempo de reconocer que las reformas macro no siempre están aparejadas a mejoras en el nivel individual. Lo anterior es particularmente cierto en el caso de intervenciones actualmente en boga, como los proyectos de descentralización puestos en marcha un gran número de países eufemísticamente denominados ‘en desarrollo’. La globalización impulsa nuevas formas espaciales de organización del poder y la descentralización es una de ellas.

3.1.1. El desplazamiento conceptual de los discursos de descentralización en América Latina

Contrario a lo que podría afirmarse a primera vista, América Latina tiene pocas cosas en común, una de ellas es su evidente cultura centralista; cuestión que ha sido considerada —desde diversas perspectivas— como un ‘obstáculo al desarrollo’. Al menos así se deduce de las propuestas de desarrollo regional impulsadas por la Comisión Económica para América Latina (Cepal) en la década de los años setenta que advertían en la regionalización y descentralización una herramienta imprescindible para alcanzar la modernización, en tanto esta idea estaba asociada con la reducción de desigualdades (sociales y territoriales).

Un balance de aquellas propuestas descentralizadoras se encuentra en Boisier (1998) quien las califica, en general, de ambiguas; pues mientras los países que él llama ‘federales’ (como por ejemplo Argentina, Brasil, México y Venezuela) entienden la descentralización como una recuperación del federalismo expropiado por las fuerzas históricas del centralismo; los países ‘unitarios’ (como Chile, Colombia, Perú y Bolivia) entienden la descentralización en su modalidad territorial creando regiones, o en su

modalidad fiscal y política mediante una reforma administrativa, o incluso bajo la idea de la municipalización. Lo común en todos estos esfuerzos —a decir de Boisier, 1998— es que las trabas parecen radicar en el plano cultural: siglos de organización política centralizada y de organización laboral dependiente, de peso incuestionado del Estado, de sociedad civil precaria, de clientelismo en las relaciones sociales no hacen fácil un cambio de actitudes hacia modelos que se consideran más autónomos.

Lo que busco subrayar con esto es el desplazamiento conceptual de la idea misma de descentralización; es decir, si bien es cierto que asistimos a un cambio de paradigma que nos obliga a reinventar los tradicionales conceptos que nos han ayudado a explicar las sociedades contemporáneas, es preciso reconocer que las palabras con las que se designan dichos cambios son las mismas, pero contenidas de modo distinto. Es decir, tanto desde la perspectiva de un Estado interventor en el marco de políticas económicas proteccionistas, como de la reforma del Estado en el marco de la globalización, se habla de descentralización; sin embargo, la diferencia está no en la palabra misma, sino en la forma en que con ella se designan distintas funciones y contenidos a la práctica política que implica.

Si tomamos como base las diferentes taxonomías de la descentralización descritas en el capítulo anterior, nos toca ahora transitar dicho laberinto a través de las indefiniciones en su aplicación, ya sea como desconcentración administrativa y/o de servicios públicos, con diferentes niveles de autonomía de las entidades desconcentradas; una descentralización de la planificación del desarrollo también con diferentes grados de autonomía respecto a las inversiones públicas en las regiones; o una descentralización político administrativa, que implica la delegación de competencias por parte del Estado central a organismos políticos electos por voto popular, que tienen ámbito jurisdiccional en un territorio determinado. En el sentido de la privatización de funciones que otrora controlaba el gobierno, o en la delegación de poder y autonomías a los gobiernos subnacionales.

El actual contexto mundial nos obliga a designar con significantes diversos a la idea de descentralizar, ya no se trata solamente de una estrategia que coadyuve a un desarrollo regional que permita la fortaleza interna de los países —tal como se describió bajo la taxonomía proyectual la descentralización como planificación del desarrollo—. Se

trata ahora de una propuesta que parte de reconocer que no se puede ser competitivo con estructuras decisionales centralizadas y ello alienta a la descentralización, y aunque la palabra sea la misma su significado ya no lo es; ahora éste transita por las diversas rutas de significado dentro del laberinto de definiciones de la descentralización.

Las políticas de descentralización económica y social que han comenzado a estructurarse en los años recientes, demandan una transferencia de recursos y responsabilidades de las instancias centrales a las locales. Bajo el actual contexto, la concepción de descentralización rebasa la idea de desconcentración de actividades, población y transferencia de recursos de poder, situación que exige elaborar propuestas territoriales alternas a las ya existentes.⁴

Las dificultades de los intentos descentralizadores se reconfiguran; ahora ya no sólo tienen que ver con las posibilidades que les sean designadas a las regiones o sectores desde el centro y las formas de transitar de una desconcentración administrativa a la descentralización de toma de decisiones; también tienen que ver con las múltiples expectativas que la acompañan, como la promesa de un fortalecimiento de la sociedad civil que plantea diversas aristas:

- ✓ La percepción ciudadana, con relación a la capacidad comparativa del modelo descentralizado frente al modelo centralizado, desde el punto de vista de la realización del proyecto de vida personal en los lugares de residencia;
- ✓ La eficacia y la eficiencia, en la prestación de servicios a la población (ahora descentralizados y antes centralizados), es decir, con respecto a la calidad de gestión gubernamental;
- ✓ El grado de gobernabilidad, que la propia descentralización dibuja y
- ✓ La capacidad de conducción política desde el Estado del mismo proceso de descentralización (Boisier, 1993).

⁴ Para el caso mexicano, la diferencia entre desconcentración y descentralización es clara, al menos desde la perspectiva formal: La primera se refiere a la representación de la autoridad central al nivel del Estado, la región o el municipio y la delegación de algunas funciones y actividades, pero sin autonomía para tomar decisiones (éste fue el caso, por ejemplo, de las 31 delegaciones de la SEP que se establecieron en 1978 en las 31 entidades del país). La descentralización, en cambio, se refiere a la delegación de poderes y facultades de una institución superior a otra de menor nivel, con diversos grados de autonomía en la toma de decisiones (Fraga, 1964 citado en Ornelas, 1995a).

En este balance es preciso recordar que si algo trabó las prácticas descentralizadoras instrumentadas en América Latina a lo largo de la década de los años setenta y ochenta, fue la creencia de que la transferencia (territorial) de recursos desde el centro a la periferia era la base del crecimiento, y si bien dichas transferencias en su mayoría se dieron sólo en el plano de la contabilidad administrativa, no tenemos elementos que permitan afirmar que la descentralización de poder y toma de decisiones pudiera cumplir tal anhelo.

Independientemente de las vicisitudes en las que se enmarcan las recientes tendencias de reforma del Estado que pugnan por una creciente descentralización en los más diversos ámbitos; conviene recordar que, para el caso particular de los países de América Latina, proyectos políticos con nombres similares se han instrumentado en diversos momentos y con magros resultados en casi todos los casos.

Como sucede generalmente con los proyectos sociales, la descentralización goza por igual de impulsores y detractores. Entre los primeros podemos ubicar el fuerte impulso que ejercen los organismos multilaterales o el apoyo que a estas estrategias otorgan grupos que demandan mayor autonomía de acción y decisión de las instancias locales. Por su parte, entre los adversarios se ubican los grupos que ven amenazado su poder de negociación, los partidos o sectores políticos defensores de las prácticas centralistas y de lo que denominan ‘unidad nacional’ e incluso algunas burocracias de organismos locales que no se sienten preparadas para hacer frente a las demandas derivadas de una gestión descentralizada.

Y mientras el debate continúa; las agencias internacionales y los organismos financieros recomiendan, e incluso motivan –desde finales de la década de los años setenta– la instrumentación de estrategias descentralizadoras aludiendo a los beneficios que genera en los procesos de democratización, pues se parte del supuesto que contribuyen a acercar el gobierno a los ciudadanos. Esta tendencia a la descentralización en América Latina, y sus mecanismos de participación ciudadana, sólo puede ser entendida en el contexto de la reestructuración capitalista que resulta de la doble crisis del Estado Nación y del Estado benefactor (Restrepo, 2001a: 105).

A decir de Rondinelli, Nellis y Cheema (1983) el objetivo central de las estrategias de desarrollo en la mayoría de los países con menores niveles de desarrollo relativo ha sido:

[...] distribuir los beneficios del crecimiento económico de forma más equitativa para, con ello, incrementar la productividad, mejorar el nivel de vida de la sociedad y combatir la pobreza. En la consecución de estos objetivos, la descentralización se advierte, si bien no como la solución completa, al menos sí como una respuesta parcial a los problemas de crecimiento (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 6).

No se ha mostrado de forma contundente que la descentralización contribuya a resolver dichos problemas; o que, al menos, implique mayor costo/efectividad que la centralización.⁵ Son muy escasas las intervenciones que, con el apoyo de la información empírica, muestran avances importantes en la equidad y el mejoramiento del nivel de la población; ya no se diga en el ámbito de la democratización.

De hecho, diversas investigaciones realizadas en América Latina permiten constatar que los avances en los procesos de participación ciudadana en el ámbito local son parciales y que la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales es limitada. Adicionalmente, algunas investigaciones advierten que sin un adecuado diseño del sistema de transferencias y de apoyo nacional a las regiones más atrasadas, la descentralización podría acentuar las diferencias interregionales (Di Gropello y Cominetti, 1998 y Prawda, 1992).

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que los factores que hacen a la descentralización una política atractiva, son generalmente los mismos que la hacen difícil de concretar. De este modo, la descentralización se enfrenta a múltiples formas de ser entendida y practicada; y esa misma práctica —sea cual sea la forma que asuma— resulta sumamente compleja en su instrumentación.

⁵ En torno al costo/efectividad de intervenciones que suelen ser consideradas deseables para mejorar la calidad en la provisión de servicios educativos, Shiefelbein, Wolff y Shiefelbein (2000) concluyen que diversos proyectos educativos puestos en marcha en América Latina consideran intervenciones que, si bien se asocian a un alto impacto en los logros del aprendizaje de los alumnos, no necesariamente son intervenciones eficientes; tal es el caso de la descentralización del servicio, que si bien podría ser considerada como una estrategia que contribuye a mejorar la calidad educativa, los problemas que implica en su instrumentación hacen que pierda terreno frente a otras intervenciones más viables. Las intervenciones que alcanzan el índice de costo/efectividad más alto son diferentes de aquellas que se espera tengan el más alto impacto.

En general, Rondinelli, Nellis y Cheema (1983), a partir de una revisión de las principales formas de descentralización en diversos países, identifican ciertos factores clave que se asocian con experiencias exitosas en la materia.⁶ De esta forma, concluyen que la descentralización debe ser vista como una estrategia de fortalecimiento que se nutre desde el centro y se complementa con un cambio de orientación, control y dirección. No obstante, no dudan en reconocer que —a partir de la evaluación de los procesos de descentralización instrumentados en diversos países durante las décadas de los años 70 y 80— se advierte muy poca evidencia para refutar la aseveración realizada por Naciones Unidas en torno a que “el actual impacto de la descentralización para lograr una administración más efectiva, ha sido muy limitada” (citado en Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983: 8).

3.1.2 La descentralización de los servicios sociales: altas expectativas, magros resultados

La descentralización de los servicios sociales es un eje esencial de las reformas de política social que —desde finales de la década de los años 70 y con mayor énfasis en la década de los años 80 y 90— se llevan a cabo en América Latina.

Los servicios que probablemente tienen un mayor componente social, dado el impacto que significan en la calidad de vida y el nivel de cobertura que suponen, son la educación básica y la atención primaria de salud. La provisión de éstos, y otros servicios sociales, ha transitado por distintas tendencias que están íntimamente relacionadas con el papel que juegan en el proyecto de desarrollo por el que se ha optado.

En América Latina destaca que la etapa de mayor desarrollo en la provisión de servicios sociales estuviera asociada al auge del Estado de bienestar, en el cual todo asunto de interés colectivo de sensibilidad social se consideraba asunto del Estado. Fue en ese contexto que se crearon instituciones para la provisión de servicios sociales, con burocracia propia, presupuestos crecientes, normatividad, regulación específica y responsabilidades en los territorios para cada necesidad del desarrollo social; no sobra señalar que estas competencias fueron expropiadas a los gobiernos locales y

⁶ Como por ejemplo: definición de metas a corto y mediano plazo, brindar orientación a los cambios administrativos o financieros, incluir componentes de entrenamiento, prever tiempos entre otros.

centralizadas en el ámbito nacional en la mayoría de los países de la región (Restrepo, 2001a: 104).

Ante la crisis del Estado de bienestar y la emergencia de la reestructuración capitalista, se registra un cambio de paradigma en las formas de concebir la eficiencia y eficacia de los servicios sociales; surge así una fuerte tendencia por advertir a la descentralización de las políticas sociales sobre niveles menores de gobierno, como la vía óptima para lograr la eficiencia y calidad que tanto se ha perseguido; abriendo con ello nuevas ofertas de participación ciudadana y comunitaria.

Lo que interesa destacar, para el caso particular que aquí se analiza, es que las distintas estrategias de descentralización de los servicios sociales y las concomitantes promesas de incremento en la participación social que suponen, son formas espaciales de organización administrativa y política en el marco de la reestructuración capitalista y que los procesos de descentralización impulsados en la región han permeado más a los servicios sociales que cualesquiera otros.

Quizá esto ha sido así, dado que las funciones estatales descentralizadas son las referidas a las políticas sociales cuyos principales consumidores son las clases populares (salud, educación, transporte, vivienda). De esta forma, asistimos a un cambio en la concepción del usuario de los servicios de carácter social, donde el énfasis de la política busca más atender al individuo en tanto consumidor de servicio, que escuchar y dar cauce a las reivindicaciones sociales.

Desde la década de los años ochenta, la descentralización de los servicios de educación básica ha pasado a ocupar un papel central en la agenda política de los países de América Latina. Este hecho, a decir de Di Gropello y Cominetti (1998: 9) se explica por razones que aluden a dos dimensiones:

Desde la dimensión política, la descentralización es vista como una forma de acercar el gobierno a los ciudadanos; adicionalmente, se supone que ello contribuye a fortalecer los procesos de democratización de la región. Por otro lado, la posibilidad de promover una efectiva participación ciudadana en el ámbito local es —desde el punto de vista político— uno de los argumentos que justifican un traspaso de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales. Desde la dimensión económica —y dentro de los procesos de reestructuración del Estado— la descentralización se advierte como una

forma de incrementar la eficiencia en la provisión de servicios del Estado, especialmente de servicios sociales en cuya prestación no existen economías de escala importantes. La mayor flexibilidad de la gestión y el mayor acceso a información sobre las preferencias y necesidades de la población en el ámbito local refuerzan los argumentos en favor de la eficiencia de la prestación descentralizada de servicios.

Diversos organismos internacionales (como Cepal, OEA, Unesco entre otros) reconocen que la descentralización de la educación básica —y la atención primaria de salud— son los ejes de las reformas de política social que se están realizando en la región con el fin de mejorar la eficiencia de la provisión de los servicios y de fortalecer, al mismo tiempo, los procesos de democratización.

Desde esta lectura, la descentralización educativa responde a políticas orientadas a mejorar la calidad de la educación mediante el estímulo de la autonomía escolar y el aliento a la participación de la sociedad civil; con ello se busca que los planes y programas educativos respondan a necesidades locales e integren a la comunidad en el proceso educativo (véase Unesco, 1990: 262-294 y Unesco, 1996: 178-192).

Estos mismos planteamientos han sido recogidos por los países participantes en la Cumbre de las Américas, cuyo plan de acción contempla compromisos en materia educativa, entre los cuales se encuentra la necesidad de apoyar la descentralización del sector, con la finalidad de promover mejores formas de participación comunitaria y familiar, así como reforzar la gestión y capacidad institucional en el ámbito nacional, regional, local e incluso en el centro educativo (Cumbre de las Américas <<http://sep.gob.mx>> 12/09/2002).

Y si bien es cierto que todo discurso educativo reconoce la importancia del sector en la modernización; al mismo tiempo, se le asigna la obligación de contribuir a resolver los problemas culturales que genera la misma modernidad, como aquellos derivados de la sustentabilidad del desarrollo, la masificación de la vida en las grandes ciudades, la disgregación de las comunidades básicas entre muchos otros.

Probablemente de ello depende un mejor desempeño del sistema educativo, si esto es así el mejoramiento de la educación básica y media es indispensable, pero no suficiente para lograr los objetivos tan esperados (como equidad y eficiencia; es más, sin educación superior de muy alta calidad y sin investigación científica innovadora y de

frontera, los países de la región no lograrán las mejoras que necesitan en la productividad y competitividad. Tampoco —y quizá es esto lo más importante— se logrará un incremento en los niveles culturales y en la calidad de vida de los ciudadanos que, a fin de cuentas, es lo que justifica los mejoramientos económicos y productivos, aunque todo ello está organizándose a partir de las necesidades de un nuevo patrón de acumulación.

¿Cuál es el papel que en ello juega la descentralización, para el caso concreto de la educación? Por sí misma, la descentralización no es una estrategia que mejore el servicio, ni que asegure mayor participación de los diferentes sectores en el sistema educativo. Particularmente, en América Latina, la descentralización ha servido en algunos casos para atomizar la organización magisterial sindical y/o para reducir el déficit fiscal, y en otros casos ha favorecido la privatización de los servicios sin lograr los objetivos originalmente propuestos con el proyecto, como mejorar la calidad de los servicios (Noriega, 1996: 51). Esta diversidad de rutas y de condiciones en las que se ha emprendido el camino hacia una sociedad global ha conducido a América Latina a participar, sí, de los cambios mundiales que tienden a la globalización, pero desde la periferia y la escasa gravitación económica tecnológica (Brunner, 1992).

En efecto, desde el inicio de la década de los años ochenta, las sociedades latinoamericanas han transitado por políticas de ajuste y por su integración —desventajosa en la mayoría de los casos— a los bloques comerciales. Contexto bajo el cual se impulsa el proceso de transición a la democracia y se propone la descentralización, como un elemento que potencialmente permitirá fortalecer a los gobiernos locales al tiempo que —supuestamente— se cumple con el propósito de contar con un Estado mínimo.

Entre los promotores de esta estrategia podemos ubicar el fuerte impulso que ejercen los organismos multilaterales que financian proyectos educativos; o bien la descentralización esgrimida como instrumento para reorientar el gasto público social y educativo hacia las regiones; o el apoyo que a estas estrategias otorgan los grupos que demandan mayor autonomía de acción y de decisión a las instancias locales para resolver los conflictos que surgen en el ámbito educativo (Senén, 1994).

Por su parte, entre los adversarios se ubican los sindicatos de docentes que ven amenazado su poder de negociación; los representantes del sector educativo privado que ven multiplicarse los centros de decisión que regulan su actividad; los partidos o sectores políticos defensores de prácticas centralistas que son celosos de la custodia de la 'unidad nacional'; las burocracias de los organismos centrales, cuyo poder se diluye en el instante en que cesa la gestión directa de establecimientos educativos; así como las burocracias de los organismos locales, que deben hacer frente a las nuevas demandas de la gestión (Senén, 1994).

Adicionalmente, es posible advertir focos de oposición que provienen del campo macroeconómico. La descentralización es considerada, desde esta perspectiva, como una fuente de pérdida de control fiscal, que puede afectar los esfuerzos por consolidar unas finanzas públicas y, por ende, una macroeconomía sana. En contra de los argumentos políticos y económicos que le sirven de sustento se ha argüido también que los avances en los procesos de participación ciudadana en el ámbito local son muy parciales, que la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales es limitada y que la descentralización puede dificultar la lucha contra la corrupción (Di Gropello y Cominetti, 1998).

De hecho, algunos estudios comparativos acerca del proceso de descentralización educativa en diversos países de América Latina (véase Prawda, 1992; Senén, 1994 y Di Gropello y Cominetti, 1998 entre otros) coinciden en señalar que los avances registrados dejan aún diversas asignaturas pendientes. Entre los resultados obtenidos se destaca la heterogeneidad de las estrategias y los modelos de descentralización desarrollados en los países de la región, tanto desde el punto de vista de las motivaciones iniciales que impulsaron los procesos como de secuencia de instrumentación de las reformas, el nivel territorial y características de las instituciones receptoras de las funciones descentralizadas y el grado de autonomía efectivamente delegado. Asimismo, se advierten algunos elementos comunes tales como la dependencia de recursos del gobierno central para el financiamiento de los servicios, el fortalecimiento de su papel regulador y una notable rigidez en la administración.

Como lo señala Senén (1994), estamos dando un mismo nombre a procesos que han generado capacidades y comportamientos diferentes en función de motivos y

argumentos particulares; aunque quizá, por razones de comodidad o de tradición le seguimos llamando ‘descentralización’. Esta afirmación se deriva de una revisión comparativa para el caso de la descentralización educativa en cinco países de América Latina de donde se desprende que, en el caso chileno parece ser más pertinente hablar de privatización de los servicios; mientras que en el caso argentino sería más prudente hablar de provincialización y transferencia de la educación; en otros casos como el brasileño y el colombiano la descentralización educativa refiere a procesos de municipalización; mientras que en el caso mexicano se podría hablar de federalización educativa (Senén, 1994: 24).

Por su parte Di Gropello (1999), considerando el papel de la comunidad en los distintos aspectos de la provisión del servicio educativo, advierte cinco grandes tipos de reformas:

- ✓ Los procesos de ‘devolución’ híbrida, con poca participación del nivel territorial central, como es el caso de la provincialización en Argentina;
- ✓ Los procesos de ‘devolución’ híbrida participativa en la unidad escolar, con una tenue relación entre el agente territorial al que se le delega y el nivel central; tal es el caso de la descentralización escolar en Nicaragua;
- ✓ Reformas de tipo principal/agente entre el nivel central y el nivel intermedio o el local al que se transfiere el servicio, con poca participación como son los casos de Chile y México, donde es evidente la falta de mecanismos efectivos de participación local;
- ✓ Reformas de tipo principal/agente entre el nivel central y los niveles intermedio y local, que funcionan de manera complementaria y con poca participación como los procesos de descentralización de Bolivia y Colombia;
- ✓ Procesos de desconcentración tendencialmente participativa en la unidad escolar, como es el caso de la descentralización en Brasil (véase Di Gropello, 1999: 162-163).

El carácter mismo de la descentralización destaca por las indefiniciones que le son inherentes, ya sea sectorial como descentralización interna a las diferentes funciones públicas e integradas nacionalmente por grupos de coordinación; la descentralización social que privilegia la socialización-privatización de la política; o

bien, la descentralización territorial que apuesta al poder de las entidades territoriales como articuladoras de las políticas instrumentadas y que es definida como municipalización, o bien como regionalización de competencias (o federalización), y que puede partir de entidades ya existentes (estados o provincias) o crear otras nuevas (regiones o zonas), donde sea posible incluir ámbitos territoriales diferentes, o solamente uno (Restrepo 1994 y Nolte, 1991b).

Nos enfrentamos así a un proceso paradójico, pues si bien se trata — aparentemente— de la misma estrategia política que ha ocupado un papel central en la agenda de los países de América Latina en las dos últimas décadas; al momento de ponerse en práctica se conjuga con las realidades concretas de cada país, de cada región; se enfrenta a promotores y detractores de distintas procedencias, a una multiplicidad de interpretaciones que generan modelos aplicados de descentralización incluso contrapuestos.

En ello coinciden Di Gropello y Cominetti (1998) quienes, a partir de un análisis comparativo de la descentralización de la educación y la salud en siete países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua), advierten que:

[...] son distintas las motivaciones iniciales y las secuencias de aplicación, así como los niveles territoriales e institucionales involucrados en el traspaso de las funciones de provisión y la magnitud de las responsabilidades traspasadas (Di Gropello y Cominetti, 1998: 7).

En México en particular, muchas de las experiencias concretas de descentralización hacia los gobiernos locales se han presentado (y analizado) para el caso de servicios como el agua, la recolección de basura o el transporte; cuestiones que se erigen como funciones que deben ser planeadas, organizadas y regidas desde el ámbito local, en tanto son estos los servicios que por ley otorga el municipio mexicano; y es ahí donde, se supone, se conocen mejor sus principales límites y perspectivas.⁷

⁷ Desde su reforma en 1983, el Artículo 115 de la Constitución Mexicana establece que los gobiernos municipales tendrán a su cargo los servicios públicos básicos, tales como: agua potable y alcantarillado, limpia y recolección de basura, alumbrado público, construcción y mantenimiento de vialidades, y seguridad pública. Existen diversas normatividades de carácter particular que permiten —en algunos casos— que los gobiernos municipales presten los servicios directamente o a través de empresas paramunicipales, con el concurso del gobierno estatal, en asociación con otros gobiernos municipales de la entidad, por medio de concesiones a particulares o en cooperación con los vecinos; esto opera en el caso de prácticamente todos
continúa...

Independientemente del mayor o menor consenso de que gocen las perspectivas descentralizadoras, llama la atención que la educación, uno de los servicios públicos de bienestar social que más incidencia tienen en la configuración del nivel de vida de la población, se encuentre al margen de estos estudios, más aún cuando desde la década de los años ochenta los planes, programas y políticas específicas plantean como uno de sus fundamentos y objetivos centrales consolidar la descentralización educativa; ya no sólo a las entidades, sino incluso a los municipios.⁸

Inauguramos este siglo con una marcada tendencia por parte de diversos países de América Latina por descentralizar sus servicios de educación básica; algunos por motivos políticos (legitimación del Estado, democratización); otros por consideraciones fiscales (reducción de la administración central y de sus costos de operación); algunos ven en esta estrategia una vía para fomentar procesos indirectos de privatización, otros por razones de eficiencia y la gran mayoría por una combinación de los motivos mencionados.

Y no es menos cierto que, aun cuando las distintas razones que motivan la descentralización de la educación y las diferencias en su instrumentación según el contexto de cada país; es posible advertir algunas tendencias generales. Así lo anota Di Gropello (1999) quien a partir de un análisis comparativo entre modelos de reforma educativa en diversos países de América Latina identifica algunas tendencias comunes como: dependencia de los recursos del nivel central para financiar los servicios, y, en muchos casos, subordinación de la escuela a decisiones tomadas en otros niveles. Entre los efectos económicos y sociales de las reformas sobresalen los avances limitados en participación social y resultados ambiguos en materia de eficiencia técnica; así como una tendencia a mayores disparidades interterritoriales de indicadores educativos.

los servicios que le competen al municipio, a excepción de la seguridad pública y tránsito (véase Quintana, 2002). En todo momento la organización y gestión de los servicios de educación básica se preservan para el ámbito federal de gobierno.

⁸ De hecho, la LGE establece la necesidad de llegar a un sistema de educación pública nacional normado, evaluado y financiado en su mayor parte por el gobierno federal y operado por los estados y —de ser posible— por los municipios. Para mayor referencia véase el Diario Oficial de la Federación del 13 de julio de 1993.

3.2 La política educativa en México

En México, la educación formal se integra por diversos niveles de escolaridad que, supuestamente, hacen referencia a un mayor o menor grado en la adquisición de conocimientos particulares. El término escolaridad se determina por el número de grados cursados y aprobados dentro del sistema de educación formal (lo cual si bien permite diagnosticar procesos de planeación del sistema educativo, resulta bastante limitado para evaluar el proceso de enseñanza-aprendizaje).

Si bien la educación formal es de las pocas necesidades cuya dotación es una obligación para el Estado Mexicano, según lo establece el artículo tercero de la Constitución, su obligatoriedad solamente se refiere a un tramo del sistema; es decir, primaria, secundaria y, recientemente, el preescolar (con un total de doce años de escolaridad obligatoria).

La educación formal, y sobre todo la educación básica, reviste la particularidad de ser un servicio de bienestar social, pues se encuentra estructurado de tal manera por las relaciones sociales, que genera resultados sobre el estatus, los ingresos y la autoridad, aunque de forma diferenciada. Es por ello quizá uno de los servicios públicos más complejos pues la simple dotación no garantiza su utilización, ni la cercanía su accesibilidad —sobre todo para los grupos más desfavorecidos de la sociedad—. Asimismo, su utilización no asegura resultados similares ni al interior ni al exterior del sistema educativo.

En México, durante varias décadas, se ha apoyado a la educación formal por los efectos que se le atribuyen en el desarrollo general del país y, particularmente, en la redistribución del ingreso y en la democratización; por lo que se considera que su dotación debe responder a los criterios de universalización, es decir, deben ser extensivos a toda la población. Esta es quizá una de las razones que permiten explicar el fuerte centralismo bajo el cual ha operado la educación formal básica en México y que permitió la expansión escolar, sobre todo a partir del final de la década de los años 50

del siglo veinte. Desde entonces se han puesto en marcha una gran cantidad de planes y programas con la intención de mejorar las oportunidades educativas.⁹

Existen diversas evidencias de que los resultados obtenidos han distado mucho de lo que se ha esperado, esta supuesta falta de capacidad de la educación formal para contribuir a un desarrollo económico —como vía hacia una sociedad más igualitaria y democrática— podría ser explicada, de alguna manera, por las pautas conforme a las cuales se han distribuido las oportunidades de acceder a ella.

Así lo dejan ver las acciones emprendidas durante el sexenio de López Portillo, cuyo objetivo central era no sólo asegurar educación primaria para todos los niños mexicanos, sino, principalmente, desconcentrar los servicios de educación básica mediante la creación de las 31 coordinaciones generales de educación. Más tarde, mediante el Programa Nacional de Educación, Cultura y Deporte 1984-1988 —presentado durante el sexenio de Miguel de la Madrid— se reafirmaba la intención explícita de descentralizar la educación básica hacia las entidades y se advertía la necesidad de elevar la eficiencia terminal de la educación, como medida inicial para asegurar la permanencia en el nivel.

Fue hasta la expedición del Programa para la Modernización Educativa (PME) en 1989 —durante el sexenio de Salinas de Gortari— cuando se logró cierto avance en cuanto a la descentralización y, paralelamente, se empezó a reconocer que la expansión cuantitativa del sistema educativo no ha estado al parejo de la calidad en el servicio. El PME fue una respuesta a la situación de la educación en México: persistían fuertes desigualdades geográficas (por tamaño de localidad y regionales); los niños indígenas, las poblaciones rurales, las niñas y los niños urbanos pobres iban a la escuela en menor proporción que los niños urbanos de clase media, asistían menos años a la escuela y recibían una educación de menor calidad (Álvarez Mendiola, 1994).

Como respuesta a ello, se gestaron modificaciones en los contenidos y los planes de estudio de educación básica, todo ello en medio de un álgido clima político

⁹ Como por ejemplo el Plan de Once Años instrumentado durante la administración de López Mateos (1958-1964); que marcó un parte aguas en la definición de la política educativa mexicana contemporánea, a través de la edición de libros de texto gratuitos para primaria, la construcción de un gran número de escuelas y la ampliación de la base magisterial.

relacionado con el fuerte liderazgo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (en lo sucesivo SNTE) y en el marco de las modificaciones de los artículos 3° y 130 de la Constitución, mismos que tuvieron serias implicaciones en la política educativa nacional (Martínez, 1999).¹⁰

En la instrumentación de las políticas educativas enunciadas, se ha buscado convertir en una realidad la universalización de la educación básica.¹¹ La justificación se ubica, por un lado, en el reconocimiento del acceso a la educación como derecho universal y a los ordenamientos que se derivan del artículo tercero de la Constitución Mexicana. A pesar de la indudable expansión del servicio —y de la concomitante mejoría intergeneracional en los niveles promedio de escolaridad de la población— no ha sido posible distribuir en forma equitativa las oportunidades educativas, ni concretar los objetivos de la descentralización del servicio; al menos así lo muestran los resultados derivados del análisis de acceso y exclusión a la educación básica en el país; situación que, por ejemplo, ha llevado a Schmelkes (1998) a afirmar que las políticas educativas han tendido a reforzar las desventajas socioeconómicas de las comunidades.

Así, contra una tendencia histórica que ha favorecido la centralización y frente a diversos obstáculos políticos, la descentralización de la enseñanza básica en México es un proceso que si bien tiene lugar, presenta diversas paradojas en su instrumentación.

3.2.1 El proyecto de descentralización del sistema educativo mexicano

Si bien la descentralización del sistema educativo mexicano inició a finales de la década de los años 70, fue hasta la década de los años 80 y principios de los 90 cuando advierte su fase más ágil.¹² En general, el desarrollo de este proceso podría analizarse en dos

¹⁰ Al respecto, es preciso tener en cuenta que todos los planes y programas enunciados, se encuentran permeados por los conflictos al interior del SNTE; así como por las propuestas emanadas del sector empresarial, de la iglesia católica, de los padres de familia y de los intelectuales por sólo citar algunos actores relevantes en el proceso (Martínez, 1989).

¹¹ La universalización de la educación, en términos ideales, debería concebirse como la generalización de la educación básica de tal manera que toda la población adquiriera, efectivamente, todos los conocimientos, habilidades y actitudes contemplados en el plan de estudios de la educación básica (Muñoz, 1982), reconociendo de esta forma que el problema de la universalización de la educación básica no es solamente un problema de oferta, sino también un problema de calidad y equidad.

¹² Incluso, podría afirmarse que la actual tendencia hacia la descentralización comenzó con el decreto presidencial del 5 de abril de 1973, en el cual se dispuso que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal instrumentaran medidas que permitieran a

continúa...

etapas: la primera de ellas caracterizada por una interpretación de la descentralización como desconcentración administrativa; mientras que la segunda podría calificarse —al menos en sus intenciones manifiestas— como un intento por delegar funciones, aunque sólo en el sentido instrumental, no así decisional.

La etapa de desconcentración de la operación de la SEP constituyó un gran esfuerzo en materia administrativa; pues de la centralización casi absoluta de la administración y recursos, se pasó a una organización ‘desconcentrada’ a través de la instalación de delegaciones estatales que, no obstante, conservaban dependencia funcional de los órganos centrales de la SEP. Las delegaciones generales de la SEP en cada una de las entidades estaban encargadas de organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación básica; además de brindar apoyo en materia de recursos humanos, financieros y materiales. Paradójicamente, esta nueva estructura administrativa originó una mayor burocratización del sistema educativo al grado que existían dos estructuras superpuestas y, en cierto modo, inconexas.

No fue sino hasta 1992 que el gobierno federal decidió trasladar el sistema educativo a la esfera de atribuciones de los gobiernos estatales. El camino elegido para ello fue la suscripción de acuerdos entre el gobierno federal —representado por la SEP— y los gobiernos estatales —representados por los gobernadores de cada entidad—.

El primero fue de carácter general: el ANMEB que sentaba las bases normativas, pedagógicas y financieras de la transferencia del servicio y aludía al apoyo que recibirían los gobiernos estatales para mantener el nivel de los servicios.

El segundo era un acuerdo individual con cada una de las entidades —excepto el Distrito Federal— donde se detallaba, pormenorizadamente, el número, categoría, antigüedad y sueldos que correspondía a cada una de las plazas transferidas; los recursos

sus titulares llevar a cabo una delegación de facultades efectiva (Argüelles y Gómez, 1992 citado en Ornelas 1998a). Aunque el antecedente más remoto del que se tiene referencia es el que acontece en el contexto de la Revolución cuando Venustiano Carranza —con el propósito de debilitar los poderes regionales de los gobernadores y de consolidar su propia gestión presidencial— impulsó en 1915 la municipalización de varios aspectos de la actividad pública, incluyendo la educación, lo que posteriormente se plasmó en la Constitución de 1917 con consecuencias negativas inmediatas para las escuelas, cuya operación regular no podían asegurar los municipios que, en una amplia mayoría, no contaban con recursos suficientes para ello (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2001a).

físicos, planteles, materiales educativos, mobiliario, equipo y otros activos que se transferían.

Por último, el capítulo financiero detallaba los montos anuales y mensuales que —en términos líquidos— se harían llegar a las tesorerías estatales, así como los criterios para el crecimiento del sistema educativo en el mediano y largo plazo.¹³

En general, la SEP se encargó de coordinar los trabajos previos a la firma ANMEB mediante la elaboración de programas estatales únicos para la modernización educativa, con el propósito de hacer ‘congruentes’ las acciones tanto federales como estatales. En este sentido, como señala Gómez (2000):

[...] los gobiernos de los estados se vieron obligados a firmar un convenio con la federación en un formato único, igual para todas las entidades, el cual tuvieron que adecuar por medio de otros acuerdos particulares (Gómez, 2000: 101).

Los desfases derivados de esta estrategia de descentralización ‘unificadora’ son evidentes al trasladarnos a la escala estatal donde este proceso presentaba, desde el inicio, diferencias específicas. Por ejemplo, que al momento de la firma del ANMEB en algunas entidades federativas coexistían, en paralelo, dos sistemas educativos: el estatal y el federal. Lo anterior significaba que algunas entidades —no más de diez— tenían sus propios sistemas educativos con planteles, activos físicos, plantilla de personal y recursos presupuestales propios. Desde luego, los profesores que trabajaban para los gobiernos estatales tenían —y tienen— sindicatos propios, algunos vinculados con el SNTE y otros independientes. En estas entidades, el proceso de descentralización educativa implicaba la necesaria homologación de ambos sistemas, lo cual dificultó aún más el proceso; pues mientras había entidades donde las prestaciones y salarios de los profesores ‘estatales’ eran superiores a los ‘federales’, en otros —los menos— la situación era inversa, tal fue el caso del estado de México.

Mediante la firma del ANMEB se marcó la pauta del proceso de descentralización; en él participaron los representantes del ámbito federal, de los gobiernos de los 31 estados de la república e incluso —no sin discrepancias— el propio SNTE, acerca del cual, en el propio ANMEB se dice que:

Los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal (SEP, 1992).¹⁴

De forma paralela, el mismo ANMEB establecía las bases para introducir un sistema de estímulos de pagos adicionales al desempeño docente: el programa de Carrera Magisterial (en lo sucesivo CM) que, a decir del SNTE, se trataba de un reclamo del gremio que serviría para “estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro” (La Jornada 19/05/92). La aplicación del programa CM ha sido uno de los elementos con mayor impacto en el gremio; no obstante, pocos profesores lo relacionan abiertamente como un mecanismo derivado del proceso de descentralización, en cambio, advierten la clara injerencia que al respecto ejerce la llamada Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE encargada de administrar este programa que, a juicio de Loyo (2002: 39) “habría de producir a mediano plazo mayores diferencias dentro del grupo”.

Queda claro de esta forma que la descentralización de la educación signada entre autoridades federales y estatales contemplaba continuar con una agremiación sindical centralizada; bajo esta condición –al no sentir vulnerado su poder– el SNTE no tenía ninguna objeción en suscribir el ANMEB y con ello otorgarle una particular legitimidad al proceso emprendido que, a decir de uno de sus precursores, 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 citado en Gómez, 2000: 102).

Lamentablemente, el tiempo no sólo no le daría la razón a Moctezuma Barragán sino que, incluso, fue evidente que la descentralización emprendida tuvo un marcado

¹³ Incluso, Arnaut (1999: 81) refiere que, posterior a la firma de los convenios con cada uno de los gobiernos estatales, se signaron otros con la dirección nacional del SNTE para garantizar la representación sindical del personal transferido a los estados.

¹⁴ El ANMEB se firmó el 18 de mayo de 1992, y al día siguiente el SNTE publicó un desplegado denominado “¿Por qué el SNTE suscribe el Acuerdo de Modernización de la Educación Básica?” en el que se dice textualmente: “El SNTE, único titular de las relaciones colectivas de los trabajadores de la educación del país, seguirá asumiendo la defensa de la educación pública y vigilará escrupulosamente el cumplimiento de los compromisos aquí pactados” (La Jornada 19/05/92).

énfasis administrativo y, además, que este ‘mero hecho administrativo de transferir recursos y funciones’ sería un proceso tan complejo, que no se lograría concretar ni en el mediano, ni en el largo plazo. Aún más, esta delegación de carácter administrativo, lejos de permitir a los gobiernos estatales jugar un papel protagónico en la elaboración de la política educativa, los convertiría en meros operadores de los servicios educativos.

Un año más tarde, en 1993, a esta acción se sumaron dos hechos que permitían ratificar lo pactado en el ANMEB: las reformas al artículo tercero de la constitución y la promulgación de la LGE con la que se derogó la Ley Federal de Educación vigente desde 1973.¹⁵ A ello se suma un vaciamiento de atribuciones locales y estatales a través de diversas enmiendas constitucionales que, de forma paradójica, se presentan en el marco de la descentralización.

Estos elementos dieron forma a la nueva estructura legal del sistema educativo mexicano que, desde ese momento, se autoproclama como decisivo impulsor de los procesos de descentralización del sector, con la firme convicción de que:

[...] con un régimen educativo descentralizado se reforzará el federalismo, se elevará la calidad de la educación, habrá una mayor eficiencia en la administración y una distribución más equitativa en la provisión del servicio (SEP, 1992).

Como menciona Ornelas (1994), para la consolidación de un régimen descentralizado, es condición ineludible superar ciertos obstáculos que emanan del mismo orden constitucional, otros que surgieron desde la concepción del ANMEB; y otros más que son específicos a cada estado de la república mexicana.

3.2.2 Los obstáculos legales de la descentralización educativa

México es un país federal por definición constitucional, según se desprende del artículo 40 de la carta magna. Ello implica el reconocimiento jurídico de dos esferas soberanas: la federación y los estados; que si bien en teoría gozan de autonomía, el ejercicio de

¹⁵ La reforma del artículo tercero constitucional afectó el federalismo por cuanto incorporó al texto constitucional (Fracción III) la facultad de la federación de determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, aunque prescribe que, al hacerlo, “considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación” (Latapí y Ulloa, 2000: 32). Por su parte, la LGE de 1993 es la ley reglamentaria del artículo tercero constitucional, que norma lo concerniente al sistema educativo nacional. No obstante, existen otros artículos constitucionales que también hacen referencia a la educación: los artículos 5; 27 f. III; 32 f. I; 73 f. XXV y el 123 f. IV.

ésta no puede ir en detrimento de la unidad nacional. De esta forma, el régimen federal contempla la coexistencia de dos jurisdicciones —la federal y la propia de los estados— de modo que los ciudadanos están sujetos a una doble autoridad, dentro de los límites de las competencias de cada uno de ellos. Teóricamente ambos órdenes son de la misma jerarquía y no prevalece uno sobre el otro, y sobre ambos está la Constitución.

Quizá en razón de ello (como ya se anotó en el capítulo anterior, sección 2.2.2) este precepto constitucional ha servido, casi de forma paradójica, para consolidar un régimen centralista en el país; cuyos saldos buscan resarcirse a través de políticas descentralizadoras en los más diversos ámbitos. De entre ellos, sobresalen los casos de la salud y la educación no sólo por su magnitud, sino también por la importancia política que implican. Ingresamos, por tanto, al laberinto de la descentralización educativa desde la ruta que la interpreta como federalismo.

El sistema federal mexicano define facultades exclusivas para cada orden de gobierno —federal, estatal y municipal—. Pero también existen ciertas facultades cuyo ámbito de competencia no es muy claro, tal es el caso de las llamadas facultades ‘concurrentes’ o ‘coincidentes’ que se ejercen de forma simultánea por la federación y los estados. A primera vista, como señala González Schmal (1995), parecería que las facultades educativas son coincidentes; pero en estricto sentido no lo son, porque ni federación ni estados ni municipios tienen la facultad de legislar en la materia, tal como se deriva de los artículos tercero constitucional, en su fracción VII, y del 73, fracción XXV que, dicho sea de paso, son prácticamente idénticos:

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 3, fracción VII).

[El Congreso tiene facultades] para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público buscando unificar y coordinar la educación en toda la república (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 73, fracción XXV).

Como se puede observar, en estricto sentido, el gobierno federal no está facultado para legislar en materia educativa; sino sólo para repartir la función educativa y sus aportaciones económicas. Adicionalmente, tampoco se aclara un área de

autonomía para estados y municipios; por el contrario, a éstos se les imponen atribuciones que, de forma exclusiva, recaen en el ámbito de la operación.

No obstante, el gobierno federal ha terminado por absorber casi en su totalidad las facultades educativas –cuestión que, incluso, ha sido motivada y ratificada por las leyes reglamentarias que rigen lo concerniente a la educación– culminando en una centralización autoritaria, contraviniendo con ello lo estipulado en el artículo 124 de la constitución que contiene el principio central del federalismo al establecer que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los estados”. Como señala González Schmal (1995):

Todas las leyes reglamentarias en materia educativa lo han entendido exactamente en el sentido opuesto. Parten del supuesto implícito de que la Federación posee originariamente la totalidad de la función educativa y que ésta delega algunas atribuciones en las entidades federativas y en los municipios (González Schmal, 1995: 96).

La LGE expedida en 1993 no es la excepción, esta nueva base reglamentaria marca la pauta a seguir en el camino a la descentralización ‘unificada’ del sector; es ahí donde se plasman los nuevos ordenamientos en materia educativa y donde se hacen explícitas las intenciones de arribar a un sistema educativo ‘federalizado’. Y si bien podríamos afirmar que el proceso de descentralización educativa tiene aproximadamente veinte años de haber iniciado, no fue sino diez años después cuando las acciones que le son propias toman un carácter legal, al ser reconocidas dentro de un marco jurídico plenamente establecido.

Con fundamento en la LGE, es posible afirmar que el modelo de descentralización de la educación “define su organización dentro de los principios de concurrencia en el que participan tanto el gobierno central como los estatales” (Pardo, 1999: 102). El problema es que “en esa concurrencia el gobierno federal centraliza las funciones esenciales y descentraliza la operación” (Ornelas, 1998b: 190). El espíritu federal de la Constitución queda así vulnerado:

Por una de esas curiosas inconsecuencias de nuestra vida política oficial la federalización de alguna institución o servicio significa no una descentralización, no se entiende como un reparto de competencias, sino que constituye la atribución de todas las facultades, o de la mayor parte de ellas, a los funcionarios federales, de tal suerte que federalización

Lo anterior se ilustra al analizar el tipo de facultades que se reservan para cada orden de gobierno en el texto de la LGE, donde queda claro que hay un total desequilibrio entre las funciones que se le atribuyen de forma exclusiva a la federación (artículo 12) y las que se reservan para los estados (artículo 13) y municipios (artículo 15), en perjuicio de estos dos ordenes de gobierno. Asimismo, se definen una serie de facultades concurrentes entre federación y estados (artículo 14) lo cual amplía aún más las ambigüedades recién mencionadas, que emanan del mismo orden constitucional. Al respecto, tanto Ornelas (1998b) como Latapí y Ulloa (2000) desarrollan —a partir de la LGE— un análisis comparativo de las facultades entre los niveles de gobierno que, a mi juicio, resulta ilustrativo de esta situación (véase el cuadro 3.1).

Cuadro 3.1
Facultades exclusivas por órdenes de gobierno en el ámbito educativo

Gobierno Federal	Gobiernos Estatales	Competencias concurrentes
1. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio de educación básica. 2. Establecer el calendario escolar de educación básica aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo. 3. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos. 4. Autorizar el uso de libros de texto para la educación básica. 5. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo en educación básica. 6. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. 7. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares. 8. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias. 9. Llevar un registro nacional de instituciones. 10. Fijar los lineamientos a los que deban ajustarse los consejos de participación social. 11. Realizar la planeación, programación y evaluación globales del sistema educativo nacional. 12. Fomentar las relaciones culturales con otros países. 13. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación y para la formación de maestros de educación básica.	1. Prestar servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena—, especial, así como para la formación de maestros. 2. Proponer a la SEP los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica. 3. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la SEP. 4. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica; de conformidad con las disposiciones generales que determine la SEP. 5. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica; de acuerdo con los lineamientos generales que expida la SEP. 6. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir educación primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica. 7. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.	1. Promover y prestar servicios educativos, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales. 2. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I de la primera columna. 3. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de acuerdo con los lineamientos generales que expida la SEP. 4. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria y secundaria que impartan los particulares. 5. Editar libros y producir otros materiales, distintos de los oficiales. 6. Prestar servicios bibliotecarios con el fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística. 7. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa. 8. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica. 9. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas. 10. Vigilar el cumplimiento de la Ley General de Educación.

Fuente: Tomado de Ornelas, 1998b: 191 quien lo realizó a partir de la LGE; artículos 12, 13 y 14. También se encuentra en Latapí y Ulloa (2000: 42-43).

Si se observa dicho análisis (resumido en el cuadro 3.1) resulta evidente que las atribuciones exclusivas del gobierno federal —representado por la SEP— le confieren a dicho nivel de gobierno la centralidad del proceso en cuanto a determinar en toda la república los planes y programas de estudio para educación básica y normal; así como evaluar, regular y definir lineamientos generales. Mientras que a las entidades federativas se les reserva la prestación y operación del servicio; y a los municipios, además de permitirles prestar el servicio, se les encarga del mantenimiento de las aulas y la provisión del equipo básico.

En síntesis, 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 superficie, aunque no dejen de ser importantes. En otras palabras, se centraliza el poder y se descentraliza la administración. Esa es la esencia del modelo formal de la descentralización educativa de México (Ornelas, 1998b: 192).

Queda claro entonces que a pesar de que la LGE presenta al federalismo como su tema central, al momento de deslindar qué es responsabilidad de cada orden de gobierno vulnera el espíritu y naturaleza del mismo federalismo. Esta paradoja es la que lleva a González Schmal a afirmar que:

Cuando el cúmulo de facultades del poder central tiene una total y absoluta superioridad jurídica sobre la local, no se puede hablar propiamente de federalismo y esto, a pesar de las apariencias, es lo que ha ocurrido en la nueva normatividad de la Ley [...] a la autoridad educativa federal se le adjudicaron prácticamente todas las facultades fundamentales y a los estados se les dejó únicamente las accesorias, las operativas, las condicionadas y las obligaciones inhibitorias (González Schmal, 1994: 102-103).

De ahí que, mientras no se reconozca como responsabilidad exclusiva de las entidades por lo menos alguna de las facultades más importantes, de mayor trascendencia en materia educativa: no sólo no se puede hablar de concreción del federalismo, se tiene que reconocer, además, que el sistema educativo sigue funcionando de forma centralizada, pues la transferencia de los planteles a los estados para que éstos presten el servicio y operen la estructura administrativa en nada corrige el centralismo mientras los estados no tengan facultades de dirección, planeación o vigilancia, sino sólo de operación.

La ejecución del federalismo es algo más complejo que la asignación de un mayor número de competencias pues —siguiendo nuevamente a González Schmal (1994)— la

existencia de una federación no se fija por la cantidad —en número— de las atribuciones de que disfrutaban las entidades federativas, sino por la calidad de las mismas.¹⁶

Por último, sólo resta mencionar que la LGE pone un énfasis muy especial en la participación social; situación que se aborda en su capítulo VII. La intención de ello, en términos generales, es lograr el establecimiento de diversos consejos con representación en escuelas, municipios, estados y en la federación; con lo que se aporta un elemento no considerado previamente en materia de legislación educativa, situación que viene no sólo a complementar sino, principalmente, a refrendar el federalismo que impulsa esta reforma, tal como se establece en la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de ley en 1993:

Los consejos de participación social reconocerán al maestro como el principal actor de los procesos educativos y, en coordinación con él, coadyuvarán a elevar la calidad de la educación y a ampliar la cobertura de los servicios educativos. Estos organismos constituirán la estructura en la que están representados los padres de familia, sus asociaciones, los sectores de la comunidad, los maestros, su organización sindical y la autoridad. Hasta hoy, la colaboración e incluso la comunicación entre maestro y padres de familia habían sido muy débiles, pues se interponían el centralismo y la burocracia. Gracias al federalismo educativo, la Ley conferirá al maestro, a los padres de familia y a la comunidad, un ámbito adecuado en cada escuela para compartir las tareas de educar a niños y jóvenes (Poder Ejecutivo Federal, 1993: 238).

Y si bien como menciona Latapí (1995: 252) esto de considerar la participación de la sociedad —y particularmente de los padres de familia— en los asuntos relacionados con la educación es un objetivo novedoso y encomiable, sobre todo porque “los asuntos educativos interesan a la sociedad tanto o más que los directamente políticos”. A diez años de expedición de la LGE, toca reconocer que esta disposición sigue siendo la más difícil de concretar no sólo debido a la resistencia de algunos profesores que podrían sentir amenazado su espacio con la intervención de estos órganos; sino también —y acaso fundamentalmente— por la falta de interés de la sociedad por participar más activamente en la conformación y operación de estas instancias de decisión.

De esta forma pareciera que, el objetivo de descentralizar la educación con la finalidad de contribuir con ello a incentivar la participación social, ha quedado sólo en

¹⁶ El tema de las facultades que legalmente le corresponden a cada nivel de gobierno rebasa los objetivos planteados en este trabajo, es por ello que invito a los lectores a que revisen los textos de Ornelas (1998b) y Pardo (1999), quienes analizan pormenorizadamente estos aspectos; así como también el texto de González Schmal (1995) quien realiza un análisis jurídico de la LGE.

el plano de la formalidad legal, corroborando de este modo el carácter demagógico de su propuesta.

3.2.3 Los obstáculos financieros de la descentralización educativa

La firma del ANMEB y la expedición de la LGE han sido dos medidas fundamentales en la reestructuración del sistema educativo mexicano; con ellas se refrendaba un proceso de descentralización que había iniciado más de diez años antes (Arnaut, 1998). No obstante, es preciso reconocer que estas modificaciones –contrario al ánimo que las impulsó– tuvieron un marcado énfasis administrativo; ya que si bien se aligeró al gobierno central de una carga administrativa al simplificar la aplicación de los recursos financieros que, a partir de ese momento, empezaron a entregarse globalmente a los gobiernos estatales –quienes, por ley, asumían el compromiso de aplicarlos exclusivamente a la educación– el gobierno central se reservó para sí las atribuciones normativas y de evaluación.

Esta innovación recibió la denominación de ‘federalización’, pese a que conviene tener presente –tal como se esbozó en el capítulo anterior– que en México este término ha sido utilizado en dos sentidos opuestos. Para algunos la federalización implica la devolución de las atribuciones en materia educativa a los gobiernos de los estados –e incluso a los municipios– como originalmente lo establecía la Constitución de 1917. Pero para otros es lo contrario, pues implica la concentración en el gobierno federal de todas las facultades y obligaciones que implica el sistema educativo nacional, relevando a los estados de cualquier función en la materia.

Lo que es cierto es que a partir de la firma del ANMEB y la expedición de la LGE, la administración del sistema educativo mexicano se modificó por completo. Para ilustrar esta situación basta señalar que, previo a estas reformas educativas, el financiamiento del sector en el país se otorgaba fundamentalmente por dos vías:

- ✓ *Los recursos que destinaba el gobierno federal a la educación*; de los cuales dependían escuelas, profesores, alumnos, y diversos programas educativos administrados por la SEP, dependiente del ejecutivo nacional (Presidente de la República).

- ✓ *La inversión que algunos gobiernos estatales dedicaban a la educación*; esta inversión no era obligatoria, pues en todo caso se consideraba una obligación del gobierno federal en la que algunos estados podían colaborar o no, según las capacidades económicas y los proyectos sociales y políticos de cada entidad. La inversión en educación de cada entidad federativa se administraba por Secretarías o Institutos de Educación dependientes de las gubernaturas (la Secybs, en el caso del estado de México); aunque no todos los gobiernos estatales priorizaron la inversión en materia educativa, razón que ayuda a explicar la existencia de subsistemas estatales de educación fortalecidos y la inexistencia de ellos en algunos otros casos.

Pese a que —previo a la firma del ANMEB— el sistema educativo mexicano contaba con dos fuentes principales de financiamiento, el presupuesto del sistema educativo mexicano provenía en su mayoría del gobierno federal, mientras que la inversión educativa de las 31 entidades y el Distrito Federal en su conjunto era significativamente menor; ello se aprecia al tomar en cuenta la magnitud de la matrícula atendida tanto por el gobierno federal como por los estados (véase cuadro 3.2).

Cuadro 3.2
Matrícula del sistema educativo nacional antes
y después de la descentralización

	Ciclo escolar 1991-1992		Ciclo escolar 1992-1993	
	Subsistema Federal	Subsistemas Estatales	Subsistema Federal	Subsistemas Estatales
Preescolar	78.5	21.5	9.5	90.5
Primaria	76.0	24.0	7.2	92.8
Secundaria	72.3	27.7	73.5	26.5
Normal	39.0	61.0	7.5	92.5
Total	76.2	23.8	8.2	91.8

Fuente: Cálculos propios a partir de Ornelas, 1998a: 291

Esta situación se modificó a partir de 1992, cuando —con fundamento en el ANMEB y la LGE— el gobierno federal transfirió a los 31 estados de la república la responsabilidad de operar el sistema educativo, las relaciones laborales con los docentes, así como importantes recursos financieros.¹⁷

¹⁷ Se transfirieron cerca de 700 mil empleados; servicios educativos para 1.8 millones de alumnos de preescolar; 9.2 millones de primaria y 2.4 millones de secundaria y cerca de 100 mil bienes inmuebles y 22 millones de muebles (Latapí y Ulloa, 2000).

De esta forma, el gobierno federal se comprometió a entregar directamente a los gobiernos estatales el presupuesto que antes destinaba a educación, para que ahora fueran los distintos gobiernos de cada una de las entidades los que se hicieran cargo de la administración y operación del sistema educativo; de esta forma, la relación de la inversión en materia educativa por parte de cada una de las fuentes de financiamiento se invirtió, pero de forma muy peculiar pues si bien gracias al proceso de descentralización los estados destinan más recursos a la educación, éstos siguen proviniendo del gobierno federal (véase cuadro 3.3).

Cuadro 3.3
Composición porcentual del
gasto educativo nacional (1985-1995)

Año	Porcentajes			
	SEP y otras secretarías	Estatad	Municipal	Particular
1985	77.45	14.32	0.58	7.65
1986	76.10	13.83	0.56	9.51
1987	78.56	11.37	0.49	9.58
1988	80.26	10.43	0.37	8.94
1989	76.98	14.24	0.39	8.39
1990	75.14	16.45	0.34	8.08
1991	79.36	15.12	0.28	5.24
1992	60.09	13.21	0.30	6.40
1993	82.34	11.59	0.26	5.81
1994	84.09	10.44	0.24	5.23
1995	85.65	9.42	0.21	4.72

Fuente: Tomado de Latapi y Ulloa, 2000: 66.

A partir de los datos que presentan Latapí y Ulloa (2000)— se puede afirmar que la tendencia a la baja del gasto educativo del conjunto de los estados, e incluso de los municipios, no muestra ninguna inflexión posterior al inicio del proceso de descentralización de la educación, por el contrario, descendió bruscamente; lo que lleva a pensar que si la federalización pretendía incidir en un mayor compromiso de los estados en el financiamiento (como se establece en tanto en el ANMEB y en la LGE), este objetivo no sólo no se está logrando sino que, además, la descentralización sólo desconcentró la operación de ciertas funciones del sistema, de ahí que:

La principal conclusión de los análisis realizados es que las actuales pautas de distribución de los recursos federales a las entidades federativas para los niveles de enseñanza básica no obedecen a criterios claros, objetivos y consistentes; son más bien el resultado histórico de situaciones creadas por el desigual desarrollo de los subsistemas estatales de educación, o producto de negociaciones bilaterales, decisiones discrecionales, o quizá también, de diferente capacidad de gestión de los ejecutivos estatales. Desde el punto de vista financiero, la ‘federalización’ de 1992 simplemente congeló y proyectó a futuro las enormes asimetrías para la educación básica, sin intentar, en esta ocasión, revisar su

significación dentro de las relaciones hacendarias de los estados con la federación (Latapí y Ulloa, 2000: 109).

Los aspectos financieros que se reformaron están consignados en la tercera sección del capítulo II de la LGE —además de otros artículos que lo refieren pero de forma indirecta— dichas modificaciones se resumen en los siguientes aspectos:

- ✓ La educación es prioritaria para el desarrollo nacional.
- ✓ Es obligación de los gobiernos federales y estatales concurrir al financiamiento educativo (aunque no se establece ninguna proporción del PIB o de los presupuestos).
- ✓ Los gobiernos deben fortalecer las fuentes de financiamiento y procurar destinar a la educación recursos crecientes en términos reales.
- ✓ A los municipios corresponderá el mantenimiento y equipamiento de las escuelas, así como la gestión de recursos complementarios; los gobiernos estatales deben otorgarles los recursos necesarios para estas tareas.
- ✓ Los particulares pueden apoyar el financiamiento de la educación (Latapí y Ulloa, 2002: 35).

Estas medidas organizativas significaron cambios fundamentales en la educación del país, con ellas el gobierno central se aligeró de una fuerte carga administrativa; pero cuidó de reservarse diversas atribuciones normativas y de evaluación. Asimismo, desde el punto de vista financiero, para el gobierno central también se simplificó la aplicación de recursos que, a partir de ese momento, empezaron a entregarse globalmente a los gobiernos estatales, los cuales se comprometieron a aplicarlos exclusivamente a la educación según se desprende del artículo 25 de la LGE (véase LGE, 1993).

Con ello se esperaba lograr un reordenamiento de las contribuciones para la educación básica de la federación, los estados y municipios; así como aumentar los recursos destinados al sector. Lamentablemente no ha sido así, según señalan Latapí y Ulloa (2000), no se advierten procesos tendentes a modificar las pautas prevalecientes: la SEP sigue aportando a cada estado, cada año, los recursos financieros para operar la educación básica conforme a las antiguas las pautas, y no hay registro de medidas orientadas a utilizar el financiamiento como instrumento de planificación de los sistemas estatales y del nacional.

Incluso, si bien a partir de 1993 la SEP ha transferido a los estados los recursos necesarios para la operación de la enseñanza básica y normal (antes a través del ramo 25, ahora del ramo 33); se ha reservado —en el ramo 11— otros recursos destinados al funcionamiento de las oficinas centrales y de los organismos descentralizados, acerca de los cuales no se rinden cuentas.¹⁸ En otras palabras, se transfiere a los estados exclusivamente lo ‘regularizable’ (sueldos y prestaciones del personal) en tanto se reserva los recursos destinados a innovación, mejoramiento del magisterio, apoyos didácticos y otros programas de los que depende la elevación de la calidad educativa que, en el fondo, es el objetivo principal de la descentralización (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999a).

Paradójicamente, a partir de la firma del ANMEB y según se establece en la LGE, la educación compensatoria —aquella que se instrumenta con la finalidad de atender zonas y grupos en situación vulnerable y, con ello, combatir la desigualdad y contribuir a la equidad en el sector— se reservó como una tarea que compete, de forma exclusiva, a la federación. A partir de esta acción las entidades (que se supone, según se desprende de los más diversos discursos a favor de la descentralización, están más cerca de las necesidades de la población) se alivian de erogaciones para tal fin, y dejan en manos de la federación la tarea de arribar a la equidad educativa. Y si bien los recursos con que el gobierno federal busca compensar las desigualdades son, finalmente, ejercidos en las entidades, los programas compensatorios son en extremo rígidos y es difícil, sino imposible, para los estados alterar sus partidas.¹⁹

A fin de cuentas, lo cierto es que —en el contexto de la descentralización del sector— las pautas de financiamiento son decididas centralmente. Ello refleja una

¹⁸ Las tendencias que han seguido ambas cantidades en los últimos años muestran que los fondos que la SEP se reserva para sí han crecido fuera de toda proporción. Calculados por habitante por alumnos (de enseñanza básica), han aumentado respecto de 1994 en 181% por habitante y en 171% por alumno en términos reales. En cambio, el total de aportaciones federales a los estados para la enseñanza básica y normal ha aumentado apenas en 3.5% por habitante y 1.6% por alumno respecto a 1994; mientras que 1999 descendieron -2.8% por habitantes y -3.1% por alumno (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999a).

¹⁹ Me refiero aquí a programas como: Programa de Atención al Rezago Educativo (PIARE); Programa de Atención al Rezago de Educación Básica (PAREB) y el Programa de Desarrollo de la Educación Inicial (Prodei) cuyos recursos —provenientes en su mayoría de Banco Mundial— son controlados por el gobierno federal. Adicionalmente, será preciso analizar la forma en que se modificará el funcionamiento de otros programas compensatorios que tradicionalmente han venido operando de forma centralizada como es el caso del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) y el Conafe.

concepción peculiar del federalismo constitucional, donde el gobierno central mantiene la directriz operativa y sólo descentraliza el ejercicio de ciertos recursos; por ello:

[...] es obvio que mientras no se modifiquen los criterios y disposiciones hacendarias y fiscales, y especialmente los criterios de distribución de los recursos federales hacia los estados, la federalización educativa sólo será aparente y el poder central mantendrá el control real del desarrollo educativo de las entidades (Latapi y Ulloa, 2000: 36).

Más allá de los aspectos financieros, destaca también que este proceso no se gestara a partir de demandas sociales, sindicales o políticas; por el contrario, tal como lo menciona Gómez (2000), el gobierno federal 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; de hecho, la federalización educativa propuesta a principios de la década de los noventa se inscribe dentro de lo que se dio en llamar el ‘nuevo federalismo’; discurso bajo el cual se cobijaron las distintas iniciativas descentralizadoras provenientes del gobierno federal.

Lo anterior ha generado, en principio, una excesiva burocratización sin coordinación, ni correspondencia entre el nivel central y las entidades federativas; duplicidad de esfuerzos; desequilibrios en la distribución de oportunidades educativas; conflictos entre los gobiernos locales y el SNTE; falta de correspondencia entre los contenidos educativos y el entorno regional, por sólo mencionar algunos.

En comparación con modelos teóricos y prácticos de sistemas educativos descentralizados, la federalización de la educación mexicana no adopta posiciones extremas. Es un modelo intermedio en el que el gobierno central mantiene para sí la normatividad general del sistema, la cual incluye la elaboración del currículo nacional y la aprobación de los currícula regionales, la evaluación, así como la asignación de recursos y programas compensatorios y extraordinarios a los estados pobres o para programas nacionales (Ornelas, 2000: 433). A los gobiernos subnacionales o estatales, por su parte, les corresponde solamente la operación y administración del sistema.

A diez años de haberse firmado el ANMEB, resulta importante realizar un balance de los logros y desencantos que ha generado; pues es de suponer que —a una década de haberse incorporado las políticas de descentralización como prioritarias del proyecto nacional— sería posible advertir algunas transformaciones en la toma de decisiones y en las tendencias que se vislumbran en el ámbito regional.

Coincidió con Cabrero y Mejía (1998: 83) cuando advierten que no se puede analizar el grado de avance del proceso de descentralización exclusivamente como una política emanada del centro, sino que se debe enriquecer el análisis con los rasgos propios de la región, estableciendo relaciones entre los aspectos del proceso y la especificidad regional, su historia y problemática cultural, económica y social. Es decir, incorporar el momento histórico y las circunstancias que lo han conformado, para poder remitirse a la explicación profunda del ámbito regional y proyectar en este marco el proceso de descentralización como un elemento que puede transformar y alterar la estructura y la dinámica de la región.

Esta es la intención que ha motivado la investigación que aquí se presenta y que busca analizar cuál ha sido el proceso de formulación, adopción y puesta en marcha de las reformas educativas —en particular la descentralización de los niveles de educación básica— así como percibir cuáles fueron los elementos institucionales y de organización que se reformaron; lo que aquí se explora son algunos de los resultados obtenidos para el caso concreto del estado de México.²⁰

3.2.4 El episodio de ‘desfederalización’ del sistema educativo mexicano

A partir de la firma del ANMEB, el gobierno federal transfirió a los estados la responsabilidad de operar el sistema, las relaciones laborales con los maestros, así como importantes recursos financieros.

La procedencia de la iniciativa marcó el tipo de descentralización que se lograría concretar. De acuerdo con Cabrero, si el origen de la iniciativa descentralizadora parte del centro, ésta tendrá un alcance limitado y un carácter preponderantemente administrativo (citado en Gómez, 2000). De hecho, como lo señala Ornelas (1995a y 1998), no hay noticias de que en los estados se hubieran tomado las medidas necesarias para recibir parte del sistema educativo que el gobierno federal les proporcionó. No hubo demandas sindicales o políticas que solicitaran descentralizar el servicio, tampoco

²⁰ Este trabajo se desarrolló, en gran parte, en el marco del proyecto de investigación “El federalismo y la descentralización de la educación” financiado por la Fundación Ford y coordinado por Carlos Ornelas en diez estados de la república: Chihuahua, Nuevo León, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Estado de México, Puebla, Oaxaca, Veracruz y Tabasco.

movimientos vigorosos a favor de la descentralización ni registros que aseguren que los gobiernos de los estados desearan operar la educación pública.

Incluso, por el contrario, vale la pena señalar que a diez años de haberse iniciado el proceso de descentralización de la educación básica en México, se han registrado algunos casos en que los gobernadores han solicitado al gobierno federal detener el proceso de descentralización y que se regrese al tradicional sistema centralista en materia educativa, proceso que se ha denominado ‘desfederalización’ y que se encuentra estrechamente relacionado con el tema de las transferencias fiscales hacia las entidades para que éstas se puedan hacer cargo de operar el sector.

El precursor de esta iniciativa fue Alfonso Sánchez Anaya, gobernador del estado de Tlaxcala, quien el 3 de diciembre del 2001 emitió una carta dirigida a Vicente Fox, presidente de la república, donde le expresó su decisión de “devolver la educación pública al gobierno federal por la falta de recursos” y manifestó su disposición a “llevar la defensa del caso, si fuera necesario, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (Reforma, 3 y 20 de diciembre 2001).

A decir del propio gobernador de Tlaxcala, si se revisa el ANMEB se puede constatar que hay incumplimiento por parte del gobierno federal toda vez que implicaba el compromiso de transferir recursos a las entidades —mismos que posteriormente fueron recortados— y, por parte de los estados, el compromiso de erogar un gasto que no se ha contemplado en el presupuesto.

A esta postura se sumó casi de inmediato José Murat, gobernador del estado de Oaxaca, quien el 12 de diciembre de ese mismo año manifestó que:

En el caso de que el gobierno federal sostenga su decisión de recortar el presupuesto de Oaxaca, ‘no habrá de otra’ mas que tomar el camino de Tlaxcala y devolverle a la federación la administración de este sistema y se haga cargo del pago de la nómina de los trabajadores de la educación en la entidad, entre otras erogaciones (La Hora, 12 de diciembre 2001).

Esta iniciativa de ‘devolver la educación a la federación’ generó una cascada de declaraciones por parte de diversos gobernadores que se sumaron a la propuesta por diversas razones y en distintas formas.

- ✓ El 6 de diciembre el secretario de finanzas del estado de Guanajuato anunció una reducción en la inversión educativa por parte de la entidad; al día

siguiente el gobierno de Querétaro exigió al Congreso de la Unión incrementar los recursos destinados al sector educativo.

- ✓ El 19 de diciembre el gobernador de Guerrero anunció que su gobierno regresaría al gobierno federal la responsabilidad del sistema educativo, dada la disminución prevista por el ejecutivo federal en la inversión para el sector.
- ✓ El 7 de enero del 2002 el gobernador de Durango se sumó a este frente y anunció que los 18 mandatarios de origen priísta del país analizaban ya la posibilidad de regresar los sistemas educativos a la federación por falta de apoyos (véase La Jornada y El Reforma del 3 de diciembre al 7 de enero del 2002).
- ✓ De igual forma, la administración que encabeza el gobernador de Zacatecas, Ricardo Monreal, el 4 de junio del 2002 reiteró su intención de regresarle a la federación los servicios de salud y educación que el gobierno estatal absorbió desde 1992, pues representan una carga excesiva para Zacatecas (La Jornada, 4 de junio 2002).

Es importante señalar que esta movilización se dio en el marco de la discusión en torno a la propuesta de presupuesto que para el 2002 envió por el presidente Fox al poder legislativo; dicha propuesta contemplaba la desaparición del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), así como una reducción en la inversión educativa. Ante ello, Secretarios de Educación de trece estados enviaron a la Cámara de Diputados un informe titulado “Problemática del proyecto de egresos de la federación 2002 del sector educativo”.²¹ En él se señala que:

Los recursos previstos en el presupuesto para el paquete salarial son insuficientes en virtud de que, en primer lugar, representan sólo el 44 por ciento de lo otorgado en 2001 (Reforma, 16 de diciembre 2001).

Lo anterior —además de una clara politización del problema— pone en evidencia uno de los principales problemas a que se enfrenta el proceso de descentralización educativa en México y que se relaciona con la transferencia de fondos para hacer frente al gasto educativo en las entidades. Ello queda de manifiesto al revisar las declaraciones

²¹ Documento signado por los secretarios de educación de los estados de: Tamaulipas, Quintana Roo, Sonora, Estado de México, Jalisco, Sinaloa, Zacatecas, Campeche, Querétaro, Baja California y Colima; así como por dos diputados uno de Nuevo León y otro de San Luis Potosí.

de José Murat, gobernador de Oaxaca, quien al anunciar que devolvería la educación al gobierno federal manifestó:

Este fin de año se pagarán más de 1,500 millones a maestros por concepto de aguinaldo y bono y no hay recursos; antes el gobierno estatal tomaba recursos del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, pero este año ese apoyo desaparece y, además, hay recortes en diversos rubros [...] El presupuesto federal se acaba prácticamente en el pago de salarios y prestaciones de los maestros; por lo que el gobierno asume gastos de construcción de aulas, materiales educativos y otros servicios, este año fue de 300 millones (Reforma, de 17 diciembre 2001).

El carácter ‘centralizador’ de la federalización educativa se hace evidente ante las exigencias que plantea la el gobierno federal a las autoridades estatales: “suele decirse que ahora la SEP exige a los estados que logren con menos recursos lo que ella, con más no pudo lograr durante décadas; se los presiona a alcanzar metas de cobertura y niveles de eficiencia y calidad, sin facilitarles los recursos necesarios, lo que genera tensiones e inconformidades” (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999a).

De hecho diversos gobernadores estatales afirman que, en caso de que se establecieran criterios de financiamiento más equitativos, estarían dispuestos a aportar mayores recursos a la educación; pero también solicitan que se aclare, por ejemplo, por qué el gobierno federal no desconcentra la negociación salarial anual con el SNTE —en la que no participan los estados— pues a fin de cuentas son los estados los que tienen que afrontar las consecuencias de dichas negociaciones.

Todo lo anterior sugiere que no se han consolidado los sistemas estatales de educación, que existen diferentes formas de entender y practicar el federalismo y que los métodos de solución del conflicto varían según su naturaleza y actores. Más aún —a diez años de transferencia de responsabilidades y recursos— no se puede asegurar que el federalismo sea una realidad, pues aún no emerge una estructura administrativa que permita la efectiva transferencia de fondos presupuestales a las entidades, en el marco de la descentralización emprendida.

En principio, queda claro que lo que descentralizó en este proceso no fue la toma de decisiones en materia educativa; sino, la administración del sistema, o mejor dicho el pago de las nóminas de los profesores ahora ‘federalizados’ y la negociación con la cúpula sindical nacional.

La descentralización educativa sólo descentraliza los problemas. Los programas y planes están en centro, los problemas en los estados (Secretario de Educación de Chiapas, entrevista en mvs noticias; 11 de diciembre del 2002).

Ello también se ilustra al revisar las declaraciones de los gobernadores —y funcionarios de diversas entidades— que han manifestado su decisión de retransferir el sistema educativo de los estados a la federación.

La razón del Acuerdo, por una parte, era que se hicieran las negociaciones de los contratos y los pliegos petitorios con el SNTE en cada una de las entidades federativas y no hubiera una negociación nacional; bueno, finalmente no se logró, y no solamente no se logró esta parte, sino que nos obligó a los estados a negociar pliegos petitorios adicionales a la negociación nacional (Adolfo Sánchez Anaya, Gobernador de Tlaxcala, Reforma, 20 de diciembre, 2001).

No le vamos a pedir permiso a la federación, o sea, no es un acto que pongamos a su consideración, simple y sencillamente diremos: señores, a partir de la próxima quincena —quiero verlo en términos muy prácticos— del mes de tal, el gobierno del estado de Zacatecas les informa que ha dejado de tener efecto el convenio de descentralización del gasto educativo, por lo tanto te aviso Tesorería de la Federación: abstente de mandarme los recursos de educación. Mándaselos a una delegación de la SEP que debes instalar en Zacatecas, para que haga las veces de pagadora de la nómina, que es lo que estoy haciendo ahorita (Guillermo Huízar Carranza, secretario de finanzas del estado de Zacatecas, La Jornada 4 de junio de 2002).

En suma, 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 ha sucedido en México con casi todas las iniciativas en materia de política educativa, fue propuesta por la federación. Sólo de esta manera es posible entender la lógica del sistema educativo mexicano.

La ‘desfederalización’ que se anuncia no sólo pone en evidencia un problema de gestión y administración del sector educativo; es también una clara muestra de lo problemática que se ha tornado la relación entre los gobiernos estatales y el federal en la medida en que ha avanzado el pluralismo. Desde la época de Zedillo, los gobernadores panistas ya ejercían presión política al condicionar su voto favorable al presupuesto anual, a cambio de mayores recursos para sus estados.

Esta situación se ha complicado aún más a partir de que el primer presidente panista asumió la presidencia, pues ahora son los priístas y perredistas quienes ejercen presión política a cambio de mayores recursos. En este contexto, no es de sorprender que los recortes al presupuesto del 2002 aprobados por el Congreso generen una gran

inquietud entre los mandatarios estatales; no hay que olvidar que las participaciones a los estados disminuyeron en 11 por ciento, lo que equivale a 20 millones de pesos (La Jornada, 27/12/01 p. 17).

Quizá ello explique el surgimiento de nuevos actores políticos como la Conago, organización que tiene entre sus principales objetivos la defensa del federalismo y que impondrá nuevos esquemas de negociación tanto en la toma de decisiones, como en la transferencia de recursos federales a los estados en el marco del federalismo que Vicente Fox se comprometió a fortalecer antes de asumir la presidencia.

Resulta improbable participar en un proceso de descentralización educativa, si no se conocen los detalles del comportamiento de cada sistema en particular y de sus actores en general. Es difícil pensar en la posibilidad de arribar a un proceso de transferencia de funciones a los gobiernos locales en el ámbito educativo, sin un conocimiento previo del funcionamiento y características del mismo.

3.3 La descentralización educativa: el estado de México en el contexto nacional y local

A los tradicionales problemas que puedan señalarse en torno al proceso de descentralización, en el caso del sistema educativo mexicano se debe añadir que la adopción y puesta en marcha del proceso se modifica dependiendo de la entidad a la que se haga referencia.

La inversión por parte de los gobiernos estatales en materia educativa ha sido directamente proporcional a sus posibilidades económicas y al interés político que depositan en ello; de tal suerte que, mientras hay entidades como Oaxaca en el sur del país o Tamaulipas en el norte que previo al proceso de descentralización tenían un sistema estatal de educación inexistente o poco desarrollado; podemos encontrar entidades como Veracruz en la zona del golfo, o el estado de México en el centro, cuya inversión en materia educativa ha sido realmente significativa, a tal grado que han logrado desarrollar subsistemas estatales de educación, en algunos casos, más extensos que el propio sistema federal en los ámbitos estatales (véase cuadro 3.4).

Según reportan Latapí y Ulloa (2000), previo a la firma del ANMEB, la organización del sistema educativo de la gran mayoría de las entidades del país era controlada por la federación, sobre todo si se considera que en doce entidades el sistema estatal de educación era inexistente o poco desarrollado y que, además, en otras trece entidades si bien existía un sistema estatal de educación, su magnitud frente al federal era mucho menor. Antes de iniciar el proceso de descentralización, 80.6 por ciento de las entidades federativas del país operaban su sistema educativo con financiamiento preponderante de carácter federal: la centralización educativa se desarrollaba sin obstáculos (véase cuadro 3.4).

Cuadro 3.4
Evolución de las formas de organización
de los sistemas educativos de las entidades federativas

Antes del ANMEB	Después del ANMEB (1995)
Sistema estatal inexistente o poco desarrollado	Creación de organismo descentralizado
Aguascalientes	Aguascalientes
Baja California Sur	Campeche
Campeche	Guerrero
Guerrero	Hidalgo
Hidalgo	Morelos
Michoacán	Oaxaca
Morelos	Querétaro
Oaxaca	Quintana Roo
Querétaro	Tamaulipas
Quintana Roo	<i>Secretaría de Educación Estatal</i>
Tabasco	Baja California Sur
Tamaulipas	Michoacán
	Tabasco
Coexistencia de organismos con predominio del sistema federal	Coexistencia Secretaría estatal y organismo descentralizado
Coahuila	Coahuila
Colima	Colima
Chiapas	Chiapas
Chihuahua	Chihuahua
Durango	Durango
Guanajuato	Guanajuato
Nayarit	Nayarit
Puebla	Puebla
San Luis Potosí	San Luis Potosí
Sonora	Sonora
Tlaxcala	Tlaxcala
Yucatán	Zacatecas
Zacatecas	<i>Fusión</i>
	Yucatán
Coexistencia con situación equilibrada	Coexistencia Secretaría estatal y organismo descentralizado
Baja California	Baja California
Jalisco	Jalisco
Estado de México	Estado de México
Nuevo León	Nuevo León
Sinaloa	Sinaloa
Veracruz	<i>Fusión</i>
	Veracruz

Fuente: citado en Latapí y Ulloa (2000: 55).

Lo anterior nos permite entender por qué razón el proceso de descentralización de la educación en México tiene que ser analizado tomando en consideración cada caso en particular, pues mientras algunas entidades tenían infraestructura administrativa y escolar además de una tradición educativa propia; otras entidades, en cambio, recibieron el sistema educativo de la federación prácticamente sin contar con infraestructura al respecto, de hecho en algunos casos los gobiernos estatales se vieron en la necesidad de crear dependencias administrativas para recibir lo que el gobierno federal les transfirió, tal es el caso del Instituto de Servicios Educativos de Chihuahua o el Instituto de Educación Pública de Oaxaca (véase, por ejemplo, Ruiz, 1999).

En ambos extremos la problemática a la que se enfrenta un proceso de este tipo cobra matices diferentes; pues la forma, los tiempos y las tensiones en torno a la descentralización educativa en cada una de las entidades son heterogéneas.

Inmerso en esta dinámica, el estado de México destaca por varias razones, en principio por tener una dinámica propia por lo que a política educativa se refiere; pero, además, por la dinámica socioeconómica y demográfica que le caracteriza. Desde la década de los años setenta, el estado de México ha destacado por:

- ✓ Ser la principal entidad urbana del país, que integra los municipios conurbados a la zona metropolitana del valle de México (ZMVM) que es —junto con São Paulo— la más grande zona metropolitana de América Latina; y, adicionalmente, aloja a la zona metropolitana del valle de Toluca (ZMVT) la sexta en importancia en el sistema de ciudades del país (al respecto véase Negrete, 1995).
- ✓ Acusar las tasas de crecimiento social urbano más altas en el ámbito nacional, con una fuerte demanda de servicios sociales;
- ✓ La existencia de amplias zonas rurales e indígenas (principalmente otomíes y mazahuas) que compiten, en clara desventaja frente a las zonas urbanas, por los recursos escasos.

Todo ello añade nuevos retos a los tradicionalmente relacionados con la descentralización educativa; para el gobierno de la entidad mexiquense la descentralización del sector representa complejos problemas de estructura y

organización por el gran tamaño de los subsistemas (estatal y federal), las presiones demográficas, así como por las disparidades sociales y geográficas.²²

La descentralización educativa que se ha experimentado en el estado de México a lo largo de los últimos diez años ha sido un proceso que afecta la esfera política y trastoca los mecanismos de poder. Sin embargo, no modifica el tradicional andamiaje corporativo, ni permite advertir cuáles serán las nuevas relaciones de poder.

En este sentido, diversas investigaciones apuntan hacia la existencia de una dicotomía presente en cuanto a la cobertura de educación básica y los resultados educativos; situación que se encuentra estrechamente ligada a las desigualdades de desarrollo interregional; pues donde se manifiestan los más altos índices de marginación, las escuelas revelan sus mayores rezagos (al respecto véase Aguado, 1995 y Aguado y Rogel 1999).

3.3.1 Acceso y exclusión a la educación básica

Pese a los grandes esfuerzos por cumplir con el ideal de la universalización de la educación, los resultados de diversas investigaciones permiten afirmar que el fenómeno de la oferta educativa de ninguna manera se puede considerar un asunto resuelto; aún cuando en los últimos años se han realizado diversas estimaciones que sugieren que la atención en el nivel básico (preescolar, primaria y secundaria) está garantizada, este panorama pareciera contradecirse con la información derivada del Censo del año 2000.

Más de 2.8 millones de niños y jóvenes entre los 5 y los 15 años de edad en el país no se encontraban incorporados al sistema educativo nacional en el momento del levantamiento censal. El análisis, en términos relativos y por nivel educativo, muestra las insuficiencias de las políticas de expansión de las oportunidades educativas: casi 24 de cada cien niños de 5 años no se encontraban recibiendo educación preescolar y cerca de 6 de cada cien niños de entre seis y doce años de edad no tenía acceso a la escuela.

¿Qué implica afirmar que el problema de la cobertura esté resuelto? En una palabra, que todo aquel individuo entre los 5 y los 15 años de edad se encuentre

²² El estado de México es la entidad que destina más recursos a la educación y, además, es el que tiene el sistema estatal de educación más grande del país.

estudiando en la escuela; lo cual obviamente, no sucede.²³ Esta situación varía en función del nivel educativo al que se haga referencia. Veamos pues, algunos ejemplos para el caso del país primero y del estado de México posteriormente.

- *República mexicana*

Si las oportunidades de acceso al sistema escolar fueran equitativas entre todos los estratos sociales y regiones del país, se podría hablar de una *democratización de la educación en el ingreso*, ya que prácticamente todos los que solicitaran su ingreso al sistema escolar lo podrían conseguir. El que prácticamente todos los niños y jóvenes en edad de cursar la educación básica puedan ingresar al sistema educativo no asegura su permanencia, ni egreso; es decir, las condiciones iniciales de los estudiantes no son iguales para asegurar una utilización similar del servicio.

Se reconoce, por tanto, que el problema de la universalización de la educación básica no es solamente un problema de oferta sino, fundamentalmente, un problema de calidad y equidad. De aquí surge la polémica acerca de la evolución que ha tenido el sistema educativo en el país pues aún prevalece un amplio sector de la población, caracterizado por condiciones de pobreza, que no se incorpora o bien abandona en el corto plazo el sistema educativo.

Preescolar

En el transcurso del último decenio, el índice de inasistencia a la escuela a la edad de 5 años en el país se redujo sustancialmente, al pasar de 35.9 a 23.6 por ciento. Es decir, mientras en 1990 no tenían oportunidad de estudiar 759 mil niños de 5 años; diez años más tarde la inasistencia descendió a 530 mil. Se trata de un descenso significativo (véase cuadro 3.5).

Cuando se observa la distribución por estrato de bienestar, se muestra una relación directa entre nivel de vida y déficit de atención.²⁴ Si consideramos siete

²³ Por cobertura de educación se entiende la proporción de población que estando en edad de cursar determinado nivel educativo y en las condiciones para hacerlo, tiene la posibilidad de ingresar al sistema escolar. El acceso como problema es su contrario (no acceso, ausentismo, no incorporación, desatención) con referencia a la población en edad de escolarización obligatoria y que no asiste a la escuela (Muñoz y Lavín, 1988)

estratos de bienestar, los mejores niveles de vida estarían situados en los estratos 6 y 7; en ellos el déficit de asistencia a la escuela es menor que la media nacional (véase cuadro 3.5).

Cuadro 3.5
Déficit de atención en preescolar, 1990-2000
República mexicana

Preescolar	1990	2000	1990	2000	1990	2000
	Población 5 años	Población 5 años	Población no asiste a la escuela	Población no asiste a la escuela	% Déficit de atención	% Déficit de atención
Total Nacional	2,115,948	2,250,886	759,940	530,172	35.9	23.6
Estrato 1	267,274	275,568	139,682	96,737	52.3	35.1
Estrato 2	478,295	494,594	184,430	122,311	38.6	24.7
Estrato 3	282,919	282,244	112,406	67,184	39.7	23.8
Estrato 4	130,428	140,573	46,043	36,319	35.3	25.8
Estrato 5	13,837	22,214	5,106	5,342	36.9	24.0
Estrato 6	705,461	802,188	223,989	168,713	31.8	21.0
Estrato 7	237,734	233,505	48,284	33,566	20.3	14.4

Fuente: Elaboración propia a partir de los censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, INEGI.

Por ejemplo, el estrato 6 tiene un déficit de atención de 31.8 por ciento, y agrupa a entidades como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Jalisco, estado de México, Morelos, Sonora y Tamaulipas. Mientras que el estrato 7 mejora significativamente los niveles de atención de su población escolar infantil, al contar con un déficit de atención de 14.4 por ciento en el año 2000, desagregándose de la siguiente manera: Nuevo León 21.9% y el Distrito Federal 10.5%.

Primaria

El nivel de primaria ha sido, desde hace décadas, el nivel prioritario de la educación mexicana y de la educación básica. Es precisamente este nivel el que se ha expandido con extrema celeridad a lo largo y ancho del país. Cuando se afirma desde la SEP 'Educación para todos' se hace referencia, particularmente, a la posibilidad de garantizar el ingreso y egreso de este nivel.

Es conocido por investigadores, consultores y especialistas que es más difícil otorgar educación al último diez por ciento de la demanda potencial que al 90 por

²⁴ La clasificación tanto de las entidades federativas en el ámbito nacional, como de los municipios para el caso del estado de México, se realizó con base en 24 indicadores agrupados en cinco temas (educación, ocupación, vivienda, urbanización y desarrollo económico). Los estratos van de mayor a menor marginación, es decir, en el estrato uno se agrupan a los estados o municipios con mayores niveles de marginación y en el estrato siete a los espacios que, comparativamente, presentan los menores niveles (para mayor referencia véase INEGI, 1994).

ciento inicial. Para 1990, México se encontraba en esta situación; por ello, es de gran importancia analizar lo acontecido en el transcurso de los últimos diez años en cuanto a acceso a la educación primaria.

El país enfrentó con éxito el reto. Pasó de 1990 al año 2000 de un déficit de atención de 10.2 a 5.6 por ciento. La política de incorporación de los diferentes grupos sociales al proceso educativo en este nivel es incuestionable.

Desde el punto de vista de la desigualdad, al intentar identificar el déficit de atención por estrato de marginación puede decirse —situación excepcional en un país como México— que en el ámbito de estratos prácticamente no hay diferencias.

La desigualdad en el acceso a educación primaria por nivel de bienestar es prácticamente nula y sólo se advierte en los extremos: los estratos del 2 al 6 concentran 27 entidades de la república donde el promedio de inasistencia a primaria oscila entre 5.9 y 4.5 por ciento; siendo la brecha de 1.4 puntos, es decir, prácticamente nula (véase el cuadro 3.6).

Cuadro 3.6
Déficit de atención en primaria, 1990-2000
República mexicana

Primaria	1990	2000	1990	2000	1990	2000
	Población 6-12 años	Población 6-12 años	Población no asiste a la escuela	Población no asiste a la escuela	% Déficit de atención	% Déficit de atención
Total Nacional	14,701,697	15,494,206	1,482,014	868,747	10.2	5.6
Estrato 1	1,831,190	1,926,012	347,387	189,250	19.3	10.0
Estrato 2	3,363,607	3,486,351	399,523	208,035	12.0	5.9
Estrato 3	1,973,671	1,981,621	242,532	121,103	12.1	5.7
Estrato 4	909,775	953,278	77,136	51,353	8.5	5.4
Estrato 5	88,405	139,069	10,059	7,235	11.5	5.2
Estrato 6	4,878,061	5,423,728	347,660	247,817	7.1	4.5
Estrato 7	1,656,988	1,584,147	57,717	43,954	3.5	2.8

Fuente: Elaboración propia a partir de los censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, INEGI.

Al analizar las diferencias ya no por estrato sino por entidad sí es posible advertir ciertas distancias, aunque mucho menores que en cualquier otro nivel educativo. Mientras el estrato 1 —que agrupa a Chiapas, Guerrero y Oaxaca— presenta un promedio de 10 por ciento de inasistencia a primaria, el estrato siete que se conforma por las entidades de Nuevo León y el Distrito Federal presenta un déficit de atención de 2.8 por ciento.

Que la política de expansión educativa haya logrado atender a 9 de cada diez niños de entre 6 y 12 años de edad en las entidades con mayores niveles de pobreza del país (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) es un logro que es preciso valorar en su justo término: implica una incuestionable conquista de una política educativa que privilegió el acceso al sistema educativo y expandió las posibilidades de insertarse al sistema, aún en las comunidades más alejadas y fragmentadas del territorio social a través de programas como los del Consejo Nacional de Fomento Educativo (en lo sucesivo Conafe) entre muchos otros.

Pese a lo importante de esta labor, sería aún más meritorio que el sistema educativo mexicano pudiera ofrecer oportunidades educativas a los 84 mil niños que aún no cuentan con esa posibilidad en el territorio mexicano. Ciertamente la educación primaria es un bien de acceso generalizado en el país, pero 84 mil niños al margen de este beneficio no es una cifra despreciable.

Secundaria

En secundaria no es posible hacer la comparación de la evolución del déficit de atención entre 1990 y 2000 debido a que en el censo de 1990 no se desplegaron algunos datos educativos por edad. Asimismo, no es posible identificar a los jóvenes de entre 13 y 15 años de edad que, habiendo concluido la educación primaria, no están incorporados a la educación secundaria; lo que permitiría realizar un análisis sobre la demanda real y no sobre la demanda potencial.²⁵

Es por ello, que el único dato que se presenta es la tasa bruta que se obtiene de la relación entre la población de 13 a 15 años y los que —de ese mismo grupo de edad— declararon no estar incorporados a la escuela al momento del levantamiento del censo.

En promedio, en la república mexicana uno de cada cuatro jóvenes entre los 13 y los 15 años no se encuentra estudiando (ni primaria ni secundaria). El déficit de atención educativa a este segmento poblacional en el país asciende a 23.2 por ciento; que es prácticamente igual al de preescolar que es de 23.6 por ciento (véase cuadro 3.7).

²⁵ La demanda potencial indica que del grupo de edad correspondiente —6 a 12 en el caso de primaria; 13 a 15 en el caso de secundaria— se descartan a quienes ya habían concluido el ciclo escolar ya sea de primaria o de secundaria.

Cuadro 3.7
Déficit de atención en secundaria, 2000
República mexicana

Secundaria	Población 13-15 años	Población no asiste a la escuela	Déficit de atención
Total Nacional	6,296,758	1,463,206	23.2
Estrato 1	762,561	214,347	28.1
Estrato 2	1,429,514	342,023	23.9
Estrato 3	822,701	266,351	32.4
Estrato 4	394,767	87,116	22.1
Estrato 5	51,623	9,360	18.1
Estrato 6	2,179,448	459,400	21.1
Estrato 7	656,144	84,609	12.9

Fuente: Elaboración propia a partir de los censos de Población y Vivienda 2000, INEGI.

Si se comparan los índices de inasistencia con los estratos de bienestar de las entidades del país, destaca que la falta de oportunidades oscila entre 32 por ciento (en el estrato 3) y 18 por ciento (en el estrato 5).

En contraste, sobresale el estrato 7 (conformado por Nuevo León y el Distrito Federal) en el que sólo 12.9 por ciento del grupo de edad 13-15 no cuenta con posibilidades de asistir a la escuela.

- **Estado de México**

Ante el panorama que se presenta en el ámbito nacional respecto a cobertura de educación básica, y considerando la peculiar forma de crecimiento demográfico que ha experimentado el estado de México, resulta importante preguntar ¿cuáles son las formas que ha asumido la cobertura de la educación básica, frente a una demanda en constante expansión?

Esta cuestión presenta dos aspectos, el referido a las formas que ha asumido la cobertura de servicios educativos, y el patrón de crecimiento y desarrollo de la entidad. El acelerado crecimiento demográfico del estado de México ha propiciado severas dificultades para dotar de servicios educativos a la población. E predominio urbano de la entidad se restringe a un pequeño espacio de alta densidad demográfica, comparado con amplias zonas rurales e indígenas de escasa población dispersa.

En términos generales, cuando se habla del sistema educativo del estado de México se hace referencia a uno de los sistemas de educación más grandes del país, que vivió su más notable crecimiento —en el nivel primaria— hacia la década de los años

setenta. Es preciso destacar que la cobertura del servicio presenta marcadas diferencias en los tres niveles que conforman la educación básica.

El nivel preescolar muestra un amplio margen de niños potencialmente demandantes de este nivel que no se encuentran matriculados en el sistema educativo y lo mismo sucede con la secundaria, ambos niveles educativos obligatorios constitucionalmente. En contraste el nivel primaria muestra mejores resultados, ya que incorpora a más del 90% de la población potencialmente demandante de este servicio. Lo cual si bien puede considerarse un gran avance, permite inferir que aún queda mucho por hacer.

Preescolar

El avance que se registra en la atención a la educación preescolar en la entidad mexiquense es importante. Por ejemplo, mientras en 1990, veintiséis municipios presentaban un déficit de atención de más del 50 por ciento, diez años más tarde sólo tres de ellos (Donato Guerra, Villa Victoria y San Felipe del Progreso) presentaban un déficit superior a dicho promedio.

Si bien la mejoría es incuestionable, destaca que tres de los municipios que tradicionalmente se han catalogado como de extrema pobreza y vulnerabilidad, sean los que continúan presentando fuertes rezagos en atención a preescolar; esta situación no sólo hace imposible romper la reproducción del círculo de la pobreza y marginación, sino que, además, al mejorar sustancialmente los demás municipios los niveles de desigualdad se amplían. Es decir, ciertamente se advierte una reducción en la exclusión educativa en este nivel, y si bien hoy son menos los excluidos, las brechas de desigualdad se amplían considerablemente.

La entidad mantiene un promedio en el déficit de atención muy por debajo del nacional: 17.1 por ciento del estado de México contra 23.6 por ciento en el país, lo que permite afirmar que la cobertura de preescolar en la entidad creció a una velocidad mayor que en el país. Como se ha hecho ya común en el estado de México, el promedio es la cara amable de la moneda, mientras que en el ámbito municipal la distribución diferencial de las oportunidades educativas es evidente. Por ejemplo, en tanto el estrato más pobre no consigue otorgar educación preescolar a más de la mitad de sus niños (50.9%), en el grupo de municipios ubicado en el estrato con el mayor nivel de

bienestar este problema sólo aqueja a 13 de cada cien niños. De hecho, son los municipios no sólo que presentan las condiciones más desfavorables en el año 2000, sino los que tuvieron la menor tasa de decrecimiento en la década pasada, lo que permite explicar la distancia respecto a los otros estratos (véase cuadro 3.8).

Cuadro 3.8
Déficit de atención en preescolar, 1990-2000
Estado de México

Preescolar	1990	2000	1990	2000	1990	2000
	Población 5 años	Población 5 años	Población no asiste a la escuela	Población no asiste a la escuela	% Déficit de atención	% Déficit de atención
Total Nacional	257,768	288,266	78,609	49,402	30.5	17.1
Estrato 1	10,051	11,845	6,765	6,025	67.3	50.9
Estrato 2	2,782	2,461	1,576	660	56.6	26.8
Estrato 3	17,917	18,105	9,557	5,152	53.3	28.5
Estrato 4	18,408	19,761	8,699	5,511	47.3	27.9
Estrato 5	13,443	15,911	4,420	3,023	32.9	19.0
Estrato 6	12,910	15,619	3,590	2,260	27.8	14.5
Estrato 7	187,821	209,486	47,154	28,091	25.1	13.4

Fuente: Elaboración propia a partir de los censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, INEGI.

La diferencia entre estratos de marginación es abismal, más aún si se considera en el marco de la reciente definición de este nivel educativo como obligatorio constitucionalmente.

Primaria

Para el año 2000, el estado de México se encuentra en una posición aún más favorable que el país respecto al índice de atención a primaria, ya que en promedio el déficit asciende a 3.9%. Sólo los municipios del estrato 1 presentan un déficit en promedio de 10.6%, y el estrato 3 que sitúa su déficit en 6.2, los demás estratos atienden a más de 94% de la demanda potencial de 6 a 12 años (véase cuadro 3.9).

Cuadro 3.9
Déficit de atención en primaria, 1990-2000
Estado de México

Primaria	1990	2000	1990	2000	1990	2000
	Población 6-12 años	Población 6-12 años	Población no asiste a la escuela	Población no asiste a la escuela	% Déficit de atención	% Déficit de atención
Total Nacional	1,775,458	1,992,381	117,184	77,822	6.7	3.9
Estrato 1	68,814	79,244	18,151	8,369	26.7	10.6
Estrato 2	20,257	18,550	2,824	1,188	13.6	5.5
Estrato 3	125,545	131,199	19,498	8,775	15.5	6.2
Estrato 4	127,673	139,840	14,850	7,242	11.7	4.9
Estrato 5	92,499	110,271	7,485	4,663	8.2	4.2
Estrato 6	92,657	108,344	4,229	3,449	4.5	3.1
Estrato 7	1,288,527	1,442,033	55,795	46,512	4.4	3.2

Fuente: Elaboración propia a partir de los censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, INEGI.

A diferencia de lo sucedido con preescolar, el descenso con mayor celeridad se encuentra precisamente en el estrato 1 que pasa de 26.7 a 10.6% por ciento de 1990 a 2000. En este sentido, cabe mencionar que los mayores ritmos de decrecimiento se dan en los espacios con menor nivel de bienestar (véase cuadro 3.9).

Secundaria

La secundaria se conoce como el nivel ‘nebuloso’ de la educación básica, cuyo indicador de asistencia se calcula a partir de la relación entre el total de población de entre 13 y 15 años de edad y los que, estando en dicho grupo de edad, declaran asistir a la escuela. El fuerte rezago de la cobertura de educación secundaria se explica, en parte, porque para ingresar a este nivel educativo es preciso haber concluido la primaria y, adicionalmente, por el hecho de haberse definido como obligatoria en términos constitucionales recién en 1992; es decir, a partir de la firma del ANMEB.

No obstante, este indicador es sólo un acercamiento a la asistencia ‘real’ a secundaria, pues es muy probable que muchos de los que estando dentro de dicho rango aún se encuentren cursando la primaria, o capacitación para el trabajo por ejemplo. Pese a los fuertes sesgos de este indicador, se recurre a él como una forma de tener un acercamiento al acceso de la educación secundaria en la entidad mexiquense.

De la población de 13 a 15 años de edad en la entidad para el año 2000, 18.4 por ciento no se encuentra en la escuela; aunque este indicador sólo es representativo de la condición que guardan los municipios urbanos de las zonas metropolitanas de la ciudad de México y de la ciudad de Toluca, que su mayoría se concentran en los estratos 6 y 7 (véase cuadro 3.10).

Cuadro 3.10
Déficit de atención en secundaria, 1990-2000
Estado de México

Secundaria	Población 13-15 años	Población no asiste a la escuela	% Déficit de atención
Total Nacional	800,035	147,589	18.4
Estrato 1	28,510	9,842	34.5
Estrato 2	7,430	2,584	34.8
Estrato 3	51,225	17,125	33.4
Estrato 4	54,628	14,992	27.4
Estrato 5	43,832	9,237	21.1
Estrato 6	43,166	7,806	18.1
Estrato 7	586,104	91,171	15.6

Fuente: Elaboración propia a partir de los censos de Población y Vivienda 2000, INEGI.

Por su parte, las zonas con mayores niveles de marginación —que generalmente se asocian a las zonas rurales e indígenas— presentan índices de desatención entre 34.5 y 21.1 por ciento. Es decir, poco más de la cuarta parte de la población entre 13 y 15 años en los estratos que van del 1 al 5, al momento del levantamiento censal, declararon no estar incorporados a la educación formal (véase cuadro 3.10).

Se puede afirmar que la mayor parte de la demanda potencial de servicios de educación básica en el estado de México pertenece a la educación primaria que absorbe el 62%, mientras el resto se distribuye en secundaria (28%) y preescolar (10%). El índice de atención es también mayor en educación primaria con 95.6%, le sigue el de secundaria con 81.6% y el de preescolar con apenas 77.1%. En educación básica en general, quedan pendientes de atender un total de 292 mil personas en el año 2000, de las cuales 148 mil requieren educación secundaria (54%), 78 mil primaria (28%) y 50 mil de preescolar (18%) en números redondos.

Tradicionalmente la educación obligatoria en México ha comprendido la primaria, posteriormente la secundaria se declaró como obligatoria en términos constitucionales y, sólo recientemente, el preescolar adquirió dicha denominación. Esta obligatoriedad deberá revisarse al tenor de las cifras aquí presentadas, más aún cuando el déficit del que aquí se habla sólo hace referencia a la población de más de 5 años que no asiste a la escuela a quienes será preciso agregar los niños de 3 y 4 años que para el año 2000 en el estado de México sumaban 565 mil habitantes, que equivalen a alrededor del 20% de la educación básica en el 2000.

Será muy difícil dar cumplimiento al mandato constitucional que declara el preescolar y la secundaria como niveles de educación obligatorios, si no se realiza una política explícita y clara de expansión de la matrícula y formación de cuadros docentes para el caso del preescolar, y si no se atienden las cifras de eficiencia terminal en primaria y la posterior absorción de éstos para el caso de secundaria.

Los niveles de atención en educación básica en general (cerca de 90%), y de primaria en particular (95.6%), como todo promedio, ocultan inequidades e insuficiencias notables a lo largo del territorio estatal, las cuales se hacen más evidentes en la medida en que desciende el nivel de análisis de los promedios estatales a los municipios e incluso al nivel de área geoestadística básica.

Finalmente —para el caso particular del análisis objeto de este estudio— sería pertinente preguntar qué impacto han tenido los procesos de descentralización del sector en la disminución de asimetrías regionales si, a fin de cuentas, el balance de los últimos diez años en materia de incorporación al sistema de educación básica nos permite advertir que las desigualdades no sólo no han disminuido sino incluso, por el contrario, se han hecho mucho más drásticas. Además, no hay que olvidar que la ampliación de la brecha entre regiones de la que se ha hablado en esta sección sólo tiene que ver con la cobertura o no del servicio; otro tipo de resultados tendríamos si se hiciera referencia al mejoramiento o no de la calidad de educación: objetivo central que permitió emprender los procesos de descentralización.

3.3.2 Magnitud de los sistemas estatal y federal de educación en el estado de México, antes y después de la descentralización

Inmerso en la dinámica y contexto recién anotados, el caso del estado de México resalta porque tiene una tradición de política educativa propia, donde la administración del sistema está a cargo de la Secybs que tanto en matrícula, como en número de escuelas era más grande que el federal antes de la descentralización; por la presencia de un sindicato estatal independiente del nacional (el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México —en lo sucesivo SMSEM—) y por ser el único con dos secciones del SNTE que agrupan a los maestros ‘federales’ (la 17 para el valle de Toluca y la 36 para el valle de México). Además, por su cercanía y estrecha relación con la ciudad de México, es una entidad con elevado crecimiento poblacional y con una demanda de servicios creciente (véase cuadro 3.11).

Cuadro 3.11
Matrícula del sistema educativo del estado de México
antes y después de la descentralización

	Ciclo escolar 1991-1992		Ciclo escolar 1992-1993	
	Subsistema Federal (SEP)	Subsistema Estatral (Secybs)	Subsistema Federal (SEP)	Subsistema Estatral (Secybs)
Preescolar	39.2	60.8	0.5	99.5
Primaria	47.0	53.0	0.1	99.9
Secundaria	50.3	49.7	0.0	100.0
Normal	7.1	92.9	0.0	100.0
Total	46.8	53.2	0.1	99.9

Fuente: Cálculos propios a partir de Ornelas, 1998a.

Antes de la descentralización el subsistema educativo estatal, a cargo de la Secybs, aglutinaba a 53 de cada 100 estudiantes de educación básica y normal; mientras que el sistema federal de educación, a cargo de las delegaciones de la SEP en el estado de México, concentraba a 40% de la matrícula (véase cuadro 3.11).

Mientras en la mayor parte de los estados del país —previo a la firma del ANMEB— la principal inversión en materia educativa corría a cargo del presupuesto federal; en la entidad mexiquense sucedía todo lo contrario: la mayor parte de los alumnos matriculados en el sistema de educación básica recibían educación financiada por el gobierno estatal.

La oferta educativa ofrecida por el sistema estatal atendía —y continúa atendiendo— con prioridad las zonas urbanas de la entidad; mientras que la educación en zonas rurales e indígenas es reservada para el sistema federal de educación. Esto es así pues, a decir de Arnaut (1999: 87), a finales de los años veinte surgieron algunos conflictos entre las autoridades educativas federales y estatales en torno a los lugares en los cuales debían fundar sus escuelas. Generalmente, la política federal explícita era que sus escuelas se fundaran en aquellas regiones —sobre todo en el campo— donde no había llegado la acción educativa de los gobiernos estatales. Conforme se incrementó la cobertura educativa, el gobierno federal comenzó a fundar sus escuelas en aquellos lugares que se suponían reservados para la atención educativa de los estados. Lo anterior permite explicar la expansión del sistema educativo del estado de México en las zonas urbanas que, dicho sea de paso, empezaron a crecer de forma acelerada a partir de la década de los años 70.

Adicionalmente, es preciso advertir el gran esfuerzo que en materia de formación de docentes emprendió el gobierno del estado de México a través de la Secybs que, a la fecha, cuenta con 36 normales estatales distribuidas en distintos municipios de la entidad. Por su parte, la SEP coordina en el estado la Normal Rural Federal “Lázaro Cárdenas del Río” (mejor conocida como “La Normal de Tenería”), que si bien ha sido un bastión político fundamental en las luchas por el poder del sindicato nacional, no se compara en matrícula con sus homólogas estatales, pero sí desde el punto de vista de presupuesto. No sobra decir que los profesores egresados de las normales estatales laboran, prioritariamente, en las escuelas del sistema estatal de educación y su

agremiación es con el sindicato local, mientras que los egresados de la normal federal son absorbidos —en la medida de lo posible— por el sistema federalizado de educación.²⁶

Ello nos permite hablar de un subsistema educativo estatal fortalecido en magnitud y recursos; y, que, difícilmente cedería márgenes de poder a la federación, pues la tradición de política educativa que ha experimentado la entidad ha marchado, en no pocas ocasiones, a contracorriente de la del gobierno federal.

3.3.3 Agremiación sindical de los profesores de los sistemas estatal y federal

Un ejemplo de lo anterior es la agremiación sindical. Tanto en el ámbito nacional como en el estado de México, los profesores adscritos al ámbito federal (o profesores ‘federalizados’, como se nombran a sí mismos) se aglutinan en torno al SNTE; de magnitud considerable ya que se trata de uno de los sindicatos más grandes y poderosos del país y de América Latina.

El SNTE tiene secciones en cada una de las entidades federativas, hasta principios de la década de los 70 en el estado de México operaba solamente la sección 17, que se encargaba de gestionar las relaciones laborales de los profesores adscritos al subsistema federal de educación en el estado de México. Dada la magnitud poblacional de la entidad, a principios de la década de los años setenta, se creó la sección sindical 36 para atender a los profesores del valle de México, mientras que la sección 17 se reservó para los profesores del valle de Toluca y del resto del estado.²⁷

²⁶ Si bien en algún momento las escuelas normales —estatales y federales— lograban garantizar a sus egresados un espacio laboral relativamente seguro; en la actualidad el constante crecimiento del número de egresados de educación normal, aunado al abatimiento de las tasas de natalidad de la población, ha hecho que la demanda de profesores de educación básica se reduzca considerablemente. Si a ello añadimos las constantes reducciones presupuestales a que se enfrenta el sector educativo, no es de extrañar que las escuelas normales el día de hoy no puedan asegurar a sus egresados un espacio laboral. Esta situación ha generado diversas disputas tanto al interior del sindicato nacional como del sistema educativo e, incluso, entre los mismos estudiantes normalistas; los más combativos han sido los estudiantes de la Normal Rural de Tenejapa que atiende, fundamentalmente, a población de escasos recursos de zonas rurales, con la particularidad de ser una escuela que funciona como internado y es exclusiva para varones.

²⁷ El SNTE se estructura a partir de representaciones de trabajadores en diversos niveles: a) representaciones sindicales de escuela; b) representaciones sindicales de centro de trabajo; c) delegaciones sindicales; d) secciones sindicales y e) organizaciones o asociaciones de trabajadores de la educación afiliadas al SNTE. Así, las secciones sindicales constituyen la unidad orgánica del sindicato que agrupa a trabajadores del país en una misma entidad federativa o región del país. (Loyo, 1997: 207).

La sección 17 del SNTE se ha caracterizado por una dinámica asociada a la política local, ya que sus circuitos de negociación y conflictividad han sido los del gobierno estatal. La sección 36 —pese a ser más joven— ha predominado políticamente dada su cercanía geográfica y política a los poderes federales y al mismo Comité Ejecutivo Nacional del SNTE; así como por su magnitud, ya que glutina aproximadamente al 70% del magisterio federal en el estado. Esta situación se ha traducido en una fuerte capacidad de presión sobre las instituciones educativas federales que, no pocas veces, ha implicado fricciones con la burocracia sindical del valle de Toluca, cuya inserción en el centro de poder estatal le ha permitido contrarrestar sus debilidades políticas y numéricas.²⁸

Por su parte, los profesores adscritos al sistema estatal de educación (o profesores 'estatales' como se han dado en llamar) no son agremiados del SNTE, éstos tienen su propio sindicato que, además, es una organización independiente de la nacional; se trata del SMSEM que, paradójicamente, en el estado de México cuenta con más agremiados que las dos secciones del SNTE en la entidad mexiquense.

Desde 1943 —época de creación del SNTE— las dirigencias sindicales de profesores federales lograron obtener relevantes espacios de poder en el ámbito nacional y local, así como una decisiva participación en la administración educativa controlada por la federación. Mientras que, en estado de México, durante el periodo de gobierno de Gustavo Baz (1957-1963), se logró la destitución del director de Educación Federal y, en 1966, el SMSEM adquirió reconocimiento jurídico como sindicato independiente del nacional. Posteriormente, la llegada de Carlos Hank González a la gubernatura (1969-1975) significó un importante fortalecimiento para la agremiación sindical de los profesores estatales.

A partir de esa fecha, la relación magisterio estatal-gobierno-aparato educativo entró en una nueva fase: los líderes sindicales obtuvieron una diputación local y varios de ellos

²⁸ La importancia política de esta, relativamente nueva, sección 36 podría ilustrarse al mencionar que se trata de una de las secciones que agrupan al mayor número de agremiados de este sindicato en el ámbito nacional. Además, es precisamente de esta sección sindical de donde surgió Elba Esther Gordillo, quien ha sido una de las más poderosas y polémicas dirigentes en la historia reciente del SNTE, diputada federal en tres ocasiones y senadora plurinominal. Actualmente funge como Secretaria General del Consejo Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y es líder de la bancada priísta en la cámara de diputados federal.

pasaron, tiempo después de su trienio, a ocupar la Dirección General de Educación (Martínez, 1999: 512).²⁹

De esta forma encontramos una curiosa particularidad —que acaso no se presente en ningún otro estado de la república Mexicana— si bien el SNTE es el sindicato más grande del país y uno de los que más poder ostentan en el ámbito nacional; cuando consideramos como escala de análisis el estado de México, el sindicato estatal (SMSEM) es más grande y concentra más poder en el ámbito local.

Esta situación es de suyo relevante si consideramos que en estas décadas [1970-1980] se fue consolidando un aparato educativo con una participación dividida entre los ámbitos federal y estatal. Este último tenía una presencia importante, al contrario de lo que sucedía en la mayoría de los estados, en donde la federación tenía el mayor número de planteles, profesores y de gasto educativo. Si bien la normatividad se aplicó de manera asimilar para ambos sistemas, su funcionamiento y organización tomó caminos distintos. Mientras los maestros dependientes de la federación se regían bajo los lineamientos de la SEP y articulaban sus intereses y demandas al interior del SNTE, los maestros estatales hacían lo propio frente al gobierno del estado y el SMSEM (Martínez, 1999: 511).

En el proceso de descentralización educativa en el estado de México, el papel del SNTE ha sido de gran relevancia, pues fusionar los dos subsistemas (estatal y federal) en uno significaría unificar también las dos secciones sindicales (la 17 y la 36) y, además, enfrentarse al fuerte poder local del sindicato independiente.

Para el sindicato la descentralización significaba una amenaza a su existencia como tal. Con ella corría el riesgo de transformarse más o menos rápidamente en una confederación o en múltiples sindicatos estatales con cada vez menos vínculos entre sí. La descentralización también significaba una amenaza para la dirección nacional del sindicato y, en especial, para su grupo hegemónico, que basaba su control de la vida sindical, en parte, en una estructura sindical y un esquema de negociación centralizada (Arnaut, 1999: 74).

Quizá por ello, el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE ha tratado de mantener las negociaciones en el centro, para evitar que en el mediano plazo se fraccione el sindicato nacional.

²⁹ Incluso, esta situación permanece a la fecha. La secretaria general del SMSEM —que será removida en el mes de octubre del 2003— Trinidad Franco Arpero, funge como diputada plurinominal por el PRI en la Legislatura Federal que inició sesiones en 2003.

3.3.4 Prestaciones salariales y seguridad social

Un elemento estrechamente relacionado con la agremiación al sindical —nacional para el caso de los profesores federales y local para los profesores del sistema estatal— es el de la seguridad social; pues mientras los profesores del sistema estatal cotizan para el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (Issemym); los profesores adscritos al sistema federalizado cotizan para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio el Estado (ISSSTE). Pensar en la fusión de ambos sistemas de seguridad social representaría amplios problemas.

Previo a la descentralización los profesores federales tenían mejores prestaciones comunes que los de los estados, algunos beneficios de los estados (préstamos hipotecarios, créditos a corto plazo) se podían conseguir más rápido, o eran mejores (pensiones, y la posibilidad de intercambiar las plazas de zonas rurales a urbanas). Esto produce una situación excepcional. No se pueden transferir los fondos de pensiones a los estados porque se descapitalizaría el sistema de seguridad nacional (ISSSTE). Pero eso, paradójicamente, no capitalizaría los sistemas de seguridad social de cada entidad federativa (Ornelas, 1998b).

En el caso del estado de México previo —e incluso posterior— al proceso de descentralización iniciado en 1992, los profesores del subsistema estatal percibían salarios más altos que los profesores federalizados y, por consiguiente, sus prestaciones eran más atractivas. Las diferencias en los escalafones también eran importantes, aunado a ello es preciso mencionar que los gobiernos estatales, por regla general, se dedicaron a satisfacer las demandas de la población urbana y dejaban que el gobierno federal atendiera las rurales. Es por ello que, de darse la fusión integral de ambos subsistemas, un alto porcentaje de los antiguos maestros federales tendría derecho a plazas en las ciudades y los antiguos maestros estatales tal vez serían desplazados a las zonas rurales o marginadas de las urbes. Lo cual representaría conflictos inimaginables (Ornelas, 1998b).

Quizá por ello, en un primer momento, en el estado de México se descartó la idea de fusionar ambos sistemas, y se prefirió que siguieran trabajando en paralelo, con dos autoridades, dos sindicatos, aunque ambos dependían administrativamente del gobierno estatal. No obstante, es preciso anotar que la homologación salarial y de prestaciones

entre los dos subsistemas no significó un problema serio, de hecho fue un proyecto que se programó para cuatro años y se logró en dos. Las condiciones de adscripción laboral se mantuvieron para cada uno por separado así como también se preservaron los escalafones diferenciados.

[...] había un programa para homologar [salarios] en cuatro años; se firmaron distintos acuerdos: uno con el SNTE, se firmó con las aseguradoras de los maestros federalizados y se firmaron una serie de documentos derivados del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y se formaron los acuerdos con la SEP. Así se inició el proceso, ahora, eso es en la parte, digamos, de administración; pero en la parte política primero se garantizó que a nivel nacional no se desmembrara al propio SNTE, se tendría que mantener la unidad del SNTE, se tendrían que mantener los derechos del SNTE, se tendrían que mantener todas las relaciones con él. Ahora, las secciones podrían negociar directamente con los gobiernos estatales pero, además, con el apoyo del SNTE, con el apoyo del Comité Ejecutivo Nacional, este, digamos que quedaron satisfechos con toda la forma en que se dio, sobre todo porque no se les tocó nada; Y al contrario ganaron, lo que iba a ser cuatro años en dos años lograron homologar salarios ¿sí?, Porque empezaron a presionar fuerte, sobre todo las condiciones salariales de los trabajadores federalizados con los estatales, las condiciones de trabajo se mantuvieron para cada uno por separado, aparte. Los escalafones se mantuvieron también de la misma manera, no hay nada que sea distinto (Entrevista con Ranulfo Vivero Castañeda, 2001).

Así, a diez años de operación descentralizada, si bien se ha avanzado gradualmente en la homologación de los sistemas educativos estatal y federal en el estado de México; la complejidad administrativa de ambos sistemas, los espacios de poder que detentan y la existencia del SNTE indiviso y del SMSEM fortalecido no facilita los procedimientos.

3.4 La descentralización educativa en el estado de México, el federalismo esquivo

A partir de lo anterior, es posible delinear obstáculos de diverso orden —políticos, sociales, fiscales incluso sindicales— que impiden concretar los objetivos de la descentralización. Romper con esta tendencia no es fácil, pues más allá de los intereses creados existen rutinas y hábitos arraigados que se reproducen a pesar de las políticas que buscan una reforma.

La descentralización educativa instrumentada en México ha intentado, no sin esfuerzos, la fusión del sistema federal de educación con los diversos subsistemas estatales. Que cada entidad federativa sea un caso diferente es un elemento que debe

ser considerado en el análisis y que, de manera particular, en el estado de México se presente una coyuntura específica dada la fortaleza del subsistema estatal previo al proceso de descentralización, permite comprender que modificar las rutinas y los hábitos de dos subsistemas educativos, paralelos pero separados, no sea un asunto fácil. Quizá también ello nos ayude a explicar por qué, pese a la intención de descentralizar el sector en el ámbito nacional, en el estado de México no se advierten tendencias que contribuyan a fusionar los dos subsistemas de educación.

Las condiciones son difíciles; así funciona bien y nosotros no tenemos que negociar con el SNTE. De hecho, el sistema sigue igual, hay escuelas que les siguen llamando federales y nosotros tenemos las nuestras... no tiene caso fusionar... eso generaría problemas donde no los hay (Entrevista con Efrén Rojas Dávila, 1994).³⁰

Llama poderosamente la atención que el estado de México haya sido una de las entidades donde el proceso de descentralización ha presentado los mayores obstáculos, a tal grado que –aun a diez años de haber iniciado este proceso– es posible decir que los dos sistemas de educación aún se mantienen separados.

No creo que en el estado de México se pueda pensar en la integración física de estos dos grandes subsistemas. Ambos tienen muchos años de coexistir y actuar en diferentes partes (Entrevista con Román López Flores, 1999).³¹

¡Eso es muy interesante! ¿Por qué no se reúnen? Pero esa es una decisión política, es un problema político, no es un problema de racionalidad. A mí me parece irracional incluso, yo creo que un tiempo debió construirse una estrategia para llegar a fusionar un sólo sistema [...] es más nos afecta en términos de contribuyentes porque tenemos un aparato administrativo de más [...] yo me acuerdo que cuando inició Chuayffet tenía esa intención y me lo dijo Efrén. Y yo dije, pues ojalá y lo haga, sería muy bueno, pero al mes a los dos meses me dice Efrén, no pues eso no podrá ser [...] Yo creo que eso está totalmente fuera del esquema político, el tratar de hacer una integración (Entrevista con Ranulfo Vivero Castañeda, 2001).³²

En el marco del ANMEB, en el Estado de México se formuló el Programa Estatal de Desarrollo Educativo 1993-1999 y se inició la descentralización de los servicios escolares. Dicho proceso ha encontrado serios obstáculos en la entidad mexiquense, mismos que se

³⁰ Efrén Rojas Dávila fue Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social (Secybs) del Gobierno del Estado de México durante el periodo gubernamental de Emilio Chuayffet Chemor (1993-1999) época en que se dieron los primeros pasos hacia la descentralización educativa. Actualmente Rojas Dávila funge como director general de los SEIEM, la vertiente ‘federal’ de la educación en la entidad.

³¹ Román López Flores fue Subsecretario de Educación Básica y Normal de la Secybs en el periodo 1997-1999.

³² Ranulfo Vivero Castañeda fue Director General de Educación de la Secybs durante en el periodo 1993-1999 y, actualmente, dirige el Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCCEM).

reflejan en un problema de gestión que tiene efectos en la calidad, equidad y eficiencia del servicio, por la manera en que se conforma el sistema educativo federal, estatal y particular; así como por la fuerza ejercida tanto por el sindicato federal (SNTE) como el estatal (SMSEM).³³

Para recibir la parte federal que se transfirió al gobierno estatal, lo que antes era la Dirección de Servicios Coordinados en el Estado de México —que administraba la educación impartida por la federación— se transformó en la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar en el Estado de México (Usedem) y, posteriormente, lo que hoy en día se conoce como los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (en lo sucesivo SEIEM). Dicha transferencia, a decir de Ornelas (1998a), incluyó todo: el edificio, los funcionarios, el personal e incluso el director general que pasó de encabezar un organismo a dirigir el nuevo que, quizá, sólo cambió de nombre.

[...] se trabajó en la formulación del proyecto de ley para crear lo que son los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, SEIEM, ahora el asunto era ¿quién tiene que dirigir eso? [...] el SNTE estuvo al pendiente de cómo se iba desarrollando todo, y se tomó la decisión: si se pone a un político, por ejemplo del estado vinculado al magisterio estatal, sería impugnado por el SNTE, entonces se pensó en una gente que no tuviera ese vínculo político, y la conclusión fue que el mismo director que estaba en lo que eran los Servicios Coordinados de Educación continuara porque era la gente que mejor podía enlazar el proceso. El gobierno estatal —buscando también introducir su gente de confianza— creó dos coordinaciones: la administrativa y la operativa. La operativa quedó prácticamente ocupada con gente del SNTE —que sigue estando ahí— y la parte administrativa le correspondió al estado, donde se nombró gente sin vínculo con el SNTE, y que respondiera más a los requerimientos estatales. (Entrevista con Ranulfo Vivero Castañeda, 2001).

Pese a la tendencia a descentralizar los servicios educativos, en la entidad mexiquense existen dos secretarías de educación paralelas: la Secybs y los SEIEM que si bien oficialmente dependen de la Secybs, operan de forma independiente con apego a lo que establece la SEP en el ámbito nacional y con una fuerte relación con el sindicato nacional.

La descentralización educativa en el estado de México —al menos en el sentido administrativo— no sólo se ha enfrentado a obstáculos de diversa naturaleza, sino que incluso no se ha logrado concretar o se ha concretado pero sólo en el sentido formal.

³³ En este sentido, sería interesante analizar cuáles serán las implicaciones de la fusión de ambos subsistemas en materia de seguridad social, de prestaciones laborales y de desgaste —o consolidación— del corporativismo sindical.

Esto nos deja aún más preguntas, y se refieren al incremento de la participación que se supone implica la descentralización, lo cual será tratado en los capítulos subsecuentes.

3.5 Balance de la descentralización educativa en México

La dimensión cuantitativa del sistema educativo mexicano, aunado a las heterogeneidades socioculturales regionales y locales, los problemas de comunicación y las distancias, complican cada vez más el planteamiento de soluciones a los problemas y necesidades educativas y permiten advertir la complejidad y efectos negativos de un sistema educativo nacional centralizado.

Este ha sido el marco bajo el cual se propuso el actual proceso de descentralización de los servicios educativos, cuyos esfuerzos se remontan al inicio de la década de los años setenta, cuando se formuló el proyecto para la creación de unidades regionales de servicios administrativos descentralizados (1973-1974), mismas que no lograron coordinar plenamente las dependencias educativas federales en las entidades.

Más adelante, el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) estableció la descentralización de la educación básica y normal como una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación; como medida para impulsar el desarrollo regional de estas actividades y como instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de las desigualdades entre regiones y grupos sociales, fortaleciendo con ello el federalismo y estimulando el desarrollo regional (Plan Nacional de Desarrollo, 1983). Pero no fue sino hasta la expedición del PME en 1992, cuando se logró cierto avance en cuanto a la descentralización del sector, aunque de manera diferenciada en cada entidad del país, dadas las relaciones establecidas entre la SEP y el SNTE.

El gobierno de Vicente Fox no ha estimulado un debate en torno a las peculiares formas de interpretar el federalismo para el sistema político mexicano, en cambio, ha seguido interpretando la federalización exclusivamente como transferencia de recursos económicos a los estados y delegación de las responsabilidades operativas. Anulando con ello la posibilidad de que entidades federativas y, mucho más lejos aún, municipios,

dispongan de una capacidad de decisión que —sin vulnerar la unidad de la educación nacional— sea congruente con la soberanía en materia educativa.

A diez años de haberse iniciado este proceso, es preciso realizar un balance del impacto que ha tenido, no sólo en el ámbito político y en la reconfiguración de los grupos de poder que gravitan en torno al sector educativo, sino también en el desarrollo educativo mismo, pues a fin de cuentas ha sido éste el objetivo central de la descentralización.

Como menciona Pardo (2000), la descentralización ha favorecido en algunos casos que el tema educativo pase a formar parte de la agenda de asuntos prioritarios de algunos gobiernos estatales que, por mucho tiempo, dejaron el tema en manos de la federación; e incluso que las entidades con mayor rezago tuvieran la posibilidad de recibir recursos especiales que han incidido positivamente en la recuperación de niveles de desarrollo del sistema educativo, como es el caso de Oaxaca. No es menos cierto que, en algunas otras entidades con una tradición de política educativa propia, como es el caso del estado de México, la descentralización ha significado un escollo difícil de vencer; sobre todo por la dificultad de homologar dos sistemas educativos de grandes magnitudes e importante fuerza política, tanto en el ámbito local como en el nacional. Esta es la razón que, quizá, permita explicar por qué en algunas entidades la descentralización se ha quedado en un trámite estrictamente formal y administrativo; mientras, en otros, ha permitido que los gobiernos estatales empiecen a tener mayor injerencia en asuntos que, antes de este proceso, le eran ajenos. Y si bien a partir del proceso de descentralización educativa surgieron nuevos actores sociales e institucionales, pareciera que las rutinas administrativas —e incluso pedagógicas— se han mantenido o han logrado sobrevivir al proceso de descentralización.

Por lo que toca los indicadores de eficiencia y equidad del servicio, diversas investigaciones permiten afirmar que se advierte un repunte a partir de la firma del ANMEB (véase por ejemplo Aguado y Rogel, 1999). Pero lo que no queda claro es hasta dónde dicha mejoría responde al proceso de descentralización, o bien a la propia inercia del sistema educativo. Si bien los resultados educativos son altamente sensibles a indicadores sociales que reflejan problemas de carácter más estructural (como la pobreza); también lo son ante procesos de evaluación constante a partir de los cuales se

define el otorgamiento de recursos adicionales, o incluso a políticas dirigidas a modificar los instrumentos de evaluación con la finalidad de mejorar los indicadores educativos, anteponiendo con ello la promoción administrativa sobre la educativa.³⁴

Un claro de ejemplo de ello fue la aprobación, en 1994, del Acuerdo 200 que establece que “el estudiante sólo podrá ser reprobado o retenido en el grado que cursa si tiene un promedio reprobatorio en español y matemáticas”. Estas condiciones de evaluación permiten trasladar el problema de la enseñanza, de una cuestión pedagógico-educativa al ámbito administrativo. Y si bien es cierto que con ello se reduce la reprobación y el índice de fracaso escolar, no resuelve las dificultades de la calidad educativa (Aguado y Rogel, 1999: 595-602).

En efecto, el contingente excluido de la primaria ha disminuido sensiblemente en los últimos años, pero los diferentes saberes que reciben los diversos grupos sociales se traducen en diferentes probabilidades de insertarse en el mercado laboral. Los años de escolaridad promedio del país aumentan globalmente, permitiendo que se dejen oír discursos sobre el mejoramiento del sistema y la reducción de la desigualdad, pero ello solamente posterga la exclusión a tramos posteriores del sistema educativo.

La capacidad diferenciadora y reproductora de las desigualdades de la institución escolar se constata al verificar que, los sectores vulnerables ‘saben’ menos que aquellos que cuentan con una mejor posición socioeconómica y, por lo tanto, se encuentran en desventaja ante las nuevas tendencias evaluadoras de los niveles medio superior y superior, que los excluye bajo el argumento de capacidades diferenciales y elevación de la calidad. Este panorama permite afirmar que la tan anhelada idea de democratización de la educación no se restringe al incremento en el acceso al saber, sino que, ahora, los aprendizajes recibidos deben aumentar en calidad, pertinencia y relevancia para las necesidades del individuo y de la sociedad.

³⁴ Tal es el caso del programa “Escuelas de Calidad”, creado en 2001 con la finalidad de evaluar escuelas primarias que, si alcanzan ciertos niveles considerados óptimos, reciben un apoyo económico adicional. El carácter equitativo de este programa es puesto en duda, toda vez que las escuelas mejor evaluadas serán, con toda seguridad, las ubicadas en zonas urbanas no marginadas y, difícilmente dichos recursos podrán ser aprovechados —por ejemplo— por escuelas rurales unitarias. Finalmente, los recursos adicionales terminarán contribuyendo a ampliar las desigualdades sociales existentes.

Aún queda por explorar qué tanto la descentralización ha permitido transformar el proceso técnico-pedagógico. Es decir, qué tanto este proceso ha permitido modificar rutinas escolares y prácticas pedagógicas. La descentralización de la educación ha tenido la intención explícita de contribuir no sólo a hacer más eficiente la provisión del servicio; sino, además, a contribuir con ello a mejorar la calidad del servicio y, particularmente, a generar procesos de democratización e incentivar la participación social, tal como lo establece la LGE en su capítulo VII.

Si finalmente uno de los objetivos centrales de los procesos de descentralización radica en el incremento de la participación social y la concomitante mejoría en el servicio, convendría analizar —para el caso particular de la descentralización de la educación— por ejemplo, si los usuarios perciben o no una mejoría en el servicio, así como un incremento en la participación social. Esta sería quizá, una de las formas en que podríamos explorar si los proyectos sociales impulsados desde las agencias gubernamentales tienen efectos palpables en los proyectos individuales. Y, además, conocer la forma en que diversos actores sociales interpretan un proceso político como éste.

4

Calidad, eje articulador de la descentralización educativa

Lo que dices se parece un poco a lo que intentas decir; pero
nunca es más que la expresión de ese esfuerzo.

El libro de las semejanzas,
Edmond Jabès (1984: 59)

El propósito de este capítulo es analizar qué tanto la descentralización educativa —a diez años de haber iniciado— ha logrado cumplir el objetivo central o eje articulador de las acciones instrumentadas: contribuir a elevar la calidad educativa.

Si bien la agenda de objetivos en torno al proceso de descentralización educativa es amplia y variada —pues incluye temas como el financiamiento, el sistema de planeación, la evaluación del sistema y los ámbitos de participación— el tema que destaca como el eje articulador de la política educativa a largo plazo es la calidad del servicio. En términos generales, se espera que las acciones relacionadas con la descentralización educativa redunden en un mejoramiento de la calidad educativa y, en

consecuencia, una mayor eficiencia del sistema escolar en general. Si esto es así, en un análisis del proceso de descentralización educativa en México —independientemente de la forma que asuma la interpretación que se le otorgue— se esperaría que dicho objetivo pudiera considerarse cumplido, al menos en alguna forma.

Mejorar la calidad educativa es uno de los objetivos centrales de la reforma emprendida en el sector desde finales de la década de los ochenta y que, de forma manifiesta, se encuentra contenida en el ANMEB:

[Considerando] Que la educación es ámbito decisivo para el futuro de nuestro país, por lo que debe procurarse permanentemente elevar su calidad y cobertura a partir de la obligatoriedad de la primaria, el carácter laico y gratuito de la que imparte el Estado, su dimensión nacional y su sustento en el progreso científico, en términos del Artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ANMEB, 1992).

El problema es que, al igual que sucede con el tema de la descentralización, la calidad educativa no tiene una definición única. De hecho, a su alrededor se generan aún más polémicas, pues la calidad es algo discernible sólo por comparación. Así, cuando se habla de ‘elevar la calidad de la educación’, se entiende que se busca lograr resultados superiores a los obtenidos ya sea previamente en el mismo espacio, o en otro que sirve de punto de comparación en algún ámbito particular. Por ello es posible encontrar algunas lecturas en torno a la calidad educativa que pueden considerar que dicho objetivo se está concretando y otras que aseguran que los resultados están muy lejos de ello.

Son diversos los esfuerzos que se han desarrollado para analizar la calidad educativa, cada uno de los cuales aborda —en mayor o menor medida— alguna de las múltiples dimensiones del concepto. Al respecto, en este capítulo se presenta una evaluación conjunta de varios de ellos con la finalidad de explorar si éste, que ha sido el principal objetivo del proceso de la descentralización educativa, ha rendido los frutos esperados.

Las diversas rutas que se advierten al intentar un análisis de la descentralización educativa se multiplican cuando este proyecto se concatena con la búsqueda de la calidad de la educación. Se trata de un derrotero que se ha perseguido en prácticamente todos los planes de desarrollo educativo del México contemporáneo, mas

no por ello se podría afirmar que se ha logrado concretar. Es decir, una cosa es anunciar la búsqueda de la calidad y otra, muy distinta, es suponer que ésta se ha alcanzado.

4.1 ¿Calidad? Los límites de un concepto

En México, uno de los efectos de la llamada reforma del Estado en materia educativa ha sido la modificación en la definición de las prioridades de la agenda nacional. Antes de la entrada a la globalización y a la perspectiva neoliberal una de las prioridades de la acción pública era la reducción de las asimetrías socioeconómicas generadas por el mercado, incluso casi todas las necesidades con cierto componente social eran reconocidas como parte del compromiso del Estado.

Por el contrario, hoy en día, todo tipo de políticas –y en particular las de carácter social– se realizan desde la perspectiva de la eficiencia, a la par que se mantiene un discurso que busca fundamentar y dar sentido social a las políticas.¹ El reconocimiento de estos objetivos en el discurso oficial logra que –pese a la imposibilidad de ofrecer resultados satisfactorios– se acepten niveles de desigualdad que anteriormente no serían tolerados. Actualmente se reconoce la intensificación de la desigualdad, la pobreza y la expansión de los espacios sociales de frustración y quiebre de expectativas, sin que por ello se genere tensión social, y sin que signifique una pérdida irreparable de legitimidad para el poder. Ello es particularmente cierto en el contexto de las políticas macroeconómicas de corte neoliberal, cuyo discurso parte del reconocimiento explícito de que es imposible revertir las consecuencias derivadas de la desigualdad social y proponen tan sólo estrategias de alivio a sus consecuencias, pues como menciona Coraggio:

[...] La política económica no tiene como objetivo el bienestar de la población, de modo que las consideraciones de equidad, justicia o bienestar general son *restricciones* que impiden el desempeño óptimo de ‘la economía’ (Coraggio, 1999: 43).

¹ Asistimos a una modificación en la forma en que se ejerce la política; donde, por ejemplo, el acceso a la educación básica, la desigualdad en su distribución y en sus resultados internos y externos son sólo un dato más, una variable a ser considerada en la puesta en marcha de la política social, pese a que su concreción sea un objetivo difícil de consolidar.

La característica distintiva de la mayor parte de los países de América Latina en los umbrales de un nuevo milenio es la ampliación e intensificación de los contrastes sociales ¿Será que la desigualdad ha pasado a la historia como escenario productor de conflictos?

Esta situación exige abrir la agenda de investigación sobre la modificación en los valores de los ciudadanos y las razones de la ampliación del umbral de iniquidad aceptado. Nos enfrentamos a escenarios complejos donde destaca la aceptación ‘razonada’ de las asimetrías. Por ejemplo, la discusión sobre la contribución de la educación al desarrollo del país —en cualquiera de sus múltiples interpretaciones— no puede restringirse al proceso educativo; es necesario señalar y denunciar la iniquitativa distribución del producto que, lo menos que permite, es expandir la desigualdad. La continua fragmentación del tejido social podría tener costos inaceptables, desde cualquier perspectiva.

Sin que medie ninguna otra consideración, es ya lugar común escuchar que el problema central y —en consecuencia— el eje integrador de las políticas educativas es ‘el mejoramiento de la calidad del servicio’, la política de descentralización educativa no es la excepción. Pero ¿Qué entienden por elevar la calidad de la educación los distintos planes y programas educativos que se han instrumentado en la historia reciente de México? ¿Cómo conjugar las diversas concepciones de los actores —países e instituciones— ante un término polisémico como éste? Surge de ello un problema de carácter teórico-metodológico: la necesidad de definir —o al menos buscar consensos básicos— acerca de las propiedades y dimensiones de la calidad educativa, así como de los instrumentos pertinentes para su evaluación y análisis.

La imprecisión en torno a qué es la calidad educativa se advierte no sólo en las investigaciones sobre el sistema educativo, sino también en los programas de desarrollo educativo e, incluso, en los planes y programas de estudio que se instrumentan. Un ejemplo de ello es la forma en que se advierte la ‘calidad’ que, la mayor parte de las veces, se considera como un atributo del que se carece; así, es posible advertir que el mismo ANMEB menciona que “con un régimen educativo descentralizado, se reforzará el federalismo y se elevará la calidad de la educación” (SEP, 1992). Aunque no se define qué es aquello que se quiere obtener al referir la idea de ‘calidad’. Dificultad que se

agudiza cuando se exige calidad de los programas, del trabajo en el aula, de la formación docente y, claro está, calidad en los conocimientos, habilidades, valores y conductas; todo ello en el marco de la gestión educativa, ahora descentralizada, que se ve obligada a alcanzar la tan anhelada calidad con un flujo de recursos que disminuye año con año.

Pero ¿de cuáles conocimientos, habilidades, valores y conductas hablamos? ¿Con qué fin interesa alcanzar estos objetivos? La respuesta nos deja, generalmente, perplejos pues afirmar que el objetivo es ‘alcanzar una educación de calidad’ es decir casi nada. Argucias tautológicas como ésta permiten afirmar que se trata de elementos que se incorporan al discurso oficial sólo de manera formal. Ambigüedades como las mencionadas son reconocidas por la OCDE cuando señala que:

[...] calidad significa cosas diferentes para distintos observadores y grupos de interés [por lo que] las declaraciones relativas a la calidad no siempre se hallan bien basadas, sea cual fuere el sentido en que es empleado el término (OCDE, 1991: 21).

No es difícil suponer que en todo el sistema educativo algunas instituciones, ya sean públicas o privadas, se desempeñan con mayor calidad que otras; pero el problema central no es que existan algunas escuelas de calidad mientras que muchas —la gran mayoría— tengan un desempeño deficiente. El problema, y reto central, de la calidad educativa es que el sistema en su conjunto —y las partes que lo constituyen— sean de ‘buena calidad’.

La calidad se mide no por cuánto avanzan los más adelantados, ni siquiera por el promedio, sino por el desempeño de los menos favorecidos. Siguiendo esta línea se entiende que calidad sin equidad es atributo de sistemas elitistas y que perseguir la equidad sin atender la calidad es mero populismo (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2001b: 1).

Los factores asociados a la calidad educativa son múltiples y de diversa naturaleza. Podría mencionarse, por ejemplo, la organización administrativa y el proceso de enseñanza aprendizaje, así como la forma en que se lleva a cabo la distribución de oportunidades, la formación magisterial y los contenidos (oferta pedagógica); pero también las condiciones socioeconómicas del hogar y del lugar de residencia juegan un papel fundamental (desigualdad estructural). A los primeros elementos se les conoce como factores exógenos al sistema educativo, y a los segundos se les denomina factores endógenos; ambos tienen la capacidad de incidir en el

cumplimiento de los objetivos de la educación –como la calidad–, el problema es que dichos objetivos pueden ser de muy diversos tipos, e incluso, en algunos casos, contradictorios.

La baja calidad en el aprovechamiento, la repetición y la exclusión por reprobación –aspectos que tradicionalmente se han denominado fracaso escolar– responden a una multiplicidad de factores endógenos y exógenos que se refuerzan mutuamente en el proceso educativo. Las condiciones materiales de vida y las características socioculturales de las familias de menores recursos condicionan en cierta forma el desarrollo de aptitudes y expectativas que no favorecen el éxito escolar de los niños; estas particularidades son reforzadas por un tipo de organización escolar y de prácticas pedagógicas que consolidan las bajas posibilidades derivadas del origen social, conformando un circuito causal que se retroalimenta constantemente (Tedesco, 1983).

Tanto los factores exógenos como los endógenos presentan una dimensión material y otra cultural. Por ejemplo, las condiciones exógenas de orden material se remiten a las condiciones socioeconómicas de la familia y el hogar (nutrición, vivienda, lugar de residencia, entre otras); mientras que las de orden cultural refieren las actitudes y valores familiares frente a la educación (expectativas, valoraciones, entre otros) siendo de suma importancia los niveles de escolaridad y los patrones culturales de los padres y los hermanos mayores (principalmente mujeres), por cuanto aportan al apoyo del desarrollo y motivación de las labores escolares. Los vínculos con los medios de comunicación de masas son importantes en tanto formación de valores y códigos culturales modernos, además de que favorecen la información y participación en diversos procesos. Los patrones lingüístico-culturales son relevantes en tanto permiten la comprensión del mundo de significados, los que, por ejemplo, para diversos grupos étnicos no se corresponden con los que están presentes en los libros de texto.

Por su parte las condiciones endógenas materiales hacen referencia a la infraestructura escolar (mobiliario, recursos, distancia física, bibliotecas, materiales didácticos, laboratorios entre otros), a las formas de organización del sistema que condicionan la promoción: el calendario escolar (vacaciones, turno); la carencia de instrucción preescolar; además de las características propias de funcionamiento de la escuela: incompleta (que no otorga los seis años), multigrado (uno o más grados al

interior de un salón de clases), unitaria (un solo maestro para todos los grados) entre muchos otros factores.

Entre las condiciones endógenas de orden cultural pueden ubicarse los métodos y sistemas de enseñanza (tradicional, activo), la orientación de la enseñanza (general propedéutica, terminal técnica), las actitudes, formación y experiencia del magisterio (residencia en el lugar de trabajo, formación y actualización), además de la actitud, responsabilidad y compromiso de los docentes; sobre todo, cuando los sistemas de recompensa —salario y valorización de la profesión— se han visto afectados convirtiéndose en obstáculos para el trabajo en las aulas.

La investigación educativa consideró tradicionalmente que la desigualdad educativa se explicaba por las diferencias exógenas de las regiones y escuelas donde se otorgaba educación. Así, eran las condiciones exteriores (estructurales) las determinantes del éxito o fracaso escolar de los alumnos; la escuela poco podía hacer ante esta evidencia. La conclusión tradicional era que el sistema educativo y sus componentes no intervenían en la distribución diferencial del conocimiento.

Las investigaciones educativas de las últimas décadas han mostrado que los factores endógenos al sistema educativo han sido tan definitivos como los exógenos en el mantenimiento y reproducción de la desigualdad: En términos generales, los hijos de familias de bajos ingresos terminan el ciclo básico en una menor proporción que los niños de las clases media y alta; y lo mismo sucede entre niños de medios rurales y urbanos; y de extracción indígena y no indígena (Mier y Rabell, 2002). Cuando las familias tienen severas dificultades económicas, el sistema educativo no tiene capacidad de mantenerlos en la escuela. En otras palabras, la desigualdad en la educación se debe tanto a las condiciones sociales de las familias como a lo inadecuado de las escuelas (Schmelkes, 1998).

En este sentido, es urgente arribar, si no a definiciones únicas —pues ello sería no sólo poco probable, sino quizá también poco recomendable— arribar a mínimos consensos sobre aquello que define a la calidad, por ejemplo en el sector educativo. La dificultad teórico-metodológica que implica no contar con esos mínimos consensos se advierte de manera inmediata. Por ello, es urgente avanzar —es decir, consensar— sobre las propiedades y alcances de la calidad. Partir de la necesidad de construir un

concepto, si bien siempre incompleto, que al menos permita trabajar de manera coherente en la formulación de políticas sociales y evaluar su ‘peso’ en la valoración ‘final’ acerca de la ‘calidad obtenida’; afirmación que —después de enunciar múltiples mediaciones metodológicas y teóricas— generalmente se termina realizando.

Quizá en la confección de mínimos consensos sobre la idea de ‘calidad’ sea preciso reconocer diversas imágenes que le otorgan un sentido distinto a la palabra; hablo, por ejemplo, de la imagen etimológica, la imagen social, la imagen institucional y la imagen académica. Cada una de las cuales aporta distintos elementos para analizar la diferencia entre lo que se percibe por parte de los actores, y los procesos a los que se hace referencia. Por tanto, el mejoramiento de la calidad educativa no puede analizarse en sí mismo sino, en todo caso, se trata de cuestiones que se supone deberían reflejarse en las múltiples dimensiones que busca contener el concepto y que —sin la intención de agruparlas en su totalidad— podrían hacer referencia, al menos, a cinco grandes rubros: eficiencia escolar, conocimientos, pertinencia, equidad e igualdad; cada una de las cuales remite a distintos aspectos que se relacionan entre sí, dependiendo de las características no sólo del contexto que interese analizar, sino también de la postura analítica de quien emprenda el estudio (véase cuadro 4.1).

Cuadro 4.1
Dimensiones de la calidad educativa

Dimensión	Aspectos
Eficiencia Escolar	• Eficiencia terminal • Deserción • Reprobación • Alumnos por maestro
Conocimientos	• Competencias para la vida cotidiana • Manejo del lenguaje y capacidad de comunicación con el entorno • Dominio de las competencias básicas, como herramienta de participación en el mundo • Capacidad de transmitir sus conocimientos y experiencias a otros
Pertinencia	• Correspondencia con las exigencias de medio ambiente • Identificación con su contexto sociocultural de manera que reafirme la identidad grupal • Posibilidad de interactuar indistintamente en el ámbito global y local
Equidad	• Capacidad de ejercer competencias a un nivel similar por los distintos grupos sociales • Disminución de las asimetrías en la edad de ingreso y egreso del sistema de educación básica • Estandarización de las probabilidades de permanencia del sistema por los diversos grupos sociales
Igualdad	• En el momento de acceso y las condiciones del establecimiento al que se accede • En los resultados formales y de manejo de competencias al interior del sistema educativo: a) formal: ingreso-egreso y b) competencias: habilidades, destrezas y valores adquiridos • En el valor del intercambio de las competencias en el mercado de trabajo

Fuente: Elaboración propia.

En el presente trabajo se entiende por calidad de la educación primaria, individual y en cada escuela “... el logro del aprendizaje relevante para la vida (competencias para la vida)”, entendiéndose el aprendizaje relevante como “... las habilidades de comprender la lengua escrita y expresarse por escrito, de razonar, de resolver problemas, analizar, evaluar opciones y allegarse información” (Schmelkes, 1997: 26)

Más allá de presentar una lista de definiciones de calidad que muestren la heterogeneidad de concepciones entre los diversos actores educativos, es necesario avanzar hacia la homogeneidad de los procesos educativos en la región latinoamericana. Al respecto Ferrer (s/f) señala algunos aspectos vinculados o necesarios para arribar a un concepto homogéneo de calidad:

- ✓ Organización de los contenidos en los diferentes currícula de la región y de la forma en que esta organización se traduce —o no— en indicadores de logro para una apropiada evaluación de los saberes adquiridos;
- ✓ Si bien se observa que la estructura curricular de los países de la región muestra una marcada tendencia a definir los productos finales del aprendizaje como competencias, es imprescindible condensar la extensión del término y vincularla a procesos claros de evaluación;
- ✓ Necesidad de validación con referencias externas, a fin de garantizar resultados más homogéneos al interior de los sistemas educativos que permitan conocer sus resultados con base en parámetros claros de desempeño y rendimiento;
- ✓ Establecer estándares educativos claros, introducir pruebas en el ámbito nacional, utilizando los resultados para corregir los programas y reasignar recursos. La participación de los estudiantes en pruebas internacionales es imprescindible para poder comparar la calidad —logros alcanzados— de sus escuelas con las de otros países. (Ferrer, s/f).²

² La noción que se toma como parámetro de calidad en la elaboración de contenidos curriculares es una delimitación de los conocimientos conceptuales y procedimentales que, se supone, ‘deberían’ ser adquiridos por los alumnos en términos estrictamente académicos, política y socialmente validados, que constituyen un lenguaje común para instituciones y actores que están sujetos a una evaluación sistemática (Ferrer, s/f).

Lo anterior no resuelve el problema que implica la evaluación en sí misma, sobre todo debido a su heterogeneidad. En teoría, a decir de Pinto (1999), un alumno —o ser humano— competente es aquel que combina efectivamente cuatro tipos de saberes: un saber conceptual (o simplemente 'saber'), un saber procedimental (saber hacer), un saber actitudinal (saber ser), y finalmente un saber metacognitivo (saber aprender). Lo cual implica que una persona demuestra 'competencia' cuando decide poner el conocimiento conceptual a su servicio y al del medio en el que se desenvuelve, en forma efectiva y eficiente y, además, es capaz de reflexionar sobre ese proceso y así reproducir y mejorar su desempeño en nuevas situaciones o contextos.

Por otro lado, la noción de competencia es demasiado compleja para ser transmitida por medio de documentos masivos que requieren la síntesis gráfica de la información curricular. Todos los documentos curriculares analizados hacen referencia a la importancia de incorporar la evaluación como herramienta clave para el mejoramiento de la calidad educativa, mas se observan diferentes nociones sobre qué significa evaluar y cómo llevarlo a cabo.

La mayor parte de las referencias a la evaluación proponen una 'evaluación formativa' que atienda a los procesos de desarrollo del alumno, tanto en los aspectos cognoscitivos del aprendizaje como en los valores y actitudes demostradas. Los documentos que favorecen este tipo de evaluación *no hablan de medición del rendimiento sino de observación del desempeño*; los instrumentos de evaluación que se proponen son la observación de las actitudes de los alumnos, la participación de los padres en el proceso, la autoevaluación del alumno, y el uso de 'juicios valorativos' en vez de escalas numéricas o alfabéticas.

Por otro lado, los documentos curriculares y normativos que proponen la medición del rendimiento explican la necesidad de medir la calidad desde el punto de vista de "lo que se sabe y se puede resolver". Como instrumento principal para estas evaluaciones se mencionan las pruebas nacionales de rendimiento, generalmente aplicadas a dos o tres grados de la educación básica en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias naturales (Rojas y Esquivel, 1998).

Este tipo de evaluación se enmarca en lo que Coraggio (1999) denomina la infiltración de la esencia de la sociedad de mercado en el mundo de la política y de lo

social que promueve, para el caso de la educación, la evaluación de la eficiencia de la enseñanza:

[...] la eficiencia de la enseñanza se evalúa por el porcentaje de aprobación de pruebas universales comparables y fáciles de evaluar con poco costo (pruebas de respuesta múltiple de matemáticas y lenguaje). Fuera queda lo cualitativo: las formas de socialización, los valores, las relaciones de convivencia que se van encarnando a lo largo del paso por la escuela, las relaciones con la comunidad, la autoestima, etc., etc. El cuantitativismo y el eficientismo conllevan una pobre concepción de la escuela para los pobres. Se habla, consecuentemente, de evaluar por resultados y no por procesos (Coraggio, 1999: 87).

Resolver o compaginar los problemas teórico metodológicos implicados en la observación del desempeño o la medición del rendimiento resulta central en el establecimiento de estándares regionales –independientemente de la escala a la que se haga referencia–, reconociendo que las pruebas internacionales conocidas descansan en una concepción acerca de ‘lo que se sabe y se puede resolver’. No obstante, pareciera difícil –si no imposible– realizar ejercicios comparativos acerca de la observación del desempeño a muestras representativas.

4.2 México en el panorama internacional, calidad educativa y rendimiento escolar

En la puesta en marcha del proceso de descentralización educativa en México se advierten motivos políticos, fiscales, administrativos y de eficiencia; se argumenta a su favor dadas las posibilidades que abre a la participación social y a la apertura democrática; así como por su contribución al desarrollo del país en general, y del ámbito educativo en particular.

Prácticamente todo programa educativo impulsado por agencias gubernamentales parte de reconocer la contribución de la educación al desarrollo. Mientras se consumen los primeros años del siglo veintiuno, el mundo avanza hacia a una sociedad resignificada que genera, en sus vicisitudes, nueva formas de desigualdad y exclusión. En dicho contexto, un proyecto social que pugna por alcanzar ‘el desarrollo’ a través de una política educativa que busca, fundamentalmente, calidad y eficiencia se enfrenta a nuevos y variados retos.

En la actualidad, los mecanismos diferenciadores del sistema educativo ya no se restringen únicamente a la exclusión formal o a la permanencia, como tradicionalmente ha sucedido. Estos problemas, si bien persisten, pierden peso de manera acelerada ante la calidad y relevancia del conocimiento adquirido.³ Paradójicamente, la inclusión y la permanencia –otrora signos del desarrollo educativo– se convierten hoy en las nuevas fuentes de desigualdad si no se corresponden a las habilidades, destrezas y conocimientos exigidos en la vida cotidiana, el mercado de trabajo, y sobre todo, las instituciones evaluadoras.

Los resultados sobre la evaluación de la calidad y la eficiencia del sistema educativo desarrollados por distintas agencias cobra relevancia. Permite no sólo advertir los logros de las políticas educativas instrumentadas, sino también realizar una evaluación comparativa de los esfuerzos emprendidos en materia educativa en distintos países y la forma en que éstos son matizados por el peso de factores económicos y sociales. Si acaso es cierto que uno de los objetivos centrales del proceso de descentralización del sector educativo tiene que ver con el mejoramiento de la calidad y la eficiencia del sistema, resulta relevante advertir qué tanto se ha avanzado en este propósito a la luz de las evaluaciones de la calidad educativa que se han desarrollado en el ámbito internacional.

4.2.1 La evaluación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: PISA 2000

A fines del año 2001, el PISA dio a conocer sus primeros resultados en el documento “Conocimientos y habilidades para la vida, primeros resultados del PISA” (OCDE, 2001); el cual forma parte de un programa de evaluación educativa que busca identificar y evaluar –cada tres años– los conocimientos en el área de lectura, matemáticas y ciencia. Sus objetivos básicos son: proporcionar a los países miembros de la OCDE un marco institucional para examinar la validez y relevancia de los indicadores educativos, definir los límites en los que se pueden desarrollar, comparar las experiencias nacionales relacionadas con la implantación de evaluaciones a gran escala y compartir las

³ El rezago educativo en México es aún considerable, persiste una tasa bruta de analfabetismo de casi 10 por ciento; la población con primaria y secundaria incompletas es de cerca de 33 millones de mexicanos y el rezago es aún mayor en las zonas rurales y entre los grupos sociales más pobres.

experiencias de mejora de la calidad de los sistemas educativos, así como producir indicadores que aporten información útil sobre los sistemas educativos (OCDE, 2001).

En el PISA participaron todos los países miembros de la OCDE —además de Brasil, Letonia, Liechtenstein y Rusia— y se aplicó a un total de 260 mil estudiantes de 15 años de edad inscritos en secundaria o bachillerato, de los cuales 4 mil 500 fueron mexicanos. El ejercicio consistió en un cuestionario de opción múltiple y preguntas abiertas donde se presentaba al estudiante un texto breve con la intención de medir la comprensión y el uso de conceptos.

Los resultados de dicha evaluación muestran que México tiene un rendimiento muy por debajo de los países integrantes de la OCDE, y constituyen un importante llamado de atención porque permiten conocer que los programas educativos de las escuelas públicas distan mucho de lograr los objetivos de aprendizaje que se proponen. (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2001c).

Como puede observarse en el cuadro 4.2, los 16 países que están por encima de la media teórica (500 puntos) oscilan entre los 504 en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica y 546 de Finlandia con el puntaje más alto. Si bien los resultados de diversos países se sitúan por arriba de la media, sus puntajes no son demasiado alejados de ella. Los países que se encuentran en los tres últimos lugares —entre ellos México— están muy por debajo de la media: Luxemburgo está 59 puntos abajo con 441 puntos. México se encuentra 78 puntos debajo de la media con tan solo 422 puntos; y Brasil —que obtuvo el último lugar— con 396, se encuentra 104 puntos por debajo de la media.

Cuadro 4.2
Promedio educativo general de los países analizados por la OCDE

Lugar	País	Puntaje	Lugar	País	Puntaje	Lugar	País	Puntaje
1	Finlandia	546	12	Bélgica	507	23	Liechtenstein	483
2	Canadá	534	13	Islandia	507	24	Hungría	480
3	Holanda	532	14	Noruega	505	25	Polonia	479
4	N. Zelanda	529	15	Francia	505	26	Grecia	474
5	Australia	528	16	EUA	504	27	Portugal	470
6	Irlanda	527	17	Dinamarca	497	28	Rusia	462
7	Corea S.	525	18	Suiza	494	29	Letonia	458
8	Reino Unido	523	19	España	493	30	Luxemburgo	441
9	Japón	522	20	R. Checa	480	31	México	422
10	Suecia	516	21	Italia	479	32	Brasil	396
11	Austria	507	22	Alemania	474		Media teórica	500

Nota: el puntaje medio de la prueba fue 500 puntos y la desviación estándar de 100.
Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, 2001.

Estos resultados confirman la percepción de que la calidad educativa en los países de la región latinoamericana no pasa por su mejor momento, y permiten identificar la brecha de conocimiento que separa a México de sus socios comerciales a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ya que Canadá obtuvo 534 puntos y Estados Unidos 504. En estas condiciones, la propuesta de homogeneizar las condiciones y exigencias del sistema educativo mexicano con los sistemas de sus respectivos socios parece, si no un objetivo irrealizable, al menos sí muy difícil de alcanzar en el corto e incluso mediano plazos.

El informe de PISA presenta datos sobre una escala que revela el nivel de dominio de los textos examinados: 1) localización de información específica; 2) realización de inferencias simples; 3) entendimiento de la relación entre componentes; 4) identificación de información explícita; y, 5) dominio de la lectura y valoración crítica. Al respecto, los resultados de México no sólo son en extremo bajos en general sino que, además, muestran que ni siquiera un grupo reducido de alumnos alcanza los mayores niveles. Por ejemplo, mientras los primeros cinco países lograron posicionar entre 15 y 20 por ciento de sus alumnos en el nivel más alto; sólo el 0.9 por ciento de los estudiantes mexicanos alcanzaron ese mismo nivel.⁴ En el otro extremo, la proporción de estudiantes que ocuparon el nivel más bajo de aciertos alcanza 28 por ciento en México y 33 por ciento en Brasil; mientras que en Corea o Finlandia sólo el cinco por ciento de sus estudiantes se ubican en el nivel más bajo y, en países como Canadá y Estados Unidos el 7 y 12 por ciento respectivamente.

La distancia que separa a México respecto de sus socios comerciales desde el punto de vista del rendimiento escolar, se pone de manifiesto al advertir la escasa proporción de alumnos que obtuvieron un resultado adecuado —es decir, que se ubicaron en los niveles 4 y 5— y que escasamente asciende a siete por ciento, mientras que el promedio en los países de la OCDE supera el 30% (OCDE, 2001).

Independientemente de las mayores o menores críticas al método empleado por PISA para la evaluación del rendimiento escolar, este tipo de indicadores proporcionan

⁴ La media de los países miembros de la OCDE es de 9.5 % pero, por ejemplo, Nueva Zelanda logró posicionar en el mejor nivel al 18.7% de sus estudiantes, Canadá a 16.8% y Estados Unidos a 12.2%. (OCDE, 2001).

datos que pueden servir de base para la reflexión sobre el logro de los objetivos del sistema educativo descentralizado.

4.2.2 Los resultados del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa

El LLECE se instrumenta a partir del reconocimiento de la necesidad de identificar los estándares de aprendizaje escolar y la apreciación del grado y nivel de logro de dichos estándares en los países de Latinoamérica. Entre sus objetivos destacan: 1) identificar estándares de aprendizaje escolar para la región y la apreciación del grado y nivel de su logro; 2) fomentar el cambio educativo que permita alcanzar los estándares; y, 3) formar recursos humanos que permitan lograr el cambio (Casassus *et al.*, 1997).⁵

En el marco de dicho proyecto, entre los meses de junio y noviembre de 1997 el LLECE aplicó pruebas de lenguaje y matemáticas a alumnos de tercer y cuarto grado de enseñanza básica en trece países de América Latina.⁶ La muestra de alumnos fue estructurada con base en dos tipos de estratos: a) base demográfica: megaciudad, urbano y rural y b) por modalidad de atención: administración privada o pública.⁷ Las preguntas que orientaron el estudio fueron ¿Qué aprenden los alumnos? ¿Cuál es el nivel al que ocurren esos aprendizajes? ¿Qué competencias han desarrollado los alumnos con base en esos aprendizajes? ¿Cuándo han ocurrido los aprendizajes? ¿Bajo qué condiciones se han producido los aprendizajes?

El estudio se centró en tres tópicos de lenguaje (comprensión lectora, práctica metalingüística y producción de textos) y en el área de matemáticas incluyó cuatro

⁵ A la fecha el LLECE ha llevado a cabo dos evaluaciones; de ellas, el primer informe se presentó en noviembre de 1998 y el segundo en octubre del 2002. Ambos informes están disponibles, con texto íntegro, en archivos tipo PDF en la página de internet: <<http://www.llece.unesco.cl>>.

⁶ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

⁷ Para el estrato demográfico se consideró: a) megaciudad: escuelas ubicadas en poblaciones de un millón de habitantes o más; b) urbano: escuelas ubicadas en poblaciones de menos de un millón de habitantes y más de dos mil quinientos; y, c) rural: escuelas ubicadas en poblaciones de dos mil quinientos habitantes o menos. Para la modalidad de atención se consideró: a) pública: escuelas de gestión pública de cualquiera de sus niveles, federal, estatal o municipal, sin importar el origen de sus recursos (sólo para los estratos principales de megaciudad y urbano), b) privada: escuelas de gestión privada, sin importar el origen de sus recursos (sólo para los estratos principales de megaciudad y urbano). Para el caso de México, el ejercicio de lenguaje consideró una muestra de 5,053 alumnos y 5,098 en matemáticas (LLECE, 1998).

tópicos (numeración, operatoria con números naturales, fracciones comunes, geometría y medición); asimismo, incorpora cuatro habilidades aritméticas de nivel superior (interpretación de gráficos, reconocimiento de patrones, manejo de probabilidades y establecimiento de relaciones entre datos).

Los resultados permiten identificar las diferencias entre los países de la región respecto al rendimiento en los aprendizajes alcanzados y también respecto a la distribución de los mismos; informan la manera en que los sistemas educativos logran sus objetivos en las áreas de lenguaje y matemáticas, así como la desigualdad en el aprendizaje de estos contenidos educativos según criterios demográficos y por modalidad pública o privada. El hallazgo más importante es la brecha que existe en el logro de los aprendizajes entre Cuba y el resto de los países de Latinoamérica analizados.

Según el diseño de las pruebas, la media teórica de la muestra total correspondería a 250 aciertos, es decir, al 50 por ciento de las respuestas correctas.⁸ En las pruebas aplicadas en 1997 (cuyos resultados se publicaron en LLECE, 1998) para el caso del examen de lenguaje los estudiantes cubanos obtuvieron el primer lugar con un promedio de 342 puntos, el último fue para Honduras con 230, mientras México se ubicó en sexto lugar. Por lo que toca a la prueba de matemáticas, de nueva cuenta el primer lugar fue para Cuba con 357 puntos, el último para Honduras con 230 y México quedó en cuarto lugar con un promedio de 255 puntos. Y si bien a primera vista pareciera que haber obtenido el sexto lugar en lenguaje y el cuarto en matemáticas es, de cierta manera, halagador, es preciso tener en cuenta que en la evaluación sólo participaron trece países.

El LLECE buscó tener una apreciación más desagregada sobre el cumplimiento de los logros al interior de cada país, por lo que catalogó cinco niveles de logro: significativamente alto (SA); alto (A); medio (M); bajo (B) y significativamente bajo (SB) tanto para el caso de lenguaje como para las matemáticas. Estos indicadores permiten

⁸ En términos metodológicos se consideró —conforme a las tendencias internacionales más recientes— que las medianas de países con muestras correctas constituyen una apreciación más válida del rendimiento que los promedios. En consecuencia, los resultados están expresados en medianas por países y no por promedio; aunque se muestran comparados con el promedio regional. Asimismo, los resultados en general se presentan con base en puntajes estandarizados, con una media aritmética de 250 puntos y una desviación estándar de 50.

identificar el tipo de aprendizajes que conviene reforzar y aquellos en los que se presentan serios problemas.

Cuando se observan los resultados según tópico no es posible encontrar patrones comunes de logros o deficiencias. La heterogeneidad de los resultados es lo primero que resalta. En la mayoría de países los alumnos presentan resultados desfavorables al identificar tipos de texto y distinguir el emisor del destinatario. Contrariamente, en la mayor parte de los países los alumnos obtienen resultados favorables al 'reconocer la información específica del texto'. En matemáticas, la mayor homogeneidad se observa en el tópico operatoria con números naturales, pero, a pesar de ello, ningún país obtiene calificaciones extremas, sean éstas positivas o negativas (véanse los cuadros 4.3 y 4.4).

Cuadro 4.3
Primer laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad educativa
Resultados sobre evaluación de lenguaje en cuarto grado

	Identificar tipo de textos	Distinguir emisor y destinatario	Identificar el mensaje	Reconocer la información específica	Identificar el vocabulario relacionado
Argentina	SA	B	B	M	B
Bolivia	B	B	A	A	B
Brasil	SB	A	SA	A	A
Chile	B	B	M	A	M
Colombia	B	SB	A	A	M
Cuba	M	B	A	M	B
Honduras	B	B	B	A	A
México	A	SB	M	A	B
Paraguay	SA	B	A	B	M
R. Dominicana	B	B	B	A	A
Venezuela	A	A	B	B	A
Región	A	SA	B	B	A

Fuente: Elaboración propia a partir de LLECE (1998).

Las diferencias entre algunos países son abismales. Por ejemplo, los resultados obtenidos por los estudiantes mejor ubicados de República Dominicana en los ejercicios de lenguaje alcanzan 85 puntos; mientras los alumnos peor situados de Cuba alcanzan 78 puntos. En otras palabras, los mejores alumnos de República Dominicana, serían de los peores si hubiesen sido evaluados en el contexto educativo cubano.

En general, el estudio muestra que los logros obtenidos por las escuelas rurales son inferiores que aquellos que obtienen los niños de las ciudades. Asimismo, las escuelas públicas presentan rendimientos más bajos que las privadas.

Cuadro 4.4
Primer laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad educativa
Resultados sobre evaluación de matemáticas en cuarto grado

	Numeración	Operatoria con números naturales	Fracciones comunes	Geometría	Habilidades
Argentina	A	A	SB	M	SB
Bolivia	B	M	SA	A	B
Brasil	SB	A	SB	A	A
Chile	A	B	B	SA	A
Colombia	SB	M	M	SA	M
Cuba	A	B	SB	SB	SA
Honduras	A	B	SA	B	M
México	B	A	SA	M	B
Paraguay	A	A	B	SB	B
R. Dominicana	M	B	A	M	A
Venezuela	B	B	SA	SB	SA
Región	M	M	M	A	A

Fuente: Elaboración propia a partir de LLECE (1998).

¿Cuál es la distancia en los resultados más bajos y más altos en México? En general, las escuelas y los alumnos situados en las megaciudades mantienen los rendimientos más altos, seguidos por los estudiantes de escuelas urbanas y en último lugar, como podría esperarse, las escuelas y los estudiantes de áreas rurales. Las distancias que separan a unos y otros estudiantes no son despreciables: la mediana de los alumnos de megaciudades es de 108, en las escuelas urbanas es de 103 y de 96 en las escuelas rurales. En México, el lugar de residencia continúa determinando las oportunidades educativas y explica muchas de las exclusiones sociales.

Continuamente se discute si los logros obtenidos por las escuelas privadas son mejores o peores que los de las escuelas públicas; al respecto es posible encontrar las más diversas posturas y, casi siempre, sin un argumento claro. Por ello, antes de situarse en uno u otro punto de la disputa, convendría establecer ciertos parámetros de análisis y preguntar ¿Acaso hay algo que pueda definirse como educación pública que difiera de la educación privada? ¿De qué escuelas estamos hablando, cuando la heterogeneidad es una de las características centrales del sistema educativo mexicano?

Es difícil comparar las escuelas unitarias ubicadas en zonas de extrema pobreza, atendidas por jóvenes que recién egresaron de secundaria; modalidad bajo la cual son atendidos miles de niños mexicanos a través del Conafe y que han mostrado muy buenos resultados; contra las escuelas urbanas dependientes de la SEP donde los planteles

cuentan con un aparato administrativo y directivo de más de una decena de personas para atender a una población escolar de más de mil estudiantes. Esta es la primera distinción: la educación privada no atiende a sectores vulnerables, ni en extrema pobreza, ni alejados de las grandes ciudades. La educación privada es un fenómeno urbano dirigido a los sectores medios y altos. Por ello, si la comparación puede ser posible tiene que estar acotada a los espacios urbanos, aunque no habría que olvidar que la escuela pública urbana ofrece educación a parte significativa de los niños y jóvenes mexicanos en condiciones de marginación.

La investigación realizada por el LLECE comparó los resultados de los alumnos en las escuelas privadas y públicas sólo para las megaciudades y las ciudades urbanas, clasificadas como aquellas en las que residían más de un millón de habitantes y entre 2,500 y un millón respectivamente.

En los países donde se analizó a la educación privada, se mostraron resultados superiores a los de la escuela pública y México no es la excepción: en el área de lenguaje en tercer grado las escuelas públicas obtuvieron 102 puntos, mientras en las privadas ascendía a 122; en cuarto grado se repite la misma situación, aunque con una distancia ligeramente menor: 103 de las escuelas públicas contra 117 de las privadas. En el área de matemáticas la brecha es ligeramente menor, pero se mantiene un puntaje mayor de las escuelas privadas: 101 de las públicas contra 114 de las privadas en tercer grado, mientras en cuarto obtienen 102 y 113 respectivamente.

La brecha es significativa; por ejemplo, los estudiantes con mejores resultados en el área de lenguaje de tercer grado obtuvieron 150 puntos, mientras los alumnos con más bajas calificaciones del medio rural obtuvieron 75 puntos. Es decir, los estudiantes más desfavorecidos del medio rural sólo logran obtener un rendimiento de la mitad del que obtienen los mejores alumnos de instituciones urbanas privadas. Si traducimos esta desigualdad en el logro de aprendizajes significativos y relevantes, sólo nos queda afirmar que en México la equidad es aún una asignatura pendiente.

Es posible afirmar que —con la notable excepción de Cuba— los países de la región muestran muy bajos resultados en materia de rendimiento educativo y se pone de manifiesto la necesidad impostergable de realizar una política que permita revertir dicha situación. En América Latina las diferencias sociales tienden a aumentar, al mismo

tiempo que la equidad se transforma en un objetivo constante de las políticas sociales. Este estudio permite concluir que en Latinoamérica, contrariamente a lo que postula parte de la información especializada, la escuela sí hace una diferencia y puede compensar los efectos de esta falta de justicia social (LLECE, 1998).

Asimismo, los resultados encontrados en los ejercicios de lenguaje se convierten en una poderosa llamada de atención ya que:

[...] éste compromete todos los demás aprendizajes y las posibilidades futuras de los alumnos en el sistema educativo. De mantenerse las cosas como están, los países de la región se encontrarán insuficientemente preparados para superar los desafíos que presenta la sociedad de la información y del conocimiento en un contexto de globalización (LLECE, 1998: 9).

La evaluación desarrollada por el LLECE consideró, adicionalmente, el peso de algunos factores asociados al rendimiento escolar como por ejemplo: estatus socio-cultural; antecedentes escolares; infraestructura escolar; formación del maestro; condiciones de trabajo docente; percepción de los maestros sobre las causas del éxito o fracaso escolar; contexto familiar y estrategias en el aula. No obstante, de todas las variables consideradas, la que aparece con mayor peso explicativo es aquella que refleja la imagen de los estudiantes sobre el clima escolar. Por ello el informe concluye que el factor 'aula' es el de mayor importancia para el aprendizaje de los niños y, el Observatorio Ciudadano de la Educación, agrega al respecto que:

La combinación de los factores estudiados explica más de tres cuartas partes de las variaciones observadas entre los resultados de las pruebas, lo que confirma que el éxito escolar no proviene ni exclusiva ni principalmente de atributos innatos o hereditarios, sino que está asociado con elementos que pueden ser modulados a través de políticas, estrategias y acciones que refuercen a las escuelas, a los profesores, a la gestión escolar y a las instancias de participación social (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2001b: 3).

El estudio del LLECE permitió confirmar lo que diversas investigaciones habían señalado previamente: que los factores externos a la escuela influyen en lo que acontece en ella; pues el conjunto de factores internos asociados a las escuelas explica más de dos tercios de las variaciones en el resultado entre las escuelas. Esto permite sostener que, si bien factores externos a la escuela afectan los rendimientos —pobreza estructural—, la acción pedagógica efectiva conduce a procesos de aprendizaje exitosos y puede revertir condiciones estructurales negativas. Los resultados obtenidos por el

estudio respecto a las diferencias en los estratos demográficos y administrativos permiten advertir que:

[...] principalmente obedecen a factores asociados a las familias y a los procesos escolares, y no a los estratos *per se*. (LLECE, 1998: 10).

Este resultado significa que aquellos niños cuyos padres tienen niveles educativos similares y asisten a escuelas con procesos similares, tienen también resultados semejantes. La diferencia no radica en las características rurales o urbanas de las escuelas en sí, ni en su condición de pública o privada; sino en la correspondencia de estas características con otros factores, algunos de ellos factibles de modificar mediante políticas específicas. Por ello, las políticas dirigidas a mejorar el rendimiento de la educación tienen el reto de priorizar la identificación de lo que sucede con los procesos educativos, así como también jerarquizar las características que diferencian a las escuelas al interior de cada estrato, más que dirigir el análisis a los procesos de corte estructural donde se priorizan las características de los estratos en sí.

En síntesis, los alumnos aprenden a leer, pero tienen serias dificultades para comprender lo que leen y, aún más, para interpretar los textos con los que trabajan. Aprenden números, relaciones numéricas, signos y estructuras, pero cuando tienen que aplicar los conocimientos aprendidos no son capaces de resolver problemas simples ni utilizar conocimientos básicos en las situaciones de la vida cotidiana. A partir de los ejercicios internacionales, los resultados no son los esperados a diez años de haberse instrumentado una política de descentralización educativa que tenía como principal objetivo incidir en la calidad y eficiencia del servicio.

4.3 La calidad educativa en el estado de México, tres exploraciones

Los resultados que arrojan las evaluaciones internacionales en torno a la calidad educativa presentan un panorama preocupante que, si bien ha tratado de ser matizado por diversas autoridades educativas, no dejan de llamar la atención acerca de lo lejos que aún está la posibilidad de concretar los objetivos centrales de lograr mayor calidad y eficiencia en el sistema.

También es cierto que en México nunca se ha sabido con certeza cómo se desempeñan los profesores de enseñanza básica pues no se ha tenido una tradición de evaluación de los resultados que permitan análisis comparables en el tiempo. Quizá lo más cercano a ello sean las evaluaciones derivadas del programa de CM instrumentado a partir de 1995 como parte del ANMEB; cuyos resultados no se difunden entre la ciudadanía, probablemente porque, como menciona AbiSmara (2001), refiriéndose al caso mexicano:

Es posible afirmar que el gobierno federal está más preocupado por la importancia política de la evaluación como una herramienta de poder, que como un mecanismo para mejorar el desempeño de los estudiantes (AbiSmara, 2001: 7).

La evaluación del sistema educativo es un proceso político, sobre todo porque puede contribuir a mantener la legitimidad de la autoridad que evalúa, pero también se enfrenta a una fuerte presión por parte de la sociedad en general, en caso de mostrar resultados que no sean satisfactorios. Un ejemplo de ello es la reciente creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Su creación estaba prevista desde diciembre del 2000, como parte del cumplimiento de la LGE que establece en su artículo 12 fracción XI que la autoridad educativa federal deberá:

Realizar la planeación y programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar (Diario Oficial de la Federación, 1993).

Pero para ello habrá que esperar los resultados derivados de este organismo, exigido por la sociedad civil.⁹ Por lo pronto, en esta sección se presentan tres exploraciones distintas al respecto para el caso particular del estado de México: *i)* los resultados obtenidos en el ejercicio de competencias aplicados a dos mil estudiantes de cuarto y sexto grado de primaria respecto a cuatro ejes básicos: comunicación; uso funcional de las matemáticas; salud y trabajo socialmente productivo; *ii)* un análisis de la calidad educativa mediante los resultados —difundidos a través de internet— derivados del Programa de Carrera Magisterial; y, *iii)* la percepción de los padres de familia en torno a la calidad de la educación que reciben sus hijos; resultados derivados

⁹ El 8 de agosto del 2002 el ejecutivo federal emitió el decreto de creación del INEE, cuya junta directiva se instaló una semana antes y el nombramiento del director general y la integración de sus diferentes instancias se dio a conocer unas semanas después (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2002b).

de una encuesta aplicada a una muestra de 1,500 padres de familia en el estado de México.

4.3.1 Resultados del ejercicio de competencias básicas

El instrumento aplicado a finales del ciclo escolar 1999-2000 en cinco regiones del estado de México trata de captar las competencias básicas para la vida de los alumnos de cuarto y sexto grados de primaria; en él se sigue la misma metodología empleada por Schmelkes (1997) donde se indaga en torno a tres grandes rubros: competencia para la preservación de la salud individual y colectiva, competencia para la comunicación y competencia para el uso funcional de las matemáticas.

El instrumento se aplicó entre el 26 de junio y el 5 de julio del año 2000 en 44 escuelas de educación primaria de 20 municipios del estado de México pertenecientes a cinco regiones: I urbana relativamente desarrollada; II urbana marginada; III rural relativamente desarrollada; IV rural marginada y V indígena.¹⁰ La selección de las escuelas se realizó considerando la aplicación del instrumento en ocho planteles por región: cuatro del ámbito estatal y cuatro del federal, salvo en el caso de la zona indígena donde sólo se consideraron escuelas federalizadas, ya que la intención era recabar información de los planteles que ofrecen formación de tipo bilingüe-bicultural que es ofrecida de forma exclusiva por las escuelas federalizadas.

A continuación se presentan los resultados del ejercicio de competencias básicas en cuatro grandes rubros: trabajo socialmente productivo, actitud ante la sexualidad, comunicación y uso funcional de las matemáticas. Lo que interesa analizar con ello es qué es lo que no saben los niños y se supone que deberían saber, sobre todo porque se trata de contenidos que están contemplados en los currícula de estudios que cursan. Y si bien –como señala Ornelas, 2001– la intención no es reducir la noción de calidad al aprovechamiento, éste indicador permite tener una aproximación empírica dado que los resultados derivados de los exámenes que se aplican representan el único dato *duro* que permite ciertas apreciaciones.

¹⁰ Acerca de las particularidades técnicas y metodológicas de la aplicación de este instrumento véase la sección 6.2.2 del sexto capítulo de este mismo trabajo. Un ejemplar de los ejercicios aplicados tanto en cuarto como en sexto grado de primaria se encuentra en formato PDF en el disco compacto anexo.

- *Valoración del trabajo socialmente productivo*

La dimensión axiológica, como parte central e inevitable de cualquier propuesta curricular, llevó a los diferentes actores del sistema educativo en la década de los años ochenta a reflexionar y priorizar el aspecto valoral dentro del proceso educativo. La preocupación no era solamente pedagógica, sino también derivada de la necesidad social y política dadas las transformaciones mostradas en la sociedad contemporánea, pues se empezaba a advertir que, con extrema rapidez, se erosionaban los valores sustantivos de la vida en sociedad.

La reconstitución del tejido social emergía como una prioridad de la agenda nacional, misma que debería ser asumida también por el sistema educativo mexicano. Así, se empezó a reconocer explícitamente la necesidad de que la educación formal empezara a promover activamente un cúmulo de valores que permitieran ampliar y consolidar una cultura de participación democrática. Este currículo que incorpora valores democráticos, incluye también una demanda a los actores para que rescaten y valoren los aspectos de las minorías socioculturales. De hecho, el reconocimiento pluricultural y plurilingüístico de los pueblos se reconoció en la legislación y marcó los currícula de los diversos programas educativos.

En este contexto se le encomendó a la escuela en general —y a la educación básica en particular— la tarea de fomentar y buscar la recuperación de los valores humanos y sociales universales: solidaridad, tolerancia, justicia, honestidad, libertad, la relatividad y dimensión cultural de los procesos sociales, así como la determinación de los parámetros en que se validan las afirmaciones —anteriormente conocido como verdad— entre otros. Así, la dimensión axiológica busca generar en el estudiante, fundamentalmente, ‘actitudes’; esto bajo el reconocimiento de que los contenidos conceptuales no pueden estar aislados de los valores que la escuela debe promover como parte de la formación que imparte.

De entre los valores que recientemente han sido incorporados en los planes y programas de estudio de la educación básica destaca el relacionado con ‘el trabajo socialmente productivo’. Su inclusión como parte de la formación axiológica se explica dada la importancia de que los estudiantes reconozcan el trabajo desarrollado por un miembro de la comunidad, sea o no remunerado. Bajo este contexto puede entenderse

con claridad la propuesta de Amartya Sen (2002) sobre capacidades y desarrollo, ámbitos que no pueden ser separados del proceso educativo. El autor dice que la efectividad de la acción de los gobiernos debe ser evaluada por la formación de capacidades en sus ciudadanos y por su distribución, es decir, por la equidad en la capacidad colectiva.

En este sentido, lo que se entiende por ‘desarrollo’ puede considerarse como una ampliación de la libertad humana, por lo que el éxito de una economía y de una sociedad no puede separarse de las vidas que pueden llevar los miembros de la sociedad. Puesto que no solamente valoramos el vivir bien y en forma satisfactoria, sino que también apreciamos el tener control sobre nuestras propias vidas. Por tanto, la calidad de vida tendría que ser juzgada no solamente por la forma en que terminamos viviendo, sino también por las alternativas sustanciales —capacidades— que tenemos. Así, el reconocimiento a la capacidad de trabajo del otro es una meta colectiva de primer orden. El sistema educativo busca apoyar la idea de que no hay trabajos propiamente femeninos o masculinos, o más o menos valorados. En este sentido, conocer cómo valoran las niñas y niños mexicanos ciertas actividades, permite identificar la manera en que el sistema educativo influye en las opiniones de sus principales usuarios.

El ejercicio de competencias aplicado a alumnos de cuarto y sexto grados de primaria destacó una pregunta *¿A cuál de las personas de las columnas de los extremos —imagen de hombre y mujer— le encargarías cada trabajo?* Y a continuación se enlistaron los siguientes trabajos: dar clases en una escuela; atender enfermos en un hospital; confeccionar un pantalón; escribir a máquina, hacer comida para vender.¹¹ La identificación de cada uno de esos trabajos con la imagen masculina, femenina o con ambos, se analizó para cada una de las regiones del estado de México en las que se aplicó este ejercicio.

¿Dar clases en una escuela de educación básica ha sido considerada básicamente una actividad femenina? La opinión de los estudiantes de sexto grado muestra significativas diferencias acerca de a quién le encargarían desarrollar la actividad, si al hombre, a la mujer o a ambos. Los polos de opinión se muestran entre la región urbana relativamente desarrollada (I) en la que 46% de los estudiantes asignaron la actividad a

¹¹ Para mayor referencia véase la muestra de los ejercicios aplicados que en formato PDF se anexan en el disco compacto que acompaña a este escrito.

ambos sexos; mientras sólo 29.5% estudiantes de la región indígena (V) la asignaron a ambos sexos. Destaca que 38.5% de los estudiantes indígenas consideran que es una actividad que deben hacer los hombres, mientras que sólo 28.5% de la región urbana relativamente desarrollada lo considera así, lo que permite inferir que en las zonas indígenas y rurales marginadas la actividad docente es percibida como una expectativa de trabajo para la población masculina (véase cuadro 4.5).

El 41% de los estudiantes de la región urbana marginada relacionó la actividad docente a ambos sexos, muy similar a la proporción de estudiantes de la región rural relativamente desarrollada (40%), aunque muy distinta en su composición, ya que 37.5% de los estudiantes ubicados en la región urbana marginada la asignaron exclusivamente a la población masculina; mientras sólo 28% de los estudiantes de la región rural relativamente desarrollada la asignó a los varones. Destaca que 40% de los hombres y mujeres piensen que es una actividad que deben desarrollar ambos sexos, aunque 38% de los estudiantes hombres piensa que es una actividad dirigida a ellos, mientras sólo 29% de las mujeres coincidieron en dicha apreciación (véase cuadro 4.5).

Cuadro 4.5
Trabajo socialmente productivo, sexto grado

Región / Sexo	Región I Urbana Relativamente desarrollada			Región II Urbana marginada			Región III Rural Relativamente desarrollada			Región IV Rural marginada		
	H	M	A	H	M	A	H	M	A	H	M	A
Dar clases en una escuela	28.5	24.0	46.0	37.5	18.5	41.0	28.0	27.0	40.0	35.9	15.3	47.1
Atender enfermos en hospital	38.0	23.5	35.5	31.5	30.0	36.5	34.0	22.0	35.0	31.2	25.3	40.6
Confeccionar un pantalón	11.0	68.0	15.5	19.5	60.0	14.5	20.0	55.0	19.0	13.5	62.9	18.8
Escribir a máquina	30.5	37.0	28.5	25.0	42.0	30.0	38.0	21.5	31.0	27.6	32.9	34.7
Hacer comida para vender	3.5	77.5	13.5	4.0	76.0	15.0	2.0	77.0	11.5	2.9	75.3	17.1
Región / Sexo	Región V Indígena			Niños global			Niñas global			Total		
	H	M	A	H	M	A	H	M	A	H	M	A
Dar clases en una escuela	38.5	29.5	29.5	38.0	18.4	40.9	29.8	27.1	40.2	33.6	23.1	40.5
Atender enfermos en hospital	38.0	31.5	25.5	28.2	32.7	34.7	40.2	21.2	34.2	34.6	26.5	34.4
Confeccionar un pantalón	32.0	45.0	8.0	21.8	53.8	16.2	17.3	61.7	11.7	19.4	58.0	13.8
Escribir a máquina	40.5	21.5	25.0	32.2	29.6	31.3	32.7	32.1	28.3	32.5	30.9	29.7
Hacer comida para vender	14.5	65.0	6.5	6.4	71.8	14.2	4.6	76.2	11.2	5.5	74.1	12.6

Nota: H = Hombre; M = Mujer; A = Ambos sexos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del ejercicio de competencias básicas aplicado.

El 34% de los estudiantes de sexto grado piensan que *atender enfermos en un hospital* debe ser una actividad que puede ser desarrollada por ambos sexos. Las regiones en las que los estudiantes se separan de esta visión son la rural marginada, donde 40% piensa que se trata de una actividad destinada a ambos sexos; mientras en la región indígena sólo lo consideran así 25% de los estudiantes (véase cuadro 4.5).

El promedio de estudiantes que piensa que *confeccionar un pantalón* es una actividad que puede ser desarrollada por ambos sexos es muy bajo: 13.8%. En la región urbana este valor alcanzó 15% y mientras que en la rural llegó a 20%; en la zona indígena, en cambio, menos de 10% de los alumnos la consideró una actividad propia de ambos sexos, incluso el 58% consideró que se trata de una actividad exclusivamente femenina. En la región indígena sobresale que, por un lado, hayan sido sus estudiantes los que en menor proporción asignaran la actividad a ambos sexos, pero que fueran los que en mayor proporción se la asignaran únicamente a la población masculina, lo cual muestra lo complejo de las percepciones. Los estudiantes de la región indígena (V) asignaron esta actividad exclusivamente a los hombres en una proporción de 32% y exclusivamente a las mujeres en 45%. Entre los varones, 16% consideró que era una actividad de competencia para ambos sexos, mientras 21% pensó que era una actividad propiamente masculina y 54% opinó que era una actividad para el sexo femenino. Por su parte, entre las estudiantes mujeres confeccionar un pantalón se consideró en 62% una actividad femenina, mientras 17% pensaron que era una actividad masculina y 12 que era de ambos.

Escribir a máquina mantiene mayores similitudes. Los estudiantes de sexto grado consideran entre 25% (región indígena) y 35% (región rural marginada) que no está asignada a algún género en particular. Respecto a la actividad de *hacer comida para vender*, destaca la baja proporción en que los estudiantes opinan que es una actividad que puede realizar indistintamente cualquiera de los sexos: 12.6%, mientras los estudiantes, hombres y mujeres, le encargarían el trabajo a una mujer: 75%. Es decir, no sólo la población escolar masculina asignó mayoritariamente la actividad a las mujeres, sino que éstas últimas también asignaron la actividad al ámbito femenino.

Cuando se analizan los datos derivados de los alumnos de cuarto grado de primaria, la proporción de estudiantes que asignarían actividades ambos sexos es significativamente más alta que en los alumnos de sexto grado. Por ejemplo, dar clases la asignaron a ambos sexos en más de 7 puntos porcentuales, atender enfermos en más de 5 puntos porcentuales, confeccionar un pantalón más de seis puntos, escribir a máquina más de seis puntos y hacer comida para vender en más de 5 puntos porcentuales; de tal suerte que se observa una mayor 'intención' de enfoque de equidad de género en los alumnos de cuarto grado (véase cuadro 4.6).

Cuadro 4.6
Trabajo socialmente productivo, cuarto grado

Región / Sexo	Región I Urbana Relativamente desarrollada			Región II Urbana Marginada			Región III Rural Relativamente desarrollada			Región IV Rural marginada		
	H	M	A	H	M	A	H	M	A	H	M	A
Concepto												
Dar clases en una escuela	19.0	24.5	52.5	11.5	14.0	70.0	22.0	23.5	50.0	24.7	50.0	21.3
Atender enfermos en hospital	35.0	25.5	36.5	20.0	16.0	58.5	35.0	17.5	43.0	54.0	20.0	20.7
Confeccionar un pantalón	20.0	53.0	19.5	24.0	32.0	31.0	20.5	52.0	18.5	14.0	61.3	14.7
Escribir a máquina	34.0	25.5	33.5	19.0	18.0	51.0	25.0	21.5	44.0	45.3	27.3	20.7
Hacer comida para vender	2.0	69.5	19.0	2.0	62.0	23.0	3.0	71.5	17.5	2.7	69.3	17.3
Región / Sexo	Región V Indígena			Niños global			Niñas global			Total		
	H	M	A	H	M	A	H	M	A	H	M	A
Concepto												
Dar clases en una escuela	33.3	23.3	36.0	25.4	21.2	47.9	17.3	30.8	47.9	21.3	26.0	47.9
Atender enfermos en hospital	33.3	26.7	34.0	31.0	24.9	38.1	38.1	16.9	41.5	34.6	20.9	39.8
Confeccionar un pantalón	19.3	24.7	44.7	19.6	47.2	20.3	22.0	49.0	19.1	24.7	44.7	11.3
Escribir a máquina	42.0	23.3	20.7	34.3	20.0	34.3	29.5	25.7	36.6	31.9	22.9	35.4
Hacer comida para vender	4.0	74.0	6.0	3.1	65.7	18.5	2.2	72.3	15.7	2.7	69.0	17.1

H = Hombre; M = Mujer; A = Ambos sexos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del ejercicio de competencias básicas aplicado.

Podría establecerse la idea de que la diferencia en la valoración y asignación de roles al trabajo depende significativamente del momento en que se ingresó a la escuela, siendo las generaciones más jóvenes aquellas que presentan mayor consolidación de los valores democráticos (véase la comparación entre ambos grados en el cuadro 4.7).

Cuadro 4.7
Trabajo socialmente productivo, totales 4° y 6° grado

Grado / Sexo	4° grado			6° grado		
	H	M	A	H	M	A
Concepto						
Dar clases en una escuela	21.3	26.0	47.9	33.6	23.1	40.5
Atender enfermos en hospital	34.6	20.9	39.8	34.6	26.5	34.4
Confeccionar un pantalón	20.8	48.1	19.7	19.4	58.0	13.8
Escribir a máquina	31.9	22.9	35.4	32.5	30.9	29.7
Hacer comida para vender	2.7	69.0	17.1	5.5	74.1	12.6

H = Hombre; M = Mujer; A = Ambos sexos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del ejercicio de competencias básicas.

Parte sustantiva de las diferencias legitimadas en la sociedad contemporánea derivan de una falta de equidad en las relaciones sociales y oportunidades entre géneros, y muchas de ellas se mantienen y consolidan a través de la concepción de la 'división del trabajo' y su reconocimiento, en prestigio y valor, en el mundo exterior. Lo que los resultados aquí obtenidos nos permiten conocer es qué tanto los niños que actualmente estudian la primaria estarán en posibilidades, o no, de revertir esta situación.

- *Actitud ante la sexualidad*

La sexualidad ejerce una fuerte influencia en el ser humano, la concepción respecto a ella y su valoración, marca diferencias centrales entre grupos sociales, épocas históricas y sistemas sociales. Por ello es un factor determinante de las relaciones que se establecen entre hombres y mujeres, ya sea como forma de atracción, de rechazo, o como una forma de convivencia y reconocimiento del otro.

Las sociedades modernas —y en particular la mexicana— se debate entre la manera de tratar y reflexionar sobre diversas prácticas derivadas de concepciones particulares del género y su correlato: la sexualidad. El machismo que sólo percibe a la mujer como objeto depreciado para servir al hombre; la misoginia como práctica normal y aceptada en diversos lugares; el abuso de poder contra las minorías sexuales; la expansión de la pornografía que enaltece el abuso; la violencia ante alguno de los involucrados, entre muchos otros fenómenos, muestran la necesidad de identificar y tratar de explicar la actitud ante la sexualidad de los estudiantes mexicanos.

El ejercicio de competencias buscó conocer la actitud de los alumnos de primaria ante la sexualidad; para ello, se les solicitó que leyeran con atención una historieta con el siguiente diálogo:

Juanita —Cristi... ¿Supiste que violaron a Elisa?

Cristina —Sí, Juanita.

Juanita —Pues yo creo que Elsa tuvo la culpa por andar de noche y sola.

Cristina —Es injusto tu comentario, porque todos estamos expuestos a eso. Nadie tiene derecho a agredir a ninguna hora del día o de la noche.

Juanita —De todas maneras Elsa ya tiene perdida su vida.

Cristina —Eso no es cierto, hay que apoyarla para que salga adelante

Respecto de este diálogo, se les pidió a los alumnos que definieran qué es una violación. Las respuestas obtenidas en el sexto grado de primaria son significativas; en primer lugar, se advierte una asociación regional —es decir, con el nivel de desarrollo socioeconómico relativo— a mayor nivel de desarrollo se definía la violación como una agresión a la persona y se opinaba que había que apoyar a la persona que la había sufrido; mientras que, por el contrario, a menor nivel de desarrollo de la región se advertía la violación como un fenómeno provocado por la conducta de las mujeres.

El 71.5% de los estudiantes de la región urbana relativamente desarrollada (I), consideraron que el personaje que tenía razón era Cristina, quien declaraba que todos

estábamos expuestos a sufrir una violación y que había que apoyar a quien la había padecido. Esta apreciación disminuye considerablemente (a 59%) en la región urbana marginada (II). Es decir, mientras en la región I tres de cada cuatro alumnos apoyaban al personaje que criticaba implícitamente el acto y mostraba solidaridad, en la región II, solo una de cada dos coincidieron con la idea de que una persona violada requiere apoyo (véase cuadro 4.8).

En el medio rural no se encuentran diferencias entre la región III (rural relativamente desarrollada) y la región IV (rural marginada), ya que 54.5% y 55.9%, respectivamente coincidieron en la necesidad de brindar apoyo a quien padezca de una violación. Cabe resaltar en este espacio la concepción sobre este proceso ya que cerca de la mitad (alrededor de 44%) consideraron —al darle la razón a Juanita— que la muchacha que había sido violada “tuvo la culpa por andar sola de noche” y pensó que “ya tiene perdida su vida”. En la región indígena (V) la percepción es diametralmente distinta: más de la mitad pensó que Juanita tenía razón y con ello mostraron que tienen percepciones encontradas sobre la violación, pero mayoritariamente no enfatizaron el aspecto de agresión declarado por Cristina y aceptaron de forma implícita la significación social de sanción a la persona (véase cuadro 4.8).

Cuadro 4.8
Actitud ante la violación, 6° grado

Región / sexo	I	II	III	IV	V	Niños	Niñas	Total
Juanita								
"...Tuvo la culpa por andar sola de noche"; "...Ya tiene perdida su vida"	28.5	40.5	45.5	42.9	53.5	45.6	53.1	42.2
Cristina								
"Todas estamos expuestos a eso y nadie tiene el derecho a agredir"; "... Hay que apoyarla"	71.5	59.0	54.5	55.9	42.5	39.2	59.8	56.7

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del ejercicio de competencias básicas aplicado.

Cuando se identifican los promedios generales se muestra una opinión estudiantil polarizada: 42% optó por Juanita (visión que manifiesta una actitud que percibe a la violación como un acto propiciado por la mujer) y 56% por Cristina (postura que tiende a reconocer en la violación un acto de agresión contra quien la padece). Estos resultados son una seria llamada de atención sobre la necesidad de reforzar la educación sexual y los derechos humanos. La sociedad mexicana está dividida al respecto.

¿Acaso las mujeres presentan una actitud de mayor solidaridad que los varones ante la mujer agredida? Sí, pues mientras 59.8% de las niñas coincidieron en reprobar un

acto de violación, los hombres lo hicieron en un 53.1%. Cuatro de cada diez niñas (39.2%) coincidieron que “Elsa tuvo la culpa de la violación y que tiene su vida perdida”. Reconocer que en la región urbana relativamente desarrollada (I) 27.6% de las estudiantes de sexto grado consideraron que la mujer es la responsable de la violación y que esa proporción se elevó a 39.2% en la región indígena, hace imperativo analizar la calidad y equidad en la medida en que el respeto a los derechos humanos sean distribuidos de forma más homogénea al interior del territorio nacional.

Cuando la pregunta es más directa y enfática y no se pregunta sobre quién tiene razón, sino ¿Qué sucede con una persona que ha sido violada? y se pone como posibilidades: “recibir ayuda”, “nunca podrá ser respetada” y “se tendrá que esconder”. Cerca de nueve de cada diez estudiantes de sexto grado contestaron que había que apoyarla, los valores más bajos se presentan en el medio rural relativamente desarrollado y en la región indígena en la que cerca de uno de cada cuatro priorizaron la sanción sobre la ayuda, lo que resulta significativo y muestra la persistencia de valores contrarios a la libertad de la persona y los derechos humanos (véase cuadro 4.9).

Cuadro 4.9
¿Qué sucede con una persona que ha sido violada?, 6° grado

Región / sexo	I	II	III	IV	V	Niños	Niñas	Total
“Debe recibir ayuda para llevar una vida normal”	92.0	94.5	86.0	91.2	77.5	87.6	88.7	88.1

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del ejercicio de competencias básicas aplicado.

Cuando se analiza ya no la actitud, sino la información correcta respecto a ¿Cuál de los siguientes productos ayuda a evitar el embarazo? Y se ponen como opciones: “condón”, “toallas sanitarias” y “antibióticos”, las diferencias en el ámbito regional e incluso entre sexos resultaron relevantes.

En la región indígena (V) cerca de la mitad de los estudiantes (45.5%) contestaron de forma incorrecta, ya sea escogiendo las opciones “Toallas” o “Antibióticos” o una de éstas además de la correcta. Lo que pone nuevamente en el debate la necesidad de incorporar en los libros de texto información verídica sobre salud reproductiva, enfocando la discusión como un debate de salud pública y no de moral.

La diferencia en el manejo de información correcta por sexo es una llamada de atención. En términos globales los niños contestaron en 75.8% de forma correcta, mientras las niñas tan sólo lo hicieron en 69.9%.

En la región rural relativamente desarrollada las niñas contestan correctamente en 52.8%, mientras los niños lo hicieron en 75%. Destacan los altos valores de la región rural marginada: 78.9% niños y 79.8% niñas, siendo la única región en que las niñas tuvieron una proporción mayor de respuestas correctas. En la región indígena la desinformación es palpable: 54.5% contestaron de forma incorrecta sin encontrar diferencias entre sexos.

El fortalecimiento de la cultura y la salud reproductiva es esencial, sobre todo para las estudiantes, más aún si tomamos en cuenta que —como señala Rolando Díaz (1997)— la mujer juega un papel determinante en los procesos de salud reproducción al hablar, por ejemplo, de la prevención del Sida entre los adolescentes:

Las mujeres que han tenido múltiples parejas sin usar condón constituyen el grupo que percibe menos el riesgo. Hemos encontrado que uno de los mejores predictores de uso del condón es que la mujer lo pida, pero la mujer siente temor por la reacción del hombre, por eso prefiere no pedirlo. Hay que crear situaciones en las que el uso del condón sea parte de la responsabilidad mutua (Díaz, 1997).

Cuando se explora acerca del manejo de información correcta sobre la forma en que se produce el embarazo, las respuestas son sumamente favorables. El 89.5% de los estudiantes de sexto grado respondieron correctamente y supieron reconocer con precisión cuándo se produce un embarazo. Se continúan manteniendo las diferencias regionales: es sensiblemente mayor el manejo de respuestas correctas en el medio urbano sobre el rural y el indígena que se separa aún más. En el medio urbano, el promedio fue de 97%, mientras en el ámbito rural presenta un descenso de 10 puntos porcentuales (89%), y la región indígena la brecha es más amplia: 73%.

La desigualdad en el manejo de información con efectos directos en cuestiones de salud reproductiva es evidente. La falta de equidad en la población escolar mexicana tiene matices regionales, de género y de ámbito sociocultural; sobre todo en aspectos que tienen una referencia directa no a exámenes o ejercicios de competencia de corte escolar o educativos, sino que pueden expresarse en una desigualdad en la calidad de

vida, en el mantenimiento de factores de riesgo y en la desigualdad de las oportunidades básicas, como es el acceso a información adecuada, oportuna y sin prejuicios.

La pregunta *¿Cuál es tu opinión acerca de las formas para evitar el embarazo?*, con tres opciones de respuesta: “la gente que las emplea debe ser castigada porque atenta contra su vida”, “deben ser prohibidas porque están en contra de las tradiciones” y “son adecuadas porque permiten planificar la familia”. Sorprenden las respuestas de los estudiantes de sexto grado de primaria. En general, sólo 55% seleccionó la opción que indicaba una aceptación sobre la utilización de los métodos de planificación, mientras que cerca de la mitad consideró que aquel que los usara debía ser castigado porque realizaba acciones que atentaban contra la vida o porque eran métodos que iban contra las tradiciones.

Bajo estas opiniones pareciera difícil haber alcanzado lo que los demógrafos han denominado “la verdadera y gran revolución del siglo veinte”: la reducción de las elevadas tasas de natalidad de la población. A mediados de los años sesenta, la mujer mexicana tenía en promedio 7.2 hijos, hoy ese promedio es de sólo 2.4 hijos y se espera que en el 2005 sea de 2.1. Pero ¿qué tanto podrá seguirse abatiendo este indicador a partir de lo que podría deducirse de las repuestas de los niños y niñas en torno al uso de los métodos anticonceptivos?

No se muestran diferencias de opinión entre ambos sexos: 56.2% de los varones contra 54.0% de las mujeres, aunque sí se muestran diferencias significativas en el ámbito regional. Mientras en la región urbana relativamente desarrollada (I) 64% de los estudiantes se manifestaron de acuerdo con la utilización de métodos de planificación, en la región indígena (V) sólo 34% mostraron su acuerdo.

En este ámbito es donde se percibe la importancia del nivel de desarrollo socioeconómico y la distinción del espacio urbano-rural. En el ámbito urbano – independientemente del nivel de desarrollo– la aceptación fue de alrededor del 70%, mientras en el ámbito rural, apenas pasó a la mitad de los estudiantes (52%). En la región indígena que se encuentra claramente en la posición socioeconómica más desfavorable –además de tener un peso significativo de valores tradicionales que se oponen al uso de los métodos de planificación en los que se combinan de forma compleja los valores de la religión, el machismo y las tradiciones– sólo una tercera

parte (34%) emitió una opinión de aceptación en torno al uso de métodos anticonceptivos.

- *Uso funcional de las matemáticas*

Los *ítems* del ejercicio de competencias sobre el uso funcional de las matemáticas enfatiza la medición de aptitudes de pensamiento lógico y solución de problemas y pone poca atención a las cuatro operaciones básicas, aunque son necesarias para resolver problemas planteados. Los problemas que se plantean en el ejercicio tienen un vínculo con la vida diaria del estudiante y presentan situaciones a las que se tiene que enfrentar cualquier persona que realice transacciones económicas o participe en asuntos de su comunidad (Schmelkes, 1997).

El ejercicio de competencias aplicado a alrededor de 2 mil niñas y niños de cuarto y sexto grados de primaria descansó en subdominios. En sexto grado están compuestos por: a) procesamiento en el manejo de la información; b) lectura del lenguaje matemático y c) discernimiento. En cuarto grado, por su parte, se mantienen los tres subdominios incluidos en sexto y se añade: d) sinonimia.

Lo primero que destaca es que en los valores generales cuarto y sexto grados mantienen el mismo comportamiento y tendencia: a) los resultados de la región II (urbano marginada) son más elevados que los de la región I (urbano relativamente desarrollada); de igual forma, los valores de la región IV (rural marginada) son más altos que los presentados por la región III (rural relativamente desarrollada). Asimismo, la región indígena (V) se sitúa en el punto más bajo, con una distancia similar a las escuelas rurales respecto a la que mantiene el medio urbano sobre el rural. En sexto grado se aplicaron 970 ejercicios de competencias distribuidos de la siguiente manera: 200 ejercicios en la región I a IV, mientras que en la región indígena sólo se aplicaron 170 ejercicios de competencias.

En la actualidad, la preocupación central ya no es únicamente cuántos y en qué proporción asisten, sino quiénes aprenden en las escuelas, qué aprenden y en qué condiciones aprenden. (Toranzos, 1996).

Cuando se observan los resultados encontrados en los ejercicios de competencia en el uso funcional de las matemáticas aplicados en cinco regiones del estado de México a los alumnos de cuarto y sexto grados se concluye que:

- ✓ El aprendizaje se encuentra sorprendentemente debajo de las expectativas, característica que prevalece en todo el territorio nacional.
- ✓ Independientemente de la región y el nivel de desarrollo socioeducativo, el sistema de educación pública se caracteriza por bajos aprendizajes y con una tendencia a la equidad, bajo un contexto de empobrecimiento del conocimiento adquirido.

El área de matemáticas siempre ha sido la que mayor problema representa para los alumnos de educación básica. Los ejercicios aplicados buscaron enfatizar el uso funcional de las matemáticas, es decir, la aplicación concreta de las operaciones lógicas, aritméticas y geométricas para la solución de problemas cotidianos. Los resultados son, en todos los casos, desalentadores. El ejercicio de competencias incluyó 34 respuestas en sexto grado y 24 en cuarto, y los resultados más sobresalientes en el estado de México son:

- ✓ La región urbana marginada (II) presenta resultados ligeramente superiores al área urbana relativamente desarrollada (I). Esta situación resulta desconcertante sobre todo si recordamos que la región I se conformó por la capital estatal y el municipio conurbado con mayor nivel socioeconómico: Toluca y Metepec; además de incluir escuelas de Naucalpan y Huixquilucan. Mientras en la región II se incluyeron algunos de los espacios de mayor marginación de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM): Chimalhuacán, Chicoloapan, Ixtapaluca y La Paz.
- ✓ Si el proceso de evaluación se determina a partir del porcentaje de aciertos, sexto grado apenas sobrepasa el 20%; mientras que en cuarto grado el porcentaje de aciertos se eleva significativamente a 44.6%.
- ✓ Pueden conformarse con claridad tres niveles: la zona urbana, el medio rural y el espacio indígena.

- ✓ En algunos ámbitos de conocimiento logran perderse las distancias entre los espacios urbanos y rurales, pero aún en estos casos, se mantiene la brecha respecto a las escuelas indígenas (véase cuadro 4.10).

Cuadro 4.10
Uso funcional de las matemáticas, 4° y 6° grado

Región	Cuarto grado					Sexto grado				
	Subtotal	I	%	C	%	Subtotal	I	%	C	%
Región I	4800	2623	54.6	2177	45.4	6800	5424	79.8	1376	20.2
Región II	4800	2354	49.0	2446	51.0	6800	5147	75.7	1653	24.3
Región III	4800	2810	58.5	1990	41.5	6800	5553	81.7	1247	18.3
Región IV	3600	2009	55.8	1591	44.2	5780	4476	77.4	1304	22.6
Región V	3600	2162	60.1	1438	39.9	6800	5666	83.3	1134	16.7
Total	21600	11958	55.4	9642	44.6	32980	26266	79.6	6714	20.4

Notas: I = Respuesta incorrecta; C = Respuesta correcta.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del ejercicio de competencias básicas.

En matemáticas, destaca que son los alumnos de cuarto los que tienen un mayor nivel de respuestas correctas. Esta situación llama la atención de forma particular sobre todo porque los ejercicios aplicados tanto en cuarto como sexto fueron similares.

El subdominio que presenta los más bajos porcentajes de respuestas correctas es el relacionado con 'procesamiento de la información'. Aquí, los de cuarto y sexto presentan los principales rezagos, aunque los de sexto grado se ubican a la zaga con un promedio de 17.4% de respuestas correctas, que en el caso de cuarto grado asciende a 36%. En ambos casos es la región II (urbana marginada) la que presenta los más altos índices de aciertos: 44.9% en el caso de cuarto grado y 21.4% en el caso de sexto, superando en ambos casos a la región I (urbana relativamente desarrollada) con casi diez puntos porcentuales en el caso de cuarto grado, y casi cinco puntos porcentuales en el caso de sexto grado (véanse los cuadros 4.11 y 4.12).

Cuadro 4.11
Uso funcional de las matemáticas por subdominio, 4° grado

Región	Procesamiento información				Lectura lenguaje matemático				Discernimiento				Sinonimia			
	I	%	C	%	I	%	C	%	I	%	C	%	I	%	C	%
Región I	1798	64.2	1002	35.8	216	36.0	384	64.0	403	40.3	597	59.7	403	51.5	194	48.5
Región II	1544	55.1	1256	44.9	233	38.8	367	61.2	359	35.9	641	64.1	359	54.5	182	45.5
Región III	1969	70.3	831	29.7	211	35.2	389	64.8	422	42.2	578	57.8	422	52.0	192	48.0
Región IV	1354	64.5	746	35.5	223	49.6	227	50.4	254	33.9	496	66.1	254	59.3	122	40.7
Región V	1404	66.9	696	33.1	229	50.9	221	49.1	341	45.5	409	54.5	341	62.7	112	37.3
Total	8069	64.0	4531	36.0	1112	41.2	1588	58.8	1779	39.5	2721	60.5	1779	55.4	802	44.6

Notas: I = Respuesta incorrecta; C = Respuesta correcta.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del ejercicio de competencias básicas aplicado.

Cuadro 4.12
Uso funcional de las matemáticas por subdominio, 6° grado

Región	Subtotal	Procesamiento información				Lectura lenguaje matemático				Discernimiento			
		I	%	C	%	I	%	C	%	I	%	C	%
Región I	6800	4650	83.0	950	17.0	617	61.7	383	38.3	157	78.5	43	21.5
Región II	6800	4400	78.6	1200	21.4	569	56.9	431	43.1	178	89.0	22	11.0
Región III	6800	4746	84.8	854	15.3	642	64.2	358	35.8	165	82.5	35	17.5
Región IV	5780	3839	80.7	921	19.3	510	60.0	340	40.0	127	74.7	43	25.3
Región V	6800	4787	85.5	813	14.5	699	69.9	301	30.1	180	90.0	20	10.0
Total	32980	22422	82.6	4738	17.4	3037	62.6	1813	37.4	807	83.2	163	16.8

Notas: I = Respuesta incorrecta; C = Respuesta correcta.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del ejercicio de competencias básicas aplicado.

En contraparte, el subdominio de lectura del lenguaje matemático es el que, comparativamente, presenta los mejores resultados. Ello no quiere decir que sean alentadores pues, por ejemplo, mientras en cuarto grado los alumnos con mejores resultados fueron los ubicados en la región III (rural relativamente desarrollada) su porcentaje de aciertos recién rebasa el 64%, mientras que en sexto grado la zona con los más altos resultados en este subdominio es la región II (urbana marginada) con poco más de 43% (véanse los cuadros 4.11 y 4.12).

El análisis por subdominio permite advertir que es la región indígena (V) la que concentra los más bajos resultados, tanto en sexto como en cuarto aunque en éste último caso las regiones III y IV se suman al grupo de más bajos resultados para procesamiento de la información y lectura de lenguaje matemático respectivamente (véanse los cuadros 4.11 y 4.12).

No es de sorprender que la zona indígena sea la que concentre los más bajos resultados en un ejercicio de competencias básicas, finalmente casi todos los indicadores socioeconómicos muestran que la población indígena es uno de los grupos más desfavorecidos del país; lo que realmente llama la atención es que la brecha que separa a las regiones con mejores y peores resultados es realmente pequeña, lo cual permite concluir que los resultados son malos entre malos y que, para revertir esta situación, sería preciso reconocer que las políticas educativas no pueden limitarse exclusivamente al mejoramiento de los resultados educativos.

Los hallazgos de Schmelkes (1997) cuando analizó los resultados de este mismo ejercicio en cinco regiones de Puebla, resultan similares a los encontrados en el estado de México, de tal suerte que es posible concluir junto con ella que:

[...] cuando se toma la vida real como referencia en lugar del currículum, la prueba le exige demasiado a la escuela primaria [en ese sentido] los niños que no sigan estudiando tendrán que enfrentar la vida con muy pocas habilidades para resolver problemas matemáticos cotidianos (Schmelkes, 1997: 124).

• *Comunicación*

La comunicación se concibe como instrumental para la vida; sin ella, el individuo difícilmente podría realizar de manera eficiente una gran cantidad de actividades y, además, se inhibirá de forma sustancial su participación productiva en la sociedad. La comunicación es el medio para el acceso a la información y el conocimiento de cualquier tipo y, además, es un factor central en la expresión individual y en la forma de relación con los otros.

En el área de comunicación, entendida como la capacidad de expresarse por escrito y de entender mensajes y contextos de forma que permitan una vida activa en la sociedad, se encuentran los siguientes resultados:

En sexto grado se obtuvo un porcentaje de aciertos en el área de comunicación que asciende a 56.6 por ciento, mientras en cuarto fue de 49 por ciento. Contrario a lo que sucede en el ámbito de las matemáticas, los alumnos de cuarto grado presentan resultados más desfavorables (véase cuadro 4.13).

Cuadro 4.13
Competencias de comunicación, 4° y 6° grado

Región	Cuarto grado					Sexto grado				
	Subtotal	I	%	C	%	Subtotal	I	%	C	%
Región I	4600	2000	43.5	2600	56.5	5600	1789	31.9	3811	68.1
Región II	4600	2021	43.9	2579	56.1	5600	1937	34.6	3663	65.4
Región III	4600	2759	60.0	1841	40.0	5600	2822	50.4	2778	49.6
Región IV	3450	1543	44.7	1907	55.3	4760	2134	44.8	2626	55.2
Región V	3450	2231	64.7	1219	35.3	5600	3111	55.6	2489	44.4
Total	20700	10554	51.0	10146	49.0	27160	11793	43.4	15367	56.6

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del ejercicio de competencias básicas aplicado.

La región IV (rural marginada), presenta de forma constante —tanto en cuarto como en sexto grados— mejores resultados que la región rural relativamente desarrollada (III), lo que podría obedecer al efecto derivado de algunos programas de corte compensatorio —como el Programa Integral de Atención al Rezago Educativo (PIARE)— que se aplican fundamentalmente en zonas de altos niveles de marginación.

No es de sorprender que los más bajos resultados en el área de comunicación se concentren en la región V (indígena). Es preciso recordar que en la región V se aplicó el ejercicio de competencias básicas en escuelas que imparten el modelo de educación bilingüe bicultural –basado en la valoración de los idiomas indígenas en el cual el niño aprende primero a leer y escribir en su idioma materno y después aprende en español– este modelo ha sido aplicado durante las últimas dos décadas con la intención de reforzar la integración sociocultural de los pueblos indios a través del uso de los idiomas indígenas en la escuela (Berteley, 1998).

En el estado de México, este modelo educativo se imparte –de forma exclusiva– por parte del sistema federalizado, y para ello forma docentes con un perfil que cubra las necesidades de los medios indígenas. No obstante, esta situación no siempre es la óptima, en alguno de los grupos de discusión que llevamos a cabo en el marco de esta investigación –y que se analizan con mayor detalle en el siguiente capítulo– alguna profesora adscrita al modelo bilingüe bicultural comentó:

[...] yo sí la verdad lo veo mal en el sentido de que bueno, este, porqué mejor no le enseñamos inglés al niño, o sea, yo creo que lejos de estar viviendo dentro de una forma marginada pues yo creo que no está de más el que tenga otras expectativas y que no se quede solamente allí el niño estancado como... quieren que aprenda mazahua y es algo que a lo mejor les, no les va a servir. A lo mejor también porque no, no domino la lengua, no domino lo que es un diálogo pues, entiendo palabras sueltas y este, ya una conversación pues no puedo entrar de lleno, y eso me preocupa bastante en el sentido de que es, es requisito primordial para nosotros enseñar lengua indígena y así es algo que yo estoy en contra de eso porque a mí no me gusta, y bueno es, les vuelvo a repetir es una organización, pues así como que no la siento muy bien la verdad (Participante 9, G2).

Por lo que se desprende del comentario de esta profesora, el problema al que se enfrentan los alumnos de las zonas indígenas no sólo se restringe a las cuestiones idiomáticas sino, además, a las distintas formas de asumir un modelo educativo como, en este caso, el bilingüe bicultural. De hecho, a pesar a los diversos esfuerzos que se han llevado a cabo, los resultados de algunos estudios permiten concluir que hablar una lengua indígena está asociado a una menor probabilidad de permanencia en el sistema educativo:

Hablar una lengua indígena tiene un mayor efecto negativo en la terminación de la primaria que en el ingreso a la secundaria. Este resultado era inesperado, aunque puede explicarse por los problemas que tienen los niños indígenas para aprender español durante el ciclo primario; algunos no lo logran y abandonan la escuela antes de terminar el sexto grado (Mier y Rabell, 2002: 77).

En este sentido, los resultados obtenidos en el ámbito de la comunicación, a partir de la aplicación del ejercicio de competencias básicas, permite confirmar la hipótesis planteada por Mier y Rabell (2002), sobre todo cuando se advierte que la región V (indígena) es la que presenta los más bajos resultados en el dominio de competencias de comunicación con un promedio de 35.5% de respuestas incorrectas en cuarto grado y de 44.4% en el caso de sexto (véase cuadro 4.13).

En los subdominios de *adquisición y manejo del lenguaje; comprensión de la información; organización, desarrollo y síntesis*; y, *discernimiento*, sexto grado supera ligeramente al cuarto grado. Pero en los subdominios de *expresión y ubicación contextual* el cuarto grado presenta una proporción de aciertos ligeramente superior.

Las asimetrías entre la región urbana relativamente desarrollada (I) y la región indígena (V) mantienen una proporción significativa. En sexto grado, la región I alcanzó una proporción de aciertos de 66.1%, mientras la región V obtuvo únicamente 44%. Una distancia de 22 puntos porcentuales, lo que podría expresarse de la siguiente manera: mientras los estudiantes urbanos alcanzaban seis respuestas correctas de cada diez, los estudiantes de la región indígena sólo obtenían cuatro. Los estudiantes de escuelas ubicadas en la región indígena en algunos ámbitos determinantes para el proceso de aprendizaje muestran una distancia muy difícil de superar (véanse los cuadros 4.14 y 4.15).

Cuadro 4.14
Competencias de comunicación por subdominio, sexto grado

Región	Subtotal	Adquisición y manejo de lenguaje				Comprensión de información				Organización, desarrollo y síntesis			
		I	%	C	%	I	%	C	%	I	%	C	%
Región I	5600	284	28.4	716	71.6	241	24.1	759	75.9	170	42.5	230	57.5
Región II	5600	224	22.4	776	77.6	274	27.4	726	72.6	182	45.5	218	54.5
Región III	5600	433	43.3	567	56.7	418	41.8	582	58.2	254	63.5	146	36.5
Región IV	4760	302	35.5	548	64.5	253	29.8	597	70.2	192	56.5	148	43.5
Región V	5600	445	44.5	555	55.5	484	48.4	516	51.6	319	79.8	81	20.3
Total	27160	1688	34.8	3162	65.2	1670	34.4	3180	65.6	1117	57.6	823	42.4

Región	Subtotal	Expresión				Ubicación contextual				Discernimiento			
		I	%	C	%	I	%	C	%	I	%	C	%
Región I	2400	850	35.4	1550	64.6	46	11.5	354	88.5	198	49.5	202	50.5
Región II	2400	1045	43.5	1355	56.5	59	14.8	341	85.3	153	38.3	247	61.8
Región III	2400	1438	59.9	962	40.1	85	21.3	315	78.8	194	48.5	206	51.5
Región IV	2040	1095	53.7	945	46.3	98	28.8	242	71.2	194	57.1	146	42.9
Región V	2400	1537	64.0	863	36.0	120	30.0	280	70.0	206	51.5	194	48.5
Total	11640	5965	51.2	5675	48.8	408	21.0	1532	79.0	945	48.7	995	51.3

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del ejercicio de competencias básicas aplicado.

Cuadro 4.15
Competencias de comunicación por subdominio, cuarto grado

Región	Subtotal	Adquisición y manejo de lenguaje				Comprensión de información				Organización, desarrollo y síntesis			
		I	%	C	%	I	%	C	%	I	%	C	%
Región I	4600	818	45.4	982	54.6	343	34.3	657	65.7	326	54.3	274	45.7
Región II	4600	785	43.6	1015	56.4	410	41.0	590	59.0	311	51.8	289	48.2
Región III	4600	1131	62.8	669	37.2	488	48.8	512	51.2	411	68.5	189	31.5
Región IV	3450	588	43.6	762	56.4	305	40.7	445	59.3	239	53.1	211	46.9
Región V	3450	918	68.0	432	32.0	413	55.1	337	44.9	326	72.4	124	27.6
Total	20700	3422	47.0	3860	53.0	1959	43.5	2541	56.5	1613	59.7	1087	40.3

Región	Subtotal	Expresión				Ubicación contextual				Discernimiento			
		I	%	C	%	I	%	C	%	I	%	C	%
Región I	4600	404	50.5	396	49.5	18	9.0	182	91.0	91	45.5	109	54.5
Región II	4600	408	51.0	392	49.0	25	12.5	175	87.5	82	41.0	118	59.0
Región III	4600	552	69.0	248	31.0	55	27.5	145	72.5	122	61.0	78	39.0
Región IV	3450	306	51.0	294	49.0	26	17.3	124	82.7	79	52.7	71	47.3
Región V	3450	455	75.8	145	24.2	45	30.0	105	70.0	74	49.3	76	50.7
Total	20700	2125	59.0	1475	41.0	169	18.8	731	81.2	448	49.8	452	50.2

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del ejercicio de competencias básicas aplicado.

En el subdominio de *Organización, desarrollo y síntesis*, la región indígena obtuvo una proporción de aciertos de sólo 20.3%, mientras el promedio ascendía a 42% y en la región urbana relativamente desarrollada era de 57.5%. Por otro lado, en el *subdominio expresión* la región indígena obtiene 36% respecto a 64% de la región urbana relativamente desarrollada (véanse los cuadros 4.14 y 4.15).

4.3.2 La evaluación del programa de Carrera Magisterial

A diferencia de lo que ocurre en otros países de América Latina, donde los sindicatos de profesores se han rehusado a la posibilidad de someter a sus agremiados a una evaluación, el programa de CM fue formulado por el SNTE en su congreso extraordinario de febrero de 1990, y la propuesta formó parte del ANMEB (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999b). El programa fue puesto en marcha a nivel en 1993 —con efectos retroactivos a 1992— con el objetivo de profesionalizar el trabajo docente del magisterio, evaluar su calidad, estimular su labor y mejorar sus percepciones salariales. A partir de su creación se consideró que la sociedad podría conocer el desempeño y eficiencia del magisterio, factor central en la calidad de un sistema educativo, aunque la difusión de los resultados no se han concretado del todo.

Una de las partes integrantes del programa consiste en la aplicación de un examen que evalúa el desempeño del alumno, y se espera que dicha evaluación se

convierta en un indicador de la calidad con que el maestro desempeña su trabajo.¹² En concreto, se trata de un instrumento elaborado por la SEP que se basa en los planes y programas de estudio y en los libros de texto correspondientes.

Desde 1995 se han aplicado más de 6 millones de ejercicios de este tipo de forma que, a partir de este indicador, es posible conocer la forma en que ha evolucionado el sistema educativo mexicano. De hecho, la SEP plantea que los exámenes:

Permiten conocer la posición y los avances o retrocesos en el tiempo, de una escuela o de una entidad en relación con el conjunto nacional (SEP, 2002a).

Más de 60 por ciento de los profesores de base se benefician de una u otra forma de este programa; aunado a ello, los beneficios económicos son significativos para los docentes en ejercicio. El programa cuenta con cinco niveles y los maestros pueden obtener de forma adicional —y dependiendo de su calificación en diversos factores— desde prácticamente 28% a un 224% del salario base que perciben.

La incorporación o promoción de un profesor en el programa de CM corresponde a una comisión paritaria SEP-SNTE que funciona en el ámbito estatal y nacional, situación que le imprime un sesgo político a la evaluación y, por lo tanto, a los resultados que se obtienen. Diferentes investigaciones que analizan la influencia de este programa en la vida cotidiana de las escuelas, plantean hipótesis relacionadas con la alteración o ruptura del ambiente académico y de relaciones de trabajo en ellas, sobre todo porque los profesores perciben una falta de transparencia en el manejo de los recursos y los estímulos derivados del proceso (véase por ejemplo Santizo, 1996).¹³

Aunado a ello —tal como señala Ornelas, 2001— el programa de CM no ha mostrado que su aplicación contribuya a elevar la calidad de la educación básica, que fue el principal propósito gubernamental para su implantación; y si bien sus resultados son útiles para otorgar o no un estímulo económico adicional al maestro, no sirven para

¹² El sistema de evaluación toma en cuenta seis factores que alcanzan en total 100 puntos, pero tienen un peso diferencial: a) antigüedad (10), b) grado académico (16), c) preparación profesional (28), d) actualización y superación profesional (17), e) desempeño profesional (10), y f) aprovechamiento escolar (Observatorio Ciudadano de la educación, 1999b).

¹³ Esta hipótesis podría ser respaldada con los resultados derivados de los grupos de discusión que se aplicaron en el marco de este proyecto, donde los comentarios en torno a Carrera Magisterial generaron dos tipos consensos: la corrupción bajo la cual opera —según la percepción de los participantes— y las fuertes pugnas que genera entre el gremio magisterial. Este aspecto será desarrollado con más amplitud en el siguiente capítulo.

planear, retroalimentar a los mismos maestros o informar al público de los avances o de la calidad de cada escuela.

Asimismo, es necesario precisar que los exámenes de CM no son representativos de las diversas modalidades educativas que se imparten en México (educación indígena bicultural, Conafe, multigrado e incompletas), pues los resultados sólo permiten comparar los niveles educativos de las escuelas completas, por lo que entidades como Chiapas, Hidalgo, Veracruz y Oaxaca —donde una parte significativa de sus escuelas son dirigidas a población indígena o son escuelas de menos de seis maestros: multigrado, unitarias o incompletas— posiblemente habrían obtenido resultados más bajos de haber sido incorporadas en la evaluación.

En este trabajo sólo se analizan los resultados obtenidos en el nivel primaria y secundaria que, en el ciclo 1997-1998, incorporaba una población escolar de 14.3 millones en todo el país, de los cuales 10.9 millones fueron evaluados. Es decir, 75.9% de los estudiantes participó en los ejercicios, lo que permite pensar que los resultados de los exámenes son representativos de las escuelas completas. Al estandarizar los datos para su comparación, la SEP estableció una media de 100 y una desviación estándar de 10; situación que no permite advertir grandes distancias entre las entidades, pero sí determinar la posición de cada una de ellas a través del tiempo. La SEP afirma que los resultados que presenta:

[...] sí permiten conocer los avances o retrocesos de la entidad con relación a todo el país, ya que las variaciones en la posición de una entidad en cada año dependen del resultado de las demás entidades (SEP, 2002a).

- *Primaria*

En primaria, el estado de México ocupa un lugar intermedio en cuanto a aprovechamiento. Baja California (7), Chihuahua (10), Distrito Federal (3), Durango (9), Jalisco (8), Nuevo León (1), Sonora (6), Tamaulipas (2), Veracruz (4) están en mejor posición relativa en las evaluaciones del 2001. Nunca se ha ubicado dentro de las 10 entidades con resultados más desfavorables, pero tampoco ha podido posicionarse entre los diez primeros lugares; aunque está más cerca del grupo más favorable que de las entidades más desfavorables (véase cuadro 4.16).

Cuadro 4.16
Evolución del aprovechamiento escolar según Carrera Magisterial
y posición relativa del estado de México en el ámbito nacional

Estado de México	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Primaria						
Índice de aciertos	99.5	99.0	99.2	99.5	100.0	100.4
Posición relativa	12	16	17	13	11	11
Secundaria						
Índice de aciertos	97.6	99.0	98.8	98.8	99.6	100.0
Posición relativa	30	20	22	21	15	8

Fuente: Elaboración propia a partir de SEP, 2002b.

Las desigualdades que se aprecian al interior de la entidad desdibujan la imagen que inicialmente deja el promedio; en este sentido, al comparar la proporción de escuelas con bajos niveles de aciertos ('más bajo' y 'bajo') con las escuelas que registran un alto nivel de aciertos ('alto' y 'más alto'); se advierte, que entre 1996 y el año 2001, el 29 por ciento de las escuelas de la entidad presentó resultados 'bajos' y 'más bajos'. Es en ciclo 2000-2001 donde se advierte una mejoría, ya que el 23 por ciento de las escuelas de la entidad presenta resultados bajos. Lo que indica que la proporción ha disminuido significativamente y repercute en el nivel de calidad de la educación de la entidad (véase cuadro 4.17).

Cuadro 4.17
Distribución del aprovechamiento escolar en el estado de México
según nivel de aciertos en Carrera Magisterial

		Más bajo	Bajo	Medio	Alto	Más alto	Escuelas
Primaria	2000-2001*	6	17	46	22	10	4,221
	1996-2000**	9	20	46	22	10	4,514
Secundaria	2000-2001	6	15	49	24	6	1,284
	1996-2000	10	21	47	19	4	1,492
Nacional		10	20	40	20	10	

* Porcentaje de escuelas, ciclo 2000-2001. ** Porcentaje de escuelas ciclos 1995-1996 al 1999-2000.
Fuente: elaboración propia a partir de SEP, 2002b.

Si atendemos al cuadro 4.17 veremos que el estado de México mantiene una proporción menor de escuelas en el nivel 'muy bajo' y 'bajo' que el promedio nacional: 26 contra 30 por ciento en 2001; mientras que en el periodo 1996-2000 la entidad tuvo

* Por extraño que parezca, el índice de aciertos no es el número de aciertos, es el producto de una estandarización de los datos a fin de permitir la comparación. La distancia en el índice es muy pequeña: Colima que es la entidad que se ubicó en el último lugar en 2001 presentó un índice de aciertos de 97.6; mientras Nuevo León, que ocupó el primer lugar, obtuvo en el mismo año 103.8.

29 de cada cien escuelas en esa situación. La proporción de escuelas en estas condiciones es ligeramente más baja que la nacional, la diferencia entre los cinco años de referencia es solamente de un punto porcentual, por lo que prácticamente se puede decir que no hay diferencia en el periodo más reciente.

En la situación más favorable, para el ciclo 2000-2001 los niveles ‘alto’ y ‘muy alto’ en el estado de México presentaron una proporción ligeramente mayor que la media nacional, al concentrar 32 por ciento en estos niveles; mientras en los últimos cinco periodos en conjunto, la proporción fue de 25 de cada cien. Se identifica una mejoría sustantiva en el último ciclo respecto a los cinco años anteriores. Por un lado – aunque poco– es un hecho que la proporción de primarias con un nivel de aciertos ‘bajo’ y ‘muy bajo’ disminuyó; por lo que la proporción de escuelas con un nivel de aciertos ‘alto’ y ‘muy alto’ se elevó.

- *Secundaria*

En la secundaria destaca la entidad mexiquense porque en la primera evaluación estuvo entre los tres últimos lugares (30); aunque recientemente ha podido mejorar su posición relativa de manera destacada. Así, en la segunda, tercera y cuarta evaluación (1997, 1998 y 1999) empieza a ocupar un lugar dentro del grupo de las 12 entidades que presentaron los resultados más desfavorables: ocupa los lugares 20, 22 y 21, una mejoría relativa apreciable.

Posteriormente, para las evaluaciones del 2000 y 2001 el aprovechamiento escolar de los alumnos de secundaria en la entidad logró trasladarse al grupo de entidades con resultados medios –lugares 10 al 20– al ocupar el lugar número 15. Es decir, en cinco años logró mejorar 15 posiciones relativas –al pasar del lugar 30 al 15. Lo cual se constata al verificar que en la última evaluación logró situarse dentro del grupo de las diez entidades con mejores resultados, al ocupar la octava posición en el ámbito nacional. Esta mejoría es de llamar la atención y lleva a preguntar en qué medida obedece a un mejoramiento absoluto del sistema educativo en el estado de México, o bien, a los resultados más desfavorables de las otras entidades.

En la evaluación del 2001, las entidades que tuvieron un índice de aciertos más elevado que el estado de México fueron: Aguascalientes (6), Distrito Federal (2),

Durango (3), Hidalgo (7), Jalisco (5) y Nuevo León (1). Respecto a la distribución de las escuelas en función de los niveles de aprovechamiento –‘muy bajo’, ‘bajo’, ‘medio’, ‘alto’ y ‘muy alto’– en el periodo 1996-2000, el estado de México ubicó a 31% de sus escuelas en el nivel ‘bajo’ y ‘muy bajo’; mientras que en el ciclo 2001 la proporción fue de 21%. Contrariamente, la proporción de escuelas en los niveles ‘alto’ y ‘muy alto’ fue de 23% en promedio de 1996 a 2000 y en 2001 ascendió a 30 por ciento (véase cuadro 4.17).

Con base en lo anterior vemos un comportamiento claro de mejoría. Por un lado, disminuye su proporción de secundarias con bajo y muy bajo nivel de aciertos, lo que es un síntoma inequívoco de mejoría. Pero, por el otro, aumenta la proporción de escuelas con altos y muy altos niveles, lo que es un síntoma favorable.

- *Aprovechamiento en el ámbito municipal*

Un indicador determinante sobre calidad y desigualdad educativas es la forma en que se distribuyen los resultados de aprovechamiento a escala municipal, tanto en primaria como en secundaria.

El aprovechamiento educativo en el estado de México mantiene un proceso de polarización. Gran parte de los municipios rurales e indígenas –territorio que se caracteriza por las condiciones de marginación y extrema vulnerabilidad de la población– concentra la mayor parte de las escuelas con resultados ‘bajos’ y ‘muy bajos’: el aprovechamiento escolar de las escuelas de 45 municipios se sitúan con un nivel ‘bajo’ y ‘muy bajo’ en más del 50% y 16 municipios tienen 75% y más de sus resultados de aprovechamiento en estos niveles.

Lo relevante –sobre todo desde la perspectiva de las políticas– es que los últimos lugares casi siempre se sitúan en las mismas zonas: San Felipe del Progreso y Villa Victoria, municipios caracterizados por su pobreza extrema y vulnerabilidad, y tradicionalmente sitio privilegiado de programas asistenciales y de política social. No es

gratuito que la reciente creación del municipio San José del Rincón buscará delimitar esta zona desde una perspectiva político-administrativa.¹⁴

En secundaria son 43 los municipios en los que la mitad —o más— de sus escuelas presentan los resultados de aprovechamiento escolar más desfavorables ('muy bajo' y 'bajo'); de ellos sobresalen nueve municipios donde la totalidad de las escuelas se encuentra en estos niveles. Es decir, ninguna de las 65 escuelas analizadas pudo obtener un lugar, ya no digamos 'alto' o 'muy alto', sino ni siquiera un aprovechamiento 'medio' todo lo cual lleva a preguntar: ¿Dónde quedaron las políticas compensatorias?

- *Preparación y formación docente*

Como parte del programa de CM, la SEP proporcionó un informe que contiene los resultados de las evaluaciones realizadas a los docentes en el año 2002 (décima primera etapa) en el factor 'preparación profesional'. En el análisis de estos resultados es importante tomar en cuenta que:

- ✓ El número de maestros evaluados en el marco del programa de CM no constituye el total de los maestros de la entidad, pues sólo participan los que así desean hacerlo;
- ✓ Las evaluaciones en las tres vertientes se realizaron mediante diferentes tipos de examen: para educación inicial, preescolar, especial, primaria, secundaria, educación física, educación artística y telesecundaria;
- ✓ Los resultados donde los alumnos contestaron menos del 50% de preguntas del total del examen, no fueron tomados en cuenta por considerarlos poco representativos del saber del docente; y,
- ✓ Los resultados de educación artística agrupan a todos los docentes que imparten dicha disciplina, independientemente del nivel educativo donde lo hacen.

¹⁴ En el año 2001 la legislatura local aprobó la creación de dos nuevos municipios: a) San José Rincón, ubicado en el corazón de la zona mazahua de la entidad y b) Luvianos hacia el sur. Dado lo reciente de su creación, no es posible contar con información desagregada ni en las estadísticas del INEGI, ni en los datos que proporciona la SEP o CM, pero podemos suponer —por lo que toca a San José del Rincón— que pasará a formar parte de los municipios con las mayores carencias no sólo a nivel estatal, sino incluso nacional.

El informe considera las 31 entidades del país, el Distrito Federal y la parte ahora federalizada de los estados de México y Chiapas; por lo que la posición que ocupa la entidad en cada tipo de examen puede ser de 1 a 34, dependiendo del promedio respecto al Índice de Aciertos (IA); excepto en preescolar indígena, educación inicial y telesecundaria que puede ser de hasta 24, 32 y 33 respectivamente, debido a la existencia o no de estas modalidades en determinados espacios.

Los resultados se presentan desagregados por el tipo de labor que los maestros desempeñan en el sistema educativo —docente frente a grupo, directivo o personal de apoyo técnico pedagógico—. Para el caso del estado de México los resultados se desglosan por ámbito federalizado y estatal, lo cual es una muestra más de que los procesos de descentralización únicamente operan de manera formal en la entidad.

Por lo que corresponde a la preparación profesional del magisterio, el subsistema estatal presenta variaciones dentro de su estructura, pues mientras los docentes frente a grupo se ubican en el rango de entidades con un nivel medio de preparación al ocupar el lugar 15, los directivos logran colocarse en el grupo de entidades con alta calificación —aunque más cerca del grupo medio— al colocarse en el noveno lugar. Mientras que, de forma contrastante, el personal de apoyo técnico pedagógico se ubica en los últimos lugares en el ámbito nacional (véase cuadro 4.18).

Cuadro 4.18
Preparación profesional estado de México
Índice de aciertos en CM y posición relativa en el ámbito nacional

Nivel o Modalidad	Estatad (Secybs)			Federal (SEIEM)		
	Posición relativa	Media	Docentes evaluados	Posición relativa	Media	Docentes evaluados
Docentes frente a grupo	15	100.7	24,071	22	99.9	19,274
Directivos	9	101.2	2,803	17	100.3	2,797
Personal de apoyo técnico pedagógico	24	99.2	1,111	30	98.3	2,176
G l o b a l	15	100.7	27,985	22	99.8	24,427

Fuente: Elaboración propia a partir de SEP, 2002b.

Por su parte, la preparación profesional del magisterio federalizado en el estado de México muestra resultados más desfavorables que sus homólogos estatales. Los docentes frente a grupo se ubican en el lugar 22 en el ámbito nacional, lo que significa que tienen siete lugares en desventaja respecto a los estatales.

Los directivos, por su parte, se ubican en un mejor nivel que los docentes del mismo subsistema, al ocupar el sitio número 17, pero esa ubicación es sensiblemente

menor a la correspondiente para los directivos estatales. Por último, el personal de apoyo técnico pedagógico del ámbito federal en la entidad se sitúa en una de las posiciones relativas más desfavorables del país al ocupar el lugar número 30 (véase cuadro 4.18).

No obstante, y sin menoscabo de las notables diferencias a favor del magisterio estatal, cuando se observa su evolución se advierte que —desde la primera evaluación de CM en 1996 a la realizada en el 2002— ha venido perdiendo posiciones hasta ocupar en 2002 el lugar número 15; mientras en 1996 llegó a ocupar el quinto lugar en el ámbito nacional. Si analizamos a qué obedece esta situación, se muestra que responde a las fluctuaciones presentadas entre los docentes frente a grupo, quienes perdieron posicionamiento en el ámbito nacional casi del mismo modo que el total del subsistema estatal en general (véase cuadro 4.19).

Por su parte, el magisterio federal ha presentado un comportamiento errático, aunque en la mayor parte de las evaluaciones se sitúa en una posición muy desfavorable. Inicia en la posición 12 en 1996, para empeorar y mantenerse durante los siguientes tres años entre el lugar 20 y 22. Después de ese retroceso logra mejorar de manera sustancial al pasar a la posición seis, e incluso llega a ocupar el segundo lugar en el año 2001, para posteriormente volver a descender drásticamente hasta el lugar 22 en la evaluación del año 2002 (véase cuadro 4.19).

Cuadro 4.19
Preparación profesional estado de México
Evolución del índice de aciertos en CM y posición relativa en el ámbito nacional

Año de evaluación	Estatad (Seybs)				Federal (SEIEM)			
	Global	Docentes frente a grupo	Directivos	Personal apoyo técnico pedagógico	Global	Docentes frente a grupo	Directivos	Personal apoyo técnico pedagógico
1996	5	5	14	27	12	12	10	20
1997	6	5	7	19	22	22	17	21
1998	7	7	12	22	20	20	17	28
1999	7	6	15	24	21	22	11	22
2000	14	10	21	28	9	6	13	19
2001	6	6	5	18	3	2	9	6
2002	15	15	9	24	22	22	17	30

Fuente: Elaboración propia con base en SEP, 2002b.

Al igual que en el magisterio estatal el personal de apoyo técnico pedagógico ocupa las peores evaluaciones seguido por los docentes frente a grupo y en primer lugar

se sitúa el cuerpo directivo. Destaca que la mejor evaluación del magisterio haya sido en el año 2000 y que, nuevamente, perdieran posiciones en el siguiente año.

Cabe preguntarse ahora ¿Cómo se distribuyen las calificaciones y las posiciones de los docentes frente a grupo por nivel educativo?

La modalidad educativa en la que obtienen los mejores lugares es distinta en el magisterio estatal y en el federal. Por un lado, mientras que en el magisterio estatal los docentes de preescolar, los de educación para adultos y los de primaria ocupan respectivamente los tres primeros lugares. En el magisterio federal son: los de educación especial, los de educación física y los de educación para adultos los que se ubican en los primeros lugares (véase cuadro 4.20).

Mientras en el magisterio estatal los profesores con mayor trascendencia en el aprovechamiento escolar obtienen las mejores posiciones, en el magisterio federal lo hacen maestros sin incidencia directa en el rendimiento escolar en la educación básica, hablamos de disciplinas como: educación física, educación para adultos y educación inicial (véase cuadro 4.20).

Cuadro 4.20
Preparación profesional en el estado de México
Evolución del índice de aciertos en CM y posición relativa en el ámbito nacional, según modalidad

Año de evaluación	Índice de aciertos Estatal									Posición relativa Federal								
	Glo.	Ini.	Pre.	Esp.	Pri.	Sec.	E.F.	E.A.	Tel.	Glo.	Ini.	Pre.	Esp.	Pri.	Sec.	E.F.	E.A.	Tel.
1996	5	.	5	24	5	12	11	3	1	12	8	16	5	11	15	4	2	16
1997	6	.	3	3	7	19	12	4	1	22	22	11	13	23	14	8	10	12
1998	7	.	3	23	6	18	2	6	5	20	18	17	12	22	21	12	13	11
1999	7	.	5	20	6	19	13	4	10	21	21	11	1	24	14	5	5	5
2000	14	.	5	27	10	23	5	3	19	9	24	12	5	5	16	6	6	7
2001	6	.	4	.	5	19	3	1	19	3	17	12	.	2	10	4	6	5
2002	15	.	4	9	17	23	8	7	15	22	15	10	2	24	14	9	6	7
	9	0	4	15	8	19	8	4	10	16	18	13	5	16	15	7	7	9
	3		1	5	2	6	2	1	4	6	7	4	1	6	5	2	2	3

Notas: Glo. = Global; Ini. = Educación inicial; Pre. = Preescolar; Pri. = Primaria; Sec. = Secundaria; E.F. = Educación física; E.A. = Educación artística; Tel. = Telesecundaria.

Fuente: Elaboración propia con base en SEP, 2002b.

4.3.3 Percepciones de los padres de familia en torno a la calidad y la reforma educativa

En las últimas dos décadas, recurrir a la idea del padre de familia como un actor determinante de la calidad y equidad educativas ha sido una constante de las

recomendaciones de los organismos internacionales. Dicho discurso ha sido significativo en el estado de México.

En cierto sentido, la descentralización busca operar mediante una reducción de funciones del gobierno central, muchas de las cuales buscan ser trasladadas a la sociedad civil. Los padres de familia, bajo este nuevo discurso, serían corresponsables de la calidad y equidad educativas. Bajo este argumento cabe preguntarse entonces ¿qué mecanismos proporciona el gobierno para que la población se involucre en los procesos educativos? Y ¿cuál es la percepción de los padres de familia respecto a su participación en los procesos educativos de sus hijos?

Una de las paradojas de la percepción ciudadana sobre la calidad educativa es que los padres de familia, con hijos en escuelas públicas, tenían una opinión negativa del sistema educativo en general, pero valoraban la escuela en que estudiaba su hijo como buena o muy buena.¹⁵

La situación mencionada lleva a reflexionar con mayor profundidad en la agenda de la investigación social sobre percepción y ‘realidad’. Los procesos sociales no necesariamente tienen que presentar un panorama, digamos, apegado a una realidad, sino que es condición suficiente que la ciudadanía ‘crea’ en la situación expuesta. La distancia entre percepciones y resultados confirmados de los procesos educativos muestran una nueva veta de investigación y un posible efecto en los procesos de gestión.

Si la evaluación de la calidad educativa –en cualquiera de sus modalidades y formas– vinculara sus resultados a las percepciones de los actores involucrados; y si los resultados de las evaluaciones –nacionales, regionales o locales– incidieran en presupuesto, prestigio y relaciones vinculantes; entonces en el plano de la eficiencia de la gestión resultarían equiparables las percepciones y los resultados efectivos. Si percepciones y resultados efectivos fuesen equiparables, entonces –desde la perspectiva del gestor– sería posible consolidar los objetivos deseados (mayor presupuesto, prestigio, relaciones vinculantes) si se lograra garantizar la primera dimensión de la ecuación (percepciones). No obstante, es preciso tener en cuenta que

¹⁵ Esta situación se mostró en una evaluación sobre las opiniones de la ciudadanía y la educación (Véase Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, 1998).

obtener logros en la segunda dimensión de la ecuación (resultados efectivos según objetivos implícitos y explícitos) no garantiza resultados en la dimensión de las percepciones.

El ejercicio efectivo de la gestión (por ejemplo, mejorar los resultados educativos) no necesariamente implicaría un cambio en las percepciones y, si ellas no le son favorables puede haber inercias en contra de los intereses de la escuela: movilidad de padres de familia y/o alumnos, adscripción de estudiantes con menor capacidad de compromiso y capital sociocultural. Dicha situación sólo podría normalizarse en la medida en que las percepciones se formen a partir de indicadores estandarizados, reconocidos y adecuados; situación de la que se encuentran muy lejos América Latina, México y el estado de México.

Esta ha sido la condición bajo la cual se realiza el análisis de los datos que a continuación se presentan, todos ellos derivados de la aplicación de una encuesta a padres de familia, con la intención de conocer sus percepciones acerca de la calidad de la educación que reciben sus hijos.¹⁶

El análisis se centra en la comparación de un indicador que se construyó por entidad para evaluar las percepciones de los padres de familia; se trata del *Índice de Satisfacción* (en lo sucesivo IS), que, del cien al cero, refiere mayores o menores niveles de satisfacción. Por ejemplo, un índice de 100 indica total satisfacción, mientras uno de cero indica lo contrario: nula satisfacción. Dicho índice se compone de la siguiente manera: a la categoría de total acuerdo –por ejemplo ‘muy bueno’– se le otorga 100, a ‘bueno’ se le asigna 75, a ‘regular’ 50, a ‘malo’ 25 y a ‘muy malo’ 0; los resultados se multiplican por sus respectivas observaciones y se dividen entre el número de encuestados.

Asimismo, es preciso mencionar que en este trabajo solamente se analizan los resultados obtenidos en algunas de las preguntas realizadas que, para este caso

¹⁶ Dicha encuesta se aplicó a 12 mil padres de familia en diez entidades de la república que se analizan en el proyecto de investigación “Descentralización y Federalismo de la Educación Básica en México” coordinado por Carlos Ornelas desde la Universidad Autónoma Metropolitana -Xochimilco. En este análisis sólo se presenta información relativa a cinco de las entidades referidas en dicho estudio: Chihuahua, Nuevo León, Jalisco, estado de México y Tabasco; y, posteriormente, se hace énfasis en los resultados arrojados para el caso específico del estado de México.

particular, se consideran relevantes por la relación que permiten advertir entre políticas descentralizadoras y percepciones de los padres sobre la calidad educativa.

- *La percepción de los padres de familia en el estado de México y algunos estados de la república*

La opinión y la valoración de una diversidad de procesos es relativa y su verdadera capacidad analítica y explicativa se encuentra en el factor comparativo. En este sentido, resulta de la mayor importancia comparar nuestra unidad de análisis —estado de México— con otras entidades de la república, tales como: Nuevo León, Jalisco, Tabasco y Chihuahua. Es decir, la inferencia o significado de un índice dado no se encuentra necesariamente en el número absoluto en sí, sino en la posición relativa que guarda la valoración; situación que permite hacer preguntas como ¿Los resultados de la entidad mexiquense se encuentran por encima de la media? ¿Cuáles son las entidades que lo aventajan en algunos ámbitos y a cuáles supera? ¿Cuáles son los ámbitos en los que la percepción es más favorable? No puede dejarse de lado que el fin de todo proceso evaluativo es modificar las pautas de las políticas instrumentadas a fin de corregir el indicador deseado.

El estado de México siempre se ha sido considerado como una entidad compleja dada su ágil dinámica demográfica, en la que —a pesar de las fuertes presiones— se ha podido responder al reto de la oferta educativa y adecuar el sistema a las necesidades regionales. La entidad fue una de las primeras que asumió a la educación básica no sólo como un rubro digno de atención por parte del gobierno federal, sino también del gobierno estatal —aunque dicha preocupación nunca ha estado exenta de intereses políticos—. En los momentos en que se firmaba el ANMEB, el control de la matrícula se dividía a la mitad entre la federación (lo que hoy se conoce como SEIEM) y la Secybs. De igual forma, el subsistema de educación estatal destaca por haber realizado diversos programas educativos que, en su momento, se consideraron innovaciones pedagógicas.

En las distintas ciudades de la entidad —y principalmente en Toluca, capital del estado— la clase media y las autoridades del gobierno mexiquense mostraban con orgullo los logros alcanzados por el subsistema estatal de educación. Particularmente, durante los últimos años de la década de los setenta y aún en los primeros de los ochenta,

prácticamente era impensable que alguno de los miembros de estos sectores enviara a sus hijos a escuelas privadas. Además, en esos momentos la oferta privada era prácticamente inexistente —más allá de las ofertas religiosas en las que se prioriza la formación valoral o la presencia de propuestas pedagógicas con particular prestigio entre ciertos sectores de la sociedad, como la “Montessori”—, aún entre los sectores con mejores condiciones económicas era común enviar a sus hijos a escuelas públicas.

Fue durante los primeros años de la década de los noventa cuando —ante un escenario de altísimo crecimiento poblacional y control de presupuesto federal en materia de educación— que las innovaciones empezaron a escasear y la educación pública comenzó a mostrar deterioros impresionantes. Las nuevas presiones derivadas del ANMEB, la drástica y continua pérdida salarial de magisterio, la violenta disminución del gasto medido desde el punto de vista de la inversión media por alumno o escuela, la burocratización creciente sobre la iniciativa individual y por centro escolar. Todo ello aunado al creciente énfasis en que la vía para mejorar el sistema es elevar la eficiencia de la gestión, derivó en una multiplicidad de instrumentos que orillaron al centro escolar y al docente a informar más que a enseñar.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa empezaron a surgir de forma inusitada diversas instituciones de educación privada debido, principalmente, a la percepción de que la calidad de la educación pública disminuía de manera drástica. No existían indicadores claros, pero en un sector creciente de la población empezaba a tomar cuerpo la idea de que la educación privada era mejor. Asimismo, la adopción de mecanismos de selección-exclusión en el nivel medio superior y superior —y la imposibilidad de gran parte de la población de pagar educación privada en niveles superiores—, llevó a muchos padres a buscar ‘mejorar’ el aprendizaje de sus hijos en el nivel básico a partir de su incorporación a escuelas privadas, a fin de ampliar la posibilidad de su ingreso y permanencia en los tramos superiores del sistema de educación público de nivel superior.

Bajo este contexto veamos cuáles son las principales conclusiones de la percepción que mantienen los padres del estado de México respecto a la calidad educativa, y la forma en que dichas percepciones se comportan en comparación con otras entidades del país. Respecto a la ‘preparación de los maestros’, el 15 de las

entidades analizadas, se ubica entre bueno y muy bueno al adquirir un IS de 78.2; al respecto, sobresalen Nuevo León y Jalisco con un IS mayor de 80 puntos, seguidos por Tabasco y Chihuahua con un IS de 78 y 77 puntos respectivamente (Véase cuadro 4.21).

Cuadro 4.21
Índice de satisfacción de los padres de familia respecto a la educación que reciben sus hijos
Análisis en cinco entidades de la República mexicana

¿Cuál es su opinión de la escuela de su hijo respecto a...?	Chihuahua	Jalisco	Estado de México	Nuevo León	Tabasco	Promedio
Preparación de los maestros	77.4	80.5	73.6	80.9	78.6	78.2
Motivación e interés que observa en su hijo	79.1	80.8	75.2	80.9	77.9	78.8
Aprendizaje y aprovechamiento de su hijo	77.5	80.9	74.4	80.9	78.5	78.4
Programas educativos	77.9	83.1	69.2	80.7	78.9	78.0
Director	73.6	80.0	69.2	77.8	75.2	75.2

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a padres de familia.

El estado de México, por su parte, destaca por tener el IS con menor puntaje (73.6), con una distancia de 7.3 puntos porcentuales respecto a la entidad mejor situada. De cualquier forma, incluso en el estado de México puede considerarse positiva la percepción sobre la formación y capacitación de los maestros (véase cuadro 4.21).

En el análisis de la percepción de los padres sobre el funcionamiento educativo, un factor central es la forma en que valoran la motivación e interés de sus hijos respecto a los compromisos y actividades derivadas de la escuela; en este sentido, los resultados nos permiten decir que:

El IS promedio es también elevado: 78.8; en este rubro, las posiciones de Nuevo León y Jalisco se mantienen en los niveles más elevados de satisfacción (80.9 y 80.8 respectivamente), seguidos muy de cerca por Chihuahua (79.1) y Tabasco (77.9). Por su parte, el estado de México muestra una distancia apreciable respecto a las otras entidades (75.2), ubicándose nuevamente como la entidad con el IS más bajo. En general, en las cinco entidades analizadas la población está positivamente satisfecha de la ‘motivación e interés de sus hijos en la escuela’, aunque en el estado de México esta satisfacción es, comparativamente, menor (véase cuadro 4.21).

¿Cómo se compone el Índice de Satisfacción promedio de las entidades analizadas? Siguiendo en el rubro de ‘motivación e interés del hijo en la escuela’, destaca que el 35% de las personas entrevistadas en los cinco estados analizados perciben que la motivación e interés de sus hijos en la escuela es muy buena. Una de cada tres personas tiene la mejor valoración posible sobre este tópico y prácticamente

la mitad (47.3%) considera que es buena; es decir, 82.5% perciben muy buena y/o buena la motivación e interés de sus hijos en la escuela (véase cuadro 4.22).

Cuadro 4.22
Distribución del IS respecto a la motivación e interés del hijo
en la escuela por entidad analizada

Motivación e interés del hijo en la escuela	Índice de satisfacción
Muy buena	35.25%
Buena	47.35%
Regular	15.11%
Mala	1.83%
Muy mala	0.46%
Totales	100.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a padres de familia.

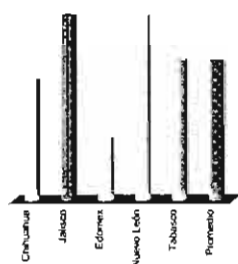
Por su parte 15 de cada 100 personas piensan que el interés y motivación es regular y 2.2%, se sitúan en el extremo opuesto al percibir que la motivación e interés de sus hijos es mala o muy mala. Cabe precisar que las apreciaciones que pueden ser consideradas como negativas –muy mala, mala y regular– en este caso no necesariamente obedecen a la escuela y podrían responder a circunstancias particulares de sus hijos (véase cuadro 4.22).¹⁷

En la valoración de los padres respecto al sistema educativo el aprendizaje y aprovechamiento alcanzado por sus propios hijos juega un papel determinante, y pesar de que esta encuesta sólo nos ofrece un acercamiento a la percepción de dicho aprovechamiento –no al aprovechamiento que podría obtenerse de pruebas o exámenes– los resultados obtenidos son interesantes. En la encuesta se preguntó ¿Cuál es la opinión de la escuela de su hijo respecto al aprendizaje y aprovechamiento del mismo?

El IS es, en nuestra opinión, elevado. Nuevamente rebasa los 75 puntos –hubiera alcanzado 100 si todos los encuestados hubiesen respondido muy bueno–, manteniéndose las posiciones de las entidades estudiadas: Nuevo León y Jalisco, con los puntajes más altos, seguido por Chihuahua y Tabasco, y con el IS más bajo el estado de México (véase gráfica 4.1).

¹⁷ Esto concuerda con lo que se mencionó en una investigación sobre los factores asociados a los resultados obtenidos en tercero y cuarto de primaria, donde se encontró que los alumnos que percibían a la escuela como un lugar para aprender, divertirse y socializar obtuvieron un puntaje muy superior a aquellos que no la percibían de la misma manera (LLECE, 1998).

Gráfica 4.1
¿Cuál es la opinión de la escuela respecto al aprendizaje y aprovechamiento de su hijo?



Cuadro 4.23
Distribución del IS respecto a aprendizaje y aprovechamiento del hijo en la escuela por entidad analizada

Aprendizaje y aprovechamiento	Índice de satisfacción
Muy bueno	34.0%
Bueno	47.7%
Regular	16.6%
Malo	1.3%
Muy malo	0.4%
Totales	100.0%

Una de cada tres personas encuestadas en los cinco estados analizados consideran que el aprendizaje y aprovechamiento de sus hijos es muy bueno. Mientras que 47.7% piensan que es bueno. Por su parte, 16.6% consideran que se presentan diversos problemas y por ello califican de regular dicho aprovechamiento. En el extremo opuesto, 1.7% de las personas plantean que sus hijos tienen problemas de gravedad ya que consideran el aprovechamiento alcanzado por sus hijos como malo y/o muy malo. Dicho de otra manera, dos de cada diez personas perciben que el sistema educativo podría ser cuestionado, de una u otra forma, por los resultados obtenidos (véase cuadro 4.23).

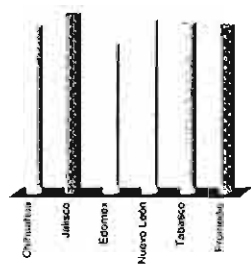
Asimismo, si suponemos que la apreciación de los programas educativos es un elemento definitivo en la valoración que se tiene del proceso educativo en general, sería relevante preguntar la opinión que los padres tienen al respecto. En este rubro el IS es también alto pues alcanza 78 ante la pregunta ¿Cuál es la opinión de la escuela de su hijo respecto a los programas educativos?

Destaca nuevamente la entidad mexiquense con el índice de satisfacción más bajo (de 69.2), mientras Jalisco obtuvo un IS de 83.1 y la media de las cinco entidades ascendió a 78. Así, el estado de México aparece en último lugar respecto a la percepción de los padres de familia de la entidad, lo que en sí es profundamente significativo y muestra el drástico deterioro de la percepción de la calidad y eficiencia del sistema educativo mexiquense (véase gráfica 4.2).

La apreciación positiva desciende un poco: 32.4% los perciben como muy buenos y 50.5% como buenos; es decir, más de 8 de cada diez padres de familia encuestados piensan positivamente de los programas educativos con los que estudian sus hijos. Por su

parte, 14.4% percibe problemas significativos en ellos, mientras que 2.8% consideran que definitivamente los programas son malos y muy malos (véase gráfica 4.2 y cuadro 4.24).

Gráfica 4.2
¿Cuál es la opinión de la escuela de su hijo respecto a los programas educativos?



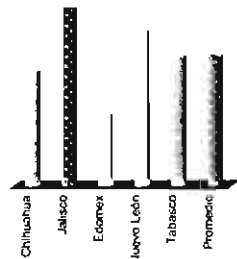
Cuadro 4.24
Distribución del is respecto a los programas educativos por entidad

Programas educativos	Índice de satisfacción
Muy buena	32.4%
Buena	50.5%
Regular	14.4%
Mala	2.2%
Muy mala	0.6%
Totales	100.0%

La opinión de los padres de familia en torno a la figura del director de escuela – sobre todo en cuanto a su formación, educación, honorabilidad, transparencia y dedicación– es central en la valoración del proceso educativo. En este sentido, resultaba inevitable la pregunta ¿Cuál es la opinión de la escuela de su hijo respecto al director? De ella se obtiene un is de 75.2, y prácticamente se mantienen las posiciones de las entidades estudiadas.

El estado de México presenta la percepción más crítica respecto a su propio sistema educativo con un índice de 69.2, mientras Jalisco obtiene un is de 80, seguido de Nuevo León con 77.8, Tabasco 75.2 y Chihuahua 73.6 (véase gráfica 4.3).

Gráfica 4.3
¿Cuál es la opinión de la escuela de su hijo respecto al director?



Cuadro 4.25
Distribución del is respecto a la opinión del director por entidad analizada

Director	Índice de satisfacción
Muy buena	28.9%
Buena	48.9%
Regular	17.6%
Mala	3.1%
Muy mala	1.5%
Totales	100.0%

La percepción en torno al director disminuye sensiblemente, menos de tres de cada diez consideran que es muy bueno, y cerca de la mitad (48.9%) considera que su actuación es solamente buena. Cabe destacar que en este rubro se eleva la proporción de personas que consideran que su desempeño es regular (17.6%), mientras que en el

extremo se incrementa también la proporción que lo percibe muy malo y malo: 4.6% (véase cuadro 4.25).

La diferencia de 17.6 puntos puede explicarse debido a que 42% de los padres de familia encuestados en Jalisco respondieron que los valores cívicos y democráticos enseñados estaban muy bien y 46% que estaban bien; mientras en el estado de México la proporción de muy bien y bien fue de 15% y 54% respectivamente.

Llama la atención que el estado de México se posicione también como la entidad que tiene menores expectativas de estudios respecto a sus hijos. Ante la pregunta ¿Hasta qué grado escolar le gustaría que su hijo estudiara? 75% de los padres encuestados respondió que hasta bachillerato y sólo 7.4% consideró la universidad como expectativa viable; y si bien los valores de bachillerato son similares a los de las otras entidades, la diferencia está en el nivel universitario, ya que en las demás entidades osciló la proporción de respuesta entre 10 y 15%.

La desconfianza generalizada de los padres de familia hacia las autoridades escolares se muestra con claridad respecto al manejo del presupuesto escolar y de los fondos escolares asignados y obtenidos por cada escuela, ya que sólo 22% de los padres consideró que deberían ser manejados por las autoridades (ya sean federales, estatales o municipales). Contrariamente, 28.3% piensan que deberían ser manejados por la propia escuela y 49% opinó que dichos recursos serían mejor administrados si se le encargaran a la asociación de padres de familia de cada plantel (77.4%). La poca credibilidad en las autoridades en la transparencia de los fondos públicos es evidente.

La desconfianza —y en consecuencia la opinión sobre el manejo por las propias escuelas o por la asociación de padres de familia— muestra diferencias significativas en las entidades. Mientras la opinión de que los recursos sean manejados por la escuela o los padres de familia ascendió a 73.9% en Tabasco, en Nuevo León alcanzó 75.4% y en Jalisco 76.6%; destacando de forma contundente el estado de México y Chihuahua con 80.3% y 81.1%.

Chihuahua y el estado de México parecieran las entidades con mayor desconfianza respecto al manejo de los fondos escolares, aunque la distribución entre la escuela y los padres es distinta. Chihuahua consideró en 28.8% que deberían ser manejados por la escuela y en 52.3% por los padres, mientras la entidad mexiquense

consideró que en 22% deberían ser manejados por la escuela y en 57.4% por los padres de familia.

Es importante mencionar que en la entidad mexiquense ha sido tradicional que el fondo escolar —o al menos la parte que obtienen las autoridades de la escuela por ‘apoyos’, ‘contribuciones’, o ‘bonos de solidaridad’— sea manejado por las asociaciones de padres; pues con ello las autoridades evitan futuras críticas sobre el manejo de los recursos, además de que al conocer las necesidades escolares la junta de padres podría tomar diversas iniciativas para allegarse de nuevos fondos. Lo anterior aunado a que las autoridades educativas están en cierto sentido inhabilitadas para recibir dinero, dada la gratuidad de la educación pública manifiesta en el artículo tercero constitucional. Así las principales reflexiones respecto al estado de México son:

- ✓ En la entidad mexiquense se ha deteriorado de forma importante y significativa la percepción sobre el desenvolvimiento del sistema educativo en uno de los actores centrales del proceso: los padres de familia;
- ✓ La percepción tan crítica que se muestra en la entidad mexiquense respecto a la calidad y eficiencia de la educación básica pone en entredicho su desenvolvimiento futuro; especialmente porque la educación básica se verá sometida a fuertes presiones sobre la orientación del gasto y la inversión, de forma tal que si los padres de familia ponen en duda su contribución social, pueden empezar a apoyar la inversión en otros rubros, más aún si los sectores con mayor influencia —sectores medios y altos— la han dejado de percibir como un ejercicio público que les beneficia de forma directa;
- ✓ Algo revelador en el análisis comparativo entre cinco entidades, es que en los rubros analizados el estado de México aparece en último lugar, lo que indica que —independientemente del funcionamiento del sistema educativo— los padres de familia han disminuido significativamente su imagen favorable respecto a la calidad de la educación básica;
- ✓ Los padres de alumnos mexiquenses valoran más la preparación de los maestros de las escuelas en que estudian sus hijos y la motivación y aprovechamiento que tienen sus hijos, respecto a los programas educativos y la gestión del director; ello permitiría suponer que consideran con mucho

mayor efecto en la crisis o problemas de eficiencia del sistema la cuestión de los programas existentes y la gestión del director.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que aún cuando el Estado juega un papel importante en la provisión del servicio educativo en México, los padres de familia desempeñan un papel definitivo en la decisión de enviar a sus hijos a la escuela y de cuánto deben permanecer en ella. Estas decisiones las toman —entre otros elementos— en función de las percepciones que tienen tanto del sistema educativo en general y como de cada escuela en particular.

- *El caso particular del estado de México, percepción del proceso educativo en la actualidad*

Con el fin de analizar las percepciones de los padres de familia en el estado de México respecto al funcionamiento y calidad del proceso educativo, se seleccionaron tres dimensiones: a) nivel educativo al que está adscrito el hijo; b) ámbito urbano o rural de la escuela; y, c) condición socioeconómica de la familia.

La encuesta a padres de familia se aplicó solamente a aquellos que, al momento del levantamiento, contaban con hijos inscritos en algún nivel de educación básica (preescolar, primaria o secundaria); posteriormente se les solicitó —en caso de tener más de un hijo inscrito en educación básica— que seleccionaran a uno de ellos y que en función de él contestaran el cuestionario.¹⁸

El ámbito urbano o rural se determinó en función de la metodología censal; es decir, las localidades con menos de 2,500 habitantes se consideraron rurales y las de más de 2,500 se clasificaron como urbanas. La condición socioeconómica de la familia o el hogar se determinó a partir de la sencilla pregunta sobre el número de focos existentes en la casa y la respuesta de se clasificó en términos de salarios mínimos (véase cuadro 4.26).

¹⁸ Para mayores especificaciones en torno a la aplicación de la encuesta a padres de familia, véase la sección 6.2.1 del sexto capítulo de este trabajo. De igual forma, la cédula de encuesta aplicada se encuentra en formato pdf en el disco compacto anexo.

Cuadro 4.26
Definición de los estratos socioeconómicos
Encuesta a padres de familia

Nivel	Salarios mínimos	Estrato
Menos de 5 focos	Menos de 5	Marginado
De 6 a 10 focos	De 5 a 2	Bajo
De 11 a 15 focos	De 2 a 3	Medio bajo
De 16 a 20 focos	De 3 a 5	Medio
Más de 20 focos	Más de 5	Medio alto y Alto

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a padres de familia.

Resultados

Generalmente, en las evaluaciones del sistema educativo se valoran los procesos e insumos entre otros elementos, pero en los últimos años los diagnósticos y los modelos educativos buscan centrarse en los resultados, es decir, en el logro de los objetivos pretendidos. En este sentido, los rubros más importantes serían el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos, así como las calificaciones y la utilidad de lo aprendido.

En función de los resultados derivados de la aplicación de la encuesta a padres de familia en el estado de México, la valoración más alta se registró en el rubro de ‘utilidad de lo aprendido’; lo que significa que —independientemente del nivel en que se estudia, del lugar de residencia o del nivel socioeconómico— la percepción de que lo que se aprende en la escuela es útil no es puesta en duda por los padres de familia. Asimismo la calificación más baja según el nivel de estudios, el lugar de residencia o la posición económica, se registró en el aprovechamiento y aprendizajes de los hijos; aunque no debemos olvidar que mantiene un índice de satisfacción alto y que sólo comparativamente con los otros rubros de la dimensión de resultados es que aparece con la calificación más baja. Respecto a los resultados educativos, el índice de satisfacción se encuentra asociado claramente con el nivel educativo que estudian los hijos: el nivel más alto se obtiene en los padres que tenían hijos en preescolar, seguido por el nivel de primaria y en último lugar se encuentra la secundaria. Por su parte, el índice de satisfacción fue mayor en el medio urbano que en rural y la percepción sobre los resultados también se encuentra asociada a la posición socioeconómica de la familia, a mejores condiciones salariales mayor satisfacción (véase cuadro 4.27).

Cuadro 4.27
Concentrado de resultados de la encuesta a padres de familia, estado de México

	Opinión sobre...	Preescolar	Primaria	Secundaria	Urbano	Rural	E	D	C	C+	A/B
Aprovechamiento	Aprendizaje y aprovechamiento de su hijo	78.4	74.2	72.9	75.1	72.4	72.9	75.5	79.2	80.4	79.2
	Motivación e interés que observa en su hijo	78.5	74.7	74.8	75.4	74.6	74.4	75.6	77.2	80.4	85.4
	Satisfacción con la escuela de su hijo	86.4	78.5	76.8	80.7	75.2	78.1	80.9	81.8	78.3	91.0
	Calificaciones promedio de su hijo	87.7	87.4	86.9	87.6	87.1	88.4	86.1	86.4	84.6	88.0
	Utilidad de lo aprendido	91.9	93.3	91.8	92.9	93.1	93.4	92.1	92.8	94.1	94.5
Docentes	Preparación de los maestros	31.8	74.5	72.0	74.1	72.3	73.3	73.8	75.3	76.9	77.1
	Actitud y educación de los maestros	78.7	72.3	73.1	73.5	72.0	73.1	72.8	73.0	76.9	81.2
	Disciplina de los maestros	79.5	73.3	73.0	74.1	73.5	73.8	73.4	75.9	75.9	81.3
	Puntualidad y asistencia de los maestros	79.3	72.7	73.8	73.6	73.7	73.4	73.4	75.8	76.8	83.8
	Comunicación de los maestros con los alumnos	79.2	71.8	71.8	72.5	72.9	72.7	71.8	74.7	74.0	81.2
	Comunicación maestros y directivos con padres	76.4	70.5	68.4	70.7	70.5	70.4	70.8	71.0	74.1	70.8
	Exigencia de los maestros	78.8	73.4	75.4	74.5	74.6	74.1	74.6	76.1	75.9	79.2
	Entrega de informes sobre su hijo	75.5	73.1	74.1	73.9	73.3	73.3	73.9	75.3	78.6	83.3
Valores	Promoción de valores cívicos y democráticos	72.7	68.9	68.4	70.4	65.7	68.5	69.2	72.1	77.7	79.6
	Enseñanza de valores morales	75.0	69.3	68.8	71.2	66.3	69.6	69.7	71.0	70.5	77.3
	Actividades sociales y comunitarias	68.6	64.5	66.4	66.2	63.8	65.2	65.6	66.9	69.6	65.9
Gestión	Programas educativos	74.0	68.9	68.1	71.0	63.7	68.7	68.3	70.9	76.9	72.7
	Libros de texto	77.6	77.9	75.2	76.8	78.5	77.8	76.1	77.6	85.7	77.3
	Organización y administración de la escuela	71.0	68.0	68.3	68.2	68.9	68.3	67.5	72.7	74.1	68.2
	Manejo y administración de la escuela	68.9	66.1	66.2	66.5	66.2	66.4	66.1	68.1	67.6	70.6
	Respecto al director	75.6	69.5	68.6	70.3	68.6	69.7	68.8	74.1	76.9	75.0
	Respecto al supervisor	68.8	65.4	64.4	65.9	65.3	64.9	66.3	65.8	73.6	71.2
	Respecto al maestro	79.9	74.1	71.6	74.2	74.2	74.5	73.5	74.7	76.8	77.1
	Respecto al alumno	79.9	74.1	71.6	74.2	74.2	74.5	73.5	74.7	76.8	77.1
Cambios	De acuerdo con los cambios en los métodos educativos	84.7	87.6	86.8	87.0	88.9	86.7	87.6	84.2	88.9	100.0
	De acuerdo con los cambios en el material educativo	82.3	83.8	88.5	84.7	83.5	83.7	85.7	80.7	88.0	90.9
	De acuerdo con los cambios en los libros de texto	82.3	85.3	83.5	84.7	84.6	82.8	86.9	86.5	92.6	90.9
	Cambios en la preparación de los maestros	86.6	84.8	86.5	85.9	84.7	84.9	86.1	90.9	81.0	81.8
	Cambios en las ceremonias escolares	78.4	79.7	81.8	80.8	78.8	80.3	80.2	81.6	74.0	77.3
	Cambios en las prácticas escolares	75.7	80.2	77.6	79.6	78.1	80.2	77.9	76.4	80.0	77.8
	Cambios en la administración de la escuela	70.2	73.8	76.5	74.8	73.3	74.5	75.2	74.0	61.5	54.5
Adecua- ción	Adecuación a la región y localidad	62.3	68.4	67.3	66.9	71.1	69.3	68.9	55.7	52.3	55.6
	Adecuación a los requerimientos de trabajo y empleo	51.3	63.3	58.5	58.6	64.5	61.7	63.3	49.3	37.5	50.0
Infraestructura	Estado físico de la escuela	73.0	67.6	69.4	69.4	66.4	67.8	69.1	73.0	68.8	62.5
	Estado de bancas, pupitres y pizarrones	71.6	64.9	65.3	65.9	64.7	65.0	65.6	69.6	64.3	70.8
	Suficiencia y limpieza de sanitarios	72.8	61.0	63.8	63.4	61.9	63.8	60.3	68.9	63.8	79.2
	Suficiencia de aulas	73.9	69.9	71.9	71.3	69.5	70.9	69.7	73.9	75.9	81.2
	Suficiencia de laboratorios y biblioteca	53.4	50.2	59.5	53.6	52.3	51.1	55.1	61.1	59.8	47.7
	Suficiencia de canchas y áreas de recreo	63.3	64.0	66.0	64.4	64.2	64.6	64.1	62.2	71.4	58.3
	Suficiencia de maestros	75.0	74.3	74.2	74.5	72.8	73.4	74.5	75.1	77.7	81.3

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a padres de familia.

Los estratos medio alto y alto tienen las calificaciones más altas, y obedece a que son precisamente estos grupos los que están en posibilidad de insertar a sus hijos en una escuela pública que consideran de más calidad, o bien en una privada que generalmente consideran mejor. En los grupos con menores posibilidades económicas la valoración también es positiva, esto quizá se explique dada la escasa tradición de los padres de familia de opinar en torno al proceso educativo. Lo anterior se confirma con las opiniones que se recogieron durante la aplicación de grupos de discusión con padres de familia (véase cuadro 4.27).

Docentes

Cuando se identifican las valoraciones otorgadas al rubro de comunicación —en el cual se encuentran tópicos tales como la preparación de los maestros y la comunicación que éstos mantienen con los padres, así como su puntualidad, disciplina, exigencia, entre otros— se observa, en general, una valoración más baja que la asignada por los padres a los resultados educativos, encontrando mucho menores diferencias (o distancias no significativas) según el nivel educativo que estudian los hijos, el lugar de residencia (urbano o rural) y la posición socioeconómica de la familia.

Todas las valoraciones se ubican en índices de satisfacción entre 70 y 80 puntos, únicamente salen de este rango dos aspectos: la calificación en extremo crítica respecto a la preparación de los maestros de preescolar y la calificación respecto a la comunicación entre maestros y padres de familia en la secundaria que estuvieron —en ambos casos— debajo de los 70 puntos (véase cuadro 4.27).

Por su parte, las calificaciones que rebasaron los 80 puntos correspondieron —en todos los casos— a los padres ubicados en los estratos socioeconómicos medio alto y alto, lo anterior podría ser explicado como reflejo de la satisfacción que perciben acerca de los procesos de comunicación con los maestros y autoridades de las escuelas en que estudian sus hijos.

Gestión

En general, los padres de familia perciben la gestión escolar como un ámbito problemático; en ello, la valoración de los actores que intervienen en el proceso educativo es definitiva. Por nivel educativo, por lugar de residencia y por condición

socioeconómica hay total claridad y acuerdo sobre la calificación otorgada a los maestros, directores y supervisores.

Los supervisores son los que reciben la calificación más baja, seguidos por los directores y luego los maestros. El mantenimiento de este orden es significativo ya que, como se ha manifestado, el padre de familia está de acuerdo con el agente educativo directo y responsable de la educación de su hijo: el maestro, pero su opinión respecto a los directores o supervisores es generalmente desfavorable (véase cuadro 4.27). Esto se refleja en la opinión que manifiestan los padres tanto de la organización, manejo y administración de la escuela donde estudian sus hijos.

Valores

La enseñanza y transmisión de valores morales, las actividades sociales y comunitarias recibidas y la promoción de los valores cívicos y democráticos reciben una calificación sumamente baja. El índice de satisfacción alcanzado en este ámbito se encuentra alrededor de los 65 puntos (véase cuadro 4.27).

En este rubro, se preguntó la opinión de los padres de familia en torno a la promoción de valores cívicos y democráticos, la enseñanza de valores morales y el impulso de actividades sociales y comunitarias. En el ámbito urbano se observa una mayor satisfacción respecto al rural, lo mismo que en el caso de preescolar frente a primaria o secundaria, mas las diferencias no son significativas.

Cambios

Los cambios desarrollados en el sistema educativo van asociados a todo proceso. Lo importante de su presencia es, primero, que los padres se den cuenta de dichos cambios; y, en segundo, que perciban las modificaciones que contribuyen al logro de los objetivos fijados.

Los padres de familia encuestados en el estado de México tienen una alta valoración de los cambios en los métodos educativos y del material didáctico, las modificaciones a los libros de texto y la preparación de los maestros. En general, declaran estar de acuerdo con estos procesos.

El índice de satisfacción en estos tres rubros, en todos los casos, es superior a 80 puntos. Es constante la mayor valoración del cambio en el medio urbano, aunque la diferencia respecto al medio rural es pequeña (véase cuadro 4.27).

El índice de satisfacción en el estrato medio bajo es el más bajo respecto a los cambios en los métodos educativos y en el material didáctico. Por ejemplo, en el estrato marginado, el índice de satisfacción respecto a los cambios en el material didáctico es de 83.7 y sube a 85.7 puntos en el estrato bajo, pero desciende a 80 puntos en el medio bajo para volver a ascender a 88 y 90.9 puntos en el medio, medio alto y alto respectivamente (véase cuadro 4.27).

Pertinencia

Como se comentó anteriormente, la valoración más alta respecto a la utilidad de los conocimientos recibidos se registró entre los padres con hijos en primaria, del medio rural y del estrato medio de ingresos: los padres que tenían a sus hijos en primaria alcanzaron un índice de satisfacción de 93.3 en torno a la utilidad de los conocimientos, de 93.1 en los padres que residían en el medio rural y de 94.1 en el estrato medio.

Paradójicamente, el índice de satisfacción otorgado a la pregunta acerca de la adecuación a los requerimientos de trabajo y empleo sea el tópico con la más baja valoración, aún más baja que la percepción respecto al supervisor escolar. En primaria el ís es de 63.3 y baja significativamente a 58.5 en secundaria. En el medio urbano se percibe por parte de los padres una falta de adecuación mayor que en el medio rural ya que el ís fue de 59.6 y 64.5 respectivamente. Asimismo, en los estratos marginado, bajo, medio bajo, medio y medio alto el ís fue de 61.7, 63.3, 49.3, 37.5 y 50.0 respectivamente (véase cuadro 4.27).

Aunado a ello, los padres también perciben una falta de adecuación de los conocimientos adquiridos con las necesidades de la región y localidad en la que se imparte la educación.

Infraestructura

La infraestructura educativa es una necesidad que emerge de forma clara en la encuesta aplicada a padres de familia. La primera carencia que se aprecia es en laboratorios y bibliotecas, así lo manifiestan con toda claridad los padres. En primaria perciben mayor

carencia al tener un índice de satisfacción de 50.2, mientras en la secundaria es de 59.5. En el medio rural las carencias de infraestructura son percibidas en mayor medida que en el urbano y ello también se asocia con la posición económica: en la medida en que se eleva el estrato socioeconómico, los índices de satisfacción en laboratorios y bibliotecas son mayores (véase cuadro 4.27).

El otro rubro que sobresale como una carencia significativa es la suficiencia y limpieza de los sanitarios.

De esta forma podemos concluir que, respecto a la percepción de la calidad educativa en los padres de familia del estado de México:

- ✓ Se encuentra una alta satisfacción con el sistema educativo mexiquense, la mayor parte de los padres de familia están muy satisfechos o satisfechos con las escuelas de sus hijos;
- ✓ Los padres de familia se encuentran satisfechos con los maestros, con su preparación, puntualidad, disciplina; aunque también perciben que podrían mejorar las formas de comunicación con ellos. Valoración que no corresponde a la obtenida por los supervisores de escuela y directores, con los cuales los padres muestran uno de los niveles de satisfacción más bajos;
- ✓ Hay acuerdo generalizado con los cambios realizados a los materiales didácticos, los programas educativos, entre otros;
- ✓ Los inmuebles y la infraestructura educativa —desde la perspectiva de los padres— deja mucho que desear, emerge la percepción sobre la insuficiencia de laboratorios, bibliotecas, aulas, canchas deportivas, entre otros;
- ✓ El nivel socioeconómico se encuentra fuertemente asociado al nivel de satisfacción de los padres. A mayor nivel de bienestar mayor nivel de satisfacción. No se encuentra prácticamente diferencia en la evaluación entre los tres primeros estratos —marginado, bajo y medio bajo—, pero sí se distingue la valoración de forma clara entre estos tres estratos y el medio y medio alto.

Percepción de los cambios en los últimos años

Por último, exploraremos la percepción que tienen los padres de familia respecto a algunos cambios ocurridos durante los seis años previos al levantamiento de la encuesta

en el año 2000. Lo anterior resulta de primera importancia, sobre todo si lo que interesa es identificar la forma en que los cambios derivados de ANMEB han permitido entre los padres de familia una mayor credibilidad y confianza en el sistema educativo mexicano.

Es importante conocer cómo se valora o percibe el aprovechamiento, la gestión, la formación de los maestros, la disciplina, la suficiencia de aulas, canchas deportivas y laboratorios; pero es aún más importante conocer las variaciones que —en los últimos años— han tenido las percepciones de los padres sobre estos rubros. Al identificar las percepciones sobre el comportamiento del cambio en los últimos seis años se muestra, de manera inmediata, una modificación en las valoraciones.

Respecto a las modificaciones en el *interés y motivación de los hijos* en la escuela, prácticamente dos de cada diez entrevistados consideraban que no percibían cambio alguno en la motivación (18%). Este segmento, aunado al contingente que consideraba que había mejorado poco (15.3%), muestra una percepción poco favorable en torno al cambio. Es decir, una de cada tres personas considera que no ha habido cambio significativo en los últimos años, o que éste ha sido poco perceptible (35.1%). En este sentido, cabe mencionar que el 33.5% reconocieron percibir que había ‘mejorado algo’, pero no lo suficiente como para considerar que había ‘mejorado mucho’, consideración que sí aceptó el 31.2% de los padres de familia encuestados (véase cuadro 4.28).

Cuadro 4.28
Percepción de los padres respecto a los cambios en el sistema educativo en los últimos años

Cuál es la opinión de la escuela de su hijo respecto a los cambios que ha visto en los últimos seis años en...	Mejorado mucho	Mejorado algo	Mejorado poco	Sigue igual	Empeorado poco	Empeorado algo	Empeorado mucho
Motivación e interés de su hijo	31.20%	33.50%	15.30%	18.00%	1.60%	-	0.20%
Aprendizaje y aprovechamiento	31.60%	35.00%	14.90%	16.40%	1.70%	0.20%	0.20%
Programas educativos	29.90%	33.00%	16.40%	19.00%	1.10%	0.30%	0.30%
Director	24.80%	30.90%	16.20%	25.00%	1.70%	0.60%	0.70%

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a padres de familia.

La percepción respecto a las modificaciones percibidas en el *aprendizaje y aprovechamiento* es un poco más favorable, confirmando la idea de que, en general, los padres de familia valoran positivamente la escuela en que estudia su hijo. Ocho de cada diez padres incluidos en la muestra perciben que el aprendizaje y aprovechamiento ha mejorado —ya sea poco, algo o mucho—; aunque, desde otra perspectiva, puede decirse

también que 33.4% de los padres de familia encuestados consideró que no había podido percibir mejoría alguna. En algunos casos percibieron retrocesos o, cuando percibieron que mejoraron, consideraron que lo habían hecho poco (véase cuadro 4.28).

Estas percepciones parecieran contraponerse a la idea, continuamente manifestada: sobre las deficiencias del proceso educativo. Los padres de familia, en general, están de acuerdo con la escuela de sus hijos y valoran a sus maestros y los conocimientos recibidos. Respecto a la percepción de los programas de estudio, ocho de cada diez padres de familia consideran que dichos programas han mejorado, prácticamente dos de cada diez (19%) perciben que siguen igual, mientras que únicamente dos de cada cien piensan que el proceso educativo presenta un retroceso, al declarar que consideraban que habían empeorado poco, algo o mucho. El saldo positivo, en términos generales, difícilmente puede ser puesto en duda (véase cuadro 4.28).

Como es conocido, la valoración que se tiene por parte del director es central en la percepción de la escuela. En este sentido, cabe destacar que particularmente en este rubro descende la valoración: uno de cada cuatro entrevistados considera que no ha habido cambios en la actitud, comportamiento y gestión del director de la escuela en la que estudian sus hijos. Asimismo, tres por ciento considera que el cambio es negativo; es decir, que ha empeorado poco, algo o mucho la gestión.

En el polo opuesto, uno de cada cuatro entrevistados, consideran un mejoramiento sustantivo en el desempeño de los directivos. Mas si se toma en cuenta a aquellos que consideran que el mejoramiento ha sido poco, que no ha habido, o que definitivamente la gestión ha tenido un empeoramiento, entonces la percepción sobre el cambio positivo podría ser significativamente cuestionada (véase cuadro 4.28). La percepción más desfavorable respecto a los cambios percibidos en la gestión del director es consistente con la pregunta cuando se pidió que se valorara al director y resultó la valoración más baja respecto a otros participantes en el proceso.

4.4 Reflexiones generales sobre la calidad educativa y las formas de analizarla

No es común que se evalúen y se utilicen los resultados del aprendizaje de los alumnos como un indicador básico de calidad. *La evaluación de los aprendizajes ha sido*

exclusividad y privilegio del profesor. Ante la ausencia de políticas claras de evaluación, resulta difícil confiar en ellas, ya que las calificaciones oficiales no representan un criterio ‘objetivo’ del nivel de conocimientos adquiridos. Entre funcionarios e investigadores educativos es conocido que, con cierta frecuencia, la SEP realiza evaluaciones directas para verificar el valor de las calificaciones de maestros, pero esos resultados no se suelen dar a conocer.

Aunque hay evidencia informal de la pobreza del aprendizaje con que egresan los estudiantes de los distintos niveles educativos, los estudios que exploran este tema de manera formal confirman la sospecha nacional de que los estudiantes poseen niveles informativos extremadamente bajos. Más aún, existe evidencia de que también los profesionistas e incluso los posgraduados mexicanos desconocen aspectos básicos del conocimiento adquirido durante su recorrido escolar, lo que hace más dramático el asunto de la calidad del sistema educativo mexicano. La baja calidad del sistema educativo mexicano se torna un asunto más complejo al reconocer que los programas compensatorios no han dado los resultados esperados:

- ✓ No se ha logrado disminuir la desigualdad en los indicadores entre entidades donde los programas han operado masivamente.
- ✓ No ha mejorado la operación de las escuelas, aunque a veces se han observado resultados favorables de algunos componentes, especialmente del incentivo al arraigo al maestro.
- ✓ Las investigaciones no muestran una mejoría significativa en los niveles de aprendizaje.
- ✓ No se han abatido de manera excepcional los índices de deserción y reprobación.

No tener acceso a la educación preescolar, el ingreso tardío a la educación primaria, la repetición de algún grado, la baja escolaridad de los padres y la realización de alguna actividad laboral complementaria del alumno para la manutención del hogar; son elementos que, en conjunto, influyen de manera negativa en el aprovechamiento escolar. La influencia de la educación preescolar ha podido apreciarse incluso hasta sexto grado de primaria, donde los alumnos con estos antecedentes tradicionalmente

han mostrado mejores niveles de aprovechamiento que los alumnos que carecen de esa formación previa.

El problema de la calidad ha entrado en el primer plano de la agenda educativa internacional, el artículo cuarto de la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien* establece:

Que el incremento de las posibilidades de educación se traduzca en un desarrollo genuino del individuo y de la sociedad depende en definitiva de que los individuos aprendan verdaderamente como resultado de esas posibilidades, esto es, de que verdaderamente adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores. En consecuencia, la educación básica debe centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención al hecho de matricularse, de participar de forma continuada en los programas de instrucción y de obtener el certificado final. De ahí que sea necesario determinar niveles aceptables de adquisición de conocimientos mediante el aprendizaje en los planes de educación y aplicar sistemas mejorados de evaluación de los resultados (Declaración sobre Educación para Todos, 1990).

El concepto de calidad ha pasado al primer plano de la agenda educativa y cobra mayor atención por parte de los actores políticos, sociales y económicos. De la misma manera que la utopía de la universalización de la escuela primaria de fines del siglo XIX fue la base sobre la que se construyeron los sistemas educativos de la región, a lo largo del siglo veinte parecen haberse dado las condiciones para el surgimiento de una nueva utopía: la de brindar una educación de calidad en condiciones de equidad (Toranzos, 1996).

A lo largo de los últimos veinte años, hemos sido testigos de un desplazamiento en el discurso educativo que sustituye la idea de universalización por la de calidad, al punto de establecerla como principio político, normativo y ético de la educación; y aunque en estricto no se trata de la emergencia de una nueva terminología en el discurso educativo, su significado sí lo es. La diferencia radica en el lugar articulador que se le otorga a la calidad en los discursos actuales —tanto locales como internacionales— en tanto parámetro valorativo para caracterizar las condiciones de funcionamiento de la enseñanza básica y en la definición de principios y orientaciones de la misma (Granja, 1997).

Perseguir una educación de calidad no es de ningún modo un objetivo inútil, mas en su búsqueda es preciso tener en cuenta que su noción se asocia a una gama de referentes que van desde la pertinencia de la oferta, hasta la atención diferencial de la

demanda, pasando por la relevancia de los contenidos y los procedimientos y agentes mediante los cuales se realiza. Para conocer la calidad bajo la cual opera actualmente el sistema educativo mexicano se han instrumentado una miríada de propuestas que buscan evaluar su pertinencia y desempeño; aunque ninguna de ellas ha generado consensos, las desconfianzas provienen de diversas fuentes: algunas son criticadas por ser impulsadas por organismos multilaterales que no tienen en cuenta el contexto del país, otras son invalidadas porque los criterios de análisis no son lo suficientemente exhaustivos o porque no ‘reflejan’ de forma clara la realidad; algunas otras evaluaciones, por el contrario, ni siquiera dan a conocer sus resultados, alegando desde confidencialidad hasta tratar de evitar malestares y pugnas entre grupos interesados, particularmente el magisterio, el sindicato y las autoridades educativas. Lo cierto es que mientras el eje articulador de la política educativa siga siendo la calidad educativa, y a su alrededor no se generen mínimos puntos de consenso, será poco probable avanzar en los objetivos propuestos.

La calidad educativa, al igual que sucede con la idea de descentralización, no es un punto de llegada. En su definición se advierten múltiples lecturas acerca de las cuales es preciso trazar un mapa que permita transitar por los sentidos que se le otorgan, en función de los proyectos con los que se concatena. Las distintas evaluaciones que se puedan hacer en torno a la calidad educativa no son más que propuestas de lectura, cada una de ellas subyace de una forma particular de contener la idea de descentralización, donde se priorizan ciertos universos al tiempo que otros quedan, de forma irremediable, excluidos.

La calidad —y la evaluación de sus resultados— como objetivo de la reforma educativa permite escudriñar las diversas lecturas que posibilita la descentralización desde el gobierno federal y las agencias internacionales, los más interesados en contar con este tipo de resultados como base de la definición de políticas. Otras son las interpretaciones que se advierten cuando, quien recorre este laberinto no son los interesados en conocer el impacto macro de un proyecto social, sino los actores sociales involucrados en el proceso (ámbito micro). Es esta dimensión que se analiza en siguiente capítulo, con la intención explícita de reflexionar la constitución de lo social a partir de la dimensión individual.

5

La descentralización de la educación básica, la mirada de los actores

... O es que nadie puede entender a nadie: cada mirlo cree haber puesto en el silbido un significado que le es fundamental, pero que sólo él entiende; el otro le replica algo que no tiene ninguna relación con lo que el primero ha dicho; es un diálogo entre sordos, una conversación sin pies ni cabeza. Pero los diálogos humanos ¿son acaso distintos?

Palomar,
Italo Calvino (1983: 35)

En este capítulo el interrogante general que guía el análisis es conocer la forma en que los actores sociales asumen o ‘traducen’ un proyecto social —como la descentralización educativa— en el ámbito individual. Por ello, su objetivo central es ofrecer una mirada a las múltiples interpretaciones que subyacen de la descentralización educativa. El interés radica en conocer la forma en que este proceso es interpretado por los diferentes actores sociales involucrados en el proceso.

Si se asume la imposibilidad de un significado ligado de forma irremediable a un significante, entonces más que definiciones de la descentralización lo que es preciso construir es una cartografía de sus múltiples interpretaciones. Dicha cartografía permite poner en perspectiva las formas de asumir un proyecto social como éste, aquellas posturas interesadas por la dimensión macro elaborarán evaluaciones, tendencias generales, promedios globales. Las lecturas interesadas por el ámbito micro, buscarán las especificidades que emergen de la dimensión individual, donde las evaluaciones generales poco tienen que decir y, en cambio, es el propio decir de los actores el que conforman nuevos rizomas dentro del laberinto.

Preguntar por la manera en que los actores sociales perciben el proceso de descentralización educativa y cómo lo advierten en su ámbito individual (en su vida cotidiana y en sus rutinas) implica interrogar por los múltiples significados que le otorgan a un proyecto social que afecta el mundo de vida compartido por una comunidad. Ello implica descifrar significados sociales que si bien son referidos de forma individual, son compartidos por la comunidad a la que pertenece quien los emite.

He recurrido a una estrategia de análisis de corte cualitativo —los grupos de discusión— con la intención de indagar, en las propias formaciones discursivas recreadas por los actores sociales sometidos a una situación conversacional, sus percepciones en torno al proceso de descentralización. De esta forma, se analizan los discursos emitidos por alumnos, padres de familia, profesores frente a grupo, directores de educación básica y de educación normal, supervisores y personal de apoyo técnico pedagógico con la finalidad de advertir la forma en que cada uno de ellos —desde su percepción individual— asume el proceso de descentralización educativa, cómo lo significan y cómo lo traducen o constituyen en dimensión de lo social.

Dado que el decir de los actores en torno al proceso de descentralización educativa es registrado a partir de una estrategia analítica que privilegia la interacción entre individuos pertenecientes —en la medida de lo posible— a la misma comunidad de pensamiento; lo que se obtiene no son sólo percepciones individuales, sino también *percepciones compartidas por el grupo de participantes*. Ello implica que la interpretación en torno a las percepciones de los actores supone, al menos, dos perspectivas simultáneas: por un lado la forma en que los miembros de un grupo se

perciben a sí mismos ante el proceso de descentralización educativa y, también, la forma en que perciben a ‘los otros’ actores sociales en el mismo proceso.

Este ejercicio se realiza con la plena conciencia de que acercarse a todas las formas existentes de interpretación de un proceso como la descentralización educativa no se agota con el recuento aquí presentado. Por el contrario, es muy probable que en las escuelas –y aun fuera de ellas– se puedan encontrar otras formas de asumir el proceso de descentralización. En otras palabras, el ejercicio que se ofrece en este capítulo puede resultar útil para conocer algunas formas en que se asume –en el ámbito individual y colectivo– un proyecto social como la descentralización educativa, pero de ninguna manera se espera que, a partir de este ejercicio, se expliquen todas y cada una de las interpretaciones existentes al respecto.

5.1 La constitución de lo social desde la dimensión individual

Al concatenar los proyectos sociales a los individuales se advierten los mayores retos. La idea que motiva a hacer esta exploración radica en detectar cómo ha incidido la descentralización –o comienza a incidir– en las formas de inserción y articulación social en el ámbito individual. Es decir, si acaso es posible identificar una tendencia al fortalecimiento –o debilitamiento– de las configuraciones sociales en el ámbito individual que tenga alguna relación con las políticas de descentralización, en este caso, del sector educativo.

Esta búsqueda se fundamenta en que la descentralización se lleva a cabo bajo el supuesto de los logros que genera tanto en la mejoría de la provisión y calidad de los servicios de carácter social (aspecto analizado en el capítulo 4), como en el acercamiento al ámbito local y a los actores individuales. El impulso que reciben las estrategias de descentralización corren paralelas a la promesa de un fortalecimiento de la sociedad civil, de un incremento en las prácticas participativas y del concomitante avance en la democratización.¹

¹ La brecha que existe entre la difusión de prácticas participativas y el incremento de la democracia es amplia, al respecto cabe señalar que, a decir de Restrepo (2001b), ninguna de las dos pueden abolir las desigualdades sociales. El eslabón más importante para el fortalecimiento democrático parece quedarle continúa...

Sin embargo, analizar en qué medida la descentralización ha logrado contribuir o no a cumplir tan grandes anhelos, no se puede abordar únicamente desde el sector público, en el ámbito de las reformas macro y de las tendencias generales. La descentralización no es sólo un proceso de división de responsabilidades hacia entes regionales o locales, ni es sólo una estrategia que coadyuva al proceso de democratización: se enfrenta al reto de cristalizar todo eso —y más— al mismo tiempo y que ello pueda ser advertido y asumido desde las rutinas y hábitos de quienes trabajan para el sector y en la vida cotidiana de los individuos que directa o indirectamente tienen nexos con la educación básica.

Para analizar el proceso de descentralización educativa en México desde la perspectiva analítica que aquí se ha propuesto, es preciso tener en cuenta dos elementos fundamentales: *a)* el reconocimiento de la irreductibilidad del significado al significante, lo cual implica que no es posible suponer la existencia de una definición única del proceso de descentralización; y, *b)* que cada actor social involucrado estilizará su propia significación del proceso de descentralización educativa y ello incidirá en su práctica cotidiana. Se busca esclarecer los mecanismos que llevan a los actores sociales no sólo a definir de una forma particular —y no de otra— al proceso de descentralización, sino, además, cómo ello influye en su práctica cotidiana.

Esta exploración parte del supuesto de que en la descentralización educativa están involucrados diferentes actores sociales, cada uno de ellos estiliza su propio *logocentrismo* en torno a la idea de descentralización y constituyen procesos de significación específicos. De modo que, si la idea de la fragmentación de sentidos en torno al concepto ‘descentralización’ es entendida como un laberinto de significaciones, la dimensión por la cual opten los actores sociales para interpretarla y actuar en consecuencia, se podrá entender como los recorridos de los actores sociales en el laberinto de la descentralización.

El problema se complica cuando es preciso definir qué entendemos —por ejemplo— por ‘mayor representación social’ o ‘delegación de responsabilidades’. La respuesta estará en función de quién se plantea la pregunta y desde qué perspectiva —

grande a las expectativas más optimistas acerca de la democracia participativa, cuya vocación no es resolver el profundo precipicio entre democracia e igualdad.

no sólo analítica, sino de pensamiento— trata de darle una respuesta. Lo que desde la perspectiva de las instituciones multilaterales o desde el planteamiento gubernamental podría ser lo emblemático del ‘acercamiento a los actores sociales’ quizá para un analista de lo social sea una mera estrategia demagógica o, por el contrario, una argucia para ocultar que detrás de toda búsqueda de representación hay una crisis de legitimidad.

Lo más probable será que aquello que hace actuar al colectivo a favor de —por ejemplo— un ‘mayor acercamiento’ no sólo tenga que ver con el papel que ellos desempeñan, sino también con el papel que juegan quienes están interesados en ‘acercarse’ y, sobre todo, de la relación que logre establecerse entre ambos. Si esto es así, las taxonomías representacionales, al igual que las demás, se sitúan en el ámbito de lo indecible; de tal suerte que sobre ello no es posible decir nada, lo único que podemos tener son múltiples interpretaciones. Ni el decir de los analistas más expertos en el tema, ni el de los políticos más interesados y mucho menos el de los mismos actores podría ser calificado de más o de menos cercano a ‘la realidad’, más aún cuando la postura desde la que se desarrolla este análisis es la pérdida de ‘sentido’ de las definiciones unívocas.

Con la intención de conocer la manera en que la gente percibe o no los efectos de la descentralización educativa en su vida cotidiana, a continuación presento los resultados de la aplicación de diversos grupos de discusión entre distintos actores involucrados en el proceso educativo. Se reconoce con ello la importancia de la participación del sujeto en la construcción del conocimiento, postura que se ubica frente a aquellas que postulan al sujeto cognoscente como el encargado de recoger —de manera pasiva— los datos que se supone corresponden a hechos observables.²

Los grupos de discusión se desarrollaron con cinco tipos’ de actores sociales vinculados a la estructura académico-administrativa del sector: profesores frente a grupo, directores de educación básica, directores de escuelas normales, supervisores de

² Con esto se busca ubicar la discusión sobre la construcción del dato —cuantitativo y cualitativo— en un plano epistemológico, con un particular énfasis en el problema de la construcción-correspondencia, frente a aquellas posturas que lo han reducido a su vertiente eminentemente técnica, que advierte el problema como una mera correspondencia entre precisión-exactitud (Aguado y Rogel, 2002). Asimismo, al reconocer la importancia del papel del sujeto en el proceso de construcción del dato, se busca subrayar la necesidad de mantener una constante vigilancia epistemológica en todo proceso de investigación.

educación básica y personal de apoyo técnico-pedagógico. Asimismo, se desarrollaron dos grupos de discusión con padres de familia y otros dos con alumnos que, si bien no forman parte de la estructura académico-administrativa del sector, se vinculan estrechamente con el proceso. Reconozco que pese a la gran diversidad de opiniones que pueden desprenderse de entre ellos, existen muchos otros ‘actores’ que no fueron considerados en este análisis, como por ejemplo: dirigentes, agremiados y disidentes sindicales, autoridades educativas, autoridades federales, estatales y municipales de otros sectores relacionados con la educación, personal administrativo de los planteles entre muchos otros. También asumo la imposibilidad de adscribir a una persona a un solo ‘tipo’ de actor social, tal es el caso de los profesores que son padres de familia, o a los supervisores que han sido directores o que son, al mismo tiempo, docentes frente a grupo.

Los grupos de discusión constituyeron una estrategia de análisis que permitió un acercamiento a los procesos de significación de ciertos individuos –que forman parte de una comunidad de habla– en torno al proceso de descentralización educativa; sin embargo, sólo fue posible incorporar ciertos universos en el análisis, quedado fuera muchos otros de forma irremediable.³

5.2 La constitución de las formaciones discursivas de los actores sociales

El objetivo de esta sección es presentar una breve caracterización de cada uno de los grupos de discusión desarrollados, esto con la finalidad de ubicar la ‘situación de discurso’ en medio de la cual se generaron las formaciones discursivas emitidas por los participantes en las sesiones.

Para la realización de esta estrategia se organiza una reunión con un grupo de personas (generalmente entre cinco y ocho) que comparten un perfil previamente definido, los participantes se eligen al azar y se entrevistan de forma colectiva. La

³ La forma específica en que se llevó a cabo el desarrollo de esta estrategia de análisis, así como sus implicaciones analíticas y metodológicas se presenta de forma pormenorizada en el capítulo 6 de este mismo trabajo; mientras que las versiones transcritas de las sesiones, las guías de discusión, así como los cuadros de análisis que se construyeron se presentan como anexos en el disco compacto que acompaña este escrito en formato PDF.

reunión del grupo es dirigida por un moderador que utiliza una guía de discusión para mantener el enfoque de la reunión y el control del grupo. La guía de discusión contiene los objetivos del estudio e incluye las preguntas de discusión abierta (al respecto véase, por ejemplo Ibáñez, 1979).

Para el caso particular de este análisis se llevaron a cabo doce grupos de discusión: maestros frente a grupo (dos sesiones); directores de educación básica (dos sesiones); supervisores de educación básica (dos sesiones); alumnos de primaria (una sesión); alumnos de secundaria (una sesión); padres de familia (dos sesiones); directores de educación normal (una sesión); personal de apoyo técnico-pedagógico (una sesión) (véase cuadro 5.1).

Cuadro 5.1
Grupos de discusión desarrollados

Grupo	Actor social	Asistentes	Fecha
G1	Profesores frente a grupo A	8	Octubre 31, 2001
G2	Profesores frente a grupo B	13	Noviembre 7, 2001
G3	Directores básica A	13	Octubre 10, 2001
G4	Directores básica B	6	Octubre 24, 2001
G5	Supervisores A	4	Noviembre 14, 2001
G6	Supervisores B	2	Diciembre 12, 2001
G7	Alumnos primaria	9	Noviembre 21, 2001
G8	Alumnos secundaria	7	Diciembre 7, 2001
G9	Padres A	2	Marzo 15, 2002
G10	Padres B	7	Abril 15, 2002
G11	Directores normales	8	Octubre 3, 2001
G12	Personal técnico pedagógico	4	Mayo 8, 2002

Fuente: Elaboración propia a partir de los grupos de discusión realizados.

La información que se produce durante una sesión de grupo de discusión está dada en situación grupal, donde cada actuante pone en discusión lo que cree, sabe y percibe de lo que se habla, y así, entre todos, construyen el discurso grupal. Por ello es importante tener una idea tanto de la conformación de cada uno de los grupos, como de la forma en que se generaron las situaciones discursivas.⁴ A todo ello se le denomina 'situación de discurso', misma que se aborda de forma pormenorizada en las siguientes secciones, para cada una de las sesiones grupales desarrolladas.⁵

⁴ En lo sucesivo me referiré a los grupos de discusión en función del código que les ha sido asignado en el cuadro 5.1.

⁵ La situación de discurso hace referencia al conjunto de las variables circunstanciales en medio de las cuales se desarrolla un acto de enunciación (Ducrot y Todorov, 1997: 375); para mayor referencia véase la sección 6.3.1 del sexto capítulo de este trabajo.

La ‘situación de discurso’ de cada una de las sesiones fue tomada en consideración en el análisis de los procesos de significación que se detallan posteriormente, mismos que —para este análisis— se centraron en las cuatro grandes categorías taxonómicas de la descentralización elaboradas en el segundo capítulo: proyectual, representacional, gestional y territorial.

Si bien se presentan algunos cuadros con la intención de señalar las características de los asistentes a cada sesión, no se busca con ello asumir que los participantes fueron seleccionados con fines de representación. La intención de combinar distintas características entre los asistentes se relacionó más con la búsqueda de cierta diversidad que permitiera fluir una situación de discurso, más que la representación de alguna característica que posteriormente se intentara generalizar.

5.2.1 Profesores frente a grupo

Los dos grupos de discusión desarrollados con profesores frente a grupo fueron los más concurridos y diversos lo cual le imprimió un gran dinamismo a las sesiones, que hizo que se prolongaran más allá de lo establecido. Contrario a lo que sucedió en los grupos de discusión con otros actores sociales, los profesores frente a grupo se mostraron bastante abiertos a la participación, incluso algunos de ellos se mostraron interesados y estimulados por continuar participando en proyectos de investigación de este tipo.⁶

Entonces llego aquí y por ejemplo ahorita me dicen, ¿pero qué es eso? ¿qué... qué tengo que llevar? Nada, nada, tú ve, participa, tranquila, bueno. Pero más que nada, bueno ya viendo los propósitos de este proyecto, es bien interesante (*Participante 5, G1*).

[...] Pero pues si también se nos está dando la oportunidad de participar en esto, pues se me hace importante. Y qué bueno que me toca a mí, porque... yo conozco muchos problemas que se han dado en mi zona, en mi academia (*Participante 4, G1*).

Posterior al inicio de las sesiones —y tras algunos comentarios generados por ellos mismos— las actitudes fueron aún más participativas a tal grado que algunos asistentes llegaron a establecer un dialogo que si bien resultó independiente de la guía de discusión, retomó las preguntas sugeridas pero en un orden por ellos definido.

⁶ Algunos de los profesores frente a grupo —así como algunos directores de educación básica— que participaron en estas sesiones colaboraron con nosotros en la convocatoria para las sesiones con padres de familia.

Aunque todos los participantes compartían el hecho de ser profesores frente a grupo, en ambas sesiones se buscó que los participantes fueran lo suficientemente diversificados como para motivar el diálogo y la discusión. Por ejemplo, el primer grupo se caracterizó por la participación de asistentes adscritos a los tres niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria); y desde profesores con estudios de posgrado y muchos años de experiencia en el sistema educativo, hasta recién egresados de la normal, y casos de profesores con varios años de experiencia, pero sin título de licenciatura. Aunado a ello, la procedencia de cada uno de los participantes —algunos de la zona metropolitana de la ciudad México y otros de la zona metropolitana de Toluca, así como algunos otros que radican en zonas rurales de la entidad— permitió comparar diferentes experiencias educativas (véase cuadro 5.2).

Cuadro 5.2
Grupo de discusión G1
Maestros frente a grupo (A)

Participante	Zona	Género	Sistema	Nivel	Municipio
1	ZMCM	Mujer	Federal	Preescolar	Ixtapaluca
2	ZMT	Hombre	Federal	Secundaria	Metepec
3	Rural	Hombre	Federal	Secundaria técnica	Ocoyoacac
4	ZMT	Mujer	Estatal	Secundaria	Toluca
5	ZMCM	Mujer	Federal	Primaria	Naucalpan
6	ZMCM	Mujer	Federal	Primaria	Ecatepec
7	Rural	Hombre	Federal	Primaria	Atlacomulco
8	ZMT	Mujer	Estatal	Secundaria	Toluca

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo 31 de octubre del 2001.

El segundo grupo con profesores frente a grupo fue uno de los más concurridos, trece asistentes en total con una presencia diversa en términos regionales, por subsistema, niveles e incluso modalidades educativas. Ello nos permitió conversar con profesores adscritos a escuelas primarias de organización completa de zonas urbanas; de primarias multigrado donde se ofrece educación bilingüe-bicultural a estudiantes indígenas; de secundarias generales y técnicas en zonas urbanas y rurales, así como educación preescolar. Esto aunado a la experiencia de cada uno de los asistentes, le imprimió a la sesión un carácter múltiple y un gran dinamismo a la conversación (véase cuadro 5.3).⁷

⁷ La mayor parte de los textos donde es posible encontrar propuestas sobre el desarrollo de grupos de discusión sugieren que las sesiones no sean de más de dos o tres horas, pues ello puede agotar la discusión
continúa...

Cuadro 5.3
Grupo de discusión G2
Maestros frente a grupo (B)

Participante	Zona	Género	Sistema	Nivel	Municipio
1	ZMT	Mujer	Estatad	Secundaria	Toluca
2	ZMT	Mujer	Federal	Preescolar	Toluca
3	ZMT	Mujer	Estatad	Primaria	Almoloya de Juárez
4	ZMT	Hombre	Estatad	Secundaria	Toluca
5	ZMCM	Mujer	Federal	Primaria	Naucalpan
6	ZMCM	Hombre	Federal	Primaria	Ecatepec
7	ZMT	Mujer	Estatad	Primaria	Toluca
8	Rural	Mujer	Estatad	Primaria	Xonacatlán
9	Rural	Mujer	Federal	Primaria indígena	San Felipe del Progreso
10	Rural	Hombre	Federal	Secundaria técnica	Ocoyoacac
11	Rural	Mujer	Federal	Secundaria técnica	Ocoyoacac
12	ZMCM	Hombre	Federal	Primaria	Chalco
13	ZMCM	Mujer	Federal	Primaria	Chalco

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo 7 de noviembre del 2001.

Contrario a lo que supusimos previo al desarrollo de las sesiones, los principales contrastes no se generaron entre los profesores pertenecientes a los diferentes subsistemas (estatal o federalizado); sino entre profesores que imparten docencia en distintos niveles de educación básica, principalmente entre profesores de preescolar frente a los de primaria y secundaria. En diversas ocasiones se preguntaron entre sí acerca de las formas de trabajo y de los problemas a que se enfrentan cotidianamente. Las diferencias que se perciben entre los profesores que imparten docencia en distintos niveles educativos se relacionan con las responsabilidades que asumen frente a sus alumnos, además de las que se derivan de las distintas organizaciones entre niveles.

Por ejemplo, las profesoras de preescolar asumen una responsabilidad directa con sus alumnos, sobre todo porque trabajan con niños de menos de seis años de edad.⁸ De sus intervenciones se desprende un total involucramiento —incluso sentimental— con sus alumnos; destaca la importancia que le otorgan al juego como estrategia de

entre los participantes (véase Canales y Peinado, 1995 y Russi, 1998). En el caso particular de este grupo, los asistentes generaron una discusión propia —con interrupciones, comentarios al margen y preguntas entre sí— que hizo que la sesión durara en total 5 horas, sin que ninguno de ellos se retirara.

⁸ Si bien hay profesores varones en el nivel preescolar, a las sesiones de discusión que nosotros desarrollamos solamente asistieron mujeres y destaca que en sus intervenciones generalmente se referían al grupo en género femenino: “nosotras, las profesoras de preescolar”, lo cual le otorga al discurso un marcado énfasis de género.

enseñanza-aprendizaje y también la gran cantidad de tiempo que ocupan en preparar el material de trabajo cotidiano, las siguientes citas ilustran claramente esta percepción:

Entonces este... planeamos, preparamos material, trabajamos mucho fuera de las horas de trabajo, sí es cierto, las maestras de preescolar damos muchas horas, trabajamos sábado y domingo también esos días, esa es una cuestión a lo mejor cursi, les va a parecer, pero tiene que ver mucho con la formación Normalista, eh... de amor, de... de... y de cierto compromiso porque el tiempo no... no... no da [...] (*Participante 1, G1*).

[...] Para mí la base primordial de mi trabajo como docente, no sé en el caso de ustedes [*lo dice refiriéndose a los demás participantes*], es el cariño, es el amor con el que tú puedes transmitir esos conocimientos. No nada más es el reproducir porque 'ten, ándale, aprende a recortar' y ya ¡No!, o 'aprende a pegar bolitas'. Es la formación educativa, yo la uno muchísimo al cariño, al amor que tú como docente puedes darle en estos momentos al niño y que es parte de su formación, ¿no? de, de su vida... (*Participante 2, G2*).

El fuerte involucramiento de los profesores con los alumnos va descendiendo conforme se avanza en el nivel educativo; en el caso de los profesores de primaria se advierte una mayor separación afectiva respecto de lo que sucede con los profesores de preescolar. Este aparente mayor desapego se relacionó —por los mismos participantes en los grupos— tanto con el incremento del trabajo administrativo a que están sujetos los profesores de primaria, como con la gran cantidad de contenidos que plantean los programas de estudio. Las dos citas siguientes ilustran ambas situaciones:

A nosotros en primaria nos tienen pero así como que saturados de tantos objetivos y de tantas situaciones que realmente, aunque estemos abiertos al cambio y demás, no estamos preparados para esas... situaciones, de llevarlos de lo que es al... del juego al conocimiento, ¿sí? Como que estamos así un poquito muy... desligados en ese... en ese aspecto ¿no? (*Participante 5, G1*).

[...] Entonces a veces los maestros de primaria este... pelean, peleamos este... insistimos que son tantísimos contenidos, y por otro lado partir de necesidades se nos... se nos conflictúa y me incluyo en ellos, porque yo poder entender a preescolares me costó mucho trabajo, ¿sí? pero yo misma no analizaba estos contenidos que... que tenemos que ir manejando. A nosotros nos dicen 'ten, este es el programa', y sí, estábamos muy acostumbrados a seguir el programa tal cual. Entonces cuando nos plantean o cuando conozco yo una forma de trabajo, a mí me encanta, me encanta como las maestras de preescolares trabajan porque de verdad, a través de los años yo he visto que van puliendo, como dice la maestra, van este... van cambiando... que a ellos les ha costado ir cambiando y... hemos notado en los primeros años que los preescolares llegan diferentes ¿sí? (*Participante 6, G1*).

Esta situación es más evidente con los profesores de secundaria, quienes asisten solamente los días y horas en que imparten clases lo cual —aunado a que los alumnos son

adolescentes y tienen menos apego afectivo con sus profesores— genera situaciones diferentes. En el segundo grupo con profesores este tema generó una gran polémica:

Por ejemplo, yo doy clases en secundaria, yo soy profesora horas clase, entonces únicamente nosotros no tenemos nada que ver con documentación, ni inscripción, absolutamente nada. Nuestro único trabajo es llegar a nuestra hora, dar nuestra clase y se acabó en los grupos que damos. Entonces todo lo que tenemos que ver, lo vemos con las orientadoras. Nuestro único trabajo es pasar calificaciones a cuadro y se acabó. Entonces no hay mayor... mayor problema [*¡perfecto!, dice alguien*]. Entonces yo creo que aquí es diferente [*¡bastante diferente!, dice una profesora de primaria*] (*Participante 1, G2*).

Uno de los aspectos que generó mayor polémica se relacionó con el papel que desempeña el director de cada plantel; pues mientras algunos participantes emitieron fuertes críticas dado que consideran que sus directivos no desempeñan su función adecuadamente; otros tantos aseguran que sus directivos son aptos y desempeñan un buen papel. El consenso en torno a este tema se relacionó con la falta de transparencia en cuanto a la designación de los directores, pues la mayor parte de las veces este tipo procesos están altamente politizados. A continuación, un extracto del diálogo entre profesores que abordaron esta temática:

Participante 2 —[...] En lo que respecta en la organización de mi escuela yo siento que, falta mucho en la manera de elegir al director, o sea la dirección no es dada realmente por la manera... por el escalafón [...]

Participante 4 —Lo que acaba de comentar la maestra pues, es muy cierto ¿no? La realidad [...] creo que para los puestos directivos debe de escogerse una persona con perfil que tenga esas características de liderazgo, la toma de decisiones, porque pues lamentablemente yo creo que en educación le conviene al gobierno que le paguen mejor al compadrito o al... personas que no tiene muchas características que debe dirigir una institución.

Participante 5 —Es que en el ámbito de la educación, lo vivimos, lo vivimos de manera reiterativa, que ya muchos de los comentarios que... yo creo que esto va más arriba que nivel dirección, va a nivel supervisión, a nivel jefe de sector, muchas veces. Y desafortunadamente, como maestros nos hemos inculcado el apoyar en muchas de las circunstancias por miedo o por temor a las represalias, represalias que siempre tienen con nosotros.

Participante 6 —Este, pues la verdad lo que hemos escuchado de los compañeros participantes nos deja ver más que una organización de la escuela una desorganización ¿verdad? Desgraciadamente advertimos que viene desde arriba, o de las autoridades sindicales y administrativas que nos están gobernando, pero como dijeron al principio, no venimos al muro de las lamentaciones [...] Por ejemplo, al hablar de la organización de la escuela yo tengo que decirles que aunque reconozco que de la misma manera se han asignado los cargos en mi escuela [*no puede evitar una risa irónica*], afortunadamente contamos con una organización que yo considero muy eficiente, ya que la directora que tenemos se ha responsabilizado de administrar los recursos humanos con los que contamos [...] (*Diálogo sostenido en el G2*).

Tal como se puede apreciar, la situación de discurso que genera un grupo de discusión permite que los asistentes se manifiesten abiertamente a favor o en contra de los temas propuestos. En este caso, el detonante de este diálogo fue una pregunta acerca de la organización de su escuela, y el proceso de significación giró en torno al desempeño de los directores y a los procesos bajo los cuales éstos son designados. Lo anterior nos lleva a pensar que —desde la perspectiva de los profesores frente a grupo— la organización de una escuela es un elemento que depende, en mayor medida, de la persona que dirige el plantel y, en menor medida, de lo que cada uno de ellos puede hacer por su propia cuenta.

Más allá de estas diferencias de opinión, los principales consensos que derivaron de ambas sesiones se centraron en tres aspectos específicos: a) La excesiva carga administrativa que se les asigna a los profesores frente a grupo, que en diversas ocasiones lo obliga a descuidar el proceso de enseñanza-aprendizaje —y que muchos de ellos relacionan con la descentralización educativa—; b) El profundo descontento generado por la ‘falta de transparencia’ de las asignaciones salariales de CM y c) El incremento sustancial que ha tenido la participación de los padres de familia en la educación de sus hijos lo cual, si bien es fructífero, es ocasiones a ellos como profesores les significa algunos problemas.

En las sesiones con profesores frente a grupo se advirtió una profunda solidaridad de grupo y una clara identificación de su compromiso directo con los alumnos, lo cual deriva de lo que ellos mismos definen como ‘su vocación’ y de lo que consideran es la actividad más importante del proceso educativo: la docencia frente a grupo. Este tipo de compromiso no se advirtió con los directores de planteles ni con los supervisores.

5.2.2 Directores de escuelas de educación básica

Los grupos de discusión con directores de planteles de educación básica contaron con la asistencia de directivos de los tres niveles (preescolar, primaria y secundaria) de distintos municipios de la entidad mexiquense.

En ambos grupos la heterogeneidad respecto a su formación y antigüedad en el sistema educativo fue mucho menor que en el caso de los grupos desarrollados con profesores frente a grupo, todos tenían experiencia previa de haber sido docentes y

haber transitado por distintos planteles. Por lo que toca a su adscripción tanto al subsistema educativo estatal o federalizado, sólo en el primer grupo fue posible reunir directores adscritos tanto al ámbito estatal como al federalizado, mientras que al segundo grupo sólo asistieron directores del ámbito federalizado (al respecto véanse los cuadros 5.4 y 5.5).

Cuadro 5.4
Grupo de discusión G3
Directores de educación básica (A)

Núm.	Zona	Género	Sistema	Nivel	Municipio
1	Rural	Hombre	Federal	Sec. Técnica	Ocoyoacac
2	ZMT	Mujer	Estatad	Secundaria	Toluca
3	ZMT	Hombre	Federal	Secundaria	Toluca
4	ZMT	Hombre	Estatad	Secundaria	Toluca
5	ZMCM	Hombre	Federal	Primaria	Naucalpan
6	ZMT	Mujer	Estatad	Preescolar	Toluca, Capultitlán
7	ZMT	Mujer	Estatad	Primaria	Toluca
8	ZMCM	Mujer	Federal	Preescolar	Ixtapaluca
9	ZMT	Hombre	Federal	Primaria	Toluca
10	Rural	Hombre	Estatad	Primaria	Xonacatlán
11	ZMCM	Hombre	Federal	Primaria	Ecatepec
12	ZMT	Hombre	Estatad	Primaria	Almoloza de J.
13	ZMCM	Mujer	Federal	Primaria	Nezahualcóyotl

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo 10 de octubre del 2001.

Cuadro 5.5
Grupo de discusión G4
Directores de educación básica (B)

Núm.	Zona	Género	Sistema	Nivel	Municipio
1	ZMT	Mujer	Federal	Secundaria	Metepec
2	ZMCM	Mujer	Federal	Primaria	Tlalnepantla
3	Rural	Hombre	Federal	Primaria indígena	Temoaya
4	ZMT	Hombre	Federal	Sec. Técnica	Toluca
5	Rural	Hombre	Federal	Primaria	Otumba
6	ZMCM	Mujer	Federal	Primaria	Texcoco

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo 24 de octubre del 2001.

Contrario a la amplia disponibilidad asumida por los profesores frente a grupo, los directores mostraron ciertas dudas —e incluso desconfianza— respecto al tipo de trabajo que se pretendía desarrollar en la reunión a que fueron convocados; esta actitud prevaleció durante la primera media hora de ambas sesiones, no obstante que se les

había señalado que su identidad sería respetada y que las opiniones ahí vertidas sólo serían utilizadas con fines académicos.

Yo desconozco totalmente cómo fuimos elegidos para representar a nuestra subdirección, porque venimos representando a una subdirección ¿no?, por ahí hay compañeros de Neza, de Naucalpan, de Ecatepec, la verdad a mí me... sorprendió, porque yo les dije a los compañeros: 'no dormí de estar pensando a qué voy a ir' ¿verdad? Bueno pero me dieron el oficio y decía ahí que el proyecto... y principalmente que íbamos a opinar (*Participante 11, G3*).

Le preguntaba aquí a... a la maestra... Participante 13 si era oportuno exponer o evidenciar la realidad o venir a simular, porque podemos hacer cualquiera de las dos cosas, pero me estoy arriesgando a hablar con la verdad, porque si vamos a simular entonces yo me voy a mi escuela y [...] aunque luego 'me den cuchillo', me voy a tener que arriesgar [*risas*]. De entrada yo quiero felicitarlos por este proyecto que tienen ustedes, porque estoy seguro de que va tener eh... gran proyección lo que ustedes rescaten como resultado de estos trabajos, estoy casi seguro (*Participante 5, G3*).

Una vez que en ambas reuniones se lograron vencer las dudas en torno al proyecto de investigación y que los participantes se integraron en el diálogo, fue posible advertir consensos en torno a distintos aspectos que, en términos generales, coincidieron con los señalados por los profesores frente a grupo: excesiva carga administrativa, fuertes quejas y dudas en torno al programa de CM. Aunque, por lo que toca a la participación de los padres de familia, mientras que los profesores frente a grupo se refirieron a ella desde el punto de vista de individuos, los directores hicieron más referencia a ellos como 'asociación de padres'.

El consenso que más prevaleció fue el relacionado con el trabajo que deben desempeñar como directivos y que —a decir de ellos mismos— se trata de una carga burocrática que *"no sabemos de dónde sale"*, dice alguien, y otro concluye con cierto desánimo: *"y todo sigue igual"*. Esto, comentan, los *"distrae"* de sus funciones. *"Nos cargan de trabajo de tal manera que exigen buenos resultados... miles de concursos y proyectos, ¿qué es lo que vamos a atender?"*. Los comentarios son también reclamos hacia la autoridad, que parece no comprender que *"lo importante es preparar a los pequeños, pero ¿cómo lo vamos a hacer con tantas cosas?"*, *"todos los días tenemos que entregar un documento que era para ayer"*.

Además del excesivo trabajo administrativo, se menciona con tristeza que no hay apoyo por parte de las autoridades, o éste es discrecional. Por otro lado, esta falta de apoyo de las autoridades contrasta con el gran apoyo que se recibe por parte de los

maestros frente a grupo, de *sus* maestros, que son gente “comprometida”. “*Esto no es una queja*”, dice alguien, “*es una protesta*”.

Por otro lado, las principales diferencias que se advirtieron en los grupos se relacionaron con el ámbito rural, indígena o urbano donde se ubica el plantel que coordinan. Destacó, además, la heterogeneidad de problemas a que se enfrentan las escuelas ubicadas en las zonas urbanas consolidadas y las que se ubican en zonas en proceso de conurbación, pues mientras los participantes provenientes de municipios como Tlalnepantla o Texcoco comentaron el problema de falta de matrícula estudiantil que han empezado a padecer en los últimos años, el director de una primaria en Otumba señala la fuerte demanda estudiantil que tienen y la falta de recursos —humanos y materiales— para atenderlos.

En toda la región Naucalpan y Tlalnepantla principalmente, y parte del municipio de Atizapán, tenemos el problema de poca población escolar, ésta ha venido disminuyendo sustancialmente año con año. Somos muchas las escuelas que nos encontramos cercanas, en mi caso tengo 5 escuelas que nos encontramos en un perímetro de un kilómetro de distancia. Y por tanto, sin llegar a mencionar que tengamos alumnos, vamos por retener, ya no por incrementar la matrícula porque ya no hay niños (*Participante 2, G4*).

Bueno, yo vengo de la región de Texcoco, la escuela en la cual estamos trabajando es de organización completa, tenemos seis grupos, uno de cada grupo. En sí los grupos están... yo entiendo a los maestros, tenemos de un promedio de 45, 44 alumnos en cada grupo. Mmm... y lógicamente bueno nosotros exigimos el trabajo, pero a nosotros también se nos pide mantener o aumentar como decían, la matrícula, y yo comentaba que ya no lo sentimos con gusto, con agrado, sino que nos sentimos tan presionados ya, que esto se vuelve ya como, un compromiso, pero ‘háganle como quieran, pero tienen que aumentar matrícula’ (*Participante 6, G4*).

La escuela es una escuela dijéramos que es semirural [*habla de una escuela primaria ubicada en Otumba*], aunque tiene muchos alumnos... pero la ocupación de la gente es más hacia la agricultura que hay... la mayoría de la gente es campesina, pero cada vez hay más hijos de obreros de la zona industrial que tenemos ahí... a tres minutos, cada día hay más alumnos pero no nos mandan más apoyos en... de más maestros (*Participante 5, G4*).

Por lo que toca a las diferencias manifestadas por los participantes respecto a los subsistemas estatal y federalizado, en el grupo de discusión al cual asistieron directores de ambos subsistemas (G3) este punto no fue abordado en ningún momento; sin embargo, en el grupo al cual —casualmente— sólo asistieron directores del ámbito federalizado (G4) éste fue un tema recurrente. En general, los asistentes coincidieron en señalar que el sistema federalizado está en fuerte desventaja frente al estatal, sobre todo desde el punto de vista de apoyos.

Eh... nosotros, los del sistema federalizado, estamos en desventaja con el sistema estatal porque todos los apoyos tanto de estructura, infraestructura, material, equipamiento, incluso en la asignación de alumnos son para ellos. Porque el estado de México maneja un sistema automatizado de inscripción que es el SAIR, desde ahí empieza nuestra desventaja porque la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social procura siempre mandar a sus escuelas a 'su sistema estatal' una inscripción ya asegurada. Sí, y en cambio a la federalizada nos deja a los alumnos de mayor edad, de menos promedio, etcétera, y mientras a ellos les está asignando una inscripción completa para turnos matutino y vespertino a los de escuelas federalizadas nos deja desprotegidos (*Participante 1, G4*).

Lo que sí es cierto, lo que sí es cierto, lo que comentamos hace ratito sí, lo que sí es verdad es que nosotros vivimos en un estado que tiene dos subsistemas, dos bandos, y que aquellos del subsistema estatal tienen una gran cantidad de apoyo, si es uno federalizado, y a duras penas nos organizamos (*Participante 5, G4*).

Inclusive para el estado pues somos los patitos feos [*habla de las escuelas indígenas*], somos los que menos trabajamos, somos los que menos este... cumplimos con los requerimientos, en este caso en cuanto a preparación para atender... a... los niños en edad escolar (*Participante 3, G4*).

Las diferencias que se advierten son patentes, pero lo que más llama la atención es que este tipo de temas sólo toman mayor fuerza en aquellos grupos de discusión donde las opiniones no son confrontadas por participantes de ambos 'bandos'.

5.2.3 Supervisores

Reunir a supervisores de educación básica para entablar un diálogo en el marco de un proyecto de investigación resultó uno de los principales retos, no sólo porque sus agendas están generalmente copadas de actividades sino por la gran medida que los caracteriza para abordar puntos que —a sus ojos— pudieran resultar álgidos o problemáticos en el sector educativo.

La primera reunión que se programó con ellos se llevó a cabo con tan sólo dos asistentes, pese a que la invitación se giró a 8 personas: cuatro del ámbito estatal y 4 del federalizado. En la segunda reunión contamos con 4 participantes no fue posible garantizar cierta heterogeneidad entre los asistentes, la mayoría de ellos provenían del valle de Toluca y del ámbito estatal en el caso de la segunda reunión y del federalizado en el caso de la primera (véanse los cuadros 5.6 y 5.7).

Durante la primera media hora de ambas sesiones se percibió un ambiente tenso y forzado, los largos silencios y las respuestas cortas fueron las principales características de la interacción grupal. Al inicio se les solicitó que describieran la zona

escolar a la que pertenecían, así como las características de las escuelas que estaban a su cargo; las respuestas, en general, fueron en extremo descriptivas y puntuales: la cantidad de maestros y de escuelas que supervisan, y los proyectos que están llevando a cabo; de hecho, tras algunos comentarios iniciales alguno de ellos comentó *“todo es muy similar”* y, posteriormente, otro de los asistentes inicia su comentario diciendo *“Bien, este... realmente no hay mucha variante”*.

Cuadro 5.6
Grupo de discusión G5
Supervisores de educación básica (A)

Núm.	Zona	Género	Sistema	Nivel	Municipio
1	ZMT	Mujer	Federal	Prim. indígena	valle de Toluca (Indígena...)
2	ZMCM	Hombre	Federal	Primaria	valle de México (Naucalpan...)

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo 14 de noviembre del 2001.

Cuadro 5.7
Grupo de discusión G6
Supervisores de educación básica (B)

Núm.	Zona	Género	Sistema	Nivel	Zona
1	Rural	Hombre	Estatad	Primaria	valle de Toluca (Ocoyoacac...)
2	ZMT	Hombre	Federal	Secundaria	valle de Toluca (Tenango...)
3	ZMT	Hombre	Estatad	Primaria	valle de Toluca (Indígena...)
4	ZMT	Hombre	Estatad	Primaria	Toluca (Norte...)

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo 12 de diciembre del 2001.

Conforme avanzaron las sesiones, los asistentes poco a poco hicieron notar la problemática particular de su zona en lo que se refiere al contexto urbano, indígena o rural; con comentarios similares a los expresados por los profesores frente a grupo y los directores de escuelas; pero, a diferencia de ellos, en los supervisores se aprecia una visión mucho más global de la problemática por zonas y escuelas pero con poco énfasis en la problemática cotidiana del aula.

Uno de los elementos contrastantes frente a los anteriores grupos descritos fue la diferencia que se aprecia entre los supervisores del ámbito estatal y el federalizado en cuanto a su estructura organizacional y que implica formas de trabajo diferentes.

Porque el jefe de sector existe únicamente en el magisterio federal. En el magisterio estatal no existe. Eh... en el magisterio estatal podríamos decir que el símil del... jefe de sector es el coordinador regional (*Participante 3, G6*).

En efecto, mientras en el ámbito federal las supervisiones dependen de una jefatura de sector adscrita a la Dirección General de Educación Elemental de los SEIEM que a su vez dependen de la Secybs. En el ámbito estatal los supervisores dependen de un coordinador regional adscrito directamente a la Dirección General de Educación de la Secybs. Probablemente, en razón de ello los profesores adscritos al ámbito federalizado advierten un mayor burocratismo a raíz del proceso de descentralización del cual derivó la organización de los SEIEM dependiente de la secretaría de educación del estado; pero, paradójicamente, los supervisores estatales reconocen que los propios coordinadores regionales tienen poco margen de acción y de toma de decisiones frente a la estructura vertical de la Secybs. Los comentarios de un supervisor estatal y otro federalizado ilustran la situación descrita:

Y actualmente el coordinador regional eh... está operando con unas funciones que sí son un tanto preocupantes porque... casi que vienen siendo las funciones como de un supervisor escolar, que decían, de IBM, porque el coordinador regional como el supervisor escolar no tiene la autoridad que debiera tener. Porque existe un jefe de departamento, que en él sí recae la autoridad. Le repito, el coordinador regional únicamente es... es... únicamente recibe... los días jueves que sesionan con el director general de educación y con la presencia de jefes de departamento, directores, subdirectores de área, verdad, jefes de departamento y coordinadores regionales. Y recibe la información de parte del director general de educación ¿sí? Pero únicamente es como para pasar esa información, como para pasar información, pero ejercicio de autoridad, lamentablemente no, lamentablemente no (*Participante 6, G6*).

Las jefaturas de sector, ellos más bien abarcan el asunto de gestión ante la Secybs, ante el sistema estatal. Pero la gente que va a trabajar en el ámbito pedagógico, administrativo y de gestión es el supervisor escolar, y ahí hay una gran resistencia en el trabajo (*Participante 1, G5*).

Otro de los elementos contrastantes frente a los anteriores grupos descritos fue el relacionado con los constantes traslados que implica la labor de supervisión; sobre todo porque si bien muchos de ellos tienen sus oficinas en un espacio acondicionado en alguna de las escuelas que están a su cargo, es preciso que cotidianamente se trasladen de una comunidad a otra —o incluso de un municipio a otro— para supervisar las escuelas que pertenecen a su zona escolar:

Por lo tanto yo atiendo la [escuela] número 12, la 76, la 90, 102, 156, 168 y 145. La primera, la 12, está aquí en el municipio de Toluca, en la Avenida Juárez. La 76 está en Santa Cruz Atizapán. La 90 está aquí en este pueblito llamado Comitlán, que pertenece al municipio de Metepec. La 112 está en Chalma... la 156 está clavada en la cabecera de Tenango del Valle. La 168 está en un pueblito llamado Balderas y pertenece al municipio de Tenango del Valle, y la 145 está en la cabecera de Metepec (*Participante 2, G6*).

Sí, sí sucede lo mismo, porque este... bueno, estas escuelas están dispersas, obviamente abarcan muchos... muchos municipios... (*Participante 2, G6*).

Está ubicada geográficamente en algo que personalmente he llamado el Triángulo de las Bermudas, por la siguiente razón, porque se encuentra enclavada entre las delegaciones municipales que le voy a mencionar: pues San Andrés Cuexcontitlán, San Pablo Autopan, sí... y este... bueno también está San Cristóbal Huichochitlán (*Participante 4, G6*).

Por lo que toca a los aspectos que generaron mayor consenso —al igual que en los grupos desarrollados con profesores frente a grupo y directores de planteles— destaca la percepción de un incremento en el trabajo administrativo que obstaculiza la labor propiamente académica y que los lleva a preguntar: “...cuál es la función verdadera y real que debemos desempeñar...”.

En torno al tema de CM las participaciones fueron largas y animadas; llegado este punto de la reunión, todos los asistentes deseaban participar y expresar su opinión que, con cierta decepción, se referían a lo complicado que se ha vuelto acceder a él, cuando “*en un principio, entraron muchos, pero muchos, y cada vez se hace más complicado el poder ingresar*”. Entre risas, otro de los supervisores comenta que CM se ha convertido en una especie de “*maestrónomo*”, “*en una carrera ¡a ver quien llega a la meta!*”.

Las diferencias que perciben los supervisores entre los subsistemas suscitó una polémica que no fue común en las sesiones desarrolladas; pues mientras un supervisor estatal hizo referencia a que tanto los materiales educativos llegan preferentemente a las escuelas federales y que, además el programa de CM es “*un programa pensado únicamente para el magisterio federal*”. Un supervisor del ámbito federal acotó: “*a veces seguramente benefician más al maestro estatal y en otras al maestro federalizado ¿no? Pero las diferencias sí se han marcado desde siempre, desde siempre...*”. En términos generales en las sesiones con supervisores fue posible apreciar, con mayor claridad, las diferencias y pugnas presentes entre ambos subsistemas.

5.2.4 Alumnos

Las sesiones que se sostuvieron con alumnos fueron las que implicaron más modificaciones tanto en su organización, como en la forma de trabajo. Se sostuvo una reunión con alumnos de sexto grado de primaria y otra con alumnos de segundo grado de secundaria; sin embargo, dada la imposibilidad de solicitar que los niños se trasladaran de distintos puntos de la entidad al sitio donde se desarrollaron las sesiones, fue preciso

que el equipo de investigación llevara a cabo las sesiones en las escuelas seleccionadas, en horas y días hábiles.

Para desarrollo de ambas sesiones se solicitó que los docentes no estuvieran presentes, esto con la finalidad de que los alumnos se sintieran con la suficiente confianza de hablar sobre los problemas de su escuela. Esta misma situación generó que los alumnos –sobre todo de primaria– tardaran algunos minutos en tomar confianza y dialogar con nosotros. Esta situación fue más fácil de vencer para los alumnos de secundaria.

El grupo de discusión con niños de sexto grado de primaria se llevó a cabo en el municipio de Valle de Bravo y contó con la participación de 9 niños, todos compañeros de salón de clases y con una edad promedio que fluctuó entre los 10 y 11 años de edad. Mientras que la sesión con alumnos de secundaria se desarrolló en el municipio de Ecatepec (conurbado a la zona metropolitana de la ciudad de México) con la presencia de siete estudiantes de distintos salones de clases de segundo de secundaria pero del mismo plantel, con una edad promedio 13 y 14 años de edad (véanse los cuadros 5.8 y 5.9).

Cuadro 5.8
Grupo de discusión G7
Alumnos de sexto de primaria

Núm.	Zona	Género	Sistema	Nivel	Municipio
1	Rural	Mujer	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
2	Rural	Hombre	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
3	Rural	Mujer	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
4	Rural	Hombre	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
5	Rural	Hombre	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
6	Rural	Mujer	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
7	Rural	Mujer	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
8	Rural	Mujer	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
9	Rural	Mujer	Estatal	Primaria	Valle de Bravo

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo 21 de noviembre del 2001.

Si bien en ambos grupos se dialogó con estudiantes de educación básica, cada uno de ellos presentó características específicas. Con los alumnos de primaria la principal dificultad se centró en captar la atención y generar una dinámica ágil; mientras que con los alumnos de secundaria el principal reto fue mantener cierto orden que permitiera el diálogo.

Cuadro 5.9
Grupo de discusión G8
Alumnos de segundo de secundaria

Núm.	Zona	Género	Sistema	Nivel	Municipio
1	ZMCM	Mujer	Estatal	Secundaria	Ecatepec
2	ZMCM	Mujer	Estatal	Secundaria	Ecatepec
3	ZMCM	Hombre	Estatal	Secundaria	Ecatepec
4	ZMCM	Mujer	Estatal	Secundaria	Ecatepec
5	ZMCM	Mujer	Estatal	Secundaria	Ecatepec
6	ZMCM	Hombre	Estatal	Secundaria	Ecatepec
7	ZMCM	Mujer	Estatal	Secundaria	Ecatepec

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo, 7 de diciembre del 2001.

Al igual que sucede con los profesores frente a grupo, en los alumnos de primaria se advierte un mayor involucramiento –incluso sentimental– de los alumnos respecto de sus profesores, lo que los lleva a manifestar expresiones como: *“mi maestra es muy atenta y muy cariñosa conmigo, siempre tiene... tiene atenciones con nosotros...”*. Mientras que en el caso de los estudiantes de secundaria la distancia frente a los distintos profesores de las asignaturas es patente y, al mismo tiempo, sus apreciaciones resultan mucho más críticas en torno al proceso enseñanza-aprendizaje: *“pues yo siento que... nos trata como... si fuéramos como niños tontos, no sé”*.

Por lo que toca a la sesión desarrollada con alumnos de primaria, llamó la atención que los niños prácticamente no advierten –o al menos no manifestaron ni reconocieron– ningún problema relacionado con su escuela. En general, la apreciación de los niños de primaria respecto del desempeño de sus maestros se relacionó –casi exclusivamente– con el control que los docentes ejercen sobre la conducta, de suerte que si un maestro controla la conducta de los alumnos al interior del salón de clases es considerado como ‘bueno’ y, de lo contrario, es calificado de ‘malo’ por parte de los mismos niños.

Y el tiempo que estuve en quinto no me gustó la clase del maestro Hermilo, porque era... bueno, sí se le entendía pero eh... nunca luchaba por mejorar la conducta de los compañeros. Eran insoportables ellos ya le comentaron que eran... con su conducta en quinto. Pero desde que regresé en sexto con la maestra Lupita todo ha cambiado. Porque ella es muy cariñosa, no... me da... y explica y explica como una [...] hasta que entiendan... (Dulce, G7).

[...] Tuve un maestro, como mi compañera Dulce, bueno, al que no le entendía [...] no luchaba porque nosotros cambiáramos nuestra conducta. Sí se le entendían a sus clases, sino que él, cuando nosotros... cuando nosotros estábamos haciendo algo mal, nada más nos regañaba una vez, no dos veces. Y en cambio no manejaba escala (Luis, G7).

A juicio de los alumnos de primaria con los que se dialogó, si no le entienden al profesor es porque ellos no ponen la suficiente atención o porque tienen mala conducta. Sólo en pocas ocasiones aceptaron que su profesor no explicaba adecuadamente: a continuación un breve fragmento del diálogo con los niños de primaria ilustra la situación descrita:

Moderador —Y tú... ¿tú, además de eso, le entendías a su clase?

Luis —No, casi no.

Moderador —¿Casi no?

Luis —No, bueno, yo pienso que no es de entender, sino de ponerle atención.

Moderador —Claro, también, tienes toda la razón. Pero ¿aunque tú pusieras atención se te complicaba?

Luis —Sí, se me complicaba mucho [...] porque él no explicaba bien su tema. Bueno, sí lo explicaba, pero no igual que la maestra Lupita, bueno [...]

Dulce —Es que ella tiene más paciencia...

Luis —Más paciencia, y ella es la que nos ha orientado sobre la... conducta. Bueno a ellos. Yo reconozco que yo sí cambié mi conducta y por eso tengo mejores notas (*Diálogo sostenido en el G7*).

Tal pareciera, por tanto, que a decir de los alumnos de primaria un buen profesor es aquel que controla la conducta del grupo y al cual, por lo tanto, le entienden mejor. Este tipo de percepciones más que hablarnos de un proceso de autocritica por parte de los alumnos, refieren a la forma en que a los niños se les ha inculcado la ‘culpa’ de las deficiencias en el proceso enseñanza-aprendizaje.

Este tipo de percepciones no son muy distintas en los alumnos de secundaria, aunque a su juicio los profesores encargados de mantener el orden son los orientadores y la figura de ‘asesores’ que opera en algunas secundarias generales; y si bien entre sus opiniones sí se advierten más elementos críticos no hay que perder de vista que se trata de alumnos un poco mayores y, además, provenientes de una zona urbana consolidada.

Hugo —Bueno, en nuestro caso pues sería la orientadora, porque los maestros dicen algo y nos regañan pero grupalmente. Y el asesor, nos regaña pero individualmente. Entonces [...] los maestros nos regañan, sería la orientadora la que nos regaña a todos

Moderador —¿Ustedes creen que los orientadores podrían llevar a cabo bien su trabajo si no regañaran?

Lucero —No [*contesta inmediatamente, y al mismo tiempo todos los demás manifiestan su acuerdo*]

Stefani —Tienen que regañar.

Lucero —Sí, claro (*Diálogo sostenido en el G8*).

Además de ello, tanto los alumnos de primaria como los de secundaria perciben que sus profesores dedican una parte importante del tiempo de clase a desarrollar otras

actividades, como ‘llenar papeles’ o ‘salir a comisiones’. Pero, en ningún caso lo perciben como algo que afecte su proceso de enseñanza-aprendizaje:

Bueno, algunos maestros cuando se van a comisión por ejemplo, la subdirección manda a practicantes que están haciendo trabajo, ya nos ponen trabajo y nos dicen que no salgamos este, y sí les dan permiso para que nos puedan sacar, nos sacan. Este, pero algunos, cuando están llenando papeles haga de cuenta que le dice a un chavo que los apunte los que están hablando, pero pues nadie le hace caso, todo mundo empieza a hablar y así, cosas por el estilo (*Jorge, G8*).

Cuando va... a llenar papeles, nos dice ‘hagan esto’ y nos pone trabajo del libro o nos pone... nos organiza en equipos, pero no nos deja así sin trabajar (*Julio, G7*).

Por otra parte, uno de los temas que más críticas generó por parte de los alumnos de secundaria, en particular, fue el relativo a los libros de texto; ya que éstos sólo los tienen ‘prestados’ durante el tiempo que están en el curso; mientras que en la primaria los libros se los regalan. Esto genera que, en diversas ocasiones, no puedan hacer sus tareas pues no pueden escribir sobre los libros ni hacerles anotaciones, o que, si tienen alguna duda respecto de temas que vieron en otro ciclo escolar ya no puedan consultar los libros. Aunado a ello, no todos los libros que les prestan en la escuela son iguales, es decir, en ocasiones son libros de distintas ediciones o diferentes editoriales razón por la cual no vienen todos los temas, ni las lecturas son similares lo cual les genera confusiones.

Adicionalmente, la opinión de los alumnos respecto a la participación de sus padres en las labores escolares las relacionan únicamente con la asistencia a juntas para firmar boletas de calificaciones y la aportación pecuniaria que se les solicita.

5.2.5 Padres familia

Similar a lo que sucede con los alumnos de primaria y secundaria, los padres de familia que asistieron a las sesiones de discusión se mostraron poco críticos tanto hacia el proceso de enseñanza-aprendizaje, como respecto a las cuestiones relacionadas con la organización y administración escolar. Las opiniones en general fueron bastante parcas, salvo en los casos en que los padres de familia también eran docentes o profesionistas. La presencia de padres de familia provenientes de distintos estratos sociales generó, poco a poco, una discusión mucho más rica.

El primer grupo se llevó a cabo en instalaciones de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Esta situación merató sustancialmente la asistencia, ya que la sesión se llevó a cabo con tan sólo dos participantes quienes se mostraron preocupados porque se les citara en la Universidad para tratar asuntos relacionados con sus hijos matriculados en primaria. Por esa razón, la segunda sesión con padres de familia se llevó a cabo en las instalaciones de la Biblioteca Pedagógica del estado de México —ubicada en el centro de la ciudad de Toluca—. Esta reunión contó con mayor asistencia y, además, una importante diversidad en cuanto a la ocupación de los padres de familia (véanse los cuadros 5.10 y 5.11).

Cuadro 5.10
Grupo de discusión con padres de familia (A)

Núm.	Zona	Género	Sistema	Nivel	Ocupación	Municipio
1	ZMT	Hombre	Estatal	Primaria	Profesor	Toluca
2	ZMT	Mujer	Estatal	Primaria	Secretaria	Toluca

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo 15 de marzo del 2002.

Cuadro 5.11
Grupo de discusión con padres de familia (B)

Núm.	Zona	Género	Sistema	Nivel	Ocupación	Municipio
1	ZMT	Hombre	Federal	Secundaria	Médico	Metepec
2	ZMT	Mujer	Estatal	Primaria	Ama de casa	Toluca, Totoltepec
3	ZMT	Mujer	Estatal	Primaria	Empleada	Toluca, Totoltepec
4	ZMT	Hombre	Federal	Secundaria	Empleado	Metepec
5	Rural	Hombre	Federal	Secundaria	Profesor	Ocoyoacac
6	Rural	Hombre	Federal	Secundaria	Campesino	Ocoyoacac
7	Rural	Mujer	Federal	Secundaria	Trabajadora doméstica	Ocoyoacac
8	Rural	Mujer	Federal	Secundaria	Ama de casa	Ocoyoacac

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo 15 de abril del 2002.

En la segunda sesión con padres de familia la discusión fue mucho más interesante, sobre todo porque se desató una polémica en torno al papel que juegan los padres de familia en el proceso educativo de sus hijos. Una de las madres de familia comentó que a ella le parece que muchos maestros no sólo no toman en cuenta a los padres, sino que tampoco toman en cuenta a los niños; y *“...si les hace uno notar los errores a los maestros, pues se molestan, a mí me ha pasado. Y ellos sí son... sabe qué, no me parece esto y esto, y ya, se acabó”*. Otro de los padres sugiere que se les dé a los padres un programa para que se le pueda dar seguimiento desde casa. Este comentario parece causar algo de molestia en el padre de familia que, además, es profesor, y

manifestó “... yo pienso que debe de haber más conciencia en nosotros, ¿no? No tanto estarle revisando al maestro sus planes y programas, porque yo sé si mi hijo va bien: ‘a ver tu cuaderno’, desde este momento sé si mi hijo está aprendiendo o no, pero si toda la responsabilidad va en el maestro, yo pienso que no...”. Aunque esta opinión no tuvo apoyo por parte de los demás padres presentes.

Uno de los aspectos que más destacaron en los discursos de los padres fue el referido a la asociación que advierten entre elementos como desenvolvimiento, cumplimiento, calidad y superación. Pese a que en su decir los padres de familia manifiestan el reconocimiento del proceso educativo como un todo, es patente que evalúan el desenvolvimiento del proceso únicamente a través de la calificación que obtiene su hijo en la escuela. Es decir, tal parece que para los padres de familia el número impreso en la boleta de calificaciones y, posteriormente en el certificado, es el indicador que resume la complejidad de todo el proceso educativo. Bajo esta lectura, la perspectiva de los padres se desenvuelve bajo múltiples contradicciones: mientras incrementa de una u otra forma su participación y su mirada a la complejidad de los procesos educativos, al momento de emitir una opinión comprometida sobre el aprovechamiento de su hijo, el indicador determinante es la calificación por él obtenida, sin hacer referencia en ningún momento al desenvolvimiento de la escuela.

El padre de familia identifica una correspondencia entre saber y calificación, entre aprovechamiento y notas, entre esfuerzo y su reconocimiento por parte del profesor. La gran importancia que otorgan los padres de familia a la evaluación es perfectamente conocida por los maestros quienes, además, saben que su desempeño, calidad, responsabilidad y compromiso —a juicio de los padres de familia— serán definidos, en última instancia, a través de la calificación que le asignen a los alumnos.

[...] si nuestro hijo va bien, pues pensamos que la escuela va bien. Si nuestro hijo reprueba, pues a lo mejor están fallando los maestros (*Participante 1, G9*).

Destaca que —independientemente de aquellos padres de familia vinculados con el sistema educativo o los profesionistas— los padres se enteran de los procesos de reforma en el sector de forma muy limitada y tampoco muestran interés por conocer la problemática de la descentralización educativa.

A esta reforma del 92 yo no... como que no le veo, no le veo el chiste. Porque yo... o sea yo ni enterado. Si nomás lo pasaron y ora sí que como dice el director, para que estén más organizados o tengan más ... o no sé... ¡Me da igual! (*Participante 4, G10*).

[...] a veces a lo mejor no entendemos, lo reconozco, pero, hace tiempo se hablaba de que las escuelas ya no iba a haber escuelas federales, y escuelas estatales, que iban a ser una sola. Yo no siento, y le pediría que a lo mejor usted nos lo aclare, yo entendía que [...] en determinado... el estado creo que tenía mejores prestaciones para los maestros, o los federales, creo, no sé. Para evitar ese tipo de problemas, verdad, se iban a unificar. Se hizo mucho renombre, que si nuevos libros, que no sé qué tanto. Yo tenía la idea que ya nada más eran una sola. Y después me enteré que siempre no, ¿por qué? Esa es mi pregunta (*Participante 1, G10*).

Los padres están sobre todo preocupados por los resultados educativos, se centran en los fines no en los medios.

5.2.6 Directores de escuelas normales

Contrario a lo que sucede en el resto de las entidades del país, en el estado de México la oferta educativa para formar profesores de educación básica recae, fundamentalmente, en el sistema educativo estatal, pues mientras el sistema federalizado cuenta con la escuela normal rural de “Lázaro Cárdenas del Río” —ubicada en el municipio de Tenancingo, al poniente del estado— cuya organización y control administrativo depende de los SEIEM que, tras la reforma de 1992 pasaron a depender formalmente de la Secybs. El sistema estatal, cuenta con 36 escuelas normales distribuidas a lo largo del territorio de la entidad mexiquense, con una matrícula más amplia y diversificada que depende directamente de la subdirección de educación normal de la Secybs.⁹

La oferta educativa de la administración estatal atiende prioritariamente las zonas urbanas de la entidad; mientras que la educación en zonas rurales es reservada para el sistema federalizado. De las 36 normales que dependen administrativamente del sistema estatal 23 de ellas —es decir, más del 60%— se localizan en municipios metropolitanos tanto de la ciudad de México, como de la ciudad de Toluca, destacando la existencia de tres y hasta cuatro escuelas normales en algunos municipios. Mientras

⁹ Y si bien en términos formales uno de los objetivos del proceso de descentralización era, precisamente, unificar los sistemas estatales y el federal; en la práctica la separación de ambos niveles es patente. Esto fue evidente, incluso al momento de organizar los grupos de discusión pues las invitaciones a participar se tuvieron que dirigir y gestionar de forma totalmente separada e independiente.

que, en las amplias zonas rurales, la oferta disminuye al igual que en las zonas indígenas (véase cuadro 5.12).

Cuadro 5.12
Oferta de educación normal en el estado de México
por zona y tipo de administración

Núm.	Área	Nombre de la escuela	Tipo de administración
1	Indígena	Escuela Normal de Ixtlahuaca	Estatal
2	Indígena	Escuela Normal de San Felipe del Progreso	Estatal
1	Rural	Escuela Normal de Amecameca	Estatal
2	Rural	Escuela Normal de Atlacomulco	Estatal
3	Rural	Escuela Normal de Coatepec Harinas	Estatal
4	Rural	Escuela Normal de Ixtapan de la Sal	Estatal
5	Rural	Escuela Normal de Jilotepec	Estatal
6	Rural	Escuela Normal de Santiago Tianguistenco	Estatal
7	Rural	Escuela Normal de Sultepec	Estatal
8	Rural	Escuela Normal de Tejupulco	Estatal
9	Rural	Escuela Normal de Tenancingo	Estatal
10	Rural	Escuela Normal de Tlatlaya	Estatal
11	Rural	Escuela Normal de Valle de Bravo	Estatal
12	Rural	Escuela normal rural de Tenejapa, Tenancingo	Federalizada
1	ZMCM	Escuela Normal de Atizapán de Zaragoza	Estatal
2	ZMCM	Escuela Normal de educación especial, Atizapán Z.	Estatal
3	ZMCM	Escuela Normal de Coacalco	Estatal
4	ZMCM	Escuela Normal de Cuautitlán Izcalli	Estatal
5	ZMCM	Escuela Normal de Chalco	Estatal
6	ZMCM	Escuela Normal de Ecatepec	Estatal
7	ZMCM	Escuela Normal de Los Reyes	Estatal
8	ZMCM	Escuela Normal de Naucalpan	Estatal
9	ZMCM	Escuela Normal de Tecamac	Estatal
10	ZMCM	Escuela Normal de Teotihuacán	Estatal
11	ZMCM	Escuela Normal de Texcoco	Estatal
12	ZMCM	Escuela Normal de Tlalnepantla	Estatal
13	ZMCM	Escuela Normal de Zumpango	Estatal
14	ZMCM	Escuela Normal núm. 1 de Nezahualcóyotl	Estatal
15	ZMCM	Escuela Normal núm. 2 de Nezahualcóyotl	Estatal
16	ZMCM	Escuela Normal núm. 3 de Nezahualcóyotl	Estatal
17	ZMCM	Escuela Normal núm. 4 de Nezahualcóyotl	Estatal
1	ZMT	Escuela Normal de Capulhuac	Estatal
2	ZMT	Escuela normal de educación física, Toluca	Estatal
3	ZMT	Escuela normal núm. 1 de Toluca	Estatal
4	ZMT	Escuela Normal núm. 2 de Toluca	Estatal
5	ZMT	Escuela normal núm. 3 de Toluca	Estatal
6	ZMT	Escuela normal superior del estado de México, Toluca	Estatal

Fuente: Elaboración propia.

La particularidad que, a partir de esta situación, adquiere la formación de profesores de educación básica en el estado de México, nos hizo pensar en la importancia de llevar a cabo un grupo de discusión con directores de estos organismos. Lamentablemente —a pesar de que se extendió la invitación a personal de la única normal de administración federalizada— no se logró contar con su asistencia, razón por la cual la sesión de discusión se llevó a cabo solamente con la presencia de directores de escuelas normales de administración estatal, ubicadas en distintos municipios de la entidad.

En efecto, mientras en el ámbito federal las supervisiones dependen de una jefatura de sector adscrita a la Dirección General de Educación Elemental de los SEIEM que a su vez dependen de la Secybs. En el ámbito estatal los supervisores dependen de un coordinador regional adscrito directamente a la Dirección General de Educación de la Secybs. Probablemente, en razón de ello los profesores adscritos al ámbito federalizado advierten un mayor burocratismo a raíz del proceso de descentralización del cual derivó la organización de los SEIEM dependiente de la secretaría de educación del estado; pero, paradójicamente, los supervisores estatales reconocen que los propios coordinadores regionales tienen poco margen de acción y de toma de decisiones frente a la estructura vertical de la Secybs. Los comentarios de un supervisor estatal y otro federalizado ilustran la situación descrita:

Y actualmente el coordinador regional eh... está operando con unas funciones que sí son un tanto preocupantes porque... casi que vienen siendo las funciones como de un supervisor escolar, que decían, de IBM, porque el coordinador regional como el supervisor escolar no tiene la autoridad que debiera tener. Porque existe un jefe de departamento, que en él sí recae la autoridad. Le repito, el coordinador regional únicamente es... es... únicamente recibe... los días jueves que sesionan con el director general de educación y con la presencia de jefes de departamento, directores, subdirectores de área, verdad, jefes de departamento y coordinadores regionales. Y recibe la información de parte del director general de educación ¿sí? Pero únicamente es como para pasar esa información, como para pasar información, pero ejercicio de autoridad, lamentablemente no, lamentablemente no (*Participante 6, G6*).

Las jefaturas de sector, ellos más bien abarcan el asunto de gestión ante la Secybs, ante el sistema estatal. Pero la gente que va a trabajar en el ámbito pedagógico, administrativo y de gestión es el supervisor escolar, y ahí hay una gran resistencia en el trabajo (*Participante 1, G5*).

Otro de los elementos contrastantes frente a los anteriores grupos descritos fue el relacionado con los constantes traslados que implica la labor de supervisión; sobre todo porque si bien muchos de ellos tienen sus oficinas en un espacio acondicionado en alguna de las escuelas que están a su cargo, es preciso que cotidianamente se trasladen de una comunidad a otra —o incluso de un municipio a otro— para supervisar las escuelas que pertenecen a su zona escolar:

Por lo tanto yo atiendo la [escuela] número 12, la 76, la 90, 102, 156, 168 y 145. La primera, la 12, está aquí en el municipio de Toluca, en la Avenida Juárez. La 76 está en Santa Cruz Atizapán. La 90 está aquí en este pueblito llamado Comitlán, que pertenece al municipio de Metepec. La 112 está en Chalma... la 156 está clavada en la cabecera de Tenango del Valle. La 168 está en un pueblito llamado Balderas y pertenece al municipio de Tenango del Valle, y la 145 está en la cabecera de Metepec (*Participante 2, G6*).

Sí, sí sucede lo mismo, porque este... bueno, estas escuelas están dispersas, obviamente abarcan muchos... muchos municipios... (*Participante 2, G6*).

Está ubicada geográficamente en algo que personalmente he llamado el Triángulo de las Bermudas, por la siguiente razón, porque se encuentra enclavada entre las delegaciones municipales que le voy a mencionar: pues San Andrés Cuexcontitlán, San Pablo Autopan, sí... y este... bueno también está San Cristóbal Huichochitlán (*Participante 4, G6*).

Por lo que toca a los aspectos que generaron mayor consenso —al igual que en los grupos desarrollados con profesores frente a grupo y directores de planteles— destaca la percepción de un incremento en el trabajo administrativo que obstaculiza la labor propiamente académica y que los lleva a preguntar: “...cuál es la función verdadera y real que debemos desempeñar...”.

En torno al tema de CM las participaciones fueron largas y animadas; llegado este punto de la reunión, todos los asistentes deseaban participar y expresar su opinión que, con cierta decepción, se referían a lo complicado que se ha vuelto acceder a él, cuando “en un principio, entraron muchos, pero muchos, y cada vez se hace más complicado el poder ingresar”. Entre risas, otro de los supervisores comenta que CM se ha convertido en una especie de “maestrónomo”, “en una carrera ¡a ver quien llega a la meta!”.

Las diferencias que perciben los supervisores entre los subsistemas suscitó una polémica que no fue común en las sesiones desarrolladas; pues mientras un supervisor estatal hizo referencia a que tanto los materiales educativos llegan preferentemente a las escuelas federales y que, además el programa de CM es “un programa pensado únicamente para el magisterio federal”. Un supervisor del ámbito federal acotó: “a veces seguramente benefician más al maestro estatal y en otras al maestro federalizado ¿no? Pero las diferencias sí se han marcado desde siempre, desde siempre...”. En términos generales en las sesiones con supervisores fue posible apreciar, con mayor claridad, las diferencias y pugnas presentes entre ambos subsistemas.

5.2.4 Alumnos

Las sesiones que se sostuvieron con alumnos fueron las que implicaron más modificaciones tanto en su organización, como en la forma de trabajo. Se sostuvo una reunión con alumnos de sexto grado de primaria y otra con alumnos de segundo grado de secundaria; sin embargo, dada la imposibilidad de solicitar que los niños se trasladaran de distintos puntos de la entidad al sitio donde se desarrollaron las sesiones, fue preciso

que el equipo de investigación llevara a cabo las sesiones en las escuelas seleccionadas, en horas y días hábiles.

Para desarrollo de ambas sesiones se solicitó que los docentes no estuvieran presentes, esto con la finalidad de que los alumnos se sintieran con la suficiente confianza de hablar sobre los problemas de su escuela. Esta misma situación generó que los alumnos —sobre todo de primaria— tardaran algunos minutos en tomar confianza y dialogar con nosotros. Esta situación fue más fácil de vencer para los alumnos de secundaria.

El grupo de discusión con niños de sexto grado de primaria se llevó a cabo en el municipio de Valle de Bravo y contó con la participación de 9 niños, todos compañeros de salón de clases y con una edad promedio que fluctuó entre los 10 y 11 años de edad. Mientras que la sesión con alumnos de secundaria se desarrolló en el municipio de Ecatepec (conurbado a la zona metropolitana de la ciudad de México) con la presencia de siete estudiantes de distintos salones de clases de segundo de secundaria pero del mismo plantel, con una edad promedio 13 y 14 años de edad (véanse los cuadros 5.8 y 5.9).

Cuadro 5.8
Grupo de discusión G7
Alumnos de sexto de primaria

Núm.	Zona	Género	Sistema	Nivel	Municipio
1	Rural	Mujer	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
2	Rural	Hombre	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
3	Rural	Mujer	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
4	Rural	Hombre	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
5	Rural	Hombre	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
6	Rural	Mujer	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
7	Rural	Mujer	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
8	Rural	Mujer	Estatal	Primaria	Valle de Bravo
9	Rural	Mujer	Estatal	Primaria	Valle de Bravo

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo 21 de noviembre del 2001.

Si bien en ambos grupos se dialogó con estudiantes de educación básica, cada uno de ellos presentó características específicas. Con los alumnos de primaria la principal dificultad se centró en captar la atención y generar una dinámica ágil; mientras que con los alumnos de secundaria el principal reto fue mantener cierto orden que permitiera el diálogo.

Cuadro 5.9
Grupo de discusión G8
Alumnos de segundo de secundaria

Núm.	Zona	Género	Sistema	Nivel	Municipio
1	ZMCM	Mujer	Estatal	Secundaria	Ecatepec
2	ZMCM	Mujer	Estatal	Secundaria	Ecatepec
3	ZMCM	Hombre	Estatal	Secundaria	Ecatepec
4	ZMCM	Mujer	Estatal	Secundaria	Ecatepec
5	ZMCM	Mujer	Estatal	Secundaria	Ecatepec
6	ZMCM	Hombre	Estatal	Secundaria	Ecatepec
7	ZMCM	Mujer	Estatal	Secundaria	Ecatepec

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo, 7 de diciembre del 2001.

Al igual que sucede con los profesores frente a grupo, en los alumnos de primaria se advierte un mayor involucramiento –incluso sentimental– de los alumnos respecto de sus profesores, lo que los lleva a manifestar expresiones como: *“mi maestra es muy atenta y muy cariñosa conmigo, siempre tiene... tiene atenciones con nosotros...”*. Mientras que en el caso de los estudiantes de secundaria la distancia frente a los distintos profesores de las asignaturas es patente y, al mismo tiempo, sus apreciaciones resultan mucho más críticas en torno al proceso enseñanza-aprendizaje: *“pues yo siento que... nos trata como... si fuéramos como niños tontos, no sé”*.

Por lo que toca a la sesión desarrollada con alumnos de primaria, llamó la atención que los niños prácticamente no advierten –o al menos no manifestaron ni reconocieron– ningún problema relacionado con su escuela. En general, la apreciación de los niños de primaria respecto del desempeño de sus maestros se relacionó –casi exclusivamente– con el control que los docentes ejercen sobre la conducta, de suerte que si un maestro controla la conducta de los alumnos al interior del salón de clases es considerado como ‘bueno’ y, de lo contrario, es calificado de ‘malo’ por parte de los mismos niños.

Y el tiempo que estuve en quinto no me gustó la clase del maestro Hermilo, porque era... bueno, sí se le entendía pero eh... nunca luchaba por mejorar la conducta de los compañeros. Eran insoportables ellos ya le comentaron que eran... con su conducta en quinto. Pero desde que regresé en sexto con la maestra Lupita todo ha cambiado. Porque ella es muy cariñosa, no... me da... y explica y explica como una [...] hasta que entiendan... (Dulce, G7).

[...] Tuve un maestro, como mi compañera Dulce, bueno, al que no le entendía [...] no luchaba porque nosotros cambiáramos nuestra conducta. Sí se le entendían a sus clases, sino que él, cuando nosotros... cuando nosotros estábamos haciendo algo mal, nada más nos regañaba una vez, no dos veces. Y en cambio no manejaba escala (Luis, G7).

A juicio de los alumnos de primaria con los que se dialogó, si no le entienden al profesor es porque ellos no ponen la suficiente atención o porque tienen mala conducta. Sólo en pocas ocasiones aceptaron que su profesor no explicaba adecuadamente: a continuación un breve fragmento del diálogo con los niños de primaria ilustra la situación descrita:

Moderador —Y tú... ¿tú, además de eso, le entendías a su clase?

Luis —No, casi no.

Moderador —¿Casi no?

Luis —No, bueno, yo pienso que no es de entender, sino de ponerle atención.

Moderador —Claro, también, tienes toda la razón. Pero ¿aunque tú pusieras atención se te complicaba?

Luis —Sí, se me complicaba mucho [...] porque él no explicaba bien su tema. Bueno, sí lo explicaba, pero no igual que la maestra Lupita, bueno [...]

Dulce —Es que ella tiene más paciencia...

Luis —Más paciencia, y ella es la que nos ha orientado sobre la... conducta. Bueno a ellos. Yo reconozco que yo sí cambié mi conducta y por eso tengo mejores notas (*Diálogo sostenido en el G7*).

Tal pareciera, por tanto, que a decir de los alumnos de primaria un buen profesor es aquel que controla la conducta del grupo y al cual, por lo tanto, le entienden mejor. Este tipo de percepciones más que hablarnos de un proceso de autocritica por parte de los alumnos, refieren a la forma en que a los niños se les ha inculcado la ‘culpa’ de las deficiencias en el proceso enseñanza-aprendizaje.

Este tipo de percepciones no son muy distintas en los alumnos de secundaria, aunque a su juicio los profesores encargados de mantener el orden son los orientadores y la figura de ‘asesores’ que opera en algunas secundarias generales; y si bien entre sus opiniones sí se advierten más elementos críticos no hay que perder de vista que se trata de alumnos un poco mayores y, además, provenientes de una zona urbana consolidada.

Hugo —Bueno, en nuestro caso pues sería la orientadora, porque los maestros dicen algo y nos regañan pero grupalmente. Y el asesor, nos regaña pero individualmente. Entonces [...] los maestros nos regañan, sería la orientadora la que nos regaña a todos

Moderador —¿Ustedes creen que los orientadores podrían llevar a cabo bien su trabajo si no regañaran?

Lucero —No [*contesta inmediatamente, y al mismo tiempo todos los demás manifiestan su acuerdo*]

Stefani —Tienen que regañar.

Lucero —Sí, claro (*Diálogo sostenido en el G8*).

Además de ello, tanto los alumnos de primaria como los de secundaria perciben que sus profesores dedican una parte importante del tiempo de clase a desarrollar otras

actividades, como ‘llenar papeles’ o ‘salir a comisiones’. Pero, en ningún caso lo perciben como algo que afecte su proceso de enseñanza-aprendizaje:

Bueno, algunos maestros cuando se van a comisión por ejemplo, la subdirección manda a practicantes que están haciendo trabajo, ya nos ponen trabajo y nos dicen que no salgamos este, y sí les dan permiso para que nos puedan sacar, nos sacan. Este, pero algunos, cuando están llenando papeles haga de cuenta que le dice a un chavo que los apunte los que están hablando, pero pues nadie le hace caso, todo mundo empieza a hablar y así, cosas por el estilo (*Jorge, G8*).

Cuando va... a llenar papeles, nos dice ‘hagan esto’ y nos pone trabajo del libro o nos pone... nos organiza en equipos, pero no nos deja así sin trabajar (*Julio, G7*).

Por otra parte, uno de los temas que más críticas generó por parte de los alumnos de secundaria, en particular, fue el relativo a los libros de texto; ya que éstos sólo los tienen ‘prestados’ durante el tiempo que están en el curso; mientras que en la primaria los libros se los regalan. Esto genera que, en diversas ocasiones, no puedan hacer sus tareas pues no pueden escribir sobre los libros ni hacerles anotaciones, o que, si tienen alguna duda respecto de temas que vieron en otro ciclo escolar ya no puedan consultar los libros. Aunado a ello, no todos los libros que les prestan en la escuela son iguales, es decir, en ocasiones son libros de distintas ediciones o diferentes editoriales razón por la cual no vienen todos los temas, ni las lecturas son similares lo cual les genera confusiones.

Adicionalmente, la opinión de los alumnos respecto a la participación de sus padres en las labores escolares las relacionan únicamente con la asistencia a juntas para firmar boletas de calificaciones y la aportación pecuniaria que se les solicita.

5.2.5 Padres familia

Similar a lo que sucede con los alumnos de primaria y secundaria, los padres de familia que asistieron a las sesiones de discusión se mostraron poco críticos tanto hacia el proceso de enseñanza-aprendizaje, como respecto a las cuestiones relacionadas con la organización y administración escolar. Las opiniones en general fueron bastante parcas, salvo en los casos en que los padres de familia también eran docentes o profesionistas. La presencia de padres de familia provenientes de distintos estratos sociales generó, poco a poco, una discusión mucho más rica.

El primer grupo se llevó a cabo en instalaciones de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Esta situación mermó sustancialmente la asistencia, ya que la sesión se llevó a cabo con tan sólo dos participantes quienes se mostraron preocupados porque se les citara en la Universidad para tratar asuntos relacionados con sus hijos matriculados en primaria. Por esa razón, la segunda sesión con padres de familia se llevó a cabo en las instalaciones de la Biblioteca Pedagógica del estado de México —ubicada en el centro de la ciudad de Toluca—. Esta reunión contó con mayor asistencia y, además, una importante diversidad en cuanto a la ocupación de los padres de familia (véanse los cuadros 5.10 y 5.11).

Cuadro 5.10
Grupo de discusión con padres de familia (A)

Núm.	Zona	Género	Sistema	Nivel	Ocupación	Municipio
1	ZMT	Hombre	Estatal	Primaria	Profesor	Toluca
2	ZMT	Mujer	Estatal	Primaria	Secretaria	Toluca

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo 15 de marzo del 2002.

Cuadro 5.11
Grupo de discusión con padres de familia (B)

Núm.	Zona	Género	Sistema	Nivel	Ocupación	Municipio
1	ZMT	Hombre	Federal	Secundaria	Médico	Metepec
2	ZMT	Mujer	Estatal	Primaria	Ama de casa	Toluca, Totoltepec
3	ZMT	Mujer	Estatal	Primaria	Empleada	Toluca, Totoltepec
4	ZMT	Hombre	Federal	Secundaria	Empleado	Metepec
5	Rural	Hombre	Federal	Secundaria	Profesor	Ocoyoacac
6	Rural	Hombre	Federal	Secundaria	Campeño	Ocoyoacac
7	Rural	Mujer	Federal	Secundaria	Trabajadora doméstica	Ocoyoacac
8	Rural	Mujer	Federal	Secundaria	Ama de casa	Ocoyoacac

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo 15 de abril del 2002.

En la segunda sesión con padres de familia la discusión fue mucho más interesante, sobre todo porque se desató una polémica en torno al papel que juegan los padres de familia en el proceso educativo de sus hijos. Una de las madres de familia comentó que a ella le parece que muchos maestros no sólo no toman en cuenta a los padres, sino que tampoco toman en cuenta a los niños; y “...si les hace uno notar los errores a los maestros, pues se molestan, a mí me ha pasado. Y ellos sí son... sabe qué, no me parece esto y esto, y ya, se acabó”. Otro de los padres sugiere que se les dé a los padres un programa para que se le pueda dar seguimiento desde casa. Este comentario parece causar algo de molestia en el padre de familia que, además, es profesor, y

manifestó “... yo pienso que debe de haber más conciencia en nosotros, ¿no? No tanto estarle revisando al maestro sus planes y programas, porque yo sé si mi hijo va bien: ‘a ver tu cuaderno’, desde este momento sé si mi hijo está aprendiendo o no, pero si toda la responsabilidad va en el maestro, yo pienso que no...”. Aunque esta opinión no tuvo apoyo por parte de los demás padres presentes.

Uno de los aspectos que más destacaron en los discursos de los padres fue el referido a la asociación que advierten entre elementos como desenvolvimiento, cumplimiento, calidad y superación. Pese a que en su decir los padres de familia manifiestan el reconocimiento del proceso educativo como un todo, es patente que evalúan el desenvolvimiento del proceso únicamente a través de la calificación que obtiene su hijo en la escuela. Es decir, tal parece que para los padres de familia el número impreso en la boleta de calificaciones y, posteriormente en el certificado, es el indicador que resume la complejidad de todo el proceso educativo. Bajo esta lectura, la perspectiva de los padres se desenvuelve bajo múltiples contradicciones: mientras incrementa de una u otra forma su participación y su mirada a la complejidad de los procesos educativos, al momento de emitir una opinión comprometida sobre el aprovechamiento de su hijo, el indicador determinante es la calificación por él obtenida, sin hacer referencia en ningún momento al desenvolvimiento de la escuela.

El padre de familia identifica una correspondencia entre saber y calificación, entre aprovechamiento y notas, entre esfuerzo y su reconocimiento por parte del profesor. La gran importancia que otorgan los padres de familia a la evaluación es perfectamente conocida por los maestros quienes, además, saben que su desempeño, calidad, responsabilidad y compromiso —a juicio de los padres de familia— serán definidos, en última instancia, a través de la calificación que le asignen a los alumnos.

[...] si nuestro hijo va bien, pues pensamos que la escuela va bien. Si nuestro hijo reprueba, pues a lo mejor están fallando los maestros (*Participante 1, G9*).

Destaca que —independientemente de aquellos padres de familia vinculados con el sistema educativo o los profesionistas— los padres se enteran de los procesos de reforma en el sector de forma muy limitada y tampoco muestran interés por conocer la problemática de la descentralización educativa.

A esta reforma del 92 yo no... como que no le veo, no le veo el chiste. Porque yo... o sea yo ni enterado. Si nomás lo pasaron y ora sí que como dice el director, para que estén más organizados o tengan más ... o no sé... ¡Me da igual! (*Participante 4, G10*).

[...] a veces a lo mejor no entendemos, lo reconozco, pero, hace tiempo se hablaba de que las escuelas ya no iba a haber escuelas federales, y escuelas estatales, que iban a ser una sola. Yo no siento, y le pediría que a lo mejor usted nos lo aclare, yo entendía que [...] en determinado... el estado creo que tenía mejores prestaciones para los maestros, o los federales, creo, no sé. Para evitar ese tipo de problemas, verdad, se iban a unificar. Se hizo mucho renombre, que si nuevos libros, que no sé qué tanto. Yo tenía la idea que ya nada más eran una sola. Y después me enteré que siempre no, ¿por qué? Esa es mi pregunta (*Participante 1, G10*).

Los padres están sobre todo preocupados por los resultados educativos, se centran en los fines no en los medios.

5.2.6 Directores de escuelas normales

Contrario a lo que sucede en el resto de las entidades del país, en el estado de México la oferta educativa para formar profesores de educación básica recae, fundamentalmente, en el sistema educativo estatal, pues mientras el sistema federalizado cuenta con la escuela normal rural de “Lázaro Cárdenas del Río” —ubicada en el municipio de Tenancingo, al poniente del estado— cuya organización y control administrativo depende de los SEIEM que, tras la reforma de 1992 pasaron a depender formalmente de la Secybs. El sistema estatal, cuenta con 36 escuelas normales distribuidas a lo largo del territorio de la entidad mexiquense, con una matrícula más amplia y diversificada que depende directamente de la subdirección de educación normal de la Secybs.⁹

La oferta educativa de la administración estatal atiende prioritariamente las zonas urbanas de la entidad; mientras que la educación en zonas rurales es reservada para el sistema federalizado. De las 36 normales que dependen administrativamente del sistema estatal 23 de ellas —es decir, más del 60%— se localizan en municipios metropolitanos tanto de la ciudad de México, como de la ciudad de Toluca, destacando la existencia de tres y hasta cuatro escuelas normales en algunos municipios. Mientras

⁹ Y si bien en términos formales uno de los objetivos del proceso de descentralización era, precisamente, unificar los sistemas estatales y el federal; en la práctica la separación de ambos niveles es patente. Esto fue evidente, incluso al momento de organizar los grupos de discusión pues las invitaciones a participar se tuvieron que dirigir y gestionar de forma totalmente separada e independiente.

que, en las amplias zonas rurales, la oferta disminuye al igual que en las zonas indígenas (véase cuadro 5.12).

Cuadro 5.12
Oferta de educación normal en el estado de México
por zona y tipo de administración

Núm.	Área	Nombre de la escuela	Tipo de administración
1	Indígena	Escuela Normal de Ixtlahuaca	Estatal
2	Indígena	Escuela Normal de San Felipe del Progreso	Estatal
1	Rural	Escuela Normal de Amecameca	Estatal
2	Rural	Escuela Normal de Atlacomulco	Estatal
3	Rural	Escuela Normal de Coatepec Harinas	Estatal
4	Rural	Escuela Normal de Ixtapan de la Sal	Estatal
5	Rural	Escuela Normal de Jilotepec	Estatal
6	Rural	Escuela Normal de Santiago Tianguistenco	Estatal
7	Rural	Escuela Normal de Sultepec	Estatal
8	Rural	Escuela Normal de Tejupilco	Estatal
9	Rural	Escuela Normal de Tenancingo	Estatal
10	Rural	Escuela Normal de Tlatlaya	Estatal
11	Rural	Escuela Normal de Valle de Bravo	Estatal
12	Rural	Escuela normal rural de Tenería, Tenancingo	Federalizada
1	ZMCM	Escuela Normal de Atizapán de Zaragoza	Estatal
2	ZMCM	Escuela Normal de educación especial, Atizapán Z.	Estatal
3	ZMCM	Escuela Normal de Coacalco	Estatal
4	ZMCM	Escuela Normal de Cuautitlán Izcalli	Estatal
5	ZMCM	Escuela Normal de Chalco	Estatal
6	ZMCM	Escuela Normal de Ecatepec	Estatal
7	ZMCM	Escuela Normal de Los Reyes	Estatal
8	ZMCM	Escuela Normal de Naucalpan	Estatal
9	ZMCM	Escuela Normal de Tecamac	Estatal
10	ZMCM	Escuela Normal de Teotihuacán	Estatal
11	ZMCM	Escuela Normal de Texcoco	Estatal
12	ZMCM	Escuela Normal de Tlalnepantla	Estatal
13	ZMCM	Escuela Normal de Zumpango	Estatal
14	ZMCM	Escuela Normal núm. 1 de Nezahualcóyotl	Estatal
15	ZMCM	Escuela Normal núm. 2 de Nezahualcóyotl	Estatal
16	ZMCM	Escuela Normal núm. 3 de Nezahualcóyotl	Estatal
17	ZMCM	Escuela Normal núm. 4 de Nezahualcóyotl	Estatal
1	ZMT	Escuela Normal de Capulhuac	Estatal
2	ZMT	Escuela normal de educación física, Toluca	Estatal
3	ZMT	Escuela normal núm. 1 de Toluca	Estatal
4	ZMT	Escuela Normal núm. 2 de Toluca	Estatal
5	ZMT	Escuela normal núm. 3 de Toluca	Estatal
6	ZMT	Escuela normal superior del estado de México, Toluca	Estatal

Fuente: Elaboración propia.

La particularidad que, a partir de esta situación, adquiere la formación de profesores de educación básica en el estado de México, nos hizo pensar en la importancia de llevar a cabo un grupo de discusión con directores de estos organismos. Lamentablemente —a pesar de que se extendió la invitación a personal de la única normal de administración federalizada— no se logró contar con su asistencia, razón por la cual la sesión de discusión se llevó a cabo solamente con la presencia de directores de escuelas normales de administración estatal, ubicadas en distintos municipios de la entidad.

De esta forma, contamos con la asistencia de ocho directivos, uno de ellos proveniente de la zona metropolitana de la ciudad de México, cuatro de la zona metropolitana de Toluca, y cuatro más provenientes de zonas rurales (véase cuadro 5.13).

Cuadro 5.13
Grupo de discusión con directores de escuelas Normales

Núm.	Zona	Género	Sistema	Nivel	Municipio
1	Rural	Hombre	Estatat	Normal	Ixtapan de la Sal
2	Rural	Hombre	Estatat	Normal	Jilotepec
3	Rural	Mujer	Estatat	Normal	Tejupilco
4	Rural	Hombre	Estatat	Normal	Tenancingo
5	ZMCM	Hombre	Estatat	Normal	Cuautitlán Izcalli
6	ZMT	Hombre	Estatat	Normal	Toluca
7	ZMT	Mujer	Estatat	Normal	Toluca
8	ZMT	Mujer	Estatat	Normal	Toluca

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo 3 de octubre del 2000.

Los directores de las normales estatales se conocen perfectamente entre sí por el tipo de trabajo que desempeñan, razón por la cual la sesión de discusión desarrollada representó para ellos una ocasión para dialogar acerca de los problemas cotidianos a los que se enfrentan. No obstante, que —al igual que en el resto de las sesiones— el inicio se dio de forma un poco forzada, esta sesión fue una de las más polémicas y enriquecedoras en términos de participación por parte los asistentes. Fue cuando alguno de los presentes hizo notar las diferencias entre el sistema federal y el estatal que comenzó a darse un verdadero diálogo que involucró a todos los asistentes; pese a que el director de la única normal federal del estado se encontraba ausente (*“¿lo dejarán venir los alumnos?”*— preguntó alguien irónicamente). Parece existir consenso en que la normal federal recibe más apoyo que las estatales.¹⁰

Al hablar del estatus de ‘escuelas superiores’ que a últimas fechas han adquirido las normales, se percibe una clara frustración por parte de los asistentes pues ahora no se sabe *“qué tipo de escuelas somos”*, ahora *“somos escolitas”*, menciona alguien, y se destaca la percepción subvalorada que se tiene de las escuelas normales. En el mismo tono de frustración los participantes abordan el carácter instrumentalista de la

¹⁰ Este comentario al margen se relaciona con el álgido clima político que ha caracterizado la historia cotidiana de la escuela normal rural “Lázaro Cárdenas del Río”.

educación normal y la situación de las reformas, en donde primero se les hizo creer que podían “*hacer ciencia*” y ahora la propia ley lo prohíbe. Alguien menciona “*estamos como los protagonistas hechos a un lado*”.

Aunado a este problema es que en especial la educación normal ha estado inmersa en una gran cantidad de reformas que nunca se han terminado y no se han evaluado y no han partido de esa evaluación las nuevas reformas, ahorita estamos nuevamente en otra y la anterior no sabemos cuáles fueron los resultados, ahora resulta que también todo lo que estamos haciendo está mal. Es un problema de identidad (*Participante 1, G11*).

Otro de los temas que generó polémica fue el relacionado con CM. A diferencia de las sesiones desarrolladas con otros actores, los directores de normales hicieron énfasis en los grupos de poder que se generan en torno a la investigación. Las opiniones van de la frustración a la inconformidad respecto a un sistema en el que el acceso a ciertos niveles de CM tiene en ocasiones poco que ver con la calidad académica, y mucho con los recursos de que se dispone.

En este sentido, se generó una discusión en torno a los salarios dentro del marco de la carrera docente: mientras que por un lado se piensa que se ha apoyado la permanencia de los maestros en sus niveles debido a lo poco atractivo de los salarios, por otro también se comentó que la carrera docente se vuelve un “*vehículo de ingresos*” y una bandera política. Se usaron de forma recurrente palabras como “*simulación*” para definir las dos caras de dicho programa.

Los directores de normales perciben que el gobierno federal sigue tratando de controlar mediante la norma federal “*que nos ha centralizado más que descentralizado*”, dice alguien, y su comentario inmediatamente halla eco entre los demás participantes; alguien habla del temor de la federación, otro más de la importancia de los maestros como fuerza social.

[...] en el caso concreto de nosotros como normales ya decía hace rato que parece ser que toda esta norma federal nos ha centralizado más que descentralizado, y toda esta discusión que ya se daba hace rato de cuál es nuestro rol como normales, pues es originada precisamente por esa pérdida hasta cierto punto de autonomía entre comillas, que teníamos como estados dentro de la formación de docentes, y que ahora en el artículo tercero donde le da a la SEP como la única instancia que puede normar en función de formación de docentes pues ahí estamos amarrados, entonces estamos en ese sentido, yo lo sentiría, centralizados, ¿no? Y lo estamos viendo porque desde lo que es el recurso didáctico, lo que son planes y programas de estudio, el sistema nacional de evaluación y lo vemos en el acceso de nuestros estudiantes a través de Ceneval, no solamente a las normales sino a todo lo que son educación superior, educación media superior, pues son

procesos muy centralizados y que operativamente yo siento que nos han acarreado muchísimas complicaciones (*Participante 4, G11*).

Los indicadores de aprovechamiento se consideran poco confiables, pues más que “*expresar una situación real*” crean una imagen. Estallan las risas cuando alguien menciona que “*antes éramos un país de reprobados, ahora somos un país de ignorantes... ya pasamos, pero no sabemos*”. Ello impide que la calidad se eleve, como lo impide también la mala formación de los alumnos cuando llegan a educación superior.

Cuando se habla del acuerdo 261 hay desacuerdo respecto a sus objetivos, se mencionan las contradicciones del acuerdo y lo frustrante del proceso de selección, en donde a veces aprueban alumnos que no lo ameritan: “*que no lo repruebe la vida, mejor que lo repruebe la escuela*”.¹¹

[...] tenemos obligatoriamente a un alumno que ya está inscrito y se le tiene que poner cinco aunque no asista, y con dos cincos y un ocho que haga de examen el alumno ya está prácticamente laborando y trabajado en el exterior, esto es una simulación tremenda que impide que la calidad en el sistema de formación de docentes se eleve, esto es un candado que tiene que ser roto inmediatamente para abrir el espacio para lo que tiene que ser la evaluación en la educación superior de cero a diez y eso tiene que abrirse inmediatamente porque sino estas situaciones se generan, un alumno que no participa no hace nada y que tenga un cinco, eso sería en términos generales (*Participante 1, G11*).

Al cuestionar a los asistentes en torno a la forma en que asumen en su plantel las políticas sobre formación docente que —en el marco de la descentralización— se norman desde la SEP se genera una gran polémica, con mucha participación y deseos de expresar opiniones. Los comentarios respecto a algunas normas de la SEP (como el artículo 7 respecto a la reinscripción) son irónicos: “*la norma no tiene que decirnos cómo o cuando... pero el Estado pareciera que no puede hacer nada... de hecho no hace nada...*”, “*como si la SEP tuviese la verdad absoluta...*”. Hay mucho cuchicheo durante esta pregunta, los presentes están visiblemente emocionados, se dan participaciones simultáneas. Todos los participantes ríen cuando alguien menciona el asunto de la grabadora: “*¿Quién dijo eso? ¡No fui yo!*”— mencionó entre risas uno de los más entusiastas participantes. En general se advierte una gran inconformidad por la falta de consulta respecto a las normas, que —a su juicio—son absurdas e incluso perjudican a los

¹¹ El Acuerdo 261 (expedido el 9 de octubre de 1999) establece los criterios y normas de evaluación del aprendizaje de los estudios de licenciatura para la formación de profesores de educación básica. Dicho Acuerdo, en su artículo segundo, inciso c) establece que: “la escala oficial de calificaciones será numérica y se asignará en números enteros del 6 al 10” (véase SEP, 1999).

alumnos. Nunca se les pregunta, cuando quienes tienen que dar la cara son ellos: “yo le echo la culpa a la SEP”— dijo alguien. Otro de los directores habla sobre lo confundido que se siente por la normatividad de la SEP, pues pese a que lee cuidadosamente las normas, nunca puede resolver realmente los problemas.

Casi al final de la sesión —y fuera de la guía de discusión propuesta— alguien propone tocar el asunto del Ceneval, que, en efecto, es mencionado ampliamente, siempre con inconformidad y destacando lo absurdo de las pruebas que éste aplica, que implican, además, una centralización completa. Las participaciones en este punto son apasionadas y expresan gran confusión respecto a la razón de existencia del Ceneval, de dónde viene y para qué se crea. Hay también resentimiento por la desconfianza con que el Ceneval trata a las normales, lo que crea además una situación que alguien calificó de “esquizofrénica”: “*Todo valdría la pena si el proceso asegurara que entraran los mejores*”, pero eso no es así. Los exámenes —dicen— son maquiavélicos, provocan angustia y no garantizan que lleguen los mejores.

En general, los participantes desean que se les tome en cuenta, que se les consulte. Muestran también interés porque se les haga llegar el resultado de esta investigación.

5.2.5 Personal de apoyo técnico-pedagógico

Además del personal que labora directamente en los planteles educativos, existe la figura de ‘personal de apoyo técnico pedagógico’ que se refiere al personal educativo que labora en las oficinas administrativas pero sin ostentar cargos de dirección. Se trata del personal directamente encargado de realizar y actualizar los planes y programas de estudio, y de llevar a cabo la instrumentación de las reformas.

La intención de desarrollar una sesión de discusión con personal de apoyo técnico pedagógico era conocer la forma en que se han asumido las reformas del Programa Nacional de Actualización Profesional (Pronap), y las instituciones formadoras de docentes; así como los programas específicos que se han instrumentado y los problemas a los que se han enfrentado. En esta sesión se contó con la participación de cuatro asistentes, dos ellos del ámbito estatal y dos del federalizado, todos provenientes de la ciudad de Toluca (véase cuadro 5.14).

Cuadro 5.14
Grupo de discusión con personal técnico-pedagógico

Núm.	Zona	Género	Sistema	Nivel	Municipio
1	ZMT	Mujer	Estatal	Técnico pedagógico	Toluca
2	ZMT	Hombre	Federal	Técnico pedagógico	Toluca
3	ZMT	Mujer	Estatal	Técnico pedagógico	Toluca
4	ZMT	Hombre	Federal	Técnico pedagógico	Toluca

Fuente: Elaboración propia, trabajo de campo 8 de mayo del 2002.

Durante el desarrollo de esta sesión las participaciones y comentarios de algunos de los asistentes fueron amplias en extremo y con la evidente intención de mostrar su vasta experiencia en el tema. Esta situación —que a decir de Canales y Peinado, 1995— es común cuando se desarrollan grupos de discusión con profesionistas, no se presentó de forma tan clara en el resto de las sesiones desarrolladas. Esta situación le otorgó a la sesión largas pausas en el proceso conversacional y, en diversas ocasiones, fue criticado por el resto de los asistentes.¹²

La discusión se centró en conocer la opinión de los asistentes en torno a los materiales didácticos y las experiencias derivadas de su participación en las reformas curriculares de este tipo. Al respecto, una de las participantes comentó su experiencia en el diseño y elaboración de libros de texto para secundarias, proyecto auspiciado por el gobierno del estado de México a finales de la década de los noventa; y que —paradójicamente— tras el inicio del proceso de descentralización fue anulado:

[...] Yo creo que la experiencia, en este caso del estado de México fue grandiosa en cuanto a autores, en cuanto a lo que se tenía que investigar, hacer y la forma en cómo los elaboraron y tengo entendido que hubo sus etapas, sus periodos, porque hubo una época en que tenía más partida presupuestal, era con más dinero, con más personal y esto como que se fue mermando se fue acabando y a grado tal de que, bueno a partir efectivamente de que se anuncia a nivel nacional la gratuidad de los libros de secundaria, es como prácticamente aquí cuando se modifica la donación... esa sesión que se tenía concedida ¿no? Hay ya muchos reclamos por parte de los compañeros que ¿por qué no se seguían elaborando los libros? Cada quien pues protege su trabajo ¿no? [...] Y algo que hay que acotar es que estos libros no se utilizaron, la edición de estos libros no se utilizaron, porque se entregan los libros gratuitos por parte de SEP... a nivel nacional igual que en todas las escuelas y estos libros, muchos de ellos sí se enviaron, pero tenemos entendido que muchos de ellos fueron a parar a los libreros ¿no? Tal vez de supervisiones, de direcciones escolares, y ahí quedó (*Participante 1, G12*).

¹² A decir de Canales y Peinado (1995: 310) en toda situación conversacional se pone en juego la dialéctica de reconocimiento-acoplamiento-diferencia del yo; donde el yo requiere diferenciarse del grupo, del mismo modo que cada grupo precisa diferenciarse de los demás.

Esta situación es asumida por los participantes como un “debilitamiento del estado” ante el gobierno federal; lo cual se relaciona con el fuerte centralismo derivado del ANMEB que —tanto en el ámbito de los materiales didácticos, como de la formación y actualización— en aras de consolidar la descentralización del sector, terminó definiendo normas y criterios que centralizan estas labores; de ahí que, a juicio de los participantes es una incongruencia:

[...] bueno primero una incongruencia ¿no? Según lo que plantea la descentralización, pero también pienso que la descentralización pues nada más se quedó así ¿no? En el discurso, porque este por ejemplo, en este caso la descentralización tendría que haber apoyado iniciativas como ésta que ya tenía el estado o sus propios libros, la elaboración de sus propios libros y sin embargo con su disposición este... central echan abajo el proyecto estatal de los libros y entran los nacionales ¿no? Entonces esa es una de las cosas que vivimos, pero como esa ha habido otras ¿no? (*Participante 3, G12*).

Estrechamente relacionado con los materiales didácticos se encuentra la cuestión de la formación y actualización docente. En este sentido, los participantes abordaron el tema del Pronap que involucra cursos nacionales de actualización —con valor a Carrera Magisterial— y Talleres Generales de Actualización (TGA), entre otros proyectos. Al respecto, los participantes mostraron cierto tono de desánimo, pues a su juicio:

[...] estos talleres o sea son buenos ¿no? Pero me parece que el interés de asistir a estos talleres y cursos, es porque tiene un valor a Carrera Magisterial, entonces puede ser que a los maestros no les interese realmente, no satisfaga, no cubra necesidades educativas ¿no? Pero ellos asisten por el interés de la certificación y que les va a contar para este... puntos a carrera ¿no? (*Participante 3, G12*).

Al abordar el tema de la calidad educativa y si, a su juicio, ésta se ha incrementado o disminuido a partir de la reforma, en la sesión se generó una interesante polémica, pues mientras los participantes adscritos al ámbito federalizado coincidieron en la necesidad de “no ser negativos” y reconocieron ciertos avances en la calidad educativa. Las participantes del ámbito estatal, por su parte, insistieron no sólo en advertir una disminución en la misma sino que, además, ante la solicitud de comparar la calidad educativa en ambos ámbitos, una de ellas mencionó:

[...] yo diría que en ese sentido siempre ha habido una rivalidad querámoslo o no y en... y a lo mejor en ella yo siento que relacionándola con lo anterior, con lo que se comentaba anteriormente, yo siento que la calidad de la educación en los últimos diez años ha disminuido [...] yo siempre he identificado que en el sistema federal desgraciadamente son más bajas... las competencias son más bajas, en consecuencia, si en el estatal yo identifico que ha disminuido pues obvio que en los federales también pero yo siento... yo veo que en todo, en esta disminución mucho de lo que ha permeado son los intereses políticos, o sea, que no se han ido por lo fundamental en los contenidos, en la esencia, en

que más que nada se han movido en políticas, en intereses políticos (*Participante 1, G12*).

En cuanto a los cambios realizados en los planes y programas de estudio a partir de la reforma y si éstos están relacionados con el contexto regional, también se generó una interesante discusión, sobre todo por cuanto toca al libro de texto de historia regional de tercero de primaria. Destaca que si bien el libro que apoya esta asignatura fue desarrollado con apoyo de la Secybs, sólo se lleva en las escuelas dependientes del ámbito estatal, mientras que en las escuelas federalizadas del mismo estado este libro no es incluido como parte del programa de estudios. A continuación se presenta un extracto de la conversación que se generó y que ilustra claramente el divorcio que existe en la práctica entre los ámbitos estatal y federalizado:

Moderador 1 —¿Y ese libro lo edita la Secretaría de Educación Estatal? Me refiero al regional, al libro de historia regional...

Participante 1 —El gobierno del Estado

Moderador 1 —¿Y también lo distribuyen en las escuelas federales?

Participante 2 —No, nada más en las estatales

Participante 1 —Eso yo no sabía

Moderador 1 —O sea, digamos ¿hay un libro de historia regional federal y otro estatal?

Participante 3 —No, debe ser el mismo

Moderador 1 —Sería bellissimo, me encantaría a mí esa cosa [*risas*]

Participante 2 —Es un solo Estado

Participante 1 —Sí, pero son dos sistemas [*entre risas*]

Moderador 1 —O sea cómo, ¿no llevan este libro el regional... en las escuelas federalizadas?

Participante 2 —No

Participante 3 —¡Ah no! eso yo no lo sabía

Moderador 2 —O sea, hay un solo libro pero es el libro del SEIEM, ¿es así?

Participante 2 —Por lo menos en las escuelas donde yo trabajo, no llevamos el libro de historia regional aparte. Es el libro de historia solamente el que tenemos.

Participante 3 —Ah, ¿por eso ustedes allá no lo llevan?

Moderador 1 —Es que como son federales, ¿por qué van a llevar el de historia regional? ¿no? [*risas*]

Participante 2 —Pero no es porque nosotros no queramos, no se lleva porque no nos los dan (*Diálogo sostenido en el G12*).

Llama poderosamente la atención que, tratándose de la misma entidad y de los mismos planes y programas de estudio un tema como la historia regional sea abordada por las escuelas estatales de un modo y por las federalizadas de otro, sobre todo a diez años de haber iniciado un proceso que buscó la descentralización del sector educativo.

Por último, los puntos que generaron consenso entre los asistentes al grupo de discusión de personal de apoyo técnico pedagógico se relacionaron —al igual que lo

manifestado por profesores frente a grupo, directores y supervisores— con el excesivo trabajo burocrático que se incrementó a raíz de la descentralización educativa, así como los comentarios en torno a la falta de transparencia que perciben en el programa de Carrera Magisterial.

5.3 La dimensión proyectual desde la perspectiva de los actores

De entre las distintas formas de comprender un proyecto como la descentralización destaca la dimensión *proyectual*, entendida como el énfasis en el encadenamiento y/o continuación del conjunto de políticas y propuestas de gestión que buscan —a partir de la especificidad histórico-espacial de cada gran impulsor— un paso más respecto al tan anhelado ‘desarrollo’, el alcance del federalismo o la concreción del ‘avance’ como propuesta de reasignación de funciones a través de la privatización.

Identificar si se ha avanzado a ese tan anhelado desarrollo —entendido como avance, ampliación de las capacidades de decisión sobre los proyectos individuales y sociales— traducido en una modificación de las relaciones y de la calidad de vida a partir de las transformaciones operadas a partir del ANMEB es profundamente difícil. Los efectos esperados pueden ser —o son— producto de la interacción de profundos y complejos juegos de relaciones del sistema social, por lo que es difícil que los actores lo perciban. Son aquellos grandes ‘efectos’ los que pueden ser ‘conocidos’ mediante los indicadores macro, aunque en este plano la evidencia empírica muestra que las asimetrías se han ampliado e intensificado en múltiples órdenes.

En el plano del federalismo, las cuestiones sobre autonomía de los sistemas estatales y la escuela, que son percibidas por los actores del sistema, difícilmente puede ser percibidas por los alumnos, así que concretaremos dicha dimensión en los maestros, directores, supervisores, padres de familia y personal técnico pedagógico.

La descentralización como intervención —legal y real— de los actores privados de la función educativa, al ofertar sus modelos-proyectos, al cederles tramos determinantes como es la educación superior y al modificar la percepción de que la transformación y la privatización no dependen de que el inversionista privado invierta, sino que los subsidios y el gasto público no sean ejercidos por funcionarios sino por

miembros de la sociedad civil e inversionistas con responsabilidades ‘compartidas’. Es importante entender la privatización en la dimensión teórico-conceptual de proyecto societal, en la apropiación privada de los derechos públicos: acceso a la salud, información, educación, vivienda, alimentación, seguridad entre otros.

Desde la perspectiva de los diferentes actores, la desigualdad en las condiciones de infraestructura es más que evidente, y dicha desigualdad no se encuentra asociada con el momento de creación de las escuelas, sino con las condiciones socioeconómicas de los espacios territoriales. Los maestros lo dicen una y otra vez, el no contar con infraestructura adecuada siempre es visto como un problema:

[...] no tenemos laboratorio, no tenemos... auditorio, no tenemos un patio específico para nosotros, no tenemos un... salón de reunión múltiple, o de... un salón de usos múltiples, no lo tenemos, no tenemos un salón de música. Este... contamos solamente con un edificio... anexo, y esto causa ciertas limitaciones tanto para la práctica como para el desarrollo máximo de los muchachos (*Participante 8, G1*).

Los supervisores, tal vez las voces más calificadas en la materia, lo afirman de forma contundente. Si bien el desequilibrio se hace manifiesto entre regiones, los supervisores adscritos al sistema estatal (Secybs), perciben que no se da una distribución equitativa entre el llamado sistema federalizado (SEIEM) y el estatal en la entidad

Efectivamente, por conocimiento de causa es que esa descentralización llega muy centralizada. Llega directamente al subsistema federalizado ¡No nada más libros! Más equipo... equipo de cómputo, equipo televisivo, equipo de videocasete... de videograbadoras y demás. Y les llegan... perdón por la expresión, pero en algunos casos a manos llenas y a nuestras instituciones son los padres de familia los que tienen que estar sufragando el gasto o la compra de esos materiales... (*Participante 4, G6*).

Los padres no hacen más que ratificarlo. En algunas escuelas las instalaciones son malas “*hace falta mucha instalación*”; y si bien se ha gestionado la provisión de equipamiento, las respuestas no siempre son favorables:

[...] en ambas instancias nosotros hemos gestionado precisamente el crecimiento del equipo de cómputo, pero hasta el momento hemos contado con respuestas favorables pero no reales (*Participante 5, G10*).

Se percibe un problema de infraestructura tanto en zonas rurales como urbanas, aunque también destaca que los planteles ubicados en zonas urbanas tienen mejor equipamiento que las de zonas rurales o marginadas.

Los padres reconocen que las condiciones de las escuelas respecto a la infraestructura son iniquitativas y son, además, factores que se asocian con los resultados educativos en general y con el rendimiento de sus hijos en particular. Un padre que habita en un medio urbano desarrollado, al imaginarse a sus hijos en una escuela rural se preocupa y afirma que en la escuela en la que están sus hijos se han obtenido avances que no se habrían dado de ninguna manera en las escuelas de las zonas rurales:

Eh... quiero pensar que en la escuela donde asisten mis hijos, sí hay avance, pero yo estoy hablando de una escuela que está en una zona totalmente eh... urbana. Está establecida, hablemos, en las orillas de una ciudad en donde es favorecida por estos avances, por estos grandes compromisos, pero si mis hijos estuvieran en una... en una escuela primaria enclavada en una zona totalmente rural, yo estoy totalmente seguro que no tendría estos avances, como en esta escuela (*Participante 5, G10*).

Claro que no faltan los padres que piensan que a pesar de las desigualdades en la infraestructura y en la preparación de los maestros, el desempeño y el resultado final depende del esfuerzo realizado por el alumno y los padres, buscando minimizar las asimetrías sociales:

[...] estamos dentro de una zona rural, que no es lo mismo que en una zona urbana, ahí en... en el pueblo, en el centro, pues ahí hay escuelas y vamos este... yo creo que no hay ninguna diferencia entre una educación, vamos, en una zona rural a una zona urbana, ¿Por qué? Porque los maestros son los mismos, sus planes de trabajo son los mismos [...] Este... y las escuelas que hay en la comunidad han participado en esas olimpiadas del conocimiento y han tenido muy buenos resultados. Y es onde nosotros vemos que en realidad no es ninguna diferencia entre una escuela ya bien equipada, este... con instalaciones buenas. Yo creo que ahí depende mucho también de los padres, de los maestros y más que nada de los alumnos también (*Participante 6, G10*).

Algunos proyectos pareciera que se elaboran sin pensar en las condiciones particulares de las regiones, las diferencias no sólo son de infraestructura, aunque éstas parecieran más evidentes, sino de posibilidades para aprovechar los proyectos emanados fuera de estos espacios, así lo expresa un director de primaria:

Nunca hemos puesto a pensar en estos proyectos siempre los hacen en escuelas urbanas, pero nunca toman a las zonas rurales, nunca vamos a comparar una zona rural con la... eh... urbana ¿por qué? Porque son situaciones muy diferentes (*Participante 12, G3*).

El beneficio diferenciado también se percibe, no sólo al sostener que los planteles ubicados en zonas urbanas son más beneficiados que los rurales porque les llega mayor presupuesto, a tiempo y en rubros más amplios que aquéllos que pueden ser

aprovechados en las escuelas rurales, se destacan áreas claramente desprotegidas como las indígenas

Desde mi punto de vista la verdad no hemos obtenido los beneficios que esperábamos en un principio de la descentralización. Y pues menos de educación indígena en el estado de México (*Participante 3, G4*).

A partir de todas esas percepciones, sería difícil sostener que el proceso de descentralización, desde un recorrido proyectual que pugna por la disminución de los desequilibrios regionales ha logrado algún avance.

Por lo que toca a la concepción misma del federalismo, que sería otra de las rutas que derivan de la dimensión proyectual, se pueden encontrar conclusiones similares. Los beneficios directos percibidos por los maestros se refieren a los trámites que deben realizar, pues se han acortado distancias.

[...] Para nosotros cualquier problema de pago, cualquier papel personal, cualquier trámite, [...] no tenemos que ir hasta México; por ese punto de vista a nosotros la descentralización sí nos sirve [...] al venirse para acá lógicamente que esto nos permite la cercanía. Yo lo veo bien, veo bien la descentralización en cuanto a eso (*Participante 4, G4*).

Ya no es necesario trasladarse al centro del Distrito Federal para los procesos administrativos, aunque habría que preguntarnos si los maestros ubicados en las zonas marginadas y en las rancherías se han beneficiado significativamente en la reducción de tiempos y movimientos, y más aún, si ello se puede considerar como un logro del federalismo.

En las percepciones de los directores de escuelas de educación básica y normal emergen continuamente voces que refieren la falta de articulación en los procesos desembocados por la descentralización, proyecto que es percibido como algo adecuado pero sin vinculación entre los distintos niveles de la educación, lo que a su juicio es la causa del incremento de burocracia y administración, lo que les orilla a descuidar la parte educativa:

Precisamente esta desvinculación que existe entre las diferentes organizaciones bueno, no... no organizaciones, estructuras, entre las diferentes estructuras, quizás es lo que nos ha orillado a que cada uno de nosotros hagamos dentro de nuestra escuela lo que creemos que es... mejor. Eh... esto da entrada a trabajos extras, a tareas extras (*Participante 5, G3*)

Efectivamente no hay una vinculación entre las... en instancias que tienen que ver con... con educación. Efectivamente, como secundaria a nosotros nos llega... trabajo de los diferentes departamentos que existen en educación y algunos que no son de educación efectivamente (*Participante 4 G3*).

[...] la vinculación entonces genera otro problema, el de que la institución tiene que ir sorteando su organización interna en términos de atender a la política estatal y a la política nacional y entonces su organización... se ve a veces la extensión académica resulta ser más importantes que la de docencia o la línea de docencia o investigación (*Participante 1, G11*).

Aunado a ello, la falta de claridad acerca de qué es competencia del ámbito federal y qué del estatal (o local) genera no sólo confusiones entre los profesores, directores y supervisores; sino además, una crisis de actuación en tanto no saben bien a bien quién es 'su patrón':

Entonces yo creo que aquí lo que hace falta todavía es que cada quien asuma sus verdaderas responsabilidades en este sentido ¿Para qué? Para que esta descentralización pueda darse amplia y de manera efectiva ¿no? Porque si no seguimos... aunque ya no dependemos del gobierno central, del gobierno federal, estamos dependiendo del gobierno estatal pero aún seguimos realizando el mismo tipo de trámites federales [...] pero sí falta determinar bien cuál es la función verdadera de cada uno de los organismos a las que se les adscribe cierta responsabilidad y que cada quien las ejerza como debe, bueno, desde mi punto de vista personal, yo así pienso (*Participante 5, G4*).

Por lo que toca a la vertiente que relaciona a los procesos de descentralización con el retiro de la inversión estatal en materia social y, específicamente, con la privatización; destaca que fueran los profesores frente a grupo los que abordaron este tema y, en la mayoría de los casos, con un tono combativo y crítico. Lo cual denota no sólo la evidente postura en contra del gremio a un proceso de total privatización, sino también la amenaza que ello les significa:

Que nos van a comer el mandado si no nos ponemos listos, se quiere privatizar la educación y son las tendencias actuales al primero de diciembre para privatizar la educación en México, y lo digo con conocimiento de causa, lean las entrevistas, hay que revisar por ahí algunos periódicos donde ya se vislumbra la flexibilidad de... que la educación en algunos años pueda privatizarse. Muy peligroso, muy riesgoso y yo diría ¿por qué? Porque tanto una escuela privada como una pública estamos en la misma posibilidad de ofertar el mismo servicio, porque en la gran cantidad... en la gran mayoría de las escuelas que yo conozco y que son particulares, son privadas, ¡trabajan nuestros maestros! Que por la mañana están en una escuela particular y por la tarde se van a nuestras escuelas públicas. Ah, caray, ¿entonces qué es lo que sucede? Es el mismo maestro y está en una escuela pública y está en una escuela privada, ¿y resulta que el maestro es mejor en la escuela privada que en la escuela pública? Ahí se queda una interrogante (*Participante 5, G3*).

Créeme, créanme que parecen muy tendenciosos todo... todos esos planes que establece el gobierno, más bien me parece que va hacia la privatización de la educación. Quizás tenga mucho de fondo y tenga... tengamos que buscar más fundamentos y bases para justificar estas observaciones, pero se deja ver como que está descargando esta responsabilidad en los gobiernos estatales y municipales para que... como que la educación se vaya haciendo elitista y ya no de tipo popular, sino el que pueda pagar más pues que tenga mejor educación. Y como decía la maestra, como que hay algo oscuro verdad, detrás de todos esos movimientos, que ojalá entre todos podamos despejar, pero esas son las... son observaciones que yo puedo hacerles (*Participante 6, G2*).

Coincidentemente, los comentarios que surgieron en torno a lo que los profesores perciben como tendencias a la privatización se relacionaron, en todos los casos, con el programa de CM que muchos perciben como una estrategia del gobierno para no incrementar el salario base del magisterio, reducir con ello la inversión en educación y, consecuentemente privatizar el servicio.

Entonces, debemos recordar que la... que carrera magisterial fue algo así como un invento del gobierno para... como para ya no aumentarnos sueldos, ¿no? Porque dice, si quieres ganar más, pues prepárate. Bueno, pues también la descentralización. Este... si para los gobiernos estatales no hay recursos por parte de la federación para que sostengan la educación y para que nos aumenten el sueldo, pues entonces nos mandan a pelearnos con nuestros gobiernos estatales. Esa es la realidad, de hecho entonces es una estrategia de parte del gobierno para tratar de mermarle fuerza a nuestro sindicato nacional y de ahí privatizar (*Participante 6, G2*).

Lo cierto es que ni las tendencias que caminan rumbo a la planificación del desarrollo, ni las que tienen como foco de atención la concreción del federalismo, ni aquellas que apuntan a un proceso de privatización se han concretado por completo; no al menos en lo que podemos deducir de un balance de la reforma educativa a diez años. Eso no quiere decir que no se trate de proyectos que interesen a más de un grupo, pero sus movimientos son tan lentos que sólo podrán ser apreciados a largo plazo.

5.4 La dimensión representacional desde la perspectiva de los actores

Al analizar los resultados que se derivan de la aplicación de los distintos grupos de discusión desarrollados es posible advertir diversos aspectos. Lo que interesa destacar en esta ocasión es la percepción que tienen los distintos actores sociales involucrados en el proceso educativo en torno a la taxonomía representacional que remite a dos ideas fundamentales: la participación social y la apertura democrática.

La participación social se puede advertir, al menos, en dos planos distintos: el primero es el que lleva a los actores a hablar de la forma en que perciben su propia participación, y el segundo es la manera en que perciben la participación de los otros actores sociales. La percepción que los actores sociales tienen de su propia participación siempre se considera ‘mejor’ que la forma en que perciben la participación de ‘los otros’, ésta fue una constante en todos los grupos de discusión desarrollados.

Los actores seleccionados para este análisis hacen referencia a la administración y al sindicato como actores sociales y se refieren a su participación en el proceso de descentralización educativa. La descentralización como dimensión representacional enfatiza la necesidad de generar procesos —reglamentos, principios, actitudes, formatos, socialidades, actividades, entre otras— que deriven en mayor participación de los diversos actores involucrados, en los múltiples y complejos niveles del proceso educativo, no reductible a la enseñanza en el aula y la escuela.

Los objetivos concretos se estarían logrando si el maestro participara más, en cantidad y calidad, respecto al proceso que se desarrolla en su escuela; pero también si logra concatenarlo con la comunidad y con los padres y alumnos, entre muchos otros.

De los padres se esperaría una comunicación más directa y clara, pero también una corresponsabilidad respecto a las tareas y actividades de sus hijos. Así, tal parece que, desde la perspectiva del maestro frente a grupo, el ideal sería mantener informados a los padres acerca de cada detalle del avance académico de sus hijos; y que ellos, a cambio, apoyaran las labores educativas en casa, participaran en las tareas y permitieran vincular la vida familiar con la vida en la escuela. Al menos así lo manifiestan los padres una y otra vez: *“se supone que es un trabajo de tres ¿no? padres de familia, maestros y alumnos”*.

¿Será esto así? ¿El padre de familia pedirá más información, la comprenderá más y estará más atento al desenvolvimiento cotidiano —no global— de la escuela? El involucramiento en nuevas tareas escolares de los padres ¿ha permitido un mejoramiento en la gestión, una reducción de la verticalidad de las decisiones del director y supervisor? ¿Al participar, el padre de familia comprende la complejidad del proceso o puede continuar siendo ‘engañado’ mediante procesos de información-ritualización (juntas, capacitación, apoyo) que le ‘informan’ de la vida en la escuela? Y,

del otro lado... ¿El maestro participa mayormente en las decisiones que competen o afectan la vida escolar o se han incrementado los procesos de ritualización-terapéutica que generan acciones en las que el maestro está y, de una u otra forma, emite su opinión a fin de legitimar procesos que se negocian, discuten y deciden, en última instancia sin su participación?

Las posibles interpretaciones son complejas y muy discutibles. Me permito plantearlas sin intención de dar respuesta a cada una de ellas, sino tan sólo comprender, captar, registrar, la forma en que los actores generan, modifican y resignifican sus percepciones sobre las dimensiones mencionadas.

El maestro frente a grupo se mira como un eslabón esencial e insustituible en el proceso educativo y de formación de ciudadanos: “... *creo que nuestro espacio, nuestro espacio es tan bonito y tan lindo como docentes, que podemos desarrollarnos y hacer con nuestro niños maravillas si así lo queremos, ¿no?*” El maestro frente a grupo muestra su satisfacción por encontrarse involucrado con la formación de las nuevas generaciones; a pesar, incluso, que la situación específica de ciertas regiones les implica —en algunos casos— mayores dificultades, ya no se diga para promover la participación de los padres, sino al menos para establecer cierta comunicación con ellos:

De diario, del diario, y atender los padres de familia cada... cada fin de semana, para ver sobre los materiales, sobre los... algunos problemas que vamos viendo porque como es muy... medio rural, la mayoría de los padres hablan el... ya los alumnos no, pero el... el mazahua, entonces ellos tienen un gran... hay mucha gente que ni sabe leer, Entonces tienen un problema y dicen ‘maestro, sabe qué, yo necesito venir para que usted me platique cómo es, porque yo... pero yo veo que mi niño se sienta y... me dice que hizo la tarea’ pero... pues la desconocen. Entons tenemos un contacto muy directo (*Participante 7, G1*).

Desde el imaginario de los niños, sus propios padres participan en la escuela únicamente cuando se les requiere de manera específica, asisten cuando se les solicita para alguna actividad, o contribución, o para conocer el comportamiento y evolución de sus hijos. Más allá del pequeño grupo directivo y ‘representativo’ de la mesa directiva de padres, los niños consideran que sus padres sólo van cuando de forma directa se los piden. De hecho, los niños parecieran sentirse más a gusto con una actividad más limitada del padre o menos informada, porque sienten que así se manejan con más libertad:

[...] vienen cada que hay junta, también vienen a preguntar cómo vamos en la escuela, y... luego cuando hay reunión vienen o cuando piden dinero dan y dice mi mamá que este... está bien que pidan, pero que no es justo que ellos den y que otros padres de familia no den (*Yeni, G7*).

En el discurso emitido se aprecia con claridad cómo la percepción de los hijos sobre la participación de los padres en el proceso educativo se asocia con la contribución monetaria. En el discurso emitido por esta alumna de primaria se muestra cómo la simple acción de contribuir con dinero se interpreta como participación. El tema de las aportaciones pecuniarias es un asunto que genera división y conflicto entre los padres y los lleva a cuestionarse cuál es la responsabilidad o conducta más adecuada. No se pone en duda la necesidad de aportar recursos para que la escuela se desenvuelva de mejor forma pero, más allá de la posición económica diferencial, los padres exigen participaciones igualitarias, no equitativas, sobre las aportaciones económicas:

La mamá de María Fernanda, cuando la cooperación de dos mil pesos, su mamá no dio que porque dijo que ella no iba a dar dos mil pesos así nada más porque sí (*Yeni, G7*).

En secundaria parecieran mantenerse ambas situaciones. Por un lado, se continúa percibiendo que la asistencia de los padres se restringe a las reuniones de firma de boletas y cuando sucede algún problema. En ambos casos los padres de familia se presentan en la escuela de sus hijos sólo cuando los profesores los mandan llamar de forma expresa, de lo contrario no acuden ni a pedir informes:

Bueno, en mi caso, mi mamá viene pues cada vez que hay firma de boletas, porque la verdad no soy niña de problemas y pues este voy bien en la escuela, y pues... no... tienen que estar viniendo a hablar con los maestros (*Stefani, G8*).

Para algunos padres, la cuestión de las cooperaciones en apoyo a la escuela generan cierta incertidumbre, sobre todo porque se solicitan año con año y —sobre todo si se trata de planteles con una gran matrícula— los padres se preguntan ¿qué ha pasado con el dinero?

No, yo cuando le dije a mi papá, me preguntó que para qué era. Entonces ya le dije que pues habían dicho que era para arreglar la escuela. Y él la dio el año pasado... y no... pero este, ahora lo volvieron a pedir. Y dice pero no creo que tanto dinero y casi no hicieron nada, con tantos alumnos, ¿y adonde está ese dinero? Y dice, ojalá, dice, o sea sí la dio pero... fue a ver lo que hacen. Porque o sea no se queda bien si nada más da el dinero y no hacen nada por la escuela (*Hugo, G8*).

Por otro lado, la participación en tareas escolares se restringe, en la mayoría de los casos, a apoyar a los hijos en aquellas labores solicitadas que requieren de mayor

tiempo y habilidades, de lo contrario no intervienen de forma significativa. Esta situación fue mucho patente con los alumnos de secundaria que con los de primaria:

Sí, sí me ayudan. Bueno, me ayudan cuando dejan un trabajo como que... pues sí, grande. O así, ir a museos, que hay que investigar, o cuando tengo dudas. Pero cuando es así el trabajo normal, un ejercicio o así, no (Erandi, G8).

Los directores consideran, por su parte, que sí ha variado la participación de los padres de familia:

Hoy se preocupan más por sus hijos [...] hace diez años se le daba la encomienda al maestro con los programas grises, se le daba la encomienda al maestro, 'ahí te lo encargo maestro, tú eres el doctor, tú eres el sacerdote, tú eres todo'. Y en estos tiempos se dan cuenta, el padre de familia es más participativo (*Participante 1, G3*).

Para los directores es claro que ellos y los maestros son centrales en estimular o inhibir la participación de los padres y expresan con cierto orgullo y reconocimiento por parte de los colegas que, en última instancia: “[llegan] *hasta donde nosotros queremos que lleguen...*”. Los directores de normales consideran que la participación de los padres es deseable y debe ser alentada, pero enfatizan que su mayor o menor intervención no se asocia de forma importante con la calidad de la educación, y reconocen la dificultad para homogeneizar y operacionalizar el concepto.

Los maestros frente a grupo enfatizan la importancia de la motivación que ellos mismos generan, ya que los padres de familia participan en la medida en que el maestro los conduce y motiva.

[...] nosotros maestros nos quejamos de que no participan los papás, pero eh... bueno, nos queda a nosotros decirles también en qué nos pueden apoyar, pero no les decimos cómo nos pueden apoyar (*Participante 9, G2*).

Por lo que toca a la percepción que tienen los profesores frente a grupo en torno a la participación de los padres de familia, se preguntó a los asistentes si ellos advertían un mayor involucramiento en el proceso educativo, sobre todo respecto a los años anteriores.

Deberían implementarse otras cosas, no como requisitos, sino como más... deberían ser más autónomas las escuelas (*'Así es', dicen otras profesoras*). Nuestra escuela ahorita tiene...tiene la fortuna de que es un poco autónoma (*Participante 2, G1*).

Los profesores de preescolar y primaria son los que más promueven la participación de los padres de familia, dicha motivación disminuye conforme los hijos

avanzan en el sistema educativo de tal suerte que, a nivel secundaria, tal pareciera – según se desprende de las opiniones vertidas por los profesores frente a grupo– que ni los padres hacen gran esfuerzo por involucrarse en las labores educativas de los hijos, ni los profesores están demasiado interesados en motivar dicha participación:

Pues yo creo que sí hay participación, ahí el chiste es tener maña para poderlos involucrar. Sin embargo... este... siento que sí se interesan, siento que sí se interesan, depende de las opciones que tú les des. Porque dicen –Es que a mí sí me interesa, pero no puedo estar aquí con usted maestra, porque yo trabajo –No se preocupe ¿a qué hora llega a su casa? –Como a las siete –No se preocupe, yo le digo tres días antes para que un día vaya a la papelería, al siguiente día trace y al que sigue recorte, no hay ningún problema y usted está participando. Entonces, es cuestión de organización, pero el papá, cuando uno lo ve desde ese punto, yo no sé si lo acorralo, o qué pasa, pero sí participa [risas] (*Participante 5, G2*).

En secundarias nos quejamos de que no participan en lo académico, cuando un padre a lo mejor sabe algo de alguna cosa que... de alguna materia y se mete en lo académico, al maestro... le da miedo, [...] y dice bueno, hablo [...]. Yo lo que pienso es que no ha funcionado lo que debiera ser el apoyo de los padres de familia, este... porque se ha metido nada más en lo financiero y en lo organizativo nada más. De cuestiones... de fiestas, algunas cosas, algunas actividades, pero no se han metido, involucrado padres de familia en el aspecto académico. Pero es por temor a que sea desmarcado el maestro. Eh... ahí vemos... es que entonces aquí va a depender de cómo tengamos la habilidad de atraer al padre de familia y meterlo a la cuestión académica. Eh... eso sería magnífico, porque sería una cosa bien maravillosa ¿no? sería un recurso que nos apoye bien bien, y no nada más para cuestiones financieras, yo lo veo así (*Participante 2, G1*).

La percepción emitida por los profesores frente a grupo, acerca de una menor participación de los padres conforme los alumnos van escalando de nivel educativo fue confirmada por los propios padres de familia en las sesiones de discusión desarrolladas:

Este... en la escuela donde está mi hija, ahí por ejemplo, mi hija está en primer año, primero y segundo los papás están ahí. Quieren... bueno, se interesan mucho en sus hijos. En cuarto y en quinto y en sexto, ya los papás ya ni se presentan, porque los niños, bueno ya, ellos ya pueden anotar tarea. Pero en primero y en segundo es cuando los papás están ahí. Y este... sí participan los papás. Y también depende del maestro. Oigan, vamos a hacer eso, eh... les hablan bonito a los papás (*Participante 2, G10*).

Aunque en términos comparativos la participación de los padres de familia ha aumentado, continúa siendo un grupo minoritario el que está pendiente del desenvolvimiento de los hijos en la escuela, y el referente determinante para la asistencia son las reuniones de entrega de boletas, o las calificaciones. Se trata de una ruta que dentro del laberinto nos conecta con otro de múltiples entradas y salidas.

Para los padres y tutores no es claro cómo deben participar, hasta dónde llega la responsabilidad del maestro y dónde empieza la suya; tampoco les es muy transparente

de qué forma pueden apoyar la actividad de sus hijos y de los maestros que les enseñan. Los contenidos, dicen, son cuestión de los maestros y autoridades. La responsabilidad pareciera limitarse a vigilar y mantener el aspecto disciplinario impuesto por la escuela, traducido en ejercicios y tareas, y además confirmando lo expresado por los mismos alumnos de primaria y secundaria y también por profesores frente a grupo y directores, aportar económicamente cuando se les solicita. Esta situación se ilustra mediante el siguiente diálogo sostenido durante una sesión de discusión con padres de familia:

Participante 1 —Pues yo siento que los contenidos le corresponden a los maestros, a nosotros como padres de familia lo que nos corresponde es precisamente que nuestros hijos cumplan. Y... en la escuela ya se han realizado algunas pláticas con los padres sobre algunos temas muy importantes, que de alguna manera este... si nos tocan, que cooperemos, porque... y en cuanto a los padres de familia, si ha habido participación, si hay alguna cooperación, alguna cuestión, tal vez el aspecto educativo le corresponde menos el apoyar.

Participante 2 —Pero... pues participación real, concreta, yo siento que se tiene, se tiene eh... se programan cooperaciones, reuniones, firma de boletas que nos presentamos cada dos meses cuando tenemos reuniones (*Diálogo sostenido en el G9*).

¿Cómo pueden los padres de familia discutir los contenidos? ¿Cuál es la participación que se le pide al respecto? Pareciera difícil esperar que un padre se acercara a las autoridades de la escuela a platicar y sugerir cambios o reforzamiento en geografía humana, sobre evolución socioeconómica de ciertos territorios o discutir sobre la masa y la velocidad newtoniana. Cuando se habla de la necesidad de que los padres de familia participen en contenidos, se hace referencia a los contenidos valorales y conductuales expuestos en los textos.

De los comentarios vertidos por los padres de familia durante las sesiones de discusión, puede desprenderse que algunos no están totalmente informados sobre el contenido del trabajo que hacen los maestros y, por lo tanto, no están interesados en apoyar la educación de sus hijos.

Y a veces nosotros, pus con tal de que cumpla el trabajo, pues se lo damos, pero realmente nunca comentamos, o no preguntamos, oye, ese trabajo ¿cómo lo vas a hacer? O los trabajos en equipo, ¿cómo los hacen? Nunca nos enteramos. ¿Por qué? Porque a veces no nos interesa. Nosotros, sabes qué, ahí ten, con tal de que no nos molesten nuestros hijos no este... no nos enteramos, como dice aquí el señor, de cómo este... cómo van nuestros hijos, o cómo salieron. Lo que sí a veces nos preocupa, y es cuando, como dicen, pegamos de gritos, cuando a fin de año dices, bueno, ¿por qué mi hijo sacó estas calificaciones? Pero porque nunca le pusimos la atención necesaria, o nunca fuimos, nunca tuvimos ningún interés en ir a preguntar. O a veces [...] nunca nos enteramos, y si nos enteramos, no voy, ¿Por qué? Porque a veces como dice el doctor, a veces nada más

está uno viendo dinero... sí, tiene uno responsabilidades, ¿no? Pero los hijos también son una responsabilidad (*Participante 6, G10*).

Para otros, su responsabilidad se limita a apoyos monetarios —sobre todo en los espacios urbanos—, mientras que el apoyo en especie y trabajo es más propio de los medios rurales —ayudar a pintar la escuela, arreglar mesabancos entre otras actividades—. Los padres de familia critican y expresan con claridad que las escuelas de la zona rural se encuentran marginadas y que los padres realizan apoyos que nos les corresponde hacer a los padres de las escuelas urbanas:

Sí, pero bueno, yo lo veo de eso de que... bueno, si va a ser la misma, es la misma, por qué no hay el mismo apoyo entonces en... vamos, en todo, de libros, de mobiliario, sí, vamos, en unas escuelas hay computación, máquinas y herramientas o bueno, todo eso, talleres. Por qué no son los mismos ¿sí? A una zona rural a una zona urbana (*Participante 6, G 10*).

Se podría afirmar que —a decir de los diversos actores sociales con quien se conversó— la participación en el proceso educativo por parte de padres, alumnos y maestros se ha incrementado, faltaría saber qué tanto esto podría contribuir a consolidar el proyecto democrático nacional. El problema de ello, radica, en primer lugar, en saber qué se está tratando de buscar al momento de referir algo tan amplio como ‘apertura democrática’, al menos así lo manifestó un supervisor escolar:

Se habla de democracia, eh... participación social, ámbitos filosóficos, ámbitos jurisdiccionales, ¡pero se dice tan a la ligera! Yo al menos en los registros que he estado así, colaborando, yo veo que dicen ‘no pues la democracia es que todos participen’, o sea, se hace tan a la ligera que se escolariza todo (*Participante 1, G5*).

La dificultad de asociar una mayor participación social en el sector educativo con la apertura democrática se advierte en la nula referencia que se hizo al tema prácticamente en todos los grupos de discusión desarrollados, a pesar de que fue un aspecto que se incluyó en la guía de discusión. Destaca que fueran los directores de normales los únicos que hicieran referencia al tema y que lo relacionaran directamente con la nula vinculación que advierten con el municipio:

En el caso de Toluca, salvo que mis compañeros digan lo contrario, tampoco la descentralización ha implicado democratización, en el sentido de una consulta, de un conocimiento de una realidad educativa, en este caso de un municipio y que a partir de ahí se tomen decisiones (*Participante 7, G11*).

Ciertamente la apertura democrática involucra una mayor y más amplia participación ciudadana no sólo en el ámbito educativo, sino en muchos otros; lo que es

seguro es que si dichos cambios no se generan en diversos frentes, al ámbito educativo le quedan muy grandes las aspiraciones democráticas:

Tratando de articular los planteamientos anteriores con este de la calidad académica, yo creo que aún cuando forma parte del discurso político esto de la transición democrática, a mí me parece que llevado a una posibilidad de análisis cotidiano no está tan en el discurso, creo que hay prácticas que sí se tienen que ir... no sé si adaptando o modificando, pero sí tiene que haber una serie de cambios interesantes y sí se notan algunos cambios interesantes, en términos de transición de lo que es la vida cotidiana de los sujetos (*Participante 6, G11*).

A partir de lo anterior podría concluirse que, si bien es cierto en los últimos años se advierte un incremento en la participación por parte de los diferentes actores sociales involucrados en el proceso educativo, a ninguno de los participantes en los grupos desarrollados les queda claro si eso contribuye o no a la construcción de un proyecto democrático.

[...] en el tiempo que yo tengo no me ha dado absolutamente nada el municipio, pero sí mucho trabajo, que nada tiene que ver con la labor que nosotros realizamos y efectivamente los comités o los consejos han servido solamente para convocar a las instituciones educativas del nivel para informarles cuáles son los programas que en el ámbito de educación se van a llevar a cabo y qué participación van a tener las instituciones, pero nunca a la inversa. [...] Por eso decía yo que sí nos dan mucha lata porque realizamos muchas actividades, sacamos mucho a los alumnos, nos meten en una dinámica muy fuerte pues, que en nada reditúa, ni en la formación de los alumnos, ni en el desarrollo institucional, en absoluto, entonces por lo mismo yo diría que no hay una... la descentralización en ese ámbito en ese sentido no ha implicado una democratización, es todo lo contrario (*Participante 7, G11*).

Más aún, a decir de la falta de interés por tocar el tema pareciera que no es un asunto que forme parte de su agenda de temas pendientes. Podríamos decir, por tanto, que la ruta que transita a la descentralización como apertura democrática es uno de los caminos menos transitados por los actores sociales, y más congestionado por parte de los agentes políticos interesados en legitimar la toma de poder.

5.5 La dimensión gestional desde la perspectiva de los actores

La dimensión gestional de la descentralización se refiere a los ámbitos administrativos y a los niveles de autonomía de las entidades descentralizadas. La descentralización educativa emprendida en México desde 1992, en el ámbito local derivó en un organigrama burocrático administrativo no sólo diferente sino, paradójicamente, mucho

más confuso. Cientos de funciones que se desempeñaban en las entidades desaparecieron y, a cambio, se les asignaron o trasladaron otras tantas que se realizaban en el ámbito central. En este sentido, la descentralización es una suerte de ‘revolución administrativa’; por un lado, el sistema educativo mexicano no se ha caracterizado por su eficiencia y simplicidad administrativa, por otro, la necesidad de tener nuevos controles y de conocer el manejo y eficiencia de los nuevos burócratas que ‘vigilarían’ determinados procesos, generaron múltiples formatos nuevos, con nuevas ‘copias’ para nuevos ‘jefes’.

Existe un pleno y absoluto consenso al afirmar que la descentralización derivó en una multiplicación de la carga administrativa en todos los niveles: la administración escolar, la planificación del trabajo en el aula, la relación con los padres y con el municipio.

Cuando los maestros tocan el tema de la descentralización, los comentarios denotan escepticismo y una gran desconfianza respecto a que el proceso responda verdaderamente a fines educativos:

Participante 5 –Bueno, eso de la descentralización yo creo que fue meramente un movimiento político, en cuanto a cada uno resolver sus propias necesidades de acuerdo a la entidad, vamos a llamarle así, pero como que le dieron ese vuelco ¿no? Porque yo lo veo pues nada más... más por el lado político que por el lado... de educación. No sé, es muy personal.

Participante 4 – [...] Nada más sí, manejo político, acto para comodidad de... tanto de los funcionarios más altos en cuanto a educación, como para nosotros los... los maestros, no... no le veo más (*Diálogo sostenido durante el G1*).

Diálogos como este se advierten en todos los grupos de discusión desarrollados; lo cual permite suponer que si bien ciertas posturas que pugnan por la descentralización bajo el supuesto que contribuye a hacer más eficiente la gestión político administrativa, en el caso del sector educativo pareciera –a decir de los actores sociales con quien se dialogó– que ha sucedido todo lo contrario.

Durante la segunda sesión de discusión con profesores frente a grupo, una participante mencionó que pese a la carga administrativa, es posible trabajar sin que eso afecte. Este comentario funcionó como detonante de una serie de afirmaciones que hicieron girar el consenso hacia el opuesto contrario: la carga administrativa sí afecta de manera desfavorable la práctica docente:

[...] Sí me afecta porque llega el chiquito con la duda y este... —Maestra es que, aquí este, no entiendo —Hijo, permíteme un segundito, le contesto las diez preguntas que me mandó la directora y voy —Maestra, es que, ¿así estoy bien? —Permíteme un segundo. Y el 'permíteme un segundo', yo ya no estoy atendiendo con la misma calidad a ese niño, y sí, me está afectando. Yo no sé como le hagan los demás, pero a mí sí me afecta (*Participante 5, G2*).

De esta forma, una gran parte de la sesión se centró en la emisión de comentarios en torno a las actividades que se asignan a los maestros, fuera de aquellas que ya están planeadas:

[...] ¿Por qué no está planeado todo esto? Porque, él nos decía [*se refiere al supervisor escolar*], pues, esto es todos los años, ya saben que tienen que hacer esto, pero ¿dónde está la planeación? Hay veces que estamos trabajando y de repente [*toca sobre la mesa como si tocara una puerta*], maestro, sabe qué, para hoy mismo queremos el... para hoy mismo queremos el listado, para mañana a más tardar, entonces, ¿qué hago?, ¿qué hacemos? No se lleva seguimiento, y namás, contesta y ve, llena datos y todo termina en... cifras, entonces, yo no le veo caso. Desde ese punto de vista no le veo. Entonces digo, yo, al respecto, así como es administrativo no le pongo mucho interés, lo realizo pero yo siento que realmente eso es algo que no está apoyando a mi labor educativa [...]. (*Participante 12, G2*).

[...] tengo de dos a tres distractores semana a semana que van con respecto a mi organización ya planeada durante esa semana y que sin embargo llega una convocatoria de tal cosa, pero llegan para ayer, y se tiene que presentar, se tuvo que haber presentado ayer y la tienes que desarrollar hoy, y no es si quieres, o sea no es convocatoria, no es si te interesa participar, es que yo tengo que presentar un trabajo, y no sé como le haces pero tú lo haces (*Participante 5, G2*).

A partir de las opiniones vertidas en los grupos de discusión desarrollados, se puede afirmar que el incremento en el trabajo administrativo que advierten los profesores frente a grupo no sólo se ha agudizado a partir del proceso de descentralización; sino que, además, se complica ante la falta de apoyo secretarial que —a su juicio— podría encargarse del trabajo administrativo para que tanto directores como docentes pudieran estar más al pendiente de los asuntos de corte pedagógico:

[...] hay que tener apoyos en las escuelas, tener apoyos, que haya un subdirector, tener una secretaria, secretaria dentro de una dirección nos quitaría mucha, mucha carga administrativa a los profesores de grupo. Y la respuesta de las autoridades [...] son, 'eso no está permitido', 'no hay'. (*Participante 12, G2*).

La imposibilidad de cumplir con las rutas definidas en el proceso de planificación por la continua aparición de nuevas necesidades es referida constantemente. Los maestros muestran con desánimo la imposibilidad de poder cumplir con eficiencia las funciones asignadas debido a la excesiva carga burocrática

Nos llaman a junta, pues por lo menos no sé, cada semana, y a veces son tres... tres... tres veces a la semana; entonces todas las actividades que uno tiene pues sí se viene un poco abajo porque se supone que también primer grado y sexto grado, pues se dedican a lo que es, a sus alumnos, pero son tantos y las actividades que bueno, ya no se puede... caemos a veces en la desesperación... (*Participante 7, G2*).

Aunado a ello, los profesores frente a grupo denotan cierta frustración cuando reconocen que este trabajo administrativo no contribuye a resolver los problemas cotidianos del proceso enseñanza-aprendizaje; y, peor aún, no son procesos que deriven de una mejor o mayor planeación y organización del sistema educativo, tanto es así que a la mayoría de los procesos no se les da seguimiento —o al menos ellos no conocen los resultados—. Lo cual los lleva a suponer que este incremento en el trabajo administrativo se relaciona con la expansión burocrática, misma que se agudizó a partir del proceso de descentralización.

[...] todos los proyectos que nos llegan yo los he leído y me he imaginado al desarrollarse que nos van a dar resultados muy positivos, pero nos encontramos con algo que nos decía la profesora, no se evalúan, no llegamos a la evaluación, yo he pedido, que se evalúe y que se le dé la importancia que es debida a estos proyectos y nos topamos con que simple y sencillamente son de paso nada más o para justificarse alguna persona que está detrás de un escritorio haciendo proyectos y nos los lanza a desarrollarlos y ni siquiera sabemos qué pasa con nuestros trabajos, con el proyecto que se hizo, si fue evaluado qué errores tuvimos, cuáles fueron los resultados (*Participante 12, G2*).

El problema es que ya se hizo... el aparato burocrático está pesando tanto arriba que yo creo que va a llegar el momento en que se va a caer, sí. ¡Y nos va a caer a los docentes mero encima! Es demasiado grande, esa es la razón de tanto papeleo. Ojalá y pueda coincidir con algunos de mis compañeros. Si es cierto que tenemos que llenar muchos documentos, y vaya que esto hay que decirlo con honestidad, lo hemos dicho, en los últimos años [...] Hay que sacar a mucha gente que está ocupando puestos que no sirven para nada, a lo mejor se puede decir que suene a amargura... pero creo que eso no es lo importante, lo importante es que... que se debe... la carga burocrática se ha hecho por eso, todo mundo quiere justificarse, pero justificarse de tal manera que ahí van los miles de formatos para los docentes (*Participante 4, G4*).

Los directores no tienen opiniones diferentes. Se menciona que el trabajo para los directivos de las escuelas es burocrático y administrativo en un 90%: se trata de una carga burocrática que “*no sabemos de dónde sale*”, dice alguien, y otro concluye con cierto desánimo: “*y todo sigue igual*”. Esto, comentan, los “*distrae*” de sus funciones:

Nos cargan de trabajo de tal manera que exigen buenos resultados... miles de concursos y proyectos ¿qué es lo que vamos a atender? (*Participante 7, G3*).

Sí, entonces nos tienen como secretarías, como mensajeros, como este, conserjes, de todo... o sea de todo, y en realidad la función creo que del director es otra, ¿no? Totalmente distinta, más técnica (*Participante 5, G4*).

Los comentarios son también reclamos hacia la autoridad, que parece no comprender que la dirección de la escuela es un trabajo que tiene mucho más que ver con la docencia que con lo administrativo:

Cuando yo llego como directora comienzo a hacer mi organización como directora. Entonces, cuando llegaba el supervisor, 'que se llena para ayer'. ¿Otra cosa? No. Y órale, déjenme trabajar. Porque mi trabajo es la docencia, es el ámbito pedagógico y ahí es donde necesito tiempo, necesito elaborar mi diagnóstico por grupo, mi diario de campo... bueno, una serie de recursos. Pienso entonces cuando ya empiezo a ver a los otros directores, no, pues uno llega a la dirección, y todo el montón de papeles de hace tres, cuatro años, allí, en ningún folder... (*Participante 1, G5*).

¿Cómo los vamos a preparar si nos dan tantísimas cosas que no podemos realizar? Además todos los días, como directivos no me van a dejar mentir, tenemos que entregar un documento que debió de haber sido para ayer ¿sí? Entonces ahí nos tienen. Inventar cosas pues como que no se vale, verdad. Ahora, si queremos unas escuelas bien organizadas, ¿sí? Con nuestros proyectos como deben de ser, llevarlos a cabo, pues ojalá nos eliminaran tanta cosa de esta para seguir adelante y progresar realmente en la docencia (*Participante 7, G3*).

Adicionalmente, los directores también ven afectadas sus funciones por demandas de las diversas dependencias gubernamentales tanto estatales como federales, algunas de ellas son estadísticas que se solicitan comúnmente, pero también hay muchas otras que surgen de programas instrumentados por los gobiernos en turno y que —la más de las veces— desaparecen al concluir la administración que los impulsó:

El director se tiene que pasar dos o tres días sacando datos estadísticos para rendirle la estadística a INEGI, y bueno, ahí vamos. Y luego bienes inmuebles nos pide también el concentrado para ver cuáles son los desperfectos de nuestra escuela, un concentrado que año con año venimos haciendo y que es repetitivo, y que finalmente las condiciones de nuestras escuelas siguen iguales (*Participante 5, G3*).

Hace... creo que el año pasado, estuvo la situación de lentes para los niños... 'Ver bien para aprender mejor'. Se hizo todo ese trabajo con muchísimas copias y al niño se le iba a... a... a dotar de lentes, pero iban a venir especialistas a detectarlos de manera privada, y se les iba a dotar o a canalizar. Los documentos quedaron ahí y nunca hubo respuesta, entonces esto en lugar de alentarnos pus... Porque no hay quien nos motive, no le vemos objetivo o la finalidad (*Participante 6, G4*).

Rastrear de dónde proviene el incremento descomunal de trabajo administrativo resultó una labor inútil: los profesores frente a grupo aluden que dicho trabajo les es solicitado por el director de su plantel. Los directores afirman que ese trabajo se los solicita la supervisión. Los supervisores, a su vez, mencionan que se los requiere la jefatura de sector o de la coordinación regional (en el caso del ámbito federalizado). No realizamos grupos de discusión con jefes de sector o coordinadores regionales, ni con

jefes de departamento de los ámbitos estatal y federalizado; pero la sospecha es que ellos a su vez hubiesen referido a un funcionario superior del organigrama respectivo como el solicitante de los inagotables formatos. Todo ello se expresa de forma –por demás elocuente– en palabras de un supervisor escolar:

Digamos que ahora con la descentralización, lo que sucede es que tenemos más jefes (*Participante 1, G5*).

Quizá por ello, un supervisor de primaria concluye que ellos no organizan su trabajo a partir de un cronograma de actividades, pues en todo caso el trabajo cotidiano depende de lo que surge en el momento y no de la organización previa:

[...] no habría la necesidad de tenerlo [*hace referencia al plan de trabajo*], porque el tiempo que disponemos para dedicarlo verdaderamente a la función es prácticamente nulo (*Participante 3, G6*).

Esta situación lleva a los supervisores escolares a poner en entredicho el objetivo de consolidar la simplificación administrativa y, el problema de fondo que ello conlleva es una crisis de identidad respecto del papel que juegan en la estructura escolar; pues desde la perspectiva de los profesores frente a grupo y los directores de planteles, los supervisores son la figura de autoridad más cercana y, por lo tanto, la responsable directa del incremento en el trabajo administrativo:

[...] está terrible, ¿no? Entonces este... pues así como que... la simplificación administrativa nosotros la hemos bautizado como la complicación administrativa [...] este año ha sido el máximo el máximo desde el punto de vista administrativo. Este año que estamos. Si yo le llevara un recuento de documentos de lo que llevamos de agosto a noviembre, ya hemos reunido mínimo unos 70 documentos, formatos así. Y agréguele a eso, los oficios que usted tiene que hacer para gestionar esto, para gestionar aquello... (*Participante 2, G5*).

A lo mejor voy a ser muy... demasiado grosero o enérgico en mi expresión, pero prácticamente nos convertimos en 'corre, ve y dile', en 'IBM', ¿verdad? [*Se dirige a otro de los supervisores, que agrega 'en traidor'*], en 'traidores'. (*Participante 3, G6*).

El excesivo trabajo administrativo, del que mucho se habló en los grupos de discusión con supervisores, directores y profesores frente a grupo, también lo advierten los alumnos de primaria y secundaria. Sin embargo, ellos no lo perciben como un elemento que vaya en detrimento de su aprovechamiento educativo:

Pues yo creo que la maestra tiene sus obligaciones y... a veces... como dijeron los compañeros que a veces nos deja trabajos, y yo digo que este... que la maestra pues tiene que... que atender lo que le piden los maestros y o se pone a llenar sus papeles o nos atiende a nosotros (*Trini G7*).

Como puede apreciarse, desde la perspectiva de los supervisores participantes, la descentralización se advierte como una reorganización administrativa y de corte financiero que, en términos generales, consiste en una delegación de funciones que incrementa el trabajo administrativo.

Si estos de comentarios se contrasta con la opinión de expertos de los organismos internacionales que sugieren a la descentralización como una vía para disminuir el trabajo administrativo, al menos la experiencia relatada en el estado de México por parte de los distintos actores sociales que participaron en las sesiones de discusión es, exactamente, la contraria.

Por otro lado, al tratar de advertir cuál es la postura de los actores sociales analizados en torno a la transferencia de competencias financieras que involucra el proceso de descentralización, se advierte como un mero proceso de desconcentración financiera que no ha logrado consolidar los objetivos centrales de descentralización educativa, pues el control normativo sigue estando en manos del gobierno federal. La opinión de un supervisor y de un director de normal ilustran esta situación:

[...] yo, para mí, fue nada más desconcentración, le dieron a los estados a su secretario y... el... el gobierno le paga a los maestros federalizados, nos sigue pagando a los maestros estatales sin ninguna dificultad. Yo aquí decía, lo que debiese existir es... hacer una revoltura de escuelas y que nos dijeran, dos, tres o cuatro escuelas centralizadas, y tantas escuelas estatales le tocan a este supervisor, para poderse dar de hecho la descentralización. Ahí ya no hay maestros ni federales, ni maestros estatales. Debieran ser maestros, supervisores del estado de México. Ahí sí vendría una buena... una buena descentralización. Para mí fue nada más desconcentración, nada más (*Participante 4, G6*).

Entonces hablando de una descentralización en el aspecto de recursos sí se ha dado, sí se ha dado, en lo que es los programas federales y ha agilizado el curso hasta el ámbito municipal. Pero si nos vamos al otro ámbito, al ámbito de lo normativo parece ser que ha sido al contrario, por un lado se consolida la descentralización económica hacia el ámbito municipal pero también se consolida lo normativo hacia el ámbito federal, entonces se dice, bueno, no nos queda el campo de la operatividad, el recurso, pero nos queda el campo de la norma, y ahí es donde se protege la federación para no perder el control, entonces por ahí están amarrando. Y en el caso concreto de nosotros como normales ya decía hace rato que parece ser que toda esta norma federal nos ha centralizado más que descentralizado, y toda esta discusión que ya se daba hace rato de cual es nuestro rol como normales, pues es originada precisamente por esa pérdida hasta cierto punto de autonomía entre comillas, que teníamos como estados dentro de la formación de docentes, y que ahora en el artículo tercero donde le da a la SEP como la única instancia que puede normar en función de formación de docentes pues ahí estamos amarrados, entonces estamos en ese sentido, yo lo sentiría, centralizados, ¿no? (*Participante 4, G11*).

Por otro lado, desata que —salvo los casos recién citados— en las sesiones desarrolladas no se generaron mayores comentarios en torno a la transferencia de competencias financieras como una probable interpretación del proceso de descentralización.

Probablemente ello se relaciona con el tipo de actores sociales convocados, prácticamente todos ellos advierten al sistema educativo en su nivel micro por lo que la percepción que tienen de los problemas a los que se enfrentan son demasiado casuísticos y con pocas intenciones de relacionarlo con la dimensión macro de la reforma del Estado.

5.6 La dimensión territorial desde la perspectiva de los actores

La dimensión territorial plantea, desde la perspectiva del poder, el cambio y transferencia en los ámbitos de decisión del gobierno central, al estado, al municipio, a la escuela y a los docentes. Es la lectura que tiene mayores implicaciones en la transformación de las relaciones sociales, y no se limita al ámbito estatal-municipal, sino que busca trasladar decisiones significativas al ámbito escolar, al intentar adecuar las reformas de corte macro a nivel micro.

El cambio de relaciones se asocia con las responsabilidades administrativas, por ejemplo, ante la pregunta ¿quién creen que debe encargarse de la administración de la educación? La respuesta de los padres de familia es que esta responsabilidad debe ser compartida:

Yo lo que digo aquí debe ser la participación de todos, del estado, del ayuntamiento, y de la sociedad, es decir de los padres. Pero un... cada quien debe de ocupar su lugar desde un principio... (*Participante 6, G10*).

[...] el municipio porque está más cerca, pero siempre y cuando también sea supervisado por los de arriba, para que no haga de las suyas y luego aparte también que sea supervisado por la comunidad o... sí, lo más cerca que esté. O sea, el municipio como pues... para que se rija por algo de leyes, ¿no? Pero supervisado (*Participante 4, G10*).

Estas respuestas concuerdan con los resultados obtenidos a partir de la encuesta aplicada a padres de familia, donde ante una pregunta similar el 77% de los padres de familia entrevistados en el estado de México afirmaron que los recursos de la escuela

deberían ser manejados ya sea por la propia escuela o incluso por la asociación de padres de familia (véase la sección 4.3.3 del cuarto capítulo).

Durante una sesión de discusión, uno de los padres de familia proveniente de una zona rural mencionó el caso de una comunidad en la que el pueblo es el que lleva el control de lo que ocurre en el plantel educativo, y donde cada cual tiene su función determinada:

Allí este... la sociedad... ha este... están [...] bueno, les dicen a los maestros, a los directores, ustedes a lo que vienen, a lo que saben hacer, que es darles estudio, enseñar a estudiar a nuestros hijos. Los trabajos que... las obras, este trabajos acá, todo eso, ustedes no se meten para nada [...] Ustedes vienen a hacer su trabajo, vienen a enseñarles a nuestros hijos. Yo creo que de esa manera... bueno eso creo yo, es un pueblo vecino de ahí de la comunidad, realmente eso debe ser [...] Yo creo que es ahí donde está dividiéndose, ya cada quien porque el director, bueno, el director sabe dar clase, pero el director no sabe a lo mejor hacer una revoltura para hacer un piso. Yo creo que ahí, por ejemplo, están los padres de familia y en todas partes [...] cada uno sabe hacer su trabajo (*Participante 6, G10*)

Es difícil generalizar en torno a la participación en estos espacios. En el medio rural permanentemente ha existido una vinculación entre los padres y la escuela, es una práctica frecuente que la comunidad done el terreno para edificar el plantel y que sus aportaciones sean principalmente con trabajo y no tanto con dinero. El tipo de participación depende del nivel de desarrollo del poblado; por ejemplo, en las comunidades marginadas que son atendidas por algún programa dirigido a grupos vulnerables —como el Conafe— la comunidad apoya de forma directa el mantenimiento del maestro.

Además —como ha sido documentado por diversas investigaciones— en la construcción de algunas escuelas la comunidad participa proporcionando mano de obra, mientras las autoridades proporcionan los materiales. La pintura, el mantenimiento y el reconocimiento de que la escuela se edificó en un terreno propiedad de la comunidad es algo presente entre los integrantes de la comunidad, lo que hace y determina un vínculo distinto respecto de los padres con las escuelas urbanas.

Por su parte, el padre de familia de zonas urbanas inscribe a sus hijos en la escuela que, en principio, le conviene más; no conoce su historia, tampoco le afectan sus deficiencias o carencias más que en la medida en que puede percibir que le afectan directamente a su hijo. Cuando sus hijos dejan de estudiar en esa escuela, la

importancia del plantel escolar se desdibuja hasta que se convierte sólo en un lugar por el que pasaron sus hijos, pero no se mantiene ninguna forma de vinculación o solidaridad.

En las zonas rurales es diametralmente distinto, la escuela es del pueblo, para los hijos de la comunidad, sin otras opciones educativas. El proceso democrático de vínculo con la institución no se asocia, en principio, al ámbito educativo, sino a una forma de socialidad que se basa en la determinación colectiva de sus propios recursos: la tierra, el agua, el territorio. Podría decirse que en el medio rural no hacen esfuerzos por convertir ciertos procesos en colectivos, más bien, el esfuerzo lo tendrían que hacer para no tomar las decisiones colectivas.

Los supervisores buscan guardar el poder para sí. Sabedores de que el compartirlo implica una refuncionalización de su papel. Así, plantean que en ocasiones los padres rebasan los ámbitos de su competencia, es decir, de su participación

Se siente tan poderosa a veces la Asociación de Padres de Familia que ya quiere regañar a los maestros, sí, entran al salón y ¿qué cree? que muchos son profesores [...], ya quieren decidir, tomar participación en la organización de la escuela (*Participante 1, G6*).

Desde la perspectiva de los directores y supervisores se trata que los padres de familia participen legitimando los procesos establecidos, pero querer tomar decisiones y querer cambiar las cosas no es permitido; a juicio de los directores y supervisores la participación no se trata de eso. Desde esta lectura podría entenderse que la participación sólo se considera positiva mientras les facilite el trabajo a profesores y directivos; es decir, la participación empieza a invadir ámbitos que no les corresponde en el mismo momento que los padres quieren intervenir en las decisiones, o sea, cuando intentan compartir de una u otra forma el poder, entendido éste como la capacidad de instrumentar una lectura del proyecto.

Incluso, se percibe que la creación de más de una organización de apoyo para la escuela crea conflictos entre ellas y con la escuela, tal es caso del Consejo de Participación Ciudadana que, de forma coincidente, en todos los grupos de discusión se señaló como un obstáculo a la gestión escolar:

Me permite... mire, al respecto, yo le veo un poquito de desventajas al hecho de... de tener eh... más organismos de apoyo para la institución porque luego surgen... en lugar de que surja una rivalidad positiva entre diferentes organismos de apoyo, este... se andan peleando, se pelean. Si esto se hiciese únicamente por la Asociación de Padres de Familia

creo que no surgiría ese tipo de problemática. Se crea el Consejo de Participación Social, se crea que porque se... se va a hacer una obra en esa institución, en la tarde el ayuntamiento va y nombran un comité ¿sí? Nombran un comité. Pues ya ese comité entra en rivalidades con la Asociación de Padres de Familia, o ya entra en rivalidades con el Consejo de Participación Social. Entonces, entre mayor número de organismos de apoyo para la institución tengan que crearse, los problemas se incrementan (*Participante 3, G6*).

Acerca del papel de los municipios, ni profesores ni autoridades recuerdan participación alguna, más bien solicitudes de cooperación y apoyo, en las festividades del municipio y en los desfiles:

[...] para lo único que toman en cuenta a nuestras escuelas es para que les organicemos los eventos de las ceremonias cívicas en las fechas que ellos quieren. Pero de ahí para allá, de ahí para allá... nada más (*Participante 4, G6*).

Hay que atender compromisos con el ayuntamiento... esto se refiere a que mucha gente lo que quiere son alumnos para asistir a exposiciones, conferencias, etcétera (*Participante 1, G4*).

Este... bueno yo... yo creo que el acercamiento mayor de... de este... de lo que es municipio-escuela se da en razón a que cuando nosotros tenemos la necesidad de algún... este... algún requerimiento en lo que nos puede apoyar el municipio, pues nosotros vamos, nos acercamos y bueno, ese sería un acercamiento en donde en ocasiones pudiera existir el apoyo por parte del municipio, en otras no, en otras ocasiones no (*Participante 4, G1*).

En los municipios urbanos consolidados algunos directores advierten mayor participación por parte del municipio que por parte de los mismos padres de familia:

Pero además contamos con un servicio de vigilancia excelente por parte del municipio de Tlalnepantla, en cuanto les solicitamos o tenemos algún problema, basta hacer la llamada y tenemos la patrulla en cuestión de minutos. En relación al sostenimiento del mantenimiento en la infraestructura del edificio, contamos con apoyo decidido por parte del municipio, a la mayoría de las escuelas del área tanto el municipio de Naucalpan como de Tlalnepantla (*Participante 2, G4*).

En el imaginario de los actores sociales con quien se conversó, el papel que juega el municipio en el ámbito educativo se restringe al apoyo de mantenimiento y algunas veces infraestructura. Y pese a que este tipo responsabilidades están definidas en la LGE, al parecer su concreción está en función de las capacidades económicas de cada municipio y de la relación que los directivos logren establecer con cada ayuntamiento y no viceversa. Incluso, más allá de si los municipios sólo deben restringirse al apoyo en mantenimiento y —cuando se puede— de infraestructura, sería útil conocer qué tanto las

autoridades municipales están interesadas en participar activamente en el sector educativo:

Le han... le han conferido las atribuciones al gobierno del estado, a los municipios, pero los municipios todavía no han aceptado de manera determinante cuál es... o más bien no han delimitado cuál es su función dentro del ámbito educativo. Se concretan a la cuestión política nada más (*Participante 5, G4*).

Me acuerdo por ejemplo en una reunión que se dio por la parte norte del estado y que hicimos propuestas para la modificación a la Ley General de Educación en el estado de México y donde bueno, con este mismo favor de hoy hacíamos nuestras propuestas para la modificación de las leyes y ha habido modificación de las leyes, y ahí están pero los municipios no han sido promotores de esos cambios, se habla por ejemplo de organismos que tengan que ver con la organización de padres de familia, de grupos que tengan que ver con la dirección de la educación, de grupos organizados alrededor de consejos ¿Cómo lo estamos viviendo? pues lo estamos viviendo solamente con el esfuerzo de una responsabilidad que de muchos años atrás hemos venido asumiendo y que a falta de este reconocimiento nos hemos encontrado trabas (*Participante 3, G11*).

Se ha avanzado con sus pros, con sus contras, pero efectivamente el recurso ahorita ha llegado hasta el municipio, se consolida en el municipio y parece ser que la política del señor Fox va también en ese sentido de amarrar más el recurso hasta el nivel municipal, esto... bueno, nos hace ver como escuelas que hay una distancia más cercana hacia el municipio, y que es la figura donde debemos acudir para hacer sentir toda estas necesidades en lo que a infraestructura se refiere hacia el municipio, sin embargo pues el ramo 33 es muy extenso en los rubros que quedan dentro de él, y entonces quedan un poco aparte la educación y esto es lo que complica la situación (*Participante 4, G11*).

Uno de los efectos de la descentralización es la conformación de nuevos espacios en la construcción de la disputa por el poder. El proceso generó nuevos actores y una estructura que modificó las cuotas de distribución de poder; algunos actores obtuvieron más y otros menos. Lo paradójico de la situación es que en el imaginario continúan teniendo más eficiencia y poder los departamentos centrales. Así lo manifiestan los directores de normales:

[...] el maestro viaja, el maestro viene a hacer trámites a instancias federales, el maestro resuelve sus problemas y bueno, atrás de esto hay muchas cosas, de pronto los departamentos —hablemos a nivel de organización central— sienten que pierden poder, sienten que pierden presencia frente al magisterio, y de pronto dicen no, nosotros resolvemos, imagino yo (*Participante 2, G11*).

Por ello, los maestros frente a grupo no dejan de mencionar que, si bien la descentralización ha ocasionado que las responsabilidades se dividan, aún no ha podido lograr que alguien las asuma plenamente:

En concreto, creo que [...] descentralizar es repartir, dividir... las responsabilidades ¿Qué ha sucedido por ejemplo, a nivel escuela? por citar el ejemplo de la escuela. En el

sistema hacen falta maestros ¿Quién se... quién se hace responsable? nadie quiere hacerse responsable de otorgar de... de otorgar lo que hace falta. Van con el supervisor, el supervisor le echa la bolita a la jefatura, la jefatura a subdirección, subdirección a Toluca que no manda maestro. Nadie... ¿qué tanto nos afecta? Sí nos afecta en la organización porque hay problemas dentro de las escuelas. Más sin embargo, antes de la descentralización iba uno directamente al departamento donde se otorgaban los recursos humanos y ahí se solicitaba y directamente nos mandaban el recurso que hacía falta. Ahora no, con la descentralización ahora hay que pasar desde el conserje, desde el ... padre de familia, sellar, y [...]. ¿por qué? Porque nosotros también dividimos todo el poder, mostramos nuestra inconformidad, hasta que llegue hasta el último y a ver si hay quien pueda resolver el problema que se tenga que hacer. Entonces eso es lo que... la descentralización, esta descentralización sí nos afecta desde el aula y dentro de la escuela. Este... se lo dije hace un momento: se reparte el poder y haber quién se hace responsable, pues que sé yo, yo aviento la pelotita allá y [...] y sobre todo la responsabilidad viene a caer en los maestros de grupo [...](Participante 12, G2).

Por lo que toca a la pertinencia y adecuación de los programas a las especificidades y características regionales –que son dos de los objetivos explícitos del proceso de descentralización– a decir de los profesores frente a grupo que trabajan en las zonas indígenas, la distancia de los programas a las necesidades regionales no ha podido siquiera disminuirse, aunque la definición de las necesidades de los sectores indígenas es una cuestión tensa:

[...] a veces nos avergonzamos de enseñar nuestra lengua materna que es en este caso mazahua, entonces, yo a veces me pregunto y también estoy en contra de ello porque digo, bueno, qué caso tiene de que a lo mejor, bueno, uno de los principios orita de la este, un motivo fuerte de esto, es que rescatemos este, las tradiciones y costumbres de la, de la comunidad más aledaña a nuestro municipio, sí, pero pues entonces como que, eso yo la verdad sí lo veo mal en el sentido de que bueno, este, porqué mejor no le enseñamos inglés al niño, o sea, yo creo que lejos de estar viviendo dentro de una forma marginada pues yo creo que no está de más el que tenga otras expectativas y que no se quede solamente allí el niño estancado (Participante 9, G2).

[...] creo que sí hace falta un poco más de, de enfoque o de atención hacia el conocimiento del medio y de aprovechamiento de sus recursos para el planteamiento de los contenidos. Aunque claro, como ya lo dijeron, hay flexibilidad para que todos lo podamos hacer y lo adecuemos a nuestras circunstancias y a la realidad donde vivimos y nos desenvolvemos en nuestro trabajo, pero este, estamos hablando de los libros de texto, a lo mejor, a lo mejor como es la intención de la descentralización, los gobiernos tanto estatales como municipales, pues deberían sí involucrar actividades, en programas o proyectos más afines a esa realidad (Participante 6, G2).

Hay, además, un rechazo hacia lo que se percibe como una excesiva regionalización de los contenidos de los libros de texto:

Ahora, habrá quien sí, pero mira, nos hablan de la batalla del Monte de las Cruces aquí... ¿por Toluca, no? A mí me costó mucho trabajo aprenderlo y luego todavía relacionarlo con los niños. Ellos no conocen Toluca [...] ese corte tan regional, tan fraccionado, ¿qué pasó? Bueno, en una zona como la que yo trabajo, seguido hay movimientos de niños que vienen

del Distrito. El niño del Distrito le están enseñando delegaciones y ¡chin! Se viene acá al estado y acá son municipios. En primera, no entiende el lenguaje de delegación a municipio, ¡lo enfrasca en un rollazo! Y luego le hablan... el... [...] de Tepito y que hablan por allá, cosas que él ha visto, el centro, tú le hablas acá de... de Valle de Bravo y... que luego ni lo conoce uno mismo, entonces. Fue demasiado regionalizado, sí es cierto, el libro habla de todo lo que se hace en estas regiones en cuanto a industria, a toda su producción, lo que hacen ¿sí? A lo mejor intentan como se dice, llamar a... a los niños a su estado, pueden trabajar en su estado, pero desgraciadamente viene también de la otra parte, ve que el papá está trabajando en Querétaro, o está trabajando en Tizayuca, o está trabajando en el Distrito, y se vuelve... vamos, yo no le veo la finalidad a la descentralización en cuanto a libros. O sea, fue un nuevo libro, indudablemente ¿sí? Pero... antes, cuando era historia de México, o cuando veíamos ciencias naturales, todos los niños, desde Baja California hasta Quintana Roo, todos veíamos historia de México, veíamos... no sé, platicábamos con ellos... (Participante 6, G1).

Incluso analizando esta lectura de Geografía, con esto de la regionalización [...] y viene este... sigue los mismos [...] y sí las encontramos relacionadas, por ejemplo [...] si le encontramos esta secuencia, el niño sí va adquiriendo los conocimientos de manera gradual. Ahora bien, hay que [...] porque tampoco se puede regionalizar totalmente, porque se supone que también estamos viviendo en un mundo... en una economía totalmente globalizada, o sea, no podemos apartar y aislar de este... pero lo que comentaba, exactamente así viene, así viene... (Participante 7, G1).

Si bien la descentralización territorial presupone un traslado de competencias y funciones del gobierno nacional a las autoridades regionales y locales, lo cual hace que la prestación de bienes y servicios públicos se libere del centralismo que les caracteriza y con ello se potencie una mayor transferencia de recursos hacia los gobiernos subnacionales, se fomente una reorganización de las instituciones de orden nacional e incrementen las expectativas sobre los gobiernos subnacionales. A partir de los comentarios vertidos por los distintos participantes en los grupos de discusión, tal pareciera que dicho traspaso ni se ha dado de forma efectiva, ni permite una mayor autonomía para el desempeño del sector; o al menos no se percibe así por parte de los asistentes a las sesiones de discusión organizadas en el marco de esta investigación.

5.7 Reflexiones generales en torno a la mirada de los actores

Un análisis más detallado de la información derivada de los grupos de discusión nos permitiría conocer no sólo la opinión que los actores sociales tienen de su participación en el proceso educativo, sino también la forma en que perciben el papel de los otros actores sociales.

Es posible también realizar una confrontación en torno a las opiniones de algunos aspectos ligados a las reformas educativas como cursos de actualización de profesores, carrera magisterial, el papel de los gobiernos locales, el papel de las autoridades. Valgan los ejemplos aquí presentados como una pequeña muestra de las posibilidades que ofrece esta estrategia de análisis y de la cual se pueden enunciar algunas conclusiones generales:

- ✓ A mayor nivel de responsabilidad administrativa, menor es la disposición y apertura al diálogo y pese a que ésta se logra, nunca es de la misma magnitud.
- ✓ Las opiniones vertidas por profesores frente a grupo, directores y supervisores ofrecen una visión distinta de la problemática del sector. Mientras los profesores frente a grupo hacen referencia a la problemática cotidiana al interior del aula, los directores se remiten al problema en el contexto de la escuela y los supervisores se centran en la descripción —y en menor grado en el análisis— de lo que sucede en las zonas, pero desde una visión más administrativa.
- ✓ De profesores a directores y supervisores, la carga administrativa se va advirtiendo como parte del trabajo cotidiano y cada vez con menos angustia conforme aumenta el cargo que ostentan.
- ✓ De todos los grupos desarrollados —y con respecto al conocimiento que denotan de la problemática educativa— es posible afirmar que los participantes del grupo con directores de normales fue el más abierto al diálogo y, además, donde más capacidades analíticas se mostraron; mientras que, en el otro extremo —y sin considerar las sesiones sostenidas con alumnos y padres de familia— el diálogo sostenido con el personal técnico pedagógico permitió advertir un mayor alejamiento del problema directo del proceso educativo.
- ✓ Tanto los alumnos como los padres de familia con quienes se tuvo oportunidad de conversar presentaron una actitud poco crítica hacia el proceso educativo en general. En el caso de los padres de familia es patente el desconocimiento que tienen de las formas de organización escolar y de las políticas que se han llevado a cabo con la finalidad de mejorarla.

Más allá de ello se puede afirmar que, en general, la opinión de los participantes en estas sesiones en torno a la descentralización es confusa. No sólo porque no tienen claro en qué ha consistido el proceso, sino además porque el concepto mismo tiene múltiples aristas. Esta situación concuerda con la encontrada por Loyo (2002) quien en un análisis en torno a la reforma educativa vista a través de los maestros advirtió:

Cabe subrayar la poca sensibilidad que encontramos entre los maestros de base hacia el tema de la federalización, pues aunque en varias preguntas de la entrevista mencionamos el tema, éste no fue retomado prácticamente por ningún entrevistado (Loyo, 2002: 57).

Lo anterior no hace más que apoyar la idea inicial de la que partió esta exploración y es que, si bien en los últimos años la descentralización ha pasado a ser un tema ampliamente difundido entre investigadores y académicos, atrae mucho menor atención entre los políticos y muy escasamente entre la población en general; quizá ello explica el carácter altamente tecnocrático de su aplicación.

Los actores sociales directamente involucrados en el proceso sólo perciben los cambios que trastocan su práctica cotidiana: aquellos que les significa una posible mejoría económica como es el caso de carrera magisterial, los que afectan al plantel donde laboran —apoyos compensatorios— o incluso en sus rutinas como el trabajo administrativo, la necesidad de realizar cursos de actualización o el cambio de libros de texto.

En prácticamente todas las conversaciones sostenidas con profesores frente a grupo, directores, supervisores y personal de apoyo técnico pedagógico, las opiniones vertidas hablan de una falta de involucramiento con el proceso de reforma educativa en general, y de descentralización educativa en particular, casi en todos los casos refieren dichos cambios como decisiones de ‘la autoridad’, o incluso la referencia directa a la SEP casi como una entelequia de la cual provienen las reformas.¹³

Resultados similares, son interpretados por Loyo (2002) como una suerte de resistencia pasiva por parte de los docentes; quienes a través de sus estrategias y

¹³ Estas respuestas son similares a las encontradas por Loyo (2002) “Ideas asombrosamente vagas respecto de los objetivos de los cambios, conjugadas con expresiones a través de las cuales se manifiesta el distanciamiento del docente respecto de la reforma en curso. En sus repuestas, el gobierno es el que quiere cambiar o bien, de manera más impersonal ‘se planteó...’; pero en todo caso el sujeto (maestra o maestro) no se sienten incluidos en esa voluntad de cambio (Loyo, 2002: 50).

utilizando su capital social –en forma de reglas formales e informales– amortiguan y diluyen el ímpetu reformista, pero al mismo tiempo son capaces de producir un efecto estabilizador sobre el sistema educativo. Ello podría ayudarnos a explicar esta aparente indiferencia de los profesores ante los efectos que ha tenido una reforma como la emprendida a partir de la década de los años noventa en el ámbito educativo; mas no explica la aparente apatía de los padres de familia para abordar el tema y, en este sentido, la posible explicación que subyace es que los padres están interesados en la educación de sus hijos desde una perspectiva estrictamente formal, que involucra las calificaciones y la aprobación final del curso, pero no están interesados –ni se sienten ellos mismos capaces– para involucrarse de forma más decisiva en el proceso educativo de sus hijos y de la escuela en general.

La descentralización educativa vista a través de la mirada de los actores, nos permite concluir que toda la formulación inicial con que se dio a conocer en la primera mitad de la década de los noventa, a diez años de haber sido instrumentada, se presenta difuminada, casi inexistente en el imaginario social de los actores sociales directamente involucrados en el proceso. Sus percepciones nos permiten suponer que el entramado institucional, antes y después de la descentralización, se mantiene prácticamente inalterado.

Tercera parte

El proceso de investigación

6

Aspectos metodológicos

El movimiento es alteridad; aquello que se mueve es siempre diverso y, como tal, siempre se comporta y obra diversamente, pues confórmanse el intelecto y el afecto a la razón y condición del sujeto. Y aquello que es siempre diverso y diversamente siempre mira, no puede ser sino absolutamente ciego con respecto a esta belleza que es siempre única y una, que es la misma unidad, la entidad, la identidad.

Los heroicos furores,
Giordano Bruno (1585: 212)

Este último capítulo se presenta con una intención distinta a los cinco anteriores, su objetivo es ofrecer una reflexión metodológica de las estrategias de análisis utilizadas en esta investigación. Se plantea no sólo la forma en que se diseñó la construcción de los instrumentos y su aplicación, sino también —y acaso más relevante— una reflexión teórico-metodológica sobre el proceso de investigación.

Se trata, en suma, de un diálogo con el lector interesado en conocer no sólo el proceso de construcción de los datos utilizados, sino también el sistema conceptual que sustenta las herramientas de análisis seleccionadas y el por qué del análisis que se

realiza. La intención de este ejercicio no es presentar las estrategias de exploración a modo de manual de prácticas; el objetivo es —en todo caso— ofrecer una reflexión en torno a los procesos de conocimiento que se derivan del ejercicio de investigación emprendido.

No es mi intención ofrecer un panóptico desde el cual puedan apreciarse las distintas perspectiva en torno a ciertos métodos y técnicas de investigación; tampoco quiero ofrecer la impresión de pretender dar una visión externa como si me situara en un punto desde el cual se puede mirar claramente lo que otros no miran. Quisiera iniciar una reflexión en torno al proceso de construcción del conocimiento en ciencias sociales, que me permita ubicar mi propio proceso de investigación.

Con este ejercicio procuro alejarme de la propuesta que advierte a la metodología como una faceta práctica o técnica, cuya elección legitima el proceso de investigación y acerca de la cual —la mayor parte de las veces— sólo se hacen algunas referencias de corte eminentemente técnico. Por ello, busco hacer preguntas más que emitir juicios definitivos sobre los métodos o las técnicas de investigación aquí utilizadas. Por ello —también— estas reflexiones en torno al método estarán menos cerca de las grandes proposiciones teóricas y más cerca de la necesidad de expresar mi propia postura frente a la investigación.

6.1. El proceso de investigación

Los científicos sociales tienen un papel fundamental en la conformación de las maneras de conocer que incluso han llegado a calificarse de correctas, legítimas, científicas y verdaderas. No obstante, estas formas de conocer no han sido siempre iguales ni proceden de la misma forma; en las últimas décadas asistimos a un giro en las formas reconocidas de hacer ciencia, donde la tradición dominante que privilegió la medición de los procesos sociales ha perdido terreno ante las visiones contemporáneas de corte más interpretativo.

Cabe entonces preguntarse por las formas en que proceden las comunidades epistémicas para legitimar ciertos sistemas de creencia, dentro de los cuales se ubica

también una forma de ‘hacer’ ciencia.¹ Las formas y estrategias de validación —desde el punto de vista de fundamento— de lo que puede considerarse, o no, conocimiento científico (demarcación) se han modificado con el tiempo.²

Actualmente, existe mayor consenso entre las comunidades epistémicas sobre la especificidad del objeto de estudio de las ciencias socioculturales, así como acerca de la necesidad de considerarlas como ciencias interpretativas, lo que se ha traducido en una proliferación de investigaciones de corte ‘cualitativo’ en oposición a las ‘cuantitativas’. Por otro lado, a pesar de la expansión y maduración de las metodologías y técnicas de corte interpretativo, la cuantificación sigue utilizándose y en diversas áreas ha adquirido gran madurez. Es común encontrar investigaciones que recurren a unas y otras estrategias, sin hacer explícitas las formas de construcción de la realidad que los llevaron a optar por ellas.

Las presentes reflexiones parten del reconocimiento de la participación del sujeto en la construcción del conocimiento; con énfasis, sobre todo, en que el acto de cualificar y cuantificar no excluye al sujeto de conocimiento (investigador). Estas premisas se sitúan frente a aquellas que postulan al sujeto cognoscente como el encargado de recoger —de manera pasiva— los datos que se supone corresponden a hechos observables. Se propone, por tanto, reconocer cómo estos supuestos no son más que formas particulares de abordaje que le otorgan al sujeto formas específicas de intervención.

La utilización de un tipo de lenguaje como vehículo de expresión de argumentos no es lo que sitúa a un análisis la línea ‘tradicional’ o ‘emergente’. La utilización del lenguaje numérico (de datos mensurables, expresados en cantidades) no convierte a quien los usa en positivista. Lo que sitúa en dicha perspectiva —o fuera de ella— es el

¹ La comunidad epistémica se define como aquella que delimita un conjunto de razones accesibles, de acuerdo con la información de que puede disponer, con su nivel de tecnología, con el desarrollo de su saber previo y con el marco conceptual básico que supone. Para juzgar la objetividad de una justificación aducida, sólo son pertinentes los juicios de los miembros de esa comunidad epistémica (Villoro, 1998).

² El problema de la demarcación entre ciencia y pseudociencia tiene grandes implicaciones. Sobre la institucionalización de este debate pueden encontrarse múltiples evidencias de aseveraciones reconocidas por la comunidad científica, pero rechazadas por otras comunidades, como la teoría de Copérnico. También existen casos en que miembros de una comunidad científica proscriben una corriente, como es el caso del Comité Central del Partido Comunista soviético cuando definió como pseudocientífica la teoría genética de Mendel. Para profundizar al respecto, véase Bernal (1979), Lecourt (1978) y Chalmers (1996).

reconocimiento de que el investigador construye-interviene al seleccionar un lenguaje e interviene-construye más aún, cuando decide –arbitraria mas no caprichosamente– la forma de construir el dato.

La disputa entre métodos cuantitativos y cualitativos data de la década de los sesenta, cuando se discutía si la utilización de alguna propuesta obedecía o no, entre otras razones, al nivel en que se quería abordar el objeto. Si el análisis se realizaba desde lo general, se buscaba identificar cambios –crecimientos, asimetrías, tendencias– y, por lo tanto, los métodos cuantitativos eran más adecuados. Por el contrario, si el estudio trataba de centrarse en acciones –procesos comprensivos y destacar lo específico– los métodos cualitativos eran más adecuados. Un enfrentamiento similar se aprecia respecto al problema macro-micro.

A lo largo del siglo veinte la teoría social ha estado inmersa en la disputa de los planteamientos que buscar analizar lo macro o lo micro, advirtiéndolos como extremos excluyentes. No es sino hacia fines de la década de los sesenta que empezaron a emerger voces a favor del acercamiento, complementariedad y necesidad de triangulación. Se generó así, a decir de Ritzer (1998):

[...] un movimiento de retirada del extremismo micro-macro y de acercamiento al consenso general de que la preocupación central debe ser la integración (la síntesis o el vínculo) de las teorías micro y las macro y/o los niveles de análisis social (Ritzer, 1998: 458).

Es en este sentido, que asistimos a una redefinición de las formas en que procede y se legitima el conocimiento, el quiebre de expectativas cifradas en la tradición empírica ha sido significativo, precisamente porque se han trastocado sus pilares fundamentales. Por un lado, dentro de la filosofía de la ciencia natural, el dominio del empirismo lógico ha venido perdiendo peso ante críticas como las de Khun, Toulmin, Lakatos, entre otros. En su lugar ha surgido una ‘nueva filosofía de la ciencia’ que desecha muchos supuestos de los puntos de vista precedentes.

En esta nueva concepción se rechaza la idea de que puede haber observaciones teóricamente neutrales; ya no se canonizan como ideal supremo de la investigación científica los sistemas de leyes conectadas de forma deductiva, por sólo mencionar algunos. El reconocimiento más importante es la consideración de la ciencia como una empresa interpretativa, de modo que los problemas de significado, comunicación y

traducción adquieren una relevancia inmediata y central para las teorías científicas (Giddens y Turner, 1990).

Es a partir de estos supuestos que un planteamiento metodológico de vinculación micro-macro resulta coherente. Se busca estudiar y entender desde qué nivel se está trabajando, lo que no impide que se trabaje en niveles distintos. De hecho, en el proceso cognitivo siempre lo hacemos pero no lo hemos reconocido como proceso de investigación aceptado.

Como lo plantean Schwartz y Jacobs (1984), la diferencia entre la sociología cualitativa y la cuantitativa o en otro sentido la famosa oposición entre micro-macro, puede reconocerse a partir de los sistemas de notación y formas de abordaje utilizados para describir el mundo. Los que utilizan los métodos cuantitativos privilegian la dimensión macro y así asignan números a las observaciones cualitativas; es decir, producen datos al contar y 'medir' cosas, las cosas medidas pueden ser individuos, grupos, sociedades enteras, actos de lenguaje y así sucesivamente. Los investigadores que proceden mediante métodos cualitativos, en cambio, al intentar abordar lo micro describen sus observaciones en lenguaje natural; difícilmente hacen cuentas o asignan números a estas observaciones. La aplicación de sistemas de notación corresponde a grandes diferencias en cuanto a valores, metas y procedimientos para realizar investigaciones e interrogar a la realidad.

Más allá de la pertinencia o no de cada una de las formas de hacer y validar la actividad científica, lo cierto es que esa polémica permite considerar nuevas dimensiones o espacios de realidad. Por ejemplo, la identificación del papel que juega la incertidumbre no elimina la certeza, sino que le exige nuevas formas de constitución y fundamentación al reconocer los nuevos planos o niveles de la realidad; en una palabra, una redefinición. El reconocimiento del azar no elimina la determinación; la aceptación de la diferencia de lo heterogéneo no elimina la posibilidad de la homogeneidad.

El escenario por el que discurre la ciencia social se dirige al reconocimiento de la complejidad de lo real, por lo que parecería reduccionista —e incluso contradictorio— pensar que las nuevas dimensiones conocidas del mundo social y natural permitirían excluir las que se aceptaban anteriormente.

Esta perspectiva permite plantear la necesidad de renunciar a la ‘pureza’ de los géneros o perspectivas, sobre todo si se reconoce que hay una dimensión macro en lo micro o incluso formas de articulación o nexos entre ambos niveles. No podemos separar la estructura de la acción, ni la búsqueda de regularidades como objetivo del abordaje macro y la comprensión de sentido en el nivel micro. Dichas dicotomías pronto se confunden y nos ponen más obstáculos que soluciones. Simplemente son niveles de análisis.

En este sentido asumo el paradigma sociológico integrado que propone Ritzer (1998) quien plantea que la relación micro-macro no se puede resolver fuera del *continuum* objetivo-subjetivo; pues afirma que todos los fenómenos sociales son micro-macro, objetivos-subjetivos, de ahí que sea posible establecer cuatro niveles: i) Macro objetivo: sociedad, derecho, burocracia, lenguaje; ii) Macro subjetivo: cultura, normas y valores; iii) Micro objetivo: pautas de conducta, acción e interacción; iv) Micro subjetivo: procesos mediante los cuales se construye la realidad social (Ritzer, 1998: 463).

Así, siguiendo a Gutiérrez y Delgado (1995: 27), podría proponerse un modelo como espacio continuo, cuyos extremos no están definidos por lo macro de un lado y lo micro por el otro, oponiéndose y excluyéndose; sino por “una gradación que va desde el énfasis en la técnica y la ausencia de una reflexión epistemológica, hasta el énfasis precisamente en la reflexión metodológica y epistemológica”.

Incluso, si aceptamos que en ningún ámbito de la actividad humana existe una realidad dada –independiente del sujeto– entonces es necesario considerar la totalidad de las técnicas y prácticas de investigación como configuraciones históricas (contingentes, coyunturales, sintomáticas) destinadas a la invención o construcción de realidades, dinámicas y actores. Por tanto, los datos, textos, procedimientos de análisis no son objetos dados sino contruidos; las técnicas no recogen después de rastrear algo que –simplemente– estaba desde el principio, sino que seleccionan, escogen, captan, construyen un resultado, un producto, un sentido en el contexto de la lingüisticidad de lo social (Gutiérrez y Delgado, 1995).

En este sentido, la perspectiva analítica por la que se opte permitirá definir, pero al mismo tiempo limitar el nivel de realidad con el cual se trabaja. Por esa razón, la

estrategia de oponer las perspectivas ya no tendrá sentido pues serán planos diversos, mas no excluyentes, de la realidad. De lo que se trata es de saber en qué nivel se está y a dónde se quiere llegar; si se quiere cualificar o se quiere cuantificar un proceso social, o si se quiere hacer ambas cosas a la vez. Cada estrategia contiene sus propios límites para captar, reflejar, traducir e interpretar la realidad (Conde, 1995).

Pareciera que en la última década se ha fortalecido la perspectiva de complementariedad —en sustitución a la de exclusión/oposición—, al menos así lo muestran los estudios coordinados por Delgado y Gutiérrez (1995) y los de Cook y Reichardt (1986), entre otros trabajos que reúnen diversas reflexiones en las que se privilegian los métodos cualitativos, pero no se desconocen los cuantitativos. La presente propuesta se encuentra muy alejada de pretender una simbiosis o síntesis de elementos opuestos buscando un supuesto 'equilibrio', sino más bien pensar —a partir de principios epistémicos sobre la realidad— en la utilización de la dimensión discontinua, heterogénea y cualificada de la realidad; pero sin excluir ni desconocer la dimensión regular, homogénea y cuantificada: Dicho de otra forma, existe una necesidad de superar los análisis dicotómicos e integrar una visión holística en la cual se integren, sin que se confundan, los diversos niveles de la realidad, y la pregunta central será sobre la forma de articulación entre lo micro-macro, cuantitativo-cualitativo, objetivo-subjetivo, etcétera.

Ambos enfoques tienen límites epistemológicos que circunscriben su nivel de adecuación, pertinencia y relevancia; de ahí que puedan concebirse como estrategias complementarias 'por deficiencia', como menciona Orti (1995: 89). Pues los procesos de la interacción social y del comportamiento personal implican tanto aspectos simbólicos como elementos mensurables, que ni el enfoque cualitativo ni el cuantitativo pueden abordar de manera suficiente.³

La metodología apunta a un trabajo de construcción que se va desplegando desde el inicio del proceso de investigación y cuyo carácter es esencialmente analítico en la medida en que depende de la capacidad de identificar los presupuestos, las premisas,

³ Pese a que existe concordancia al considerar que la realidad y el conocimiento en las ciencias del hombre son, básicamente, una construcción social, no queda claro —y mucho menos consensado— qué es lo construido. Para una exposición más amplia de esta polémica véase (Conde, 1995, Dávila, 1995 y Orti, 1995).

los sesgos de nuestras perspectivas y miradas, y de otorgarle un sentido a las herramientas –conceptuales y técnicas– con que nos auxiliamos en el camino.

El asunto de la metodología responde a la pregunta de por qué se hacen las cosas así y no de otra manera. La metodología decide el camino general donde las operaciones concretas representan los pasos particulares. Las técnicas, por su parte, están asociadas a la acción estratégica, es la decisión concreta sobre los paquetes técnicos, en este nivel no hay supuestos ni propuestas, sólo acción concreta. La dimensión epistemológica, en cambio, define el para qué y para quién se hace, en este punto la investigación se traslada de su foco lógico interior hacia el mundo social donde actúa. Considerando lo anterior, optar por una técnica u otra no resulta un acto fortuito, esta selección tendrá que ser acorde tanto con los supuestos epistemológicos como con la metodología inherente al planteamiento analítico que se emprende.

Previo a la presentación de lo referente a la producción de la información que sirvió de base para este análisis, me parece pertinente recordar que el objetivo central de esta indagación se centró en: dar cuenta de la capacidad que tiene el discurso político –en este caso relacionado con la descentralización educativa– para configurar una multiplicidad de interpretaciones tanto en el ámbito de los objetivos específicos de la política, como por parte de los actores involucrados en el proceso.

Teniendo presente el objetivo general de la investigación –y, quizá de forma definitiva, la favorable coyuntura de haber sido invitada a colaborar en una investigación de carácter nacional con objetivos similares– opté por recurrir a diferentes estrategias analíticas: por un lado la aplicación de ejercicios de competencias básicas para la vida a alumnos de cuarto y sexto grado de primaria, así como los resultados derivados de una encuesta a padres de familia sobre percepciones en torno a la calidad educativa; además de la aplicación de distintos grupos de discusión con algunos actores relacionados con el proceso educativo. De esta forma, las dos primeras estrategias de análisis contribuyeron a esclarecer la dimensión cuantitativa del problema a investigar y situarnos en una perspectiva macro; mientras que la última se constituyó en la fuente de información de la dimensión cualitativa y permitió captar las dimensiones micro.

La decisión de adoptar estas estrategias pone de manifiesto mi convicción respecto a la posibilidad de articular la dimensión cuantitativa y la cualitativa, lo macro y lo micro, lo objetivo y lo subjetivo en el análisis social, al tiempo de reconocer sus respectivas limitaciones y mutua complementariedad.⁴ De igual forma, en este ejercicio se comparte la postura de Ortí (1995: 90-91) para quien las estrategias empleadas en la dimensión cuantitativa son *técnicas* en tanto proceden con un formato tecnológico y rigurosamente analítico, pero abstracto; mientras que en la dimensión cualitativa se recurre a *prácticas* en tanto constituyen un proceso socialmente condicionado, multidimensional, abierto y contingente y, por ello, nunca controlable de forma absoluta.⁵

De esta forma, tanto los resultados de la encuesta a aplicada a padres de familia como los derivados de los ejercicios de competencias básicas para la vida, ofrecen información cuantitativa que se utiliza para explorar (en el capítulo 4) qué tanto el proceso de descentralización educativa ha logrado cumplir uno de sus más importantes objetivos: elevar la calidad de la educación. Así, la información cuantitativa permite un acercamiento a la componente más socioestructural (o macroestructural para usar la terminología de Ibáñez, 1979 y 1985) del problema que interesa analizar.

Mientras que la información derivada de los distintos grupos de discusión aplicados permite dar cuenta de la naturaleza individual del fenómeno, desde el reconocimiento de que las formaciones discursivas que se generan en una sesión de discusión, tienen la capacidad de contribuir a comprender dimensiones que no aparecen a través el material cuantitativo.

⁴ Pues mientras el análisis cuantitativo estadístico en las ciencias sociales tiene a reducir lo social a series distributivas de elementos, permitiendo así conocer tendencias generales; la lógica simbólica de la dimensión cualitativa reintegra la unidad concreta de lo social, pero impide conocer tendencias generales (al respecto véase Ibáñez, 1979).

⁵ "Por su estructura metodológica, los estudios cuantitativos (básicamente la encuesta estadística precodificada representativa por muestreo) pueden y deben ser caracterizados y denominados como 'técnicas' de investigación social (lo que implica tanto su eficacia operativa, como sus limitaciones epistemológicas); la estructura metodológica específica de los estudios cualitativos no rebasa el nivel técnico de simples 'prácticas' de investigación social (tan abiertas y desarmadas en su reglamentación técnica-operativa, como potencialmente enriquecedoras por su implicación directa en la realidad social)" (Ortí, 1995: 91).

6.2 La dimensión macro

Si como enfatiza Ibáñez (1979: 262) la descripción de las técnicas no es presentar un repertorio de prescripciones ni una descripción de normas, sino —en todo caso— estructurar, como en un sistema de transformaciones, el conjunto de elementos operantes en el contexto de la ‘situación de la producción’; entonces tendremos que aceptar que las técnicas siempre son instrumentos manipulables a conciencia, o para ser más estrictos manipulables por la conciencia del sujeto que investiga.

Tradicionalmente, en el diseño y aplicación de estrategias de análisis de corte cuantitativo se está intentando, de algún modo, dar cuenta de la realidad desde una perspectiva particular: aquella que supone que es posible conocer el todo a través de la parte, y que —además— es posible extraer generalizaciones a partir de una muestra definida ‘apropiadamente’.

Con estas reflexiones lo que se intenta es plantear un proceso inverso en la discusión —en cierto sentido de desconstrucción—; es decir, la intención es analizar las propiedades asignadas a la cuantificación a partir de los consensos alcanzados en los últimos debates sobre la conformación del conocimiento: superación de la teoría del reflejo que sólo permitía imaginar un sujeto pasivo, negación de la correspondencia entre hecho y dato, y sobre la supuesta neutralidad. Todo ello podría superarse si el sujeto es incorporado en el proceso de construcción del conocimiento.

Desde esta perspectiva, la cuestión de la cuantificación se traslada al plano epistémico cuando se busca discernir sobre la relación y/o correspondencia entre concepto/dato y realidad; es decir, remite al tradicional debate epistemológico sobre la relación pensamiento/realidad, donde la cuestión de la correspondencia entre datos y hechos implica preguntarse sobre la forma en que dicho proceso refleja (tradición) o traduce (propuesta) a la realidad.⁶

Ahora bien, si consideramos que ‘el dato’ forma parte de las más diversas producciones conceptuales, entonces es también parte constitutiva del conocimiento

⁶ La no correspondencia en la relación ‘pensamiento/realidad’ elimina la posibilidad de reducir el papel de los datos al de simple verificador de hipótesis, lo que puede derivar en otras posibilidades de aprehender lo real.

general, el cual es una construcción, “pero una construcción que expresa a cierto nivel propiedades reales” (De la Garza, 1987: 290).

Por lo tanto, analizar el proceso de producción del dato es interrogarse sobre uno de los momentos teóricos en la construcción del conocimiento, el cual se encuentra circunscrito por mediaciones prácticas y culturales. Todo esto nos lleva a considerar al dato como una reducción formal de lo dado, que privilegia los aspectos regulares de lo percibido; nos permite considerar que “el desarrollo de una epistemología del dato equivale a considerar los espacios perdidos de la percepción tanto como las sugerencias conceptuales para su constitución” (Prada, 1987: 311).

Estos espacios perdidos de la percepción —o universos excluidos— se generan en el traslado de lo observado —considerado como lo dado— al dato; de aquí se desprende una pregunta: ¿qué posibilidades existen de recuperar universos excluidos si se reconocieran los diversos momentos teóricos en su constitución? A este respecto, Prada (1987) plantea que rescatar los espacios perceptuales ‘perdidos’ exige replantearse la relación del sujeto cognoscitivo con la realidad y concebir dicho proceso dirigido desde la teoría: el dato contiene teoría y la teoría contiene datos. La generación de datos es un momento teórico que permite organizar la percepción.

En este sentido, si bien el dato empírico tiene la misión de verificar, siempre se tratará de un dato ‘contaminado’ de valores, prejuicios e intereses. Por eso la sensación pura no existe, pues la percepción nunca es la suma de sensaciones puras, sino que ellas aparecen como percepciones totalizantes en las que siempre hay un componente de construcción conceptual por parte del conocimiento. En resumen, las percepciones siempre son históricas e invariablemente poseen un componente cultural. Así, el “dato empírico estará más claramente determinado por la conceptualización teórica, y el recorte de realidad externa que lleva a la generación de datos estará normado por los propios conceptos que se quiere verificar” (De la Garza, 1987: 286).

Uno de los problemas del papel de la interpretación en este proceso es que prácticamente nunca se hace explícito en la investigación; se enuncia, pero es poco usual que se hagan explícitas y se argumenten las razones, teóricas (construcción del objeto) o prácticas (disponibilidad de los datos), del procedimiento en el cual descansarán las aseveraciones. Al respecto, Zemelman (1989) muestra dos problemas:

1. *La descontextualización del indicador*, pues en el momento en que se registra una magnitud, se han excluido —desde esta forma de recorte de la realidad— las características específicas que permitieron que el fenómeno adquiriera esa magnitud y características; es decir, no recupera el proceso que generó y configuró la realidad manifiesta en el indicador.
2. *La falta de vigilancia epistemológica en su construcción*, pues considerar que las dimensiones ‘están ahí’, y no reconocer la participación del investigador en la generación del indicador, hace imposible una relación crítica —vigilancia epistemológica— que le otorgue un papel más adecuado al indicador en la actividad de reconstrucción de la realidad.

En este mismo sentido, Zemelman (1989) afirma que hay que distinguir entre *indicatum* (por ejemplo descentralización educativa) e indicador (calidad de la educación). Es evidente que el *indicatum* puede encontrar otras formas de expresión a través de otros indicadores (por ejemplo, tasa de escolaridad, rezago educativo y eficiencia terminal). Un recorte u otro permite incluir algunas dimensiones, pero es inevitable la exclusión de otras. Es este momento de construcción el que requiere una permanente vigilancia que implique la reconstrucción epistémica del indicador donde se muestren, se hagan evidentes y se argumenten los universos excluidos e incluidos.

Esto puede mostrarse en el análisis de corte empírico que se realizó en este trabajo con la intención de dar cuenta de la capacidad que tiene el discurso político —en este caso relacionado con la descentralización educativa— para configurar una multiplicidad de interpretaciones tanto en el ámbito de los objetivos específicos de la política (mejorar la calidad de la educación), como por parte de los actores involucrados en el proceso.

6.2.1 La encuesta a padres de familia

La intención de la dimensión cuantitativa de este análisis se focalizó en las mejoras que se supone genera en la calidad educativa; pues si bien no existe un pleno consenso en torno a la forma en que se concibe una política de esta naturaleza, la mayor parte de las posturas remiten a la idea de ‘mejorar la calidad de la educación’ como uno de los objetivos centrales de la política.

Con la finalidad de tener un acercamiento a la opinión de los padres de la familia al respecto, se aplicó una encuesta a una muestra representativa en el estado de México, en la que se incorporaron diversas preguntas que remiten tanto a la calidad de escuela, como de la enseñanza.

Cuando se realiza una encuesta lo que se aplica es una entrevista ‘cerrada’ con cuestionario, lo cual implica (a decir de Ibáñez, 1985: 228) que sólo aplicamos con propiedad la función referencial del lenguaje; es decir, la de señalar cosas o situaciones describibles en términos espacio-temporales.⁷ Razón por la cual la interacción verbal entre entrevistador y entrevistado adopta el modelo de *test* (estímulo/respuesta), situación que produce un discurso fragmentado, con separaciones entre entrevistador y entrevistado, y aun entre los diversos entrevistados; condición ésta para que las respuestas sean distribuibles y homogeneizables.

De este modo se podría concluir junto con Ibáñez (1985) que si bien la encuesta deja de lado a los actores sociales —en tanto sujetos— y los sustituye por sus características distributivas; no por ello la encuesta es una estrategia prescindible, pues cada producción de datos debe ser adecuada a la situación que se pretende investigar, de modo que si lo que interesa es conocer lo general, homogeneizable y distribuible es ésta una técnica pertinente.⁸

En efecto, una de las dimensiones que interesaba analizar en esta investigación tenía que ver con ese componente homogeneizable que, a final de cuentas es la concreción —o no— del objetivo central de la descentralización educativa: elevar la calidad de la educación. Y una de las formas en que se decidió ‘operacionalizar’ la calidad educativa fue a través de las percepciones de los padres de familia en torno a la calidad de la educación que reciben sus hijos; es decir, si ellos perciben que ha mejorado o empeorado en los últimos diez años (lapso durante el cual se ha instrumentado esta política).

⁷ En este punto, Ibáñez (1985: 228) retoma las seis funciones del lenguaje planteadas por Jakobson: referencial, expresiva, conativa, estética, fática y metalingüística.

⁸ El ‘terrible poder de la encuesta’ como le llama Foucault, es un poder de captura y discriminación que tiene la misma potencia lógica y práctica que la definición. La extensión de la encuesta se inscribe en un dispositivo de silenciamiento de los actores sociales que son dejados de lado y sustituidos por las clases sociales (Ibáñez, 1985: 236).

Al hablar de las percepciones de los padres de familia en torno a la calidad de la educación —y de su captación por medio de una encuesta— es preciso considerar que la muestra seleccionada tomó en consideración el contexto sociodemográfico del estado de México y la distribución geográfica de la misma, de tal suerte que se optó por cubrir una muestra representativa de 1,550 entrevistados, distribuidos en distintas localidades de la entidad.

Toda muestra definida en el marco de una encuesta implica que cada individuo es extraído de su red de relaciones, donde un subconjunto de individuos representa a un conjunto mayor de individuos. Las consecuencias de ello son —a juicio de Ibáñez (1985: 232)— que las relaciones sociales son dejadas de lado y que los representantes son tomados como equivalentes o representados; lo cual implica que los entrevistados no podrán ser considerados en su carácter de sujetos, sino como conjunto disgregado, pues la información es provista de forma separada, es decir, los entrevistados ni están juntos ni pueden dialogar entre sí.⁹ Todo lo anterior implica que, al momento de analizar la información derivada de una encuesta estadística es preciso reconocer que, en sí misma, implica una simplificación del problema que interesa analizar.

Tomando estos elementos en consideración, y con el apoyo y asesoría de *Alduncin y Asociados*, se levantó la encuesta a 1,550 padres de familia durante el segundo semestre del año 2000.¹⁰ El cuestionario incluyó 20 preguntas cerradas referidas al proceso de descentralización educativa en general y de la percepción en torno a la calidad de la educación en particular, además de diversas preguntas que tenían la intención de obtener información particular de cada entrevistado.¹¹

En principio, en la aplicación de la encuesta el entrevistador preguntó a los entrevistados si tenían algún hijo que —al momento de la encuesta— estudiara algún nivel de educación básica (preescolar, primaria o secundaria); de ser así, se le solicitó

⁹ El término 'conjunto disgregado' no es explícitamente utilizado por Jesús Ibáñez, aunque la idea que aquí manejo es extraída de su propuesta analítica.

¹⁰ El cuestionario se construyó con base en tres fuentes. La primera se deriva de trabajos de Enrique Alduncin y sus investigaciones sobre valores. La segunda, de seminarios con presidentes de mesas directivas de padres de familia, así como con maestros frente a grupo. La tercera, de los objetivos de la investigación nacional, y que fueron definidos por los integrantes del equipo en abril de 1999.

¹¹ Para mayor referencia, véase el archivo "encuesta.PDF" en el disco compacto anexo, donde se incluye la cédula de la entrevista aplicada.

que seleccionara al azar a alguno de ellos y que sobre él contestara el resto de las preguntas las cuales tenían la intención de conocer la opinión tanto de la escuela (desde el punto de vista de su capacidad física instalada y de su equipamiento) como de los profesores e incluso del aprovechamiento educativo que observaban en sus propios hijos y de su propia participación en el proceso educativo. En algunas de estas preguntas se le solicitó al entrevistado que ofreciera una visión retrospectiva a seis años, dado que el proceso de reforma educativa que se analiza inició desde 1992.

Tal como señala Ibáñez (1985) las preguntas y repuestas en el caso de una encuesta deben ser formuladas en un lenguaje comprensible, lo que obliga a simplificar las cosas y ello implica –al mismo tiempo– exigir un mínimo de competencias lingüísticas por parte de los entrevistados, mismo que se alcanza en general pero no en particular; de modo que la encuesta forma parte de un dispositivo de homogeneización previamente codificado por el investigador y que, en este caso, se centró en el tema de la calidad de la educación que se supone tendría que haber mejorado a partir del proceso de descentralización.

Es por ello que si la percepción de los padres de familia en torno a la calidad de la educación que reciben sus hijos se encuentra inclinada a lo favorable o desfavorable, no permite hablar, en estricto sentido, de una mejoría o no en la calidad de la educación. Es decir, los resultados derivados de esta estrategia de análisis nos permiten tener un acercamiento al grado de satisfacción –definido y estandarizado a través de las variables incorporadas a la encuesta– que se advierte en los padres de familia en torno a la calidad de la educación; pero definir si eso es o no calidad educativa es mucho más complejo y no podría ser abordado a partir de una encuesta como la aquí aplicada.

Por las razones antes señaladas, en el análisis de los resultados derivados de la encuesta aplicada a padres de familia se partió del reconocimiento de esta estrategia como un medio homogeneizador de opiniones, mismas que serían matizadas posteriormente gracias a la aplicación tanto de los ejercicios de competencias básicas aplicados a alumnos de cuarto y sexto grados de primaria, como de los grupos de discusión. De igual forma, las respuestas brindadas por los padres de familia entrevistados se consideraron como percepciones generales que pueden mostrar –no necesariamente demostrar– tendencias en torno a la forma en que los padres advierten

la educación de sus hijos en general y, en particular, la forma en que perciben la calidad de la educación.

6.2.2 Los ejercicios de competencias básicas para la vida

La segunda estrategia de análisis a que se recurrió en esta investigación se relaciona con la aplicación de un ejercicio de competencias básicas para la vida a alumnos de cuarto y sexto grado de primaria.

Siguiendo con la idea de explorar la concreción del principal ideal de la descentralización educativa: mejorar la calidad del servicio; y haciendo eco de la sugerencia de Schmelkes (1994 y 1997) de definirla más allá de los grados de escolaridad promedio sino en función de los resultados de aprendizaje relevante —dominio de habilidades útiles en la vida cotidiana del lugar de origen—, se recurrió a la aplicación de ejercicios de competencias básicas para la vida a alumnos de cuarto y sexto grados de primaria, a partir de la metodología definida y aplicada por Schmelkes (1997) en cinco regiones de Puebla.¹²

El ejercicio de competencias básicas para la vida se aplicó entre el 26 de junio y el 5 de julio del año 2000 en cinco regiones del estado de México con características contrastadas (véase mapa 1):

1. *Zona urbana de clase media*: Dado que la conformación urbana del estado de México responde a la dinámica de dos zonas metropolitanas: la más grande y problemática vinculada con la ciudad de México; y, la relacionada con la capital de la entidad; se seleccionaron los siguientes municipios que presentan los mayores niveles de bienestar en cada una de las zonas metropolitanas de la entidad:

- ✓ Huixquilucan (zona metropolitana de la ciudad de México)
- ✓ Naucalpan (zona metropolitana de la ciudad de México)
- ✓ Toluca (zona metropolitana de la ciudad de Toluca)

¹² Sylvia Schmelkes y su equipo de investigación diseñaron y aplicaron la prueba en cinco regiones de Puebla con financiamiento del Instituto Internacional de Planeación Educativa de la Unesco, en 1991. La adaptación de este instrumento para la investigación nacional paralela al estudio que aquí se presenta, se hace con el permiso y apoyo de la autora; se prefirió recurrir a ese instrumento pues permite hacer comparaciones nueve años después, sin embargo, ese mismo instrumento se adaptó al actual currículum con la finalidad de no generar sesgos. Para mayor referencia véanse los archivos “examen4.PDF” y “examen6.PDF” en el disco compacto anexo a este trabajo.

- ✓ Metepec (zona metropolitana de la ciudad de Toluca)

2. *Zona urbana marginada*: Pese a que el estado de México contiene dos zonas metropolitanas que definen su estructura urbana, los niveles de marginación entre ellas son muy grandes, los municipios marginados que se vinculan a la ciudad de Toluca presentan un nivel relativo de calidad de vida mayor que los municipios marginados del valle de México; en razón de ello, se seleccionaron los siguientes municipios, todos pertenecientes a la zona metropolitana de la ciudad de México:

- ✓ Chimalhuacán
- ✓ Chicoloapan¹³
- ✓ Ixtapaluca
- ✓ La Paz

3. *Zona rural relativamente desarrollada*: Dentro de esta zona, se seleccionaron a algunos municipios ubicados al poniente de la entidad, mismos que se caracterizan por ser zonas que, si bien se dedican fundamentalmente al cultivo de granos básicos, su actividad económica se ha visto favorecida en las últimas décadas tanto por el turismo como por el establecimiento de zonas de descanso para población de altos recursos que provienen, fundamentalmente, de la ciudad de México. Y si bien este tipo de actividades se concentran básicamente en Valle de Bravo, los beneficios económicos se han extendido a municipios aledaños. Para la aplicación de los ejercicios de competencias básicas se seleccionaron, preferentemente, escuelas ubicadas en las cabeceras municipales con la finalidad de mantener el criterio de mayor desarrollo relativo de la zona.

- ✓ Valle de Bravo
- ✓ Santo Tomás de los Plátanos
- ✓ Temascaltepec
- ✓ Texcaltitlán

¹³ En la selección inicial de municipios se había considerado la necesidad de incorporar a Valle de Chalco Solidaridad en el estudio; de hecho, durante la fase de capacitación con los aplicadores se solicitó que así se hiciera. A los pocos días se registró una terrible inundación de aguas negras en el municipio, y las escuelas que habían sido seleccionadas para la aplicación del ejercicio se habilitaron temporalmente como albergues para los damnificados. Es por ello que el municipio de Valle de Chalco Solidaridad se omitió en el estudio y fue sustituido por el de Chicoloapan que es aledaño y con características similares.

4. *Zona rural marginada*: Dentro de esta región, se seleccionaron algunos municipios ubicados al sur de la entidad, zona que —sin albergar población indígena— se ha caracterizado tradicionalmente por ser una de las más pobres de la entidad; la base de su economía es la agricultura minifundista en tierras de mal temporal y se trata de la zona que más población expulsa hacia los Estados Unidos en busca de trabajo. Es importante mencionar que, para la aplicación del ejercicio de competencias básicas en esta región, se seleccionaron escuelas ubicadas lejos de las cabeceras municipales con la finalidad de mantener el criterio de un menor desarrollo relativo.

- ✓ Amatepec
- ✓ Sultepec
- ✓ Tlatlaya
- ✓ Zacualpan

5. *Zona indígena*: Son dos las etnias más representativas del estado de México: la otomí y la mazahua; la primera de ellas se localiza cerca de la cabecera municipal de Toluca y si bien presenta rezagos importantes, su cercanía a la capital de la entidad le otorga ciertas ventajas; mientras que la zona mazahua —localizada al poniente de la entidad— presenta mayores y más graves índices de marginación. Ésta fue la zona indígena que se seleccionó para el estudio. El instrumentó se aplicó en escuelas de educación bilingüe-bicultural, modalidad que es otorgada de forma exclusiva por las escuelas federalizadas.

- ✓ Donato Guerra
- ✓ Ixtlahuaca
- ✓ San Felipe del Progreso
- ✓ Villa Victoria

En total se trabajó en 44 escuelas de educación primaria de 20 municipios del estado de México; la selección de las escuelas se realizó considerando la aplicación del instrumento en ocho planteles por región: cuatro del ámbito estatal y cuatro del federal, salvo en el caso de la zona indígena donde sólo se consideraron escuelas federalizadas.

Mapa 1
Zonas de aplicación de los ejercicios de competencias básicas



Siguiendo la forma de trabajo definida por Schmelkes (1997) se aplicaron, en promedio, 25 pruebas por grupo —tanto en cuarto como en sexto grado—. En las zonas urbanas ello significó aplicar el ejercicio a un solo grupo de cuarto y de sexto grados; pero en las escuelas de las zonas indígenas fue necesario aplicar el ejercicio a todos los alumnos de cuarto y sexto de los planteles seleccionados, e incluso agregar alumnos de otros planteles para completar la muestra.¹⁴

¹⁴ En los municipios de la zona indígena es importante destacar los problemas de accesibilidad a las escuelas, lo cual obligó a los aplicadores a tomar rutas alternas, algunos se extraviaron e incluso otros regresaron a solicitar un croquis de ubicación para encontrar más fácil las escuelas seleccionadas. Sin embargo, al momento de la aplicación resultó que ya no existían algunas de las escuelas que habían sido seleccionadas previamente, por lo cual fue necesario hacer una nueva selección que —dadas las condiciones de escasa matrícula bajo las que opera la educación bilingüe-bicultural— no cubrían el mínimo de 25 alumnos en cuarto grado y 25 en sexto que inicialmente se contempló analizar; de modo que fue preciso aplicar los ejercicios en distintas escuelas aledañas que tuvieran las mismas características lo cual hizo que la aplicación durara más de dos semanas y con ello se ampliara la muestra inicial de 40 a 44 escuelas. En otros casos, como en el sur de la entidad, dado lo limitado de las vías de comunicación, fue necesario que los aplicadores se trasladaran algunos días previos a la administración del ejercicio y que pernoctaran ahí para concluir el trabajo que les había sido encomendado. A lo anterior se suman muchos otros inconvenientes como fue el caso del extravío de dos paquetes de pruebas de cuarto y quinto grado en la región III, lo que redujo el volumen final global de ejercicios respecto a las demás regiones. Además de que la aplicación del instrumento se llevó a cabo a unos días de concluir el ciclo escolar, por lo cual en la mayor parte de las escuelas —tanto profesores como alumnos— estaban en los preparativos de la ceremonia de fin de cursos y con poco ánimo para recibir a un equipo de personas interesadas en aplicar un ejercicio que les tomaría, al menos, dos días en contestar. Todos los casos se lograron resolver rápida y eficazmente gracias a la intervención de algunas autoridades del sistema educativo pero, fundamentalmente, por el apoyo y entusiasmo de los mismos aplicadores. Más allá de los diversos inconvenientes, la aplicación se llevó a cabo en las fechas establecidas y, más tarde, se procedió a la codificación de los resultados y el posterior llenado de las bases de datos.

Para la aplicación del instrumento se contó con el apoyo de 80 alumnos de trece escuelas de educación Normal dependientes de la Secybs.¹⁵ Para la posterior codificación recibimos el apoyo de 40 alumnos de la escuela normal rural “Lázaro Cárdenas del Río” dependiente del sistema federalizado, y de estudiantes de la licenciatura en Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM quienes apoyaron la segunda codificación y la generación de las bases de datos correspondientes.¹⁶

Como puede apreciarse, se trató de un trabajo de campo de gran magnitud que permitió contar, al final, con cerca de dos mil ejercicios de competencias básicas para la vida aplicados a alumnos de cuarto y sexto grados de primaria de distintas regiones de la entidad.

El instrumento aplicado trata de captar las competencias básicas para la vida de los alumnos. El concepto ‘competencias básicas’ incluye: competencia para la comunicación, competencia para el uso funcional de las matemáticas y competencia para la preservación de la salud individual y colectiva. Y si bien —como menciona Schmelkes (1994: 13)— en ningún caso las pruebas aplicadas exigen del alumno conocimientos, habilidades o actitudes que no se encuentran en los programas educativos vigentes en el momento del estudio, los objetivos programáticos no fueron el criterio a partir del cual se construyeron las pruebas.

¹⁵ Las escuelas Normales ‘estatales’ que apoyaron en este proceso fueron: Escuela Normal núm. 2 de Toluca, Escuela Normal núm. 3 de Toluca, Escuela Normal de Valle de Bravo, Escuela Normal de Ixtlahuaca, Escuela Normal de Los Reyes la Paz, Escuela Normal de Texcoco, Escuela Normal núm. 1 de Nezahualcóyotl, Escuela Normal de Naucalpan, Escuela Normal de San Felipe del Progreso, Escuela Normal de Ixtapan de la Sal, Escuela Normal de Sultepec, Escuela Normal de Tlatlaya y Escuela Normal de Tejupilco.

¹⁶ Como es de esperar en todo trabajo de campo, tanto en la aplicación como en la posterior codificación de los ejercicios de competencias básicas se presentaron diversos inconvenientes. Los más relevantes se relacionaron con las dificultades de acceso a algunas de las escuelas bilingües-biculturales del sistema federalizado (particularmente en los municipios de Donato Guerra, Ixtlahuaca y San Felipe del Progreso) así como en algunas escuelas del sur de la entidad (particularmente en Tlatlaya) quizá por falta de información en torno al proyecto de investigación o, probablemente, por la desconfianza que les pudo haber generado a los directivos la aplicación de lo que ellos consideraron ‘una evaluación externa’. El proceso de codificación significó, en sí mismo, otro reto; se desarrolló en un lapso de dos meses, tiempo durante el cual se trabajó de forma intensa dos días a la semana gracias al auxilio de dos grupos de alumnos de la escuela normal rural “Lázaro Cárdenas del Río”. En un principio fue necesario que los alumnos se familiarizaran no sólo con los ejercicios de competencias básicas, sino además con la ‘guía de codificación’. Los principales problemas detectados durante la codificación se refirieron, básicamente, a pruebas que estaban incompletas y que fueron sustituidas en el análisis por ejercicios sobrantes de la misma región; así como a la necesidad de homogeneizar criterios para codificar algunas preguntas abiertas. Posteriormente, se recurrió a una segunda codificación, que permitió detectar errores u omisiones durante la primera codificación, lo cual facilitó la captura de los resultados en una base de datos, en este último proceso se contó con el apoyo de estudiantes de la licenciatura en Sociología de la UAEM.

En el análisis de este instrumento solamente se hace referencia a los resultados generales más relevantes por tipo de competencia. El estudio centra su atención en la equidad de la distribución de la calidad en la educación primaria, por ello se destaca constantemente la importancia del contexto regional en la explicación de las diferencias en la calidad educativa. De lo que se trata, en suma, es de presentar un análisis de los procesos y resultados comparativamente en contextos específicamente diferenciados.

Desde el momento en que se decidió aplicar este instrumento de análisis, se actuaba de forma consciente respecto del tipo de información que se arrojaría y de los supuestos que implicaría optar por este recurso. Es decir, si bien se buscaba encontrar cierta homogeneidad en la información respecto a la calidad educativa, la homogeneidad se buscaba más por región que por escuela; lo cual implica que en el análisis se partió del supuesto de homogeneidad al interior de la región, asumiendo los límites, sesgos y obstáculos que ello puede implicar. De modo que se trató de analizar cada región —desde su supuesta homogeneidad— en función de lo que no saben los niños y se supone que deberían saber.¹⁷

En este trabajo se reconoce que las relaciones entre las variables contextuales y la calidad de los aprendizajes no son lineales. Las variables contextuales interactúan entre sí, de manera que nunca puede adjudicarse un resultado a una sola variable, pues el estilo y la naturaleza de estas interacciones difieren entre los diferentes contextos. En todo caso, lo que aquí se ofrece es un análisis acerca de las posibles relaciones entre el contexto regional y los diferenciales en los logros del aprendizaje relevante. Los ejercicios aplicados podrían permitir un mayor acercamiento a otros ámbitos analíticos como, por ejemplo, el pedagógico; sin embargo, ello rebasa los límites y objetivos de este trabajo.

Los problemas a los que se enfrenta un análisis cuantitativo de la calidad educativa se relacionan, básicamente, con los límites de una perspectiva eminentemente estadística que nos impide advertir las diferencias específicas al interior de cada escuela e incluso de cada alumno. Es por ello que este trabajo se ve

¹⁷ Los contextos regionales ocultan desigualdades importantes dentro de contextos aparentemente homogéneos; las diferencias significativas encontradas en escuelas con buenos y malos resultados en distintas regiones del estado de México y a diferentes escalas de análisis permiten ilustrar este punto (véase por ejemplo Aguado, 1995).

compensado con un análisis a partir de los resultados de diversos grupos de discusión, mismos que nos permiten tener un acercamiento de tipo cualitativo al problema que interesa analizar.

6.3 La dimensión micro

La dimensión cualitativa de la investigación se realizó con la intención de explorar las miradas de los actores en torno al proceso de descentralización educativa; mientras que en esta sección la intención es dejar claro cuál es la postura desde la que se mira la mirada de los actores.¹⁸

En esta sección se busca hacer explícito el sistema analítico desde el cual se interpreta la opinión de los actores seleccionados y, dado que la metodología supone siempre una teoría, la apuesta de esta sección es presentar los rasgos generales y las coordenadas de pensamiento que me llevan a interpretar de ésta —y no de otra forma— el decir de los actores. No porque esta postura se manifieste como intrínsecamente mejor que otras, sino simple y sencillamente porque ésta es la perspectiva desde la que —coyuntural y parcialmente— he elegido mirar. Este reconocimiento se hace siguiendo la sugerencia planteada por Ibáñez (1979) quien afirma que:

Un objeto de estudio social se puede abordar desde distintas formas y procedimientos, diferentes perspectivas, etcétera. Y para acercarse a ese pedazo de realidad y preguntarle cosas, también se puede abordar con un sin fin de herramientas. El investigador debe decidir cuál. Debe explicar por qué esa o esas técnicas y contar cómo lo hizo. Lo debe hacer consciente (Ibáñez, 1979: 262).

Las distintas decisiones que se han tomado a lo largo del proceso de investigación involucran no sólo posturas teóricas, sino también metodológicas y técnicas acordes a los supuestos epistemológicos desde los cuales se percibe ‘la realidad’ que interesa analizar y que —para el caso particular de este abordaje— parten de la transformación que han experimentado las posturas tradicionales de la ciencia, que ahora arriban a una

¹⁸ En este reconocimiento comparto la postura de Galindo (1998) para quien: Las miradas que observan a los mundos contemporáneos son muy diversas, las formas que las agrupan son parte del ejercicio que mira a las miradas [...] Este tipo de observación, de segundo orden, es el campo estricto de la reflexión metodológica. Y desde ahí opera el vuelo hacia un tercero o cuarto orden, la mirada que mira a la mirada que mira a la mirada que mira, y un aterrizaje en el primer orden, la pregunta por la mirada directa y sus condiciones de operación (Galindo, 1998: 9).

concepción que rechaza la idea de que puede haber observaciones teóricamente neutrales y nomológicamente estructuradas, o centradas en un nivel de análisis (micro-macro), cuando se busca rescatar la articulación entre niveles. Dicho viraje no ha sido homogéneo, se advierten posturas que pugnan por la hermenéutica, el análisis sociohistórico, el análisis del discurso, el análisis semiótico, el análisis sociolingüístico, etnografía, fenomenología, interaccionismo simbólico entre otros. La multitud de posicionamientos que emergen en este viraje ponen de manifiesto la imposibilidad de adscribirlas a los mismos supuestos epistemológicos.

Desde la perspectiva de la antropología postmoderna, Clifford Geertz afirma que “el análisis de la cultura ha de ser [...] no una ciencia experimental en busca de leyes, sino una ciencia interpretativa en busca de significaciones” (Geertz, 1987: 20); y si bien una exploración a partir de la interpretación podría resultar altamente fructífera, no por ello es el único apoyo de la producción de conocimiento.

Al respecto, Derrida (1997b) cuestiona los axiomas hermenéuticos relativos a la identidad de la obra y la intencionalidad de los sujetos y postula a la desconstrucción como una búsqueda ya no de la comprensión hermenéutica del sentido de un discurso, sino que procura alcanzar lo oculto, las fuerzas no intencionales inscritas en los discursos.¹⁹ Lo cual nos lleva a reconocer que el componente interpretativo tiene sus propios alcances y límites de acuerdo con las diferentes disciplinas desde donde se realice el análisis.

En este sentido, cabe recordar que cada disciplina, como principio de su construcción, crea métodos y técnicas para observar y recabar información, así como para determinar la pertinencia de lo observable (Haidar, 1994). Y si bien en términos metodológicos es común confundir la información con lo observable o con los datos, es necesario insistir que estos últimos son producto de una teoría que funciona como principio selectivo de realidad y propone la pertinencia de la cantidad de información e incluso sus procesos de construcción en los que siempre participa el sujeto. En otras

¹⁹ Para el mismo Derrida (1997b) la desconstrucción irrumpe en un pensamiento de la escritura, como una escritura de la escritura que, por lo pronto, obliga a otra lectura: no ya imantada a la comprensión hermenéutica del sentido que quiere-decir un discurso, sino atenta a la cara oculta de éste.

palabras: “hay que reconocer que la parte sustancial de nuestros materiales empíricos son, como todo discurso o acción humana, hechos simbólicos” (Baz, 1998: 59).

6.3.1 *El grupo de discusión como dispositivo conversacional*

Quizá no sea un exceso afirmar que si algunas estrategias analíticas han sido privilegiadas a partir del viraje de la ciencia tradicional a la interpretativa han sido, precisamente, las cualitativas; donde las ciencias del lenguaje, el análisis del discurso, la investigación-acción o el estudio de casos se refieren a formas o métodos de investigación; mientras que las historias de vida, la observación participante, los grupos de discusión –entre otras– se refieren a formas de construcción del dato. Pero, por esto mismo, es preciso reiterar que la investigación cualitativa está lejos de ser un campo unificado, pues engloba una gran diversidad de búsquedas y enfoques que han tenido su origen en diversas disciplinas.

Por lo que toca al caso particular de los grupos de discusión es posible decir, a grandes rasgos, que se trata de una herramienta de corte cualitativo, que trabaja con el habla generada en situación discursiva (o conversacional); esta estrategia analítica permite distinguir temas que no se pueden advertir al realizar una encuesta o entrevistas a profundidad con informantes clave.²⁰

El objetivo primordial del grupo de discusión es evaluar el proceso de toma de opinión e identificar los factores de influencia en la formación de la opinión de los participantes. Es decir, para captar los lugares comunes que recorre la subjetividad que, es así intersubjetividad, mas como son grupos pequeños no se pueden hacer proyecciones ni analizar tendencias, pero sí se pueden tomar en cuenta las reacciones de la gente que crea el discurso.

A decir de Russi (1998: 76), esta estrategia analítica ha sido permeada, al menos, por dos tradiciones de pensamiento: la estadounidense y la europea, cada una de ellas

²⁰ Para la realización de esta estrategia se organiza una reunión con un grupo de personas (generalmente entre cinco y ocho) que compartan un perfil previamente definido, los participantes se eligen al azar y se entrevistan de forma colectiva. La reunión del grupo es dirigida por un moderador que utiliza una guía de discusión para mantener el enfoque de la reunión y el control del grupo. La guía de discusión contiene los objetivos del estudio e incluye las preguntas de discusión abierta (al respecto véase, por ejemplo Ibáñez, 1979; Canales y Peinado, 1995; Russi, 1998; Stewart y Shamdasani, 1989; Lunt y Livingstone, 1996 y Buendía *et al.*, 1998 entre otros).

con sus propias características. En la forma europea el moderador interviene muy poco, usualmente el discurso que produce el grupo no tiene mucha intervención y su interpretación se centra en el análisis del discurso.²¹ En la forma norteamericana el moderador controla mucho la participación e, incluso, se llega a pedir que cada integrante conteste en forma aislada, sin diálogo ni interacción; la forma de interpretación que se privilegia es el análisis de contenido.²² El nombre *grupo de discusión* es acuñado por los que recurren a la tradición europea en las sesiones de grupo, mientras que el nombre que le dan los sociólogos que la desarrollan en los Estados Unidos es *grupos de enfoque* o *focus group*.²³

Independientemente de la forma que se seleccione para la aplicación de este instrumento, la información que se deriva se presenta en forma de discurso: flujo de informaciones que circulan entre los miembros de un grupo que pone en forma de habla sus representaciones de la realidad y las exterioriza en un espacio físico-temporal.

Es importante tener en cuenta que obtener discursos de un grupo de discusión permite recabar información distinta de la que se obtiene, por ejemplo, a partir de entrevistas abiertas —también llamadas, con diversas discrepancias, ‘en profundidad’—; la principal diferencia radica en que el grupo de discusión permite la interacción entre los interlocutores mismos que, al emitir sus enunciados, lo hacen tomando en cuenta la imagen que —suponen— tienen de él los participantes, así como la identidad de cada uno de ellos; de igual forma, el decir de cada uno de los participantes estará matizado por la reacción que han generado en el grupo los comentarios realizados previamente. A esto

²¹ El análisis del discurso incluye ramas como la lingüística del texto, la gramática del texto y otros enfoques del discurso; se trata de una pluridisciplina que estudia el texto, el habla y el uso de la lengua. Una definición muy amplia es aquella que plantea que es el análisis de la lengua en su uso (citado en Satriano y Moscolini, 2000).

²² A decir de Ibáñez (1985: 229) el análisis —cuantitativo— del discurso aparece en escena cuando se abandona la tecnología estadística y se le sustituye por la tecnología lingüística. Esta vertiente (desarrollada por Lasswell y posteriormente utilizada por Berleson) tiene un alcance limitado, porque descompone el discurso en categorías de unidades y no considera al lenguaje no como un sistema, sino como un mero repertorio.

²³ La forma por la que opté para la obtención de la información en esta etapa de la investigación fue el desarrollo de ‘grupos de discusión’. Es decir, si bien las reuniones grupales se llevaron a cabo a partir de una ‘guía de discusión’ previamente definida, lo que se buscó fue que los participantes modificaran el curso de la discusión en función de los temas que —en colectivo— surgían como los más relevantes para ser analizados de tal suerte que, a pesar de haber realizado los grupos de discusión sobre la misma temática, no en todos ellos se trataron los mismos temas ni desde las mismas perspectivas. La intención detrás de esta decisión fue recabar el discurso en acción y no simple y sencillamente opiniones aisladas.

se le denomina 'situación de discurso' (Ducrot y Todorov, 1997: 375) que hace referencia al conjunto de las variables circunstanciales en medio de las cuales se desarrolla un acto de enunciación.²⁴

De esta forma, Canales y Peinado (1995: 290) afirman que un sujeto no sometido a una situación discursiva (como en el caso de una entrevista), tan solo nos ofrecerá enunciados que se expresarán de modo fragmentario; por lo que no hay una conversación propiamente dicha, pues el entrevistador no puede introducir su habla particular. Mientras que en la situación discursiva generada por el grupo de discusión, las hablas individuales tratan de acoplarse entre sí al sentido (social). Y si se considera que el sentido equivale a la convergencia de los individuos en una topología imaginaria de carácter colectivo, entonces es posible afirmar que el grupo de discusión opera en el terreno del consenso.²⁵

Lo que se buscaría al desarrollar un grupo de discusión sería encontrar los puntos donde las hablas se cruzan para tejer un consenso, temporal, parcial y coyuntural. No interesa tanto la opinión individual de un participante, sino la forma en que éste emite su opinión y la matiza, la modifica, la rectifica en función de la situación discursiva a la que está siendo sometido. No constituye en ningún caso una suma de opiniones individuales, por el contrario se incita a los participantes a compartir y discutir sus opiniones y sentimientos de manera que eluciden diferencias y profundicen argumentos, el flujo de intercambio de ideas y la influencia que el decir de uno ejerce en los otros es lo que facilita y potencia la conversación.

La apuesta que está detrás de estos supuestos encuentra sus principales fundamentos en la crítica al estructuralismo propuesto por Ferdinand de Saussure quien postuló la unidad entre significado y significante; por el contrario, la lectura postestructuralista insiste en que "cuando hablamos, nunca conseguimos restituir

²⁴ A decir de Ducrot y Todorov (1997: 375-377) la gran mayoría de los actos de enunciación (quizá todos) son imposibles de interpretar si sólo se conoce el enunciado empleado y se ignoran las circunstancias y la situación porque ¿cómo describir un enunciado sin decir qué carácter adquiere en los diferentes tipos de situaciones en que puede empleárselo? De ahí que la 'situación de discurso' concierne más al ámbito del habla que al de la lengua.

²⁵ Estas son algunas de las razones que llevan a Russi (1998: 81) a afirmar que "El grupo es una fábrica de discursos que hacen uno solo, el del mismo grupo. Este discurso se produce a través de discursos individuales que chocan y se escuchan, y a su vez, son usados por los mismos participantes en forma cruzada, contrastada y enfrentada".

plenamente la unidad entre significante y significado; en la perspectiva del significante, cuando hablamos, siempre decimos más y algo distinto, de lo que proponemos” (Canales y Peinado, 1995: 290). Incluso, al respecto, Pereña (1995) señala:

Supongamos que hubiera una concordancia entre la palabra y la cosa. En tal caso es claro que el lenguaje sería exclusivamente una nomenclatura, carecería de significado, sería simplemente un diccionario, puesto que la significación atañe al concepto o esencia, como ya dijo Aristóteles, no atañe a la cosa. [...] La cosa toma estatuto de semblante, y la significación se adscribe a la palabra, no a un objeto dado. (Pereña, 1995: 467).

Pero si no existe un ‘diccionario de todas las historias posibles’,²⁶ es decir si se parte de la irreductibilidad del significante al significado, entonces más que significado tenemos ‘efecto de significación’ (Pereña, 1995); y, por lo tanto, la labor de la investigación social consiste en la interpretación, la traducción.²⁷ Por ello, desde esta perspectiva se insiste que en lugar de asignar significados sería preciso hablar de procesos de significación, o más específicamente de la aplicación de modelos interpretantes en la formación discursiva, donde el poder del lenguaje radica en su capacidad de sugerir más de lo que pretende decir literalmente.

El grupo de discusión, por tanto, resulta una herramienta útil en la recolección de esas formaciones discursivas en las que, lo que interesa en este trabajo, es explorar los sistemas de signos que construyen los distintos actores sociales a través de la situación conversacional en el proceso que se analiza, que en este caso, es la descentralización del sistema educativo y que —como se intentó dejar claro en el segundo capítulo de este trabajo— no tiene una definición única, por el contrario, se conforman a su alrededor un sinnúmero de rutas como en un laberinto de significaciones.

La constitución del sistema de signos que se advierte a lo largo de análisis presentado al respecto en el quinto capítulo, con toda seguridad, tiene que ver más

²⁶ Tal es la hipótesis de la semiótica tradicional “existe un diccionario de todas las historias posibles y este conjunto de historias se precipita, cómo a través de un embudo, en el interior de un autor, o sea, que él extrae de este gran diccionario los motivos narrativos para construir su historia. Sobre este diccionario escribió Lévi-Strauss” (Fabbri, 2000).

²⁷ Si bien la traducción es un tema de múltiples aristas filosóficas, para el caso del análisis que aquí se presenta la idea de traducción coincide con la tesis de la ‘indeterminación de la traducción’ (al respecto véase Muñoz y Valverde, 2000: 558-560), dado que se asume que siempre existe la posibilidad de traducciones diferentes de tal modo que la traducción elaborada por determinado actor social no será sino una entre muchas otras posibles.

conmigo y con el modelo analítico que he decidido aplicar a las ‘formaciones discursivas’ que con ellas mismas; este es el reconocimiento del papel que juega el sujeto en el proceso de investigación del cual se parte.

6.3.2 Diseño y aplicación de los grupos de discusión

Haber optado por la aplicación de grupos de discusión para acercarse a las formaciones discursivas de actores sociales involucrados en el proceso de descentralización educativa, fue una decisión que se realizó desde el momento mismo en que se definió qué aspectos del problema a investigar serían abordados y de qué manera se intentaría dar cuenta de ellos. Y, dado que las decisiones que conciernen a las técnicas de análisis dependen tanto de la forma de abordaje como de la delimitación del objeto de estudio, considero pertinente hacer explícitos los elementos considerados en el diseño y aplicación de la estrategia de análisis cualitativo a la que aquí se recurre.

Tal como lo sugieren Canales y Peinado (1995) y Ortí (1986), en el diseño de los grupos de discusión es preciso considerar ciertos aspectos de homogeneidad entre los participantes, lo cual permite la unidad discursiva; pero cuidando –al mismo tiempo– que exista cierta heterogeneidad entre ellos que estimule la discusión. Obviamente, el número total de grupos dependerá de la cantidad de ‘unidades discursivas’ que interese analizar.²⁸

Dado que uno de los objetivos que se definió al inicio de esta investigación radica en conocer la forma en que distintos actores perciben el proceso de descentralización educativa; se optó por seleccionar siete ‘tipos’ de actores que tuvieran la suficiente homogeneidad entre sí como para iniciar un proceso conversacional, pero que tuvieran también suficientes contrastes como para asegurar la diferencia necesaria en todo proceso de habla.

Así, al final del trabajo de campo se contó con doce grupos de discusión realizados con siete ‘tipos’ de actores sociales involucrados en el proceso de

²⁸ Al respecto Canales y Peinado (1995: 300) señalan que: “No es un problema de representatividad, sino de escucha: un solo grupo resulta siempre insuficiente, no porque en él no esté operando ‘todo’ el discurso, sino porque éste no se manifiesta suficientemente para la escucha; no podríamos garantizar la saturación del campo de las diferencias que permite un texto más ‘polifónico’ y, por consiguiente, una escucha más completa”.

descentralización educativa: supervisores de educación básica, directores de educación básica, directores de escuelas de educación normal, profesores frente a grupo, alumnos, padres de familia y personal de apoyo técnico pedagógico.

Se trató, por tanto, de combinar heterogeneidad y homogeneidad; el primer atributo se definió a partir de la labor que cada uno de los participantes desempeña (profesor frente a grupo, director, padre de familia entre otros); mientras que la heterogeneidad se garantizaba al combinar a personas que, en principio, estaban vinculadas al sistema estatal de educación o al federalizado; que radicaban en distintas zonas de la entidad (rural, ZMCM y ZMT) y que se desempeñaban en distintos niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria).²⁹

Pese a que se intentó mantener balanceado el total de participantes, esta situación no fue posible controlarla del todo pues las sesiones se desarrollaron en días y horas hábiles, de modo que dependíamos de que los asistentes convocados contaran con permiso para asistir y que estuvieran dispuestos a hacerlo. En el cuadro 6.1 se aprecia la distribución por género, zona, nivel educativo y sistema administrativo al que están adscritas las personas que colaboraron en esta fase de la investigación.

Cuadro 6.1
Características de los participantes en los
grupos de discusión desarrollados

Grupo	Total asistentes	GÉNERO		ZONA			NIVEL EDUCATIVO					SISTEMA	
		Hombre	Mujeres	ZMCM	ZMT	Rural	Preesc.	Prim.	Sec.	Normal	Tec. Ped.	Estatad	Federal
G1. Mtros. grupo (A)	8	3	5	3	3	2	1	3	4	-	-	2	6
G2. Mtros. grupo (B)	13	5	8	4	5	4	1	8	4	-	-	5	8
G3. Directores escuelas (A)	13	8	5	4	7	2	2	7	4	-	-	6	7
G4. Directores escuelas (B)	6	3	3	2	2	2	-	4	2	-	-	-	6
G5. Supervisores (A)	2	1	1	1	1	-	-	2	-	-	-	-	2
G6. Supervisores (B)	4	4	-	-	3	1	-	3	1	-	-	3	1
G7. Alumnos de primaria	9	3	6	-	-	9	-	9	-	-	-	9	-
G8. Alumnos de secundaria	7	2	5	7	-	-	-	-	7	-	-	7	-
G9. Padres familia (A)	2	1	1	-	2	-	-	2	-	-	-	2	-
G10. Padres familia (B)	8	4	4	-	4	4	-	2	6	-	-	2	6
G11. Directores Normales	8	5	3	1	3	4	-	-	-	8	-	8	-
G12. Personal pedagógico	4	2	2	-	4	-	-	-	-	-	4	4	4
Total	84	41	43	22	33	29	4	40	28	8	4	46	38

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo.

²⁹ Es preciso tener cuidado en la definición de los actores puesto que no en todos los casos están completamente diferenciados. Algunos casos de estos se presentaron en los grupos de discusión que llevamos a cabo, por ejemplo, en una de las sesiones con padres de familia nos encontramos con que uno de ellos era también profesor frente a grupo; algunos directores de escuela primaria desempeñaban funciones docentes en el turno vespertino, encontramos también profesores que se desempeñaban tanto en el ámbito estatal como en el 'federalizado, entre muchos otros casos.

La mayoría de los grupos de discusión se desarrollaron en la ciudad de Toluca, pero se contó con la asistencia de personas de distintos municipio de la entidad, salvo el caso de los aplicados a alumnos; en estos últimos casos fue necesario que el equipo de investigación se trasladara a las escuelas seleccionadas para el desarrollo de las sesiones.³⁰

Si bien la aplicación de una estrategia de este tipo no permite hablar de tendencias generales ni mucho menos de criterios de representación regional, el interés por contar con participantes de distintas zonas de la entidad radicó, fundamentalmente, en la necesidad de establecer elementos que permitieran tanto la discusión, como el intercambio de experiencias entre los integrantes de cada grupo.

Tal como sugiere Ortí (1986) se trató —en la medida de lo posible— que los participantes en las sesiones grupales no se conocieran entre sí; y si bien este criterio se cumplió en la mayor parte de los grupos desarrollados, en cuatro de ellos no fue posible controlar esta situación. Me refiero específicamente a la sesión llevada a cabo con directores de escuelas Normales quienes, por el tipo de trabajo que desempeñan, se conocen perfectamente entre sí; lo mismo sucedió con la sesión llevada a cabo con personal técnico pedagógico. Por su parte, en las dos sesiones que se desarrollaron con alumnos no nos fue posible combinar a alumnos de distintas zonas, lo más que logramos fue combinar alumnos de distintos salones de clases, pero de la misma escuela.

En un inicio se había definido aplicar dos grupos de discusión solamente en el caso de alumnos, profesores frente a grupo y directores de educación básica; mientras que para el caso de personal técnico pedagógico, supervisores y padres de familia se había considerado que con un grupo de discusión por cada uno de ellos sería suficiente.

Como se puede advertir en el cuadro 6.1, se desarrollaron dos sesiones tanto con supervisores como con padres de familia, esto fue así dado que a las primeras reuniones sólo asistieron dos participantes y, si bien ello no implicó ningún obstáculo para el

³⁰ Prácticamente la mayoría de las sesiones se llevaron a cabo en las instalaciones de la escuela normal núm. 3 de Toluca, su ubicación resultó estratégica pues se localiza cerca a la terminal de autobuses y ello facilitó el traslado de los participantes provenientes de distintos municipios de la entidad. Las sesiones con padres de familia y con personal técnico-pedagógico se llevaron a cabo en la Biblioteca Pedagógica ubicada en el centro de la ciudad de Toluca y las sesiones con alumnos se llevaron a cabo una —la de alumnos de primaria— en la escuela normal de Valle de Bravo y otra —con alumnos de secundaria— en una Unidad Pedagógica del municipio de Ecatepec.

desarrollo de la sesión, se optó por llevar a cabo una segunda fase en ambos casos con la finalidad de recabar más información.³¹

Pese a que una de las recomendaciones más comunes en el desarrollo de grupos de discusión tiene que ver con el tiempo máximo que se sugiere para su desarrollo —el cual fluctúa entre dos horas y dos horas y media—; en la mayoría de los grupos de discusión que llevamos a cabo, el límite establecido se rebasó e incluso en algunos casos se duplicó. Esto fue así sobre todo en el caso de los grupos desarrollados con profesores frente a grupo y con directores de planteles de educación básica. Si bien todas las sesiones iniciaron con los típicos silencios que se generan cuando no se sabe de qué se tratará la reunión y se está empezando a tomar confianza; en el caso de los directores de escuelas y —acaso más evidente— con los profesores frente a grupo estos silencios se superaron fácilmente, e incluso ganaron confianza con extrema facilidad, a tal grado que algunos empezaron a hacer preguntas entre sí, se suscitaron diálogos cruzados, entre otras situaciones que alargaron las sesiones más allá de lo programado.

En total fueron 84 las personas que participaron en este ejercicio, prácticamente la mitad de ellos fueron hombres y la mitad mujeres; y a pesar de que se tuvo una mayor representatividad de participantes provenientes de la zona metropolitana de la ciudad de Toluca, la presencia de personas de otras áreas de la entidad le imprimieron a la mayoría de las sesiones desarrolladas un carácter heterogéneo que incluso incentivó entre los participantes ejercicios comparativos. Lo mismo puede decirse para el caso de los grupos en los que se contó con asistentes adscritos a distintos niveles de educación básica y —acaso más interesante— con adscripción al sistema educativo estatal y federalizado.

Todas las sesiones se grabaron y transcribieron por completo; y, con la finalidad de facilitar el análisis nos apoyamos, en parte, en el uso del paquete NUD*IST, además de

³¹ Por lo que toca al número de participantes en un grupo de discusión las sugerencias son variadas; por ejemplo Ibáñez (1979) sugiere que en el grupo participen entre 5 y 10 personas, no más para que no se formen subgrupos y no menos porque la discusión podría ser pobre o con largas pausas. Por su parte, Stewart y Shamdasani (1989) proponen que el grupo sea de entre 8 y 12 personas, no menos de 8 porque no habría un desarrollo adecuado de la discusión y, finalmente, Lunt y Livingstone (1991) hablan de que el grupo debe constar de entre 6 y 10 personas. En cualquier caso, a decir de Canales y Peinado (1995: 299) el número de actantes no obedece a ninguna lógica distributiva, sino que se basa en la pertinencia del número para que este subconjunto pueda hablar desde su posición de tal subconjunto.

la elaboración de diversos cuadros de análisis donde se destacaron algunos elementos que interesaba analizar a profundidad.³²

En la exploración emprendida parto del reconocimiento de que toda reflexión en torno al otro (con 'el otro' que nos habla) es una reflexión conjunta en la que; quien es analizado transita entre su experiencia y el momento actual de la narración, camino en el que lo esencial no es la verificación fáctica ni la marca de verdad, sino la facultad que adquiere de retroceder hasta una hipotética experiencia antigua y actualizarla para, al regresar, poder entonces hablar de ella en colectivo. Mientras que el que analiza (el investigador social) se dedica a producir discursos sobre los discursos del otro, hablar sobre las hablas y analizar o bien traducir formaciones discursivas sobre hechos de significación.

6.4 El proceso de exposición

El último paso en el proceso de investigación —y no por ello el menos importante— ha sido el de exposición de los resultados o, para decirlo de otra forma, la redacción del informe de investigación que el lector tiene entre sus manos en este preciso momento.

Todo proceso de investigación incluye diversas fases que, se supone, deben guardar cierta concordancia entre sí: la definición del tema, la formulación de preguntas de investigación y las estrategias de análisis, se espera que guarden relación con el horizonte teórico-metodológico que permea la forma de conocer la realidad de quien analiza. La exposición de los resultados derivados de una empresa de este tipo pocas veces se considera parte del proceso que se desarrolla. De hecho, la mayor parte de las veces se omite o elude la reflexión en torno al proceso de escritura de los resultados de investigación.

En esta ocasión —y como corolario a esta sección que discurre sobre los aspectos metodológicos que orientaron este trabajo— presento algunas reflexiones generales que

³² Las transcripciones textuales de los doce grupos de discusión, así como los cuadros a los que se recurrió para el análisis de cada uno de ellos, se presentan en el disco compacto que acompaña a este trabajo. En todos ellos la identidad de los participantes se mantiene en el anonimato, tal como se les ofreció previo al inicio de cada sesión.

permitan al lector interesado, conocer el desplazamiento generado entre el discurso de investigación y el discurso de exposición.

Redactar un informe final de investigación es un reto tan incierto como definir el tema y las preguntas iniciales. El enfrentarse al cúmulo de información obtenida, a las diversas perspectivas desde las cuales es posible emprender el análisis, el reto de hacer evidente la relación entre las posturas teóricas y metodológicas que guiaron la construcción de la información y el análisis desarrollado, el tiempo con el que se cuenta para emprender el proceso de redacción final, entre muchos otros elementos que se presentan y que hacen que no sepa exactamente por dónde iniciar; todo lo cual nos lleva a reconocer que el proceso de investigación es uno, mientras que la exposición de los resultados es otro, estrechamente relacionado con el anterior sí, pero otro distinto a final de cuentas.

Los objetivos que se advierten entre ambos procesos hacen la diferencia: mientras el objetivo de la fase de exploración, indagación y análisis es mucho más personal, exploratoria y analítica, la fase de exposición es más pública y explicativa. La primera busca dar con las posibles respuestas –siempre coyunturales y parciales–, la segunda intenta establecer un diálogo con ‘el otro’ para quien se escribe, en un esfuerzo por ‘hacer saber lo que se quiere hacer saber’, intento siempre limitado y acerca del cual el investigador tiene tantas preguntas como al inicio de la misma investigación de la que trata de dar cuenta.

Tal como menciona Besse (2001), entre la investigación como práctica y su escritura –como práctica de la práctica– hay una distancia; una de las posibilidades es que entre ellas se produzcan aquellos obstáculos de los que hablaba Bachelard: el formalismo y el empirismo; por un lado, un dispositivo conceptual dogmático propenso a la sobreteorización y por otro –de forma casi contradictoria– porciones de realidad que quieren ser actos descriptivos pero que no logran romper con el conocimiento espontáneo.

Las conexiones entre la teoría, la producción de la información y su análisis se advierten, de forma contundente, en el proceso final de exposición; es por ello que esta etapa es decisiva en toda investigación. La exposición se enfrenta al reto de exponer los resultados de tal forma que permita identificar el modo en que la teoría orientó la

producción de la información —es decir ver cómo permitió un uso satisfactorio de las técnicas de análisis seleccionadas— y de cómo esa información se construyó a partir de los presupuestos teórico-epistemológicos que orientan la forma de conocer del sujeto que investiga. Como puede apreciarse no se trata sólo de recurrir con coherencia a una teoría, ni tampoco de la simple congruencia interna de ciertas estrategias de análisis; se trata de la forma en que se teje el hacer de la investigación con el decir de la escritura.

El hilo conductor que guía la exposición de un tema no es un reflejo directo de los pasos que se siguieron durante la fase exploratoria o analítica. Pues, a decir de Bertaux (1993), estas fases no son siempre pasos sucesivos —y menos aún en el caso de las exploraciones cualitativas—; es preciso tener en cuenta que cada una de estas fases puede llevar la simiente de las otras. De tal suerte que, al leer un informe de investigación sería difícil pensar que se esté leyendo directamente el proceso mismo de investigación.

El análisis que ha sido objeto de este trabajo no es la excepción, el proceso de investigación se desarrolló por pasos sucesivos que poco o nada tienen que ver lo que ha sido expuesto hasta aquí. Tendré que reconocer que la idea de cual emergió la pregunta central de esta búsqueda, surgió a partir de la intención de conocer qué es la descentralización y cómo se ha concretado en un caso específico; sin embargo, en las primeras exploraciones advertí una multiplicidad de voces tejidas en torno al proceso, lo cual me llevó preguntar cuáles son los distintos sentidos que otorgan los actores a un proyecto político como la descentralización educativa.

La primera exploración que emprendí es la que aquí se presenta en el capítulo tres bajo el título: *Las indefiniciones de la descentralización sectorial, el caso del sistema educativo mexicano*, lo que ahí se integra es una suerte de resumen acerca de lo que —hasta el momento— he logrado conocer del sistema educativo y de la reforma emprendida desde los primeros años de la década de los noventa. No obstante, también tengo que advertir que lo que ahí se discurre en torno al estado de México en particular fue escrito con posterioridad; sin embargo, lo integré a este capítulo con la finalidad de otorgarle cierta ‘coherencia’ al discurso, y no presentar saltos entre uno y otro tema.

Posteriormente desarrollé un boceto que denominé ‘taxonomías de la descentralización’, con la intención de evidenciar el espíritu clasificatorio —muy cercano

a la práctica cotidiana de las ciencias de la naturaleza— que ha permeado a las disciplinas sociales que tratan de acotar los significados de un proceso político. Este fue el momento en que, a mi parecer, inició la búsqueda. En estricto sentido, todo lo que se presenta en el capítulo dos ha sido escrito en distintos momentos a lo largo de todo este proceso; al inicio no era más que una suerte de fichero, con referencias cruzadas a textos, con frases entresacadas de muy distintos lugares, un conjunto de notas que empezó a crecer de forma desmesurada y que me produjo —y me sigue produciendo— la sensación de estar edificando un laberinto.³³ También tendré que admitir que el capítulo dos es el que considero menos acabado de todos, aún hoy que he decidido ‘no agregar más rutas al laberinto’ me descubro con la intención de reclasificarlas o de añadir nuevas consideraciones específicas. Quizá si hoy mismo tuviera que emprender este camino de nuevo, ese capítulo sería, probablemente, el que más modificaciones tendría; pues las rutas al interior del laberinto no sólo dependen de quien las recorra, sino también de en qué momento lo haga.

Paralelo a ello, emprendí el trabajo empírico acerca del cual ya he dado cuenta de forma pormenorizada en secciones anteriores. Lo único que podría agregar al respecto es que la fase de construcción de los datos —cuantitativos y cualitativos— fue mucho más larga de lo que había programado inicialmente. De las estrategias analíticas seleccionadas, el grupo de discusión fue, probablemente, el que más incertidumbre me generó; tal vez debido a que nunca antes había explorado un análisis cualitativo, lo cual me obligó a indagar diferentes rutas analíticas y a reconocer nuevos —para mí— horizontes epistemológicos. De ahí surgieron gran parte de las consideraciones que se presentan en el capítulo uno de este trabajo, y que no tienen otra intención más que poner de manifiesto desde dónde miro lo que miro.

Ahora bien, gran parte de lo que presento en los capítulos 4 y 5 se redactó en diversos momentos; avances preeliminares de ello fueron presentados en algunos congresos y seminarios donde recibí comentarios, sugerencias e ideas que retroalimentaron el análisis y que permitieron hacer un poco más ‘digerible’ la

³³ La idea del laberinto me sedujo a tal punto que, de pronto, empecé a mirar desde ese ángulo no sólo a la descentralización educativa, sino a una multiplicidad de procesos sociales; recurrí a esta metáfora para otros análisis paralelos (por ejemplo sobre la ciudad o sobre los discursos en torno al desarrollo sustentable). El laberinto se convirtió así, en mi ‘estrategia’ favorita de análisis.

información, pues ni las cifras ni los discursos de los actores *hablan por sí mismos*, no es inútil recordarlo.

De las tres estrategias de análisis, la primera que arrojó resultados fue la encuesta, lo cual permitió trabajar los datos de forma un poco menos apresurada. Pese a que los ejercicios de competencias básicas se aplicaron en julio del 2000 –por diversos problemas logísticos– la información estuvo lista hasta finales del año 2002 lo cual retrasó no sólo su análisis, sino también la posibilidad de calibrar los resultados en seminarios o reuniones donde se discuten avances de investigación.

El caso de la información obtenida a partir de los grupos de discusión es distinto, pues no es necesario contar con todos ellos para emprender el análisis; de tal suerte que incluso tras concluir las sesiones grupales –aun antes de contar con las transcripciones– era posible iniciar algunos ejercicios analíticos, y si bien el levantamiento de esta información tomó mucho tiempo –entre octubre del 2001 y mayo del 2002– ello no implicó necesariamente un retraso en el proceso de análisis.

El caso de este último capítulo ha sido distinto, éste ha sido escrito al final, se trata de un breve balance del proceso de investigación. La intención de incorporar algunas reflexiones sobre los aspectos metodológicos tiene que ver, fundamentalmente, con el carácter académico de este trabajo que obliga a decir qué se hizo y cómo se hizo, qué decisiones se tomaron en el camino y cómo esto le otorgó una forma particular a lo que se presenta.

Si acaso hubiese optado por presentar los capítulos y secciones en la misma secuencia en que se generaron, lo más probable es que el lector se enfrentara a un texto desarticulado; es por ello que –con la esperanza de ofrecer un texto mínimamente coherente– he preferido obviar muchos fragmentos que me ayudaron a aclarar algunos aspectos, pero también he tenido que agregar otros que he considerado necesarios para dar la idea de que se trata de un ‘asunto acabado’.

Este mismo apartado ha tenido esa intención: sincerarme con el lector para quien esto escribo, detrás de ello sólo advierto la cuestión que plantea Bertaux:

¿No existe un método de la escritura que permita transmitir, simple pero fielmente, todo lo que uno sabe que ha visto y que piensa que ha comprendido? (Bertaux, 1993: 144)

Yo, personalmente, aún busco la respuesta.

Reflexiones finales

Un hombre se propone la tarea de dibujar el mundo. A lo largo de los años puebla un espacio con imágenes de provincias, de reinos, de montañas, de bahías, de naves, de islas, de peces, de habitaciones, de instrumentos, de astros, de caballos y de personas. Poco antes de morir, descubre que ese paciente laberinto de líneas traza la imagen de su cara

El Hacedor

Jorge Luis Borges, (1989: 162)

A partir de las anteriores consideraciones, cuya intención ha sido ‘mapear’ distintas interpretaciones acerca de la descentralización educativa —para lo cual era necesario conformar y apuntalar una propuesta metodológica— es preciso acotar que las formas de entender la descentralización no se agotan con el recuento que aquí se presenta. Todo lo contrario, aquí sólo se han advertido algunos caminos que pueden ser recorridos, los cuales se cruzan, combinan y dan lugar a nuevas rutas que pueden ser transitadas.

Analizar la descentralización como un laberinto de definiciones con múltiples entradas y salidas es una propuesta que pugna por la posibilidad de reconocer que, más que delimitaciones de los procesos sociales, lo que es más urgente es un mapa de sus diversas interpretaciones; no para juzgar y calificar a unas posturas de mejores o

peores, sino para identificar el horizonte de intelegibilidad en que se encuentra inmersa la construcción de lo social.

Analizar los proyectos de descentralización a partir de estos supuestos implica reconocer que el sistema político, tal como lo definen Deleuze y Guattari (1988: 215), es un todo global, unificado y unificante, pero —precisamente porque implica un conjunto de subsistemas yuxtapuestos, imbricados y ordenados— las decisiones que le conciernen ponen de manifiesto todo tipo de compartimentaciones y de procesos parciales que no se continúan entre sí sin que se produzcan desfases o desviaciones.

Quizá por ello la categoría que mejor ilustra a la descentralización es lo inefable y ello es lo que permite caracterizar a los procesos descentralizadores en el ámbito de lo indecible. Pues aun cuando, con fines prácticos, se pretendiera otorgar una definición unívoca para procesos como los relacionados con la descentralización, el mismo carácter de un sistema político específico estilizaría y otorgaría una textura particular a dicho proceso; y no sólo por diferencias ideológicas, sino también —siguiendo a Deleuze y Guattari, 1988: 461— “por la diversidad de formas vivas y pasionales” en él inmersas.

Lo más que se puede decir en torno a la descentralización es que, en su nombre, se debaten posturas de muy diversa factura. Que, como un mutante, forma un todo orgánico con historia, la de su propia emergencia, en la cual cada parte posee todavía su propia fuerza y está atravesada por sus propias contradicciones, indefiniciones y tensiones. Estos causes, a su vez, establecen un tejido hecho de relaciones complejas, continuas y discontinuas.

1. Descentralización: mensajes múltiples, tensiones y des-enlaces

El balance final que se desprende es tan contundente como paradójico: La descentralización no es un lugar preexistente en donde llegan y se acomodan las dimensiones y fuerzas y racionalidades que la conducen. La descentralización es el terreno que se va definiendo a través de la llegada de estos cauces con sus racionalidades y exigencias y con las estrategias encontradas de las fuerzas sociales en transformación.

- ✓ El Estado centralizado —acusado de haber incubado un aparato burocrático ineficiente, urdido en una red de intermediaciones gremiales y partidistas— busca ser suplantado por una organización descentralizada, flexible y cercana a lo local que, paradójicamente, constituye una urdidumbre burocrática más complicada que aquélla que buscaba suplantar.
- ✓ No todo lo que suele llamarse descentralización fortalece a los gobiernos subnacionales. En el laberinto de la descentralización es posible toparse con caminos que, en su búsqueda, terminan fortaleciendo el centralismo. Situación que explica el eufemismo *descentralización centralizada* que refiere el ardid que, emanado del centro, busca incrementar legitimidad sin ceder autonomía.
- ✓ La descentralización cifra sus esperanzas en que la participación funja como bálsamo para resarcir la carcomida legitimidad de los regímenes políticos que requieren hoy la ‘aprobación’ de la mayoría y, en su nombre, promueven una participación más sectorial que territorial y la convierten así en un mero reflejo del orden político-administrativo.
- ✓ Se anuncia —y concreta— la transferencia de recursos del centro a los gobiernos subnacionales, al tiempo que se ejercen mayores criterios normativos, de supervisión y control.
- ✓ Se anuncia la centralidad de la educación en la búsqueda del desarrollo al tiempo que se empobrecen los presupuestos y emergen los argumentos para una privatización del sector.

En torno a estos mensajes múltiples gravita una pregunta que difícilmente puede ser explorada desde un solo sentido: *¿Existe un poder central que se fragmente al descentralarlo?*

Emergen así los matices que la reforma educativa ha tenido en cada región/provincia/territorio y también, por qué no, en cada escuela. En algunos casos, las políticas nacionales trazaron sus propias rutas en el ‘recetario’ propuesto por el ANMEB. En otros, los gobiernos subnacionales no aceptaron los términos que se intentaron establecer para todos y casi siempre terminaron imprimiendo su sello propio sobre un formato homogéneo. Cada uno hizo un recorrido particular al interior de este laberinto.

2. La trama institucional de la descentralización educativa en México

Considerando la gigantesca dimensión que en los últimos años ha adquirido el sistema educativo mexicano, las heterogeneidades socioculturales regionales y locales que ha ido acumulando, así como las dificultades de comunicación y las distancias, el planteamiento de soluciones a los problemas y necesidades educativas se complica enormemente y permite advertir los efectos negativos de un sistema educativo nacional centralizado.

Este ha sido el marco bajo el cual se propuso el actual proceso de descentralización de los servicios educativos, cuyos esfuerzos se remontan al inicio de la década de los setenta, cuando se formuló el proyecto para la creación de unidades regionales de servicios administrativos descentralizados (1973-1974), las cuales no lograron coordinar plenamente las dependencias educativas federales en las entidades.

Más adelante, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 estableció la descentralización de la educación básica y normal como una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación; pero también como una medida para impulsar el desarrollo regional de estas actividades y como instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de las desigualdades entre regiones y grupos sociales.

Fue hasta la expedición del PME en 1992 cuando se logró cierto avance, aunque de manera diferenciada en cada entidad del país dadas las relaciones establecidas entre la SEP que, debido a la importante expansión del sistema educativo, se perfilaba ya —desde finales de la década de los ochenta— como la dependencia más dilatada del gobierno federal; el SNTE, uno de los sindicatos con mayor número de agremiados y con mayor poder político de América Latina; y la injerencia de las autoridades estatales.

El gobierno de Vicente Fox no ha estimulado un debate en torno a las peculiares formas de interpretar el federalismo para el sistema político mexicano; y, en cambio, ha seguido interpretando la federalización exclusivamente como transferencia de recursos económicos a los estados y delegación de las responsabilidades operativas. Anulando con ello la posibilidad de que entidades federativas y, mucho más lejos aún, municipios,

dispongan de una capacidad de decisión que —sin vulnerar la unidad de la educación nacional— sea congruente con la soberanía en materia educativa.

A decir de Pardo (2000), en algunos casos la descentralización ha favorecido que el tema educativo pase a formar parte de la agenda de asuntos prioritarios de los gobiernos estatales, que por mucho tiempo lo dejaron en manos del gobierno federal. Incluso, las entidades con mayor rezago tuvieron la posibilidad de recibir recursos especiales que han incidido positivamente en la recuperación de niveles de desarrollo del sistema educativo. Sin embargo, paradójicamente, en las entidades con tradición de política educativa propia —como es el caso del estado de México— la descentralización ha significado un escollo difícil de vencer, sobre todo por la dificultad de homologar dos sistemas educativos de grandes magnitudes e importante fuerza política, tanto en el ámbito local como en el nacional.

Esta es la razón que, quizá, permita explicar por qué en algunas entidades la descentralización se ha quedado en un trámite estrictamente formal y administrativo; mientras que, en otros, ha permitido que los gobiernos estatales empiecen a tener mayor injerencia en asuntos que, antes de este proceso, le eran ajenos. Si bien a partir del proceso de descentralización educativa surgieron nuevos actores sociales e institucionales, pareciera que las rutinas administrativas —e incluso pedagógicas— se han mantenido o han logrado sobrevivir a dicho proceso. Estos nuevos actores e instituciones se dieron sus propias normas —aunque no todas fueron escritas— y nunca dejaron de interpretar el espíritu de las leyes y normas estructurantes de los sistemas educativos acoplándolas a los sentidos desde los que interpretan la realidad.

La educación y sus instituciones han producido y solicitado acuerdos y contiendas: en ocasiones asociados a la necesidad de arribar a un sistema con equidad para lo cual se jerarquiza la desigualdad; en otras ocasiones, se busca mejorar la calidad y, en su nombre, se institucionaliza la evaluación y se produce medición; se denuncia el elitismo creando programas que institucionalizan la exclusión; se descentralizan funciones y se institucionalizan formatos únicos de control y revisión; se promueve la participación social y se crean figuras de representación que obstaculizan la gestión escolar.

Mientras tanto la educación —como proceso social— lucha por escapar del encapsulamiento que le propone la lógica de las políticas homogeneizantes, es siempre algo más que una ‘necesidad real’. La educación excede a lo escolar y, aunque allí se le dé curso, no se limita a una cuestión de estructuras (Frigerio, 2000). Quizá por ello es preciso realizar análisis específicos que nos permitan dar cuenta de la forma en que una región/provincia/territorio estiliza sus propias interpretaciones a partir de un proyecto social fundante de sentido.

3. Algunas pistas para recorrer el laberinto de la descentralización educativa en el estado de México

Tras reconocer la imposibilidad de asignar un significado único a la descentralización educativa y, además, al tratar de advertir esta pluralidad en un ámbito concreto, surgen una miríada de preguntas. Para la gran mayoría de ellas no tengo una respuesta clara y contundente; para otras —en cambio— he logrado identificar ciertas pistas que me permiten ensayar interpretaciones coyunturales y parciales.

A partir del análisis realizado en el estado de México es posible trazar algunas líneas que posibiliten el reconocimiento de diferentes interpretaciones en torno a la descentralización del sector educativo.

- *A diez años de haber emprendido el esfuerzo descentralizador ¿se lograron cumplir las expectativas de mayor equidad y más calidad en la educación?*

En el caso del estado de México, los resultados derivados de este análisis permiten concluir que, dependiendo de la forma en que se conciba la calidad educativa, el panorama se modifica de forma contundente. Al respecto se exploraron tres perspectivas distintas que permiten abordar la cuestión de la calidad de la educación, al menos, en tres sentidos:

i) La calidad educativa entendida como capacidades básicas para la vida

Desde la perspectiva que concibe a la calidad educativa como el dominio de competencias básicas para la vida —como sería el uso funcional de las matemáticas o de

la comunicación, la percepción del trabajo socialmente productivo y la salud— podríamos decir que las diferencias se aprecian no sólo por región —como comúnmente se tiene a afirmar— en algunos aspectos la edad y el género permiten explicar el dominio diferenciado de las competencias que se busca desarrollar a través de la educación básica.

Por lo que toca a la valoración y asignación de roles se advierte que conforme nos trasladamos a regiones con mayores niveles de desarrollo relativo se percibe mayor equidad de género. No obstante, estas diferencias también son marcadas al analizar por separado a los alumnos de cuarto y sexto grado, donde —independientemente de la región a la que pertenezcan— entre los alumnos más jóvenes se advierte mayor consolidación de los valores democráticos.

En el ámbito de los valores, por ejemplo, destaca que sea el sector femenino el que domina en menor grado este tipo de competencias. La distribución de estos resultados por región son contrastantes: mientras en la zona urbana relativamente desarrollada 27% de las estudiantes de sexto grado consideraron que la violación es responsabilidad de la mujer, esta proporción se elevó a 40% en la región indígena. Esta situación hace imperativo analizar la calidad y equidad en la medida en que el respeto a los derechos humanos sea distribuido de forma homogénea al interior del territorio.

Los resultados en torno a la información sobre salud reproductiva son sorprendentes: en términos globales, los varones mostraron mayores competencias que las mujeres en el dominio de información correcta en el uso de anticonceptivos. La distribución regional de estos resultados permite apreciar que en la región indígena la desinformación al respecto es contundente. Esta situación pone nuevamente en el debate la necesidad de enfocar esta discusión como un asunto de salud pública y no de moral.

Cuando se observan los resultados en el uso funcional de las matemáticas se concluye que el aprendizaje se encuentra sorprendentemente debajo de las expectativas, característica que prevalece en todo el territorio estatal independientemente de la región y el nivel de desarrollo socioeducativo. De forma un tanto desconcertante, la región urbana marginada presentó resultados ligeramente superiores al área urbana relativamente desarrollada. Por su parte, los resultados de los

alumnos de cuarto grado superaron de forma contundente a los de sexto. En algunos ámbitos de conocimiento logran perderse las distancias entre los espacios urbanos y rurales, pero aún en estos casos, se mantiene la amplia brecha respecto a las escuelas indígenas.

Los resultados en las competencias de comunicación muestran un fuerte sesgo regional: Los más bajos resultados en este ámbito se concentran en la zona indígena. Por su parte, la región rural marginada presenta mejores resultados que la región rural relativamente desarrollada, ello que podría obedecer al efecto derivado de algunos programas de corte compensatorio que se aplican sobre todo en zonas de altos niveles de marginación. Contrario a lo que sucede en el ámbito de las matemáticas, los alumnos de sexto grado presentan resultados más favorables que los de cuarto. A partir de estos hallazgos podríamos concluir junto con el LLECE (1998) que la escuela sí hace la diferencia y puede compensar los efectos de esta falta de justicia social.

ii) La calidad educativa entendida como desempeño escolar

Si por calidad educativa entendemos aprovechamiento escolar, entonces el panorama se modifica. Desde esta perspectiva lo que se destaca es el desempeño escolar evaluado a través de la escala de calificaciones que obtienen los alumnos en exámenes de conocimientos, independientemente de si dichos conocimientos les permiten dominar competencias básicas para la vida o si son capaces de aplicarlos en la vida cotidiana de la región en donde habitan.

Los exámenes de CM son un ejemplo de los procesos de evaluación que —a partir de la firma del ANMEB— se han instrumentado con la finalidad de evaluar la calidad educativa. Los resultados que de ellos se derivan resultan importantes por cuanto permiten configurar el sistema de estímulos salariales que se otorgan a los profesores como parte de su labor docente en el marco de la reforma educativa.

Al respecto, el estado de México se posiciona en el ámbito nacional como una entidad con resultados intermedios; es decir, los alumnos evaluados nunca se han ubicado en los últimos lugares de aprovechamiento, pero tampoco en los mejores. Por ejemplo, en las evaluaciones aplicadas en 1996 y el año 2000 se aprecia un ligero incremento en la proporción de alumnos que obtuvieron resultados favorables, lo que permite concluir que, si la calidad educativa se mide en términos de desempeño, ésta se

ha incrementado ligeramente en el contexto estatal tanto en primaria como en secundaria.

Sin embargo, al interior de la entidad, las diferencias regionales en los resultados educativos regionales son palpables. Las escuelas con los peores resultados se concentran en los municipios rurales e indígenas y, más aún, los resultados permiten observar que, en los últimos cinco años, las escuelas con los peores resultados tienden a concentrarse generalmente en los municipios: San Felipe del Progreso y Villa Victoria, caracterizados por su pobreza extrema y vulnerabilidad, y tradicionalmente sitio privilegiado de programas asistenciales y de política social; lo cual lleva a preguntar: ¿dónde quedaron las políticas compensatorias?

Por lo que toca a la preparación y formación docente —otro de los rubros a partir de los cuales se evalúa CM— destaca que los resultados del estado de México se presenten desglosados por ámbito federalizado y estatal, lo cual es un síntoma de que la descentralización en la entidad opera de manera formal. En general, la preparación profesional del magisterio federalizado en el estado de México muestra resultados más desfavorables que sus homólogos estatales, aunque con ciertas diferencias dependiendo del tipo de labor que desempeñan: mientras el personal de apoyo técnico-pedagógico presenta los más bajos niveles de preparación, los directivos se ubican en niveles más altos, aunque en todos los casos el personal adscrito al ámbito estatal presenta mejores niveles de formación que el federalizado. No obstante, y sin menoscabo de las diferencias a favor del magisterio estatal, cuando se observa su evolución se advierte que —entre 1996 y 2002— ha venido perdiendo posiciones en el ámbito nacional.

En torno al tema de CM los profesores frente a grupo que manifestaron su opinión en los grupos de discusión lo refirieron con cierta decepción dado lo complicado que se ha vuelto acceder a él, cuando *“en un principio, entraron muchos, pero muchos, y cada vez se hace más complicado el poder ingresar”*. Entre risas, otro de los supervisores comenta que CM se ha convertido en una especie de *“maestrónomo”*, *“en una carrera ¡a ver quien llega a la meta!”*. Este tema es uno de los más polémicos aún entre directivos, supervisores y personal técnico pedagógico, pues pese a que todos reconocen que hacen siempre sus mejores esfuerzos por acceder a él, la distribución de los beneficios se

otorga desde perspectivas políticas y no siguiendo los lineamientos de una mejor calidad expresada a partir de las evaluaciones que en su nombre se aplican.

iii) La percepción de los padres en familia en torno a la calidad educativa

Otra dimensión de la calidad educativa tiene que ver con la percepción que en torno a ella tienen los padres de familia. En este sentido, los resultados de la encuesta aplicada en el estado de México permiten reconocer que los padres de familia perciben un deterioro en el desenvolvimiento del sistema educativo, sobre todo en lo referente a su calidad y eficiencia.

Al comparar estos resultados con los obtenidos en otras entidades, destaca la entidad mexiquense como el espacio donde las percepciones de los padres de familia son más críticas, pues aun cuando se mostraron satisfechos respecto de las escuelas y sus docentes, consideran necesario mejorar la infraestructura y la relación con los directivos. Al analizar estos resultados por nivel socioeconómico se advierte que a mayor nivel de bienestar mayor nivel de satisfacción de los padres respecto de la educación que reciben sus hijos.

A partir de estos hallazgos derivados de estas tres exploraciones se puede concluir que si bien la educación primaria es un bien de acceso generalizado en el país, 84 mil niños al margen de este beneficio no es una cifra despreciable; adicionalmente, los diferentes saberes que reciben los diversos grupos sociales se traducen en diferentes probabilidades de insertarse en el mercado laboral. Es cierto que los años de escolaridad promedio del país aumentan globalmente, permitiendo que se dejen oír discursos sobre el mejoramiento del sistema y la reducción de la desigualdad, pero también es cierto que ello solamente posterga la exclusión a tramos posteriores del sistema educativo. Por lo que toca los indicadores de eficiencia y equidad se advierte un repunte a partir de la firma del ANMEB, pero lo que no queda claro es hasta dónde dicha mejoría se debe al proceso de descentralización o a la propia inercia del sistema educativo.

Los resultados educativos son altamente sensibles a indicadores sociales que reflejan problemas de carácter estructural (como la pobreza), pero también lo son ante procesos de evaluación a partir de los cuales se define el otorgamiento de recursos adicionales o, incluso, a políticas dirigidas a modificar los instrumentos de evaluación

con la finalidad de mejorar los indicadores, anteponiendo con ello la promoción administrativa sobre la educativa.

La capacidad diferenciadora y reproductora de las desigualdades de la institución escolar se constata al verificar que los sectores vulnerables ‘saben’ menos que los que se ubican en una mejor posición socioeconómica y, por lo tanto, se encuentran en desventaja ante las nuevas tendencias evaluadoras. Los análisis confirman la sospecha de que los estudiantes poseen niveles informativos extremadamente bajos.

Perseguir una educación de calidad no es de ningún modo un objetivo inútil; mas en su búsqueda es preciso tener en cuenta que su noción se asocia con una gama de referentes que van desde la pertinencia de la oferta, hasta la atención diferencial de la demanda, pasando por la relevancia de los contenidos y los procedimientos y agentes mediante los cuales se realiza.

- *¿La población considera como una de sus prioridades esenciales la descentralización educativa? ¿En qué medida la descentralización del sector contribuye a promover la participación social?*

Si finalmente uno de los objetivos centrales de la descentralización educativa radica en el incremento de la participación social y la concomitante mejoría en el servicio; valdría la pena preguntar si los usuarios perciben un incremento en la participación social. Esta sería, quizá, una de las formas en que podríamos explorar si los proyectos sociales impulsados desde las agencias gubernamentales tienen efectos palpables en los proyectos individuales. Y, además, conocer la forma en que diversos actores sociales interpretan un proceso político.

A partir de los resultados derivados de las estrategias de análisis emprendidas es posible afirmar que nos enfrentemos a un escenario donde es mayor la oferta de participación que la capacidad de la ciudadanía de asumirla. Y si bien a partir de la firma del ANMEB se registra la emergencia de nuevos actores sociales —tales como los Consejos de Participación Ciudadana de las escuelas— se trata de un tipo de participación más sectorial que territorial, por lo que convierte en un mero reflejo del orden político-administrativo.

Al explorar qué tanto los alumnos y padres de familia están al tanto de los procesos de descentralización educativa y qué papel le asignan dentro de sus prioridades cotidianas, los alumnos manifestaron –en los grupos de discusión desarrollados– que sus padres participan en la escuela únicamente cuando se les requiere de manera específica, asisten cuando se les solicita para alguna actividad, o contribución. De hecho, los niños parecieran sentirse conformes con una actividad limitada de los padres porque sienten que así se manejan con más libertad.

Contrariamente, tanto los profesores frente a grupo como los directores aseguraron percibir un incremento en la participación de los padres de familia respecto de los últimos diez años; sin embargo, consideraron que la creación de más de una organización de apoyo para la escuela crea conflictos entre ellas y con la escuela, tal es caso del Consejo de Participación Ciudadana que, de forma coincidente, en todos los grupos de discusión se señaló como un obstáculo a la gestión escolar. Pareciera difícil esperar que un padre se acercara a las autoridades de la escuela a sugerir cambios en los contenidos o proceso didácticos. Cuando se habla de la necesidad de que los padres de familia participen en contenidos, los profesores refieren el apoyo en contenidos valorales y conductuales.

Por su parte, entre los padres de familia se advierte un creciente interés por participar en la educación de sus hijos, pese a que reconocen que no siempre tienen la posibilidad de destinar el tiempo necesario. Adicionalmente, destaca su desconocimiento –e incluso desinterés– por los procesos de descentralización educativa. Cuando en los grupos de discusión se le cuestionó al respecto, la gran mayoría no estaban enterados y sólo algunos de ellos lo refirieron como un proceso estrictamente administrativo pero de cuyos resultados no tenían conocimiento.

Aun suponiendo que se advirtiera un incremento en la participación de la sociedad, sería importante preguntar qué tanto de ella se relaciona directamente con los procesos de descentralización; pues es justo reconocer que no es éste el único proceso que se fija tan anhelado objetivo.

- *¿Es la descentralización una iniciativa originada en el centro que busca crear condiciones propicias para la democratización, facilitando así el desarrollo?*

A partir de lo anterior podría concluirse que, si bien es cierto en los últimos años se advierte un incremento en la participación por parte de los diferentes actores sociales involucrados en el proceso educativo, a ninguno de los participantes en los grupos desarrollados les queda claro si eso contribuye o no a la construcción de un proyecto democrático.

Este panorama permite afirmar que la tan anhelada idea de democratización de la educación no se restringe al incremento en el acceso al saber, sino que, ahora, los aprendizajes recibidos deben aumentar en calidad, pertinencia y relevancia para las necesidades del individuo y de la sociedad.

Ciertamente la apertura democrática involucra una mayor y más amplia participación ciudadana no sólo en el ámbito educativo, sino en muchos otros; lo que es seguro es que si dichos cambios no se generan en diversos frentes, al ámbito educativo le quedan muy grandes las aspiraciones democráticas.

- *¿Estas políticas y programas se diseñaron para eliminar, reducir o simplemente para modificar la dependencia de los niveles de gobierno inferiores frente a los superiores?*

Si —como se asume en esta investigación— la descentralización no puede ligarse a una única interpretación, entonces no es posible hablar una mayor o menor consolidación de este proyecto social. Quizá entonces sea preciso analizarla en términos del sentido que se le atribuye en la instrumentación por parte de los distintos agentes que intervienen en el proceso y, entonces, sería posible preguntar si la forma en que ha sido interpretada elimina, reduce o simplemente modifica la dependencia entre ordenes de gobierno. Las distintas rutas que interpretan a la descentralización desde la perspectiva gestional podrían contribuir a esclarecer algunas pistas de lectura.

La descentralización como proceso político-administrativo se plantea el objetivo de lograr una administración más efectiva que propicie el microdesarrollo a través de la

creación de sistemas alternativos a las burocracias centralizadas, partiendo de la necesidad de liberar la capacidad creadora de las sociedades locales, como una condición necesaria para el desarrollo de iniciativas locales.

La vertiente ligada a la desconcentración remite a la transferencia de funciones, poderes y recursos de una oficina central (federal) a oficinas estatales o provinciales de las mismas dependencias. Donde el centro tiene a su cargo la normatividad, supervisión y control mientras los estados son responsables de la operación de servicios y programas. De esta forma, aunque la unidad desconcentrada tenga cierta autonomía, las líneas jerárquicas que los unen al centro no se rompen ni se debilitan sustancialmente.

Por su parte, la delegación implica transferencia de obligaciones y funciones de una autoridad soberana a un agente específico. Pero, a pesar de otorgar una amplia discrecionalidad en torno a las funciones delegadas, la autoridad soberana conserva para sí el control y la responsabilidad general. La delegación se advierte como una modalidad muy frágil como para sostener una política de descentralización eficaz; sobre todo por la escasa delimitación de las funciones del organismo al que se le delegan las funciones, lo cual no sólo genera duplicidad de acciones sino también algunos vacíos de funciones.

Por último, la descentralización de competencias financieras remite a una combinación entre centralización y descentralización donde el ámbito federal conserva el control de las responsabilidades que rebasan el ámbito local o regional, además de mantener la eficiencia del mercado interno y la equidad distributiva. En tanto, las entidades deben ser responsables del suministro de bienes y servicios de naturaleza local o estatal y de compartir la responsabilidad de la distribución. En otras palabras, se busca descentralizar el gasto mediante una asignación 'más eficiente' de los recursos, pero conservando la centralización de la recaudación fiscal.

Cualquiera que sea la ruta que se seleccione dentro del espectro de la descentralización como proyecto gestional, nos remite a formas de organización compartida entre un ámbito central que está interesado en ceder todo menos 'poder' y un ámbito provincial que asume las tareas que se le asignan desde el centro sin que ello logre consolidar su autonomía.

Los resultados derivados de esta investigación permiten afirmar que no existe evidencia concreta respecto a la simplificación administrativa que implica una

desconcentración y/o delegación de funciones. Quizá por el contrario, la duplicidad pareciera ser la constante, ya que si bien implica transferencia de responsabilidades siempre está presente la posibilidad de que el superior aparezca y recupere las funciones delegadas o desconcentradas.

Los actores sociales vinculados a la estructura educativa (profesores frente a grupo, directivos, supervisores, personal de apoyo técnico pedagógico) tienden a concebir el proceso de descentralización como una mera desconcentración de funciones realizada con fines estrictamente políticos, cuyo efecto más palpable se advierte en el incremento de las funciones administrativas así como en la mayor burocracia que propició, a tal grado que —en palabras de un supervisor escolar que participó en los grupos de discusión— “[...] ahora con la descentralización, lo que sucede es que tenemos más jefes” (Participante 1, G5).

¿Qué sucede cuando se interpreta la descentralización como transferencia de competencias financieras? En México, con el argumento de consolidar un ‘nuevo federalismo fiscal’, a partir de 1998 se modificaron las transferencias de recursos a los estados y municipios. En estricto sentido, no se trató de un incremento en las participaciones asignadas, sino de la creación de una nueva categoría de transferencia denominada *aportaciones federales* sobre la cual, paradójicamente, el gobierno federal tiene mayor control.

Incluso, si bien a partir de 1993 la SEP ha transferido a los estados recursos para la operación de la enseñanza básica y normal (antes a través del ramo 25, ahora del ramo 33); se ha reservado —en el ramo 11— otros recursos destinados al funcionamiento de las oficinas centrales y de los organismos descentralizados, acerca de los cuales no se rinden cuentas. En otras palabras, se transfiere a los estados exclusivamente lo ‘regularizable’ (sueldos y prestaciones del personal) en tanto se reserva los recursos destinados a innovación, mejoramiento del magisterio, apoyos didácticos y otros programas de los que depende la elevación de la calidad educativa que, en el fondo, es el objetivo principal de la descentralización.

Al indagar la forma en que se modifica la dependencia entre niveles de gobierno a partir del proyecto descentralizador, la sensación de perplejidad se incrementa. No

sólo por la imposibilidad de dar una sola respuesta a las preguntas, sino también por la gran cantidad de dudas que surgen al momento de buscar respuestas.

- *¿Es posible descentralizar —y fortalecer con ello a los gobiernos locales— pero sin quitar poder al centro?*

La crisis del Estado benefactor ha provocado un peculiar retorno a las iniciativas locales, como una estrategia para luchar contra la ineficiencia de la burocracia estatal y de la planificación centralizada (aunque equiparando, en no pocas ocasiones, las iniciativas locales a las privadas). Se advierten diversos esfuerzos por retomar el planteamiento alternativo de lo local ya no sólo en su dimensión institucional sino, principalmente, como expresión de la voluntad social de las comunidades que integra.

Por lo tanto, se asume que la descentralización podría contribuir a disminuir la distancia entre los que toman las decisiones y los beneficiarios directos, permitiendo con ello resolver las distorsiones que caracterizan a las políticas sociales de regímenes centralizados. Por ello, si la descentralización no va acompañada de democratización (y por el contrario se fortalece el clientelismo y autoritarismo) se advierten efectos perversos, pues quizá sólo se concentre más el poder en las instancias locales.

Esta lógica conduce a una gran incapacidad de incorporar al sistema político las especificidades locales, ya que se opera desde una estructura tecnocrática que define normas independientes de la singularidad de cada situación. Donde los gobiernos subnacionales no hacen más que ejecutar lo que es decidido en el centro, ya que son sólo espacios de reproducción y aplicación de normas que no pueden modificar, particularmente en lo que se refiere a organización del trabajo y contenidos de las políticas.

Un claro ejemplo de ello son los cambios realizados en los planes y programas de estudio a partir de la reforma y su relación con el contexto regional. Al respecto, en los grupos de discusión generados en el marco de esta investigación se generó una interesante discusión, sobre todo por cuanto toca al libro de texto de historia regional de tercero de primaria. Destaca que si bien el libro que apoya esta asignatura fue desarrollado con apoyo de la Secybs, sólo se lleva en las escuelas dependientes del ámbito estatal, mientras que en las escuelas federalizadas del mismo estado este libro

no es incluido como parte del programa de estudios. Ello no sólo es un síntoma del divorcio existente entre el ámbito estatal y federal en el marco de la descentralización del sector educativo; sino, además de que el ámbito local poco tiene que hacer frente a las iniciativas centrales que definen las formas de trabajo y en la búsqueda de consolidar su poder mediante las estrategias descentralizadoras.

En contraste a este tipo de medidas, los padres de familia consideran –según se desprende de los resultados de la encuesta aplicada– que el presupuesto escolar y los fondos asignados deberían ser manejados por la propia escuela y, de ser posible, por la asociación de padres de familia de cada plantel. Por su parte, en los grupos de discusión existió consenso por parte de los padres de familia en que los recursos deberían ser manejados por los municipios, pero siempre bajo la supervisión de las autoridades estatales y federales e, incluso, de la misma comunidad. La poca credibilidad en las autoridades en la transparencia de los fondos públicos es evidente.

En el imaginario de los actores sociales con quien se conversó, el papel que juega el municipio en el ámbito educativo se restringe al apoyo de mantenimiento y algunas veces infraestructura. Y pese a que este tipo responsabilidades están definidas en la LGE, al parecer su concreción está en función de las capacidades económicas de cada ámbito local y de la relación que los directivos logren establecer con cada ayuntamiento y no viceversa. A partir de los comentarios vertidos por los distintos participantes en los grupos de discusión, tal pareciera que dicho traspaso ni se ha dado de forma efectiva, ni permite una mayor autonomía para el desempeño del sector; o al menos no se percibe así por parte de los asistentes a las sesiones de discusión organizadas en el marco de esta investigación.

- *¿En qué medida es posible advertir los cambios generados por la descentralización en los niveles micro?*

¿Qué tanto la descentralización ha permitido transformar el proceso técnico-pedagógico; es decir, qué tanto ha permitido modificar rutinas escolares y prácticas pedagógicas? La descentralización educativa ha tenido la intención de contribuir no sólo a hacer más eficiente la provisión del servicio sino, además, contribuir con ello a mejorar la calidad

del servicio, generar procesos de democratización y motivar la participación social, tal como lo establece la LGE en su capítulo VII.

Si bien en los últimos años la descentralización ha pasado a ser un tema ampliamente difundido entre investigadores y académicos, atrae menor atención entre los políticos y muy escasamente entre la población en general; quizá ello explica el carácter altamente tecnocrático de su aplicación.

Los actores sociales directamente involucrados en el proceso sólo perciben los cambios que trastocan su práctica cotidiana: aquellos que les significa una posible mejoría económica como es el caso de CM, los que afectan al plantel donde laboran – apoyos compensatorios– o incluso en sus rutinas como el trabajo administrativo, la necesidad de realizar cursos de actualización o el cambio de libros de texto.

En prácticamente todas las conversaciones sostenidas con profesores frente a grupo, directores, supervisores y personal de apoyo técnico pedagógico, las opiniones vertidas hablan de una falta de involucramiento con el proceso de reforma educativa en general, y de descentralización educativa en particular, casi en todos los casos refieren dichos cambios como decisiones de ‘la autoridad’, o incluso la referencia directa a la SEP casi como una entelequia de la cual provienen las reformas.

Resultados similares, son interpretados por Loyo (2002) como una suerte de resistencia pasiva por parte de los docentes; quienes a través de sus estrategias y utilizando su capital social –en forma de reglas formales e informales– amortiguan y diluyen el ímpetu reformista, pero al mismo tiempo son capaces de producir un efecto estabilizador sobre el sistema educativo. Ello podría ayudarnos a explicar esta aparente indiferencia de los profesores ante los efectos que ha tenido una reforma como la emprendida a partir de la década de los años noventa en el ámbito educativo; mas no explica la aparente apatía de los padres de familia para abordar el tema y, en este sentido, la posible explicación que subyace es que los padres están interesados en la educación de sus hijos desde una perspectiva estrictamente formal, que involucra las calificaciones y la aprobación final del curso, pero no están interesados –ni se sienten ellos mismos capaces– para involucrarse de forma más decisiva en el proceso educativo de sus hijos y de la escuela en general.

La descentralización educativa vista a través de la mirada de los actores, nos permite concluir que toda la formulación inicial con que se dio a conocer en la primera mitad de la década de los noventa, a diez años de haber sido instrumentada, se presenta difuminada, casi inexistente en el imaginario social de los actores sociales directamente involucrados en el proceso. Sus percepciones nos permiten suponer que el entramado institucional, antes y después de la descentralización, se mantiene prácticamente inalterado.

4. Unas últimas palabras

En general, como se puede apreciar, esta multiplicidad de enfoques para abordar la descentralización presenta, dentro del laberinto conceptual de su definición, una serie de elementos que permiten establecer puentes para comprender nuevos horizontes del mismo; o bien, significan paredes que impiden pensar formas alternas de descentralizar. Lo cual se torna más complejo al hacer referencia a la descentralización para el caso particular de la educación.

A la luz de estos ejemplos es posible afirmar que la descentralización se crea como estrategia en la cual confluyen cauces de procedencia diferente, los cuales redefinen las formas de organización y representación de intereses en las políticas y los aparatos públicos, tanto del Estado como del tejido social.

Estos diversos caminos o laberintos para recorrer la descentralización generalmente son identificados como dimensiones del proceso. Para cada laberinto, la descentralización no es desde un comienzo una respuesta, una fatalidad; es una apuesta, una posibilidad. Y lo que se busca no es una descentralización, sino otras cosas. Por ello, las dimensiones tienen terrenos de definición fuera de la descentralización y continuamente escapan a otros espacios, incluso contrarios al proceso descentralista. Los propósitos esperados y buscados se despliegan en diversas formas de definir la descentralización.

Derrida (1997b) considera la desconstrucción, en última instancia, como una práctica política, como un esfuerzo por dismantelar la lógica mediante la cual se mantiene en vigor un sistema particular de pensamiento, detrás del cual se encuentra

todo un sistema de estructuras políticas y de instituciones sociales. No busca negar la existencia de verdades, significados, identidades, intenciones y continuidades históricas relativamente determinados; se ocupa de ver esas cosas como síntomas de una historia más vasta y profunda.

Es evidente que muchas investigaciones y discusiones académicas han abordado el tema, aunque a partir de problemas diferentes (como la desconcentración, facultamiento, transferencia). Quizá sea tiempo de enfocar y estudiar más directamente las prácticas discursivas que se tejen a su alrededor. El conocimiento que ello aportaría llevaría, por una parte, a evitar una visión idealizada y romántica del papel de las posibilidades de la descentralización y, por la otra, a no abrumarlo con exigencias, responsabilidades y expectativas sobre su capacidad.

Estas reflexiones se encuentran permeadas por diversas preocupaciones que no se detienen sólo en las políticas educativas y la forma en que se asumen en la práctica cotidiana. Este ejercicio me ha llevado a transitar por diversos caminos que se entrelazan de manera irremediable con una reflexión más genérica: el 'sentido' de la acción social y, sobre todo, la forma en que los proyectos sociales son traducidos al ámbito de lo individual.

El laberinto es un símbolo de perplejidad que desorienta y alude al infinito, su diseño permite intuir un orden –coyuntural y parcial– en ese aparente sinsentido, deja la esperanza de contrarrestar la sensación de estar perdidos e intentar mirarlo desde fuera para buscar un hilo que permita encontrar una composición que ayude a discernir sus claves e inventarle un significado. Aunque, al tiempo de creer comprender sus secretos, se presente de nuevo el sinsentido para dejar claro que toda comprensión es provisional y que es preciso intentar un recorrido diferente.

Al final de esta jornada es preciso reconocer que todo lo aquí anotado no permite realizar un recuento de las distintas formas de entender la descentralización; pero, a cambio, ha permitido conformar la simiente de un objeto de estudio: pensar a la descentralización educativa como 'productora de sentido', más allá de sus formas organizativas y de los objetivos que se le asignan.

¿Qué camino es el más adecuado para lograr la concreción de la descentralización educativa en México? Pensar en una respuesta me obliga a iniciar nuevamente el recorrido.

—¿Usted cree que toda historia debe tener un principio y un final? Antiguamente un relato sólo tenía dos maneras de acabar: pasadas todas las pruebas, el héroe y la heroína se casaban o bien morían. El sentido último al que remiten todos los relatos tiene dos caras: la continuidad de la vida, la inevitabilidad de la muerte [...]

—Apaga tú también. ¿No estás cansado de leer?

Si una noche de invierno un viajero,
Italo Calvino (1999: 266)

Bibliografía*

La mayoría de los libros que citamos son libros que amamos (a veces por razones secretas o perversas). Poco importa que unos sean muy conocidos, otros poco conocidos y hasta olvidados... No pretendemos construir una Suma o reconstruir una Memoria, sino más bien proceder por olvido y sustracción...

Rizoma,
Gilles Deleuze y Félix Guattari, (1977; 59)

AbiSmara, Nada (2001), *Educational Decentralization in México*, American University of Beirut. También en: <<http://nadabs11.tripod.com/mexico>> 27 de enero del 2001.

Acosta, Romero Miguel (1993) [1973], *Teoría general del derecho administrativo*, décimoprimer edición actualizada, editorial Porrúa, México.

Aguado, Eduardo (1995), "La equidad una asignatura pendiente: acceso y resultados en cuatro zonas del Estado de México", en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.), *Educación y Pobreza: de la desigualdad social a la equidad*, UNICEF - El Colegio Mexiquense, Zinacantepec.

Aguado, Eduardo y Rosario Rogel (1999), "La contribución de la educación a la justicia social: una ilusión fragmentada" en Alicia Civera Cerecedo (coord.) *Experiencias educativas en el estado de México, un recorrido histórico*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México, págs. 571-609.

* Los años consignados entre paréntesis corresponden a la fecha de las obras consultadas.

- Aguado, Eduardo y Rosario Rogel (2002), "La recuperación del observador en la construcción del dato", en *Cinta de Moebio*, Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales, núm. 13, marzo del 2002, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago de Chile. También en Redalyc: <<http://148.215.125.252/redalyc/servlet/conexion.ContVisitas?url=http://148.215.4.212/rev/101/10101302.pdf&iCve=10101302&iCveNum=0>>.
- Aguilar, Villanueva Luis F. (1996), "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes" en Alicia Hernández (comp.) *¿Hacia un nuevo federalismo?*, El Colegio de México - Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, México, págs. 109-152.
- Álvarez, Mendiola G. (coord.) (1994), *Sistemas educativos nacionales*, México, SEP-OEI, México. También en OEI: <<http://www.oei.org.co/quipu/mexico>>
- Arnaut, Alberto (1998), *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1989-1994)*, El Colegio de México, México, págs. 147-168.
- Arnaut, Alberto (1999), "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación" en María del Carmen Pardo (coord.) *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, págs. 63-100.
- Arocena, José (1991), "Algunas dimensiones del concepto de descentralización", en Dieter Nohlen (ed.) *Descentralización política y consolidación democrática. Europa - América del Sur*, Síntesis - Editorial Nueva Sociedad, Caracas, págs. 17-22.
- Arocena, José (1995), *El desarrollo local un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana - Universidad Católica del Uruguay - Nueva Sociedad, Caracas.
- Augé, Marc (1998), *Los no lugares, espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Gedisa, Barcelona.
- Bahl, R. W. y J. L. Linn (1992), *Urban public finance in developing countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Balandier, George (1990), *El desorden, la teoría del caos y las ciencias sociales*, Gedisa, Barcelona.
- Barthes, Roland, (1994), "La muerte del autor" en *El susurro del lenguaje*, Paidós, Barcelona.
- Baz, Margarita (1998), "La tarea analítica en la construcción metodológica" en *Encrucijadas Metodológicas en Ciencias Sociales*, Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, México, págs. 55-65.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann (1996), *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido*, Paidós básica, Buenos Aires.
- Bernal, John (1979), *La ciencia en la historia*, Editorial Nueva Imagen - UNAM, México.
- Bertaux, Daniel (1993), "Los relatos de vida en el análisis social" en *Historia oral*, Instituto Mora - Universidad Autónoma Metropolitana, México, págs. 136-148.
- Bertely, Busquets M. (1998), "Educación indígena del siglo xx en México" en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Fondo de Cultura Económica, México.
- Besse, Juan (2001), "Epistemografías: la escritura de los resultados de investigación" en *Cinta de Moebio*, Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales, núm. 11, septiembre del 2001, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago de Chile. También en Redalyc:

<<http://148.215.125.252/redalyc/servlet/conexion.ContVisitas?url=http://148.215.4.212/rev/101/10101109.pdf&iCve=10101109&iCveNum=0>>.

- BM, BID y PNUD (1999), *Descentralización, diálogo para el desarrollo*, 2ª edición, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Boisier, Sergio (1987), "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina" en *Revista de la CEPAL*, núm. 31, Santiago de Chile.
- Boisier, Sergio (1991), "La descentralización: un tema difuso y confuso", en Dieter Nohlen (ed.) *Descentralización política y consolidación democrática. Europa - América del Sur*, Síntesis - Editorial Nueva Sociedad, Caracas, págs. 23-40.
- Boisier, Sergio (1993), "Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros" en *Contribuciones*, núm. 4, Fundación K. ADENAUER/CIEDLA, Buenos Aires.
- Boisier, Sergio (1998), "Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales" en *Revista EURE*, vol. XXIV, núm. 72, Santiago de Chile, págs. 53-70.
- Bonal, Xavier (2002), "Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, vol. 64, núm. 3, julio-septiembre 2002, México, págs. 3-35.
- Borges, Jorge Luis (1989), "El hacedor" *Obras completas*, vol. II, Emecé, Buenos Aires.
- Borges, Jorge Luis (1996) [1956], "El jardín de los senderos que se bifurcan" en *Ficciones*, Emecé, Buenos Aires.
- Borges, Jorge Luis y Adolfo Bioy Casares (1997) [1953], *Cuentos breves y extraordinarios*, Losada, Buenos Aires.
- Borja, Jordi (1996), *Descentralización y participación en la gestión local*, Municipalidad de Rosario-Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Braudel, Fernand (1968), "La larga duración" en *La historia y las ciencias sociales*, Alianza, Madrid.
- Brunner, José Joaquín (1992), *América Latina: cultura y modernidad*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Grijalbo, México.
- Bruno, Giordano (1987) [1585], *Los heroicos furores*, Introducción, traducción y notas de Ma. Rosario González Prada, Editorial Tecnos, colección metrópolis, Madrid.
- Buendía, Leonor, Pilar Colás y Fuensanta Hernández (1998), *Métodos de investigación en psicopedagogía*, Mc Graw Hill Interamericana de España, Madrid.
- Cabrero, Enrique (1996), "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional, retos y experiencias" en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 142, marzo-abril 1996, Caracas, págs. 72-95.
- Cabrero, Enrique (1998a), "Capítulo I. La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional" en Enrique Cabrero Mendoza (coord.) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*, CIDE - Miguel Ángel Porrúa, col. Las ciencias sociales segunda década, México, págs. 17-54.
- Cabrero, Enrique (1998b), "Capítulo III. Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993)" en Enrique Cabrero Mendoza (coord.) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*, CIDE - Miguel Ángel Porrúa, col. Las ciencias sociales segunda década, México, págs. 101-187.

- Cabrero, Enrique y José Mejía (1998), "Capítulo II. El estudio de las políticas descentralizadoras en México. Un reto metodológico" en Enrique Cabrero Mendoza (coord.) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*, CIDE - Miguel Ángel Porrúa, col. Las ciencias sociales segunda década, México, págs. 55-100.
- Calello, Hugo y Susana Neuhaus (comps.) (1995), *Las vicisitudes del método en la sociedad delirante*, Oficinas de publicaciones del ciclo básico común, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Calvino, Italo (1983), *Palomar*, Editorial Siruela, col. Biblioteca Italo Calvino, Madrid.
- Calvino, Italo (1999), *Si una noche de invierno un viajero*, Editorial Siruela, col. Biblioteca Italo Calvino, Madrid.
- Canales, Manuel y Anselmo Peinado (1995), "Grupos de discusión", en Juan Manuel Delgado y Juan Gutiérrez (eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Editorial Síntesis, Madrid, págs. 287-316.
- Caravaca, Inmaculada (1998), "Los nuevos espacios ganadores y emergentes" en *Revista EURE*, vol. XXIV, núm. 73, Universidad Pontificia Católica de Chile, Santiago de Chile, págs. 5-30.
- Carmagnani, Marcello (coord.) (1993), *Federalismo latinoamericano: México / Brasil / Argentina*, México, El Colegio de México.
- Caroll, Lewis (1996) [1865], *Alicia en el país de las maravillas*, Editorial Colihue, Buenos Aires.
- Casassus Juan, Violeta Arancibia y Juan Enrique Froemel (1997), "Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación", en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 10, enero-abril 1997, OEI, Madrid, págs. 13-41.
- Castoriadis, Cornelius (1975), *La institución imaginaria de la sociedad*, vol. 2, El imaginario social y la institución, editorial Tusquets, Barcelona.
- Castoriadis, Cornelius (1981), "Los dominios del hombre, las encrucijadas del laberinto" en *Disorder and Order, proceedings of the Stanford International Symposium*, Paisley Livingstone (ed.), Stanford Literature Studies 1, Anma Libri, Saratoga.
- Castoriadis, Cornelius (1998), *El ascenso de la insignificancia*, Editorial Cátedra, Madrid.
- Cervantes, Barba Cecilia (2001), "El grupo de discusión en el estudio de la cultura y la comunicación, revisión de premisas y perspectivas" ponencia presentada en la Comisión 23 de Metodología y técnicas de investigación, *XII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, 29 octubre - 1 de noviembre del 2001, La Antigua.
- Coll, César (1999), "Algunos desafíos de la educación básica en el umbral del nuevo milenio" en *Perfiles Educativos*, enero-junio, núm. 83/84, Universidad Nacional Autónoma de México, México. También en Redalyc: <<http://148.215.125.252/redalyc/servlet/conexion.ContVisitas?url=http://148.215.4.212/rev/132/13208402.pdf&iCve=13208402&iCveNum=0>>.
- Conde, Fernando (1995), "Las perspectivas metodológicas cualitativa y cuantitativa en el contexto de la historia de las ciencias" en Juan Manuel Delgado y Juan Gutiérrez (eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Editorial Síntesis, Madrid, págs. 53-68.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1994), Secretaría de Gobernación, México y también en: <<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo>>, 12 de septiembre del 2002.

- Cook, T.D. y Ch. S. Reichardt (coords.) (1986), *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*, Morata, Madrid.
- Coraggio, José Luis (1999), *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Universidad Nacional de General Sarmiento - Miño y Dávila Editores, Buenos Aires - Madrid.
- Cumbre de las Américas, en <<http://www.sep.gob.mx>> 12 de septiembre del 2002.
- Curbelo, José Luis (1986), "Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional" en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 10, Madrid, págs. 70-74.
- Chalmers, Alan (1996), *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?: una valoración de la naturaleza y el estatuto de la ciencia y sus métodos*, Siglo XXI editores, México.
- Chávez, Presa Jorge y Fausto Hernández Trillo (1996), "Hacia el federalismo fiscal en México" en *Gestión y Política Pública*, vol. v, núm. 2, segundo semestre 1996, CIDE, México, págs. 475-486.
- Dávila, Andrés (1995), "Las perspectivas metodológicas cuantitativas y cualitativas en las ciencias sociales: debate teórico e implicaciones praxeológicas" en Juan Manuel Delgado y Juan Gutiérrez (eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Editorial Síntesis, Madrid, págs. 69-83.
- Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990), Artículo 4º, Jomtien Tailandia.
- Del Gesso, Cabrera Ana María (1997), *La ley de protección al consumidor, ensayo de análisis de discurso y crítica jurídica*, Ediciones Coyoacán - Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Oaxaca.
- Deleuze, Gilles (1986), *Nietzsche y la Filosofía*, Anagrama, Barcelona.
- Deleuze, Gilles y Félix Guattari (1977), *Rizoma (introducción)*, Pre-textos, Valencia.
- Deleuze, Gilles y Félix Guattari (1988), *Mil mesetas*, Pre-textos, Valencia.
- Delgado, Juan Manuel y Juan Gutiérrez (eds.) (1995), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*, Editorial Síntesis, Madrid.
- Derrida, Jacques (1987), *La escritura y la diferencia*, Anthropos, Barcelona.
- Derrida, Jacques (1989a) [1967], *De la gramatología*, Siglo XXI editores (1989), México.
- Derrida, Jacques (1989b), *Los márgenes de la filosofía*, Cátedra, Madrid.
- Derrida, Jacques (1992), *El otro cabo. La democracia para otro día*, ediciones del Ser-val, col. Delos, Barcelona.
- Derrida, Jacques (1994) [1983], *Sobre un tono apocalíptico adoptado recientemente en filosofía*, Siglo XXI editores, México.
- Derrida, Jacques (1997a), *El tiempo de una tesis, desconstrucción e implicaciones conceptuales*, Ediciones Proyecto A, Barcelona.
- Derrida, Jacques (1997b), *La desconstrucción en las fronteras de la filosofía, la retirada de la metáfora*, Paidós, col. Pensamiento contemporáneo 2, Barcelona.
- Derrida, Jacques (1998), *Políticas de la amistad, seguido del oído de Heidegger*, Editorial Trotta, col. Estructuras y procesos, Valladolid.
- Detienne, M. (1983), *Los maestros de la verdad en la Grecia arcaica*, Taurus, Madrid.
- Di Gropello, Emanuela y Rossella Cominetti (comps.) (1998), *La descentralización de la educación y la salud, un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Di Gropello, Emmanuela (1999), "Los modelos de descentralización educativa en América Latina" en *Revista de la Cepal*, núm. 68, agosto de 1999, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, págs. 153-170.

- Diario Oficial de la Federación (1993), *Ley General de Educación*, promulgada el 12 de julio de 1993 y publicada el 13 de julio del mismo año, México.
- Díaz Loving, Rolando (1997). "A tiempo amar y protegerse a tiempo: la prevención en los adolescentes", entrevista con Rolando Díaz Living por Manuel Zozaya, en *Letra S de La Jornada*, 6 de noviembre de 1997, México.
- Díaz, Flores Manuel (2002), "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica" en *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 11, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, págs. 387-408.
- Drucot, Oswald y Tzvetan Todorov (1997), *Diccionario enciclopédico de las ciencias del lenguaje*, Siglo XXI editores, México.
- Eagleton, Terry (1988), *Una introducción a la teoría literaria*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Fabbri, Paolo (2000), *Paolo Fabbri sobre Italo Calvino*, entrevista de Covadonga G. Fouces González (Universidad Autónoma de Madrid), Bologna, 16 de noviembre de 2000, en: <<http://www.guaraldi.it/fabbri/default.htm>>.
- Fay, Brian (1996), *Contemporary Philosophy of Social Science*, Blackwell Publishers, Londres.
- Ferrer, Guillermo (s/f), *Aspectos del curriculum prescrito en América Latina: Revisión de tendencias contemporáneas en el curriculum, indicadores de logro, estándares y otros instrumentos*, Programa Regional Educativo de América Latina, Chile.
- Franco, Rolando (1991), "Políticas públicas y descentralización", en Dieter Nohlen (ed.) *Descentralización política y consolidación democrática. Europa - América del Sur*, Síntesis - Editorial Nueva Sociedad, Caracas, págs. 259-268.
- Fried Schnitman, Dora (1996), "Ciencia, cultura y subjetividad", en Dora Fried Schnitman (coord.), *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Paidós, Barcelona, págs. 15-34.
- Fried, Schnitman Dora y Saúl I. Fuks (1996), "Reflexiones de cierre, diálogos, certezas e interrogantes" en Dora Fried Schnitman (coord.) *Nuevos Paradigmas, cultura y subjetividad*, Paidós, Barcelona, págs. 447-453.
- Frigerio, Graciela (2000), "¿Las reformas educativas reforman a las escuelas o reforman a las reformas?", *Seminario sobre prospectiva de la educación en América Latina y el Caribe*, 23-25 agosto del 2000, Unesco, Santiago de Chile.
- Galindo, Cáseres Jesús (1998). "La lucha de la luz y la sombra" en *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Addison Wesley Longman, México, págs. 9-32.
- Gari, Joan (1995), *La conversación mural, ensayo para una lectura del graffiti*, Fundesco, Madrid.
- Garza Toledo, Enrique de la (1987), "Medición, cuantificación y reconstrucción de la realidad", en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, núm. 1, México, págs. 281-305.
- Geertz, Clifford (1987), *La interpretación de las culturas*, Editorial Gedisa, México.
- Giddens, Anthony (1987), "El estructuralismo, el postestructuralismo y la producción de la cultura" en Anthony Giddens, Jonathan Turner et al., *La teoría social hoy*, Alianza/Conaculta, México, págs. 254-289.
- Giddens, Anthony y Jonathan Turner (1990), "Introducción" en A. Giddens, J. Turner et al., *La teoría social hoy*, Alianza/Conaculta, México, págs. 9-21.

- Gil Guillermo (2002), *El Proyecto Internacional para la Producción de Indicadores de Resultados Educativos de los Alumnos (Proyecto PISA) de la OCDE*, Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), Madrid, en <http://www.ince.mec.es/pub/pisa.htm#marco> 14 de diciembre del 2002.
- Giménez, Gilberto (1981), *Poder, Estado, Discurso*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Gómez de Silva, Guido (1988), *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, El Colegio de México - Fondo de Cultura Económica, México.
- Gómez, Álvarez David (2000), *Educación 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, Guadalajara.
- González, Schmal Raúl (1995), "El federalismo educativo" en Luis Morfín *et al.*, *Comentarios a la Ley General de Educación*, Centro de Estudios Educativos, México, págs. 81-115.
- Granja, Castro Josefina (1997), "Los desplazamientos en el discurso educativo para América Latina" en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, vol. 59, núm. 3, julio-septiembre 1997, México, págs. 161-188.
- Guevara Niebla, Gilberto (1991), "México ¿Un país de reprobados?" en *Nexos*, núm. 162, junio, México.
- Guglielmi, Nilda y Adeline Rucquoi (coords.) (1995), *El discurso político en la Edad Media, Le discours politique au Moyen Age*, Programa de Investigaciones Medievales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Centre National de la Recherche Scientifique, Buenos Aires.
- Gutiérrez, Juan y Juan Manuel Delgado (1995), "Introducción", en Juan Manuel Delgado y Juan Gutiérrez (eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Editorial Síntesis, Madrid, págs. 25-50.
- Habermas, Jürgen (1973), "Teoría analítica de la ciencia y la dialéctica" en Theodor Adorno (comp.) *La disputa del positivismo en la sociología alemana*, Grijalbo, Barcelona.
- Haidar, Julieta (1994), "Las prácticas culturales como prácticas semiótico-discursivas" en Jorge A. González y Jesús Galindo (coords.) *Metodología y cultura*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, col. Pensar la cultura, México, págs. 119-160.
- Haidar, Julieta (1998), "Análisis del discurso" en *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Addison Wesley Longman, México, págs. 117-164.
- Hargreaven, Andy (1996) [1994], *Cambian los tiempos, cambia el profesorado*, Morata (1996), Madrid.
- Hernández, Chávez Alicia (1996), "Las tensiones internas del federalismo mexicano" en Alicia Hernández (comp.) *¿Hacia un nuevo federalismo?*, El Colegio de México - Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, México, págs. 15-33.
- Hernández, Trillo Fausto (2000), *Dilemas de la descentralización fiscal en México, 1995-2000 (versión preliminar)*, División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económica, México (mimeo).

- Hiernaux, Daniel (1993), "Región, regionalismo y modernización en América Latina" en *Ciudades*, revista trimestral de la Red Nacional de Investigación Urbana, núm. 18, Puebla, págs. 3-11.
- Hiernaux, Daniel (1999), "La balcanización del territorio. Un desafío para la gobernabilidad del Estado de México", en Milada Bazant (coord.) *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, págs. 401-422.
- Hiernaux, Daniel (2000), "Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión", en Rocío Rosales Ortega (coord.) *Globalización y regiones en México*, UNAM-Porrúa, México.
- Hiernaux, Daniel y Alicia Lindón (1993), "El concepto de espacio y el análisis regional" en *Secuencia, revista de Ciencias Sociales*, núm. 23, Instituto Dr. J. M. Mora, México, págs. 89-110.
- Ibáñez, Jesús (1979), *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica*, Siglo XXI editores, Madrid.
- Ibáñez, Jesús (1985), *Del algoritmo al sujeto*, Siglo XXI editores, Madrid.
- Jabès, Edmond (1984), *El libro de las semejanzas*, ediciones Siruela, Madrid.
- Jabès, Edmond (1990), *El libro de las preguntas*, vol. I, ediciones Siruela, Madrid.
- Janetti, Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez (1996), *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio. El reencuentro con la reivindicación de los derechos del municipio mexicano*, Centro de Investigación y Docencia Económicas - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Kleine, Julie (1991), *Interdisciplinarity, history, theory & practice*, Wayne State University Press, Detroit.
- Laïdi, Zaki (1997), *Un mundo sin sentido*, Fondo de Cultura Económica. México.
- Latapí, Pablo (1995), "La participación social en la educación" en Luis Morfín et al., *Comentarios a la Ley General de Educación*, Centro de Estudios Educativos A.C., México, págs. 227-252.
- Latapí, Pablo y Manuel Ulloa (2000), *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM - Fondo de Cultura Económica, México.
- Lecourt, Dominique (1978), *Historia real de una 'ciencia proletaria'*, Editorial Laia, Barcelona.
- Lechte, John (1996), *50 pensadores contemporáneos esenciales*, Editorial Cátedra, col. Teorema, Madrid.
- Levi, Lucio (1981), "Federalismo" en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI editores, México, págs. 681-694.
- LGE (1993), Ley General de Educación, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993, México.
- Lindón, Alicia (1998), "Del campo de los estudios urbano-regionales y la reestructuración territorial (a modo de presentación)" en *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. I, núm. 4, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, págs. 619-683.
- Livingstone, Marco (1998), *The essential Duane Michals*, Bulfinch Press Book, Little, Brown & Company, Boston, New York, Toronto, London.
- Lóizaga, Patricio (coord.) (1996), *Diccionario de pensadores contemporáneos*, Emecé Editores, Barcelona.

- López, Pintor Rafael (1991), "Descentralización y opinión pública", en Dieter Nohlen (ed.) *Descentralización política y consolidación democrática. Europa - América del Sur*, Síntesis - Editorial Nueva Sociedad, Caracas, págs. 41-56.
- Loyo, Brambila Aurora (1997), "Sindicalismo y educación en México: las voces de los líderes", en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, vol. 59, núm. 3, julio-septiembre, México, págs. 207-235.
- Loyo, Brambila Aurora (2002), "La reforma educativa en México vista a través de los maestros: un estudio exploratorio" en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, vol. 64, núm. 3, julio-septiembre, México, págs. 37-62.
- Lulle, Thierry y Émile Le Bris (2002), "La acción pública a prueba de las prácticas" en Françoise Dureau et al., *Metrópolis en movimiento, una comparación internacional*, Institut de recherche pour le développement - Universidad Externado de Colombia - Alfaomega, Bogotá, págs. 221-237.
- Lunt, Peter y Sonia Livingstone (1996), "Rethinking the focus group in media and communications research" en *Journal of Communication*, vol. 46, núm. 4, págs. 79-98.
- LLECE (1998), *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado*, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe: OREALC-Unesco, Santiago de Chile. También en <<http://llece.unesco.cl/medios/pdf/espanol/Informe-lab01.pdf>> 15 de diciembre del 2002.
- LLECE (2002), *Segundo estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado*, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe: OREALC-Unesco, Santiago de Chile. También en <<http://llece.unesco.cl/medios/pdf/espanol/Informe-lab02.pdf>> 15 de diciembre del 2002.
- Maffesoli, Michel (1993), *El conocimiento ordinario, compendio de Sociología*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Maingueneau, Dominique (1980) [1976], *Introducción a los métodos de análisis del discurso*, Librería Hachette, Buenos Aires.
- Martínez, Assad Carlos y Alicia Zicardi (1992), "Propuestas de descentralización del Estado mexicano" en Carlos Bazdresh et al. (comps.), *México: auge, ajuste y crisis*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Martínez, Gutiérrez Eugenio (1989), *Política Educativa en el Estado de México 1910-1950*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- Martínez, Gutiérrez Eugenio (1999), "La educación básica en el estado de México: un acercamiento al periodo de expansión (1970-1980)" en Alicia Civera Cerecedo (coord.) *Experiencias educativas en el estado de México, un recorrido histórico*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México, págs. 495-512.
- Martínez, María Cristina (2002), *La dimensión dialógica del lenguaje*, en <<http://www.geocities.com/estudiscurso/martinez1.html>> 14 septiembre del 2002.
- Martínez, Silva Mario (coord.) (1978), *Ensayo de un diccionario de política y administración pública*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México.

- Mattos, Carlos de (1986), "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional" en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 10, Madrid, págs. 13-37.
- Mattos, Carlos de (1989a), "La descentralización ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comps.) *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*, Fundación Friederich Ebert, Buenos Aires. (También en: *Cuadernos del CLAEH*, núm. 51, Montevideo, págs. 57-75 y en: *Socialismo y participación*, núm. 46, Lima, págs. 23-42).
- Mattos, Carlos de (1989b), "Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción" en *Nueva Sociedad*, núm. 104, noviembre-diciembre 1989, Caracas, págs. 118-126.
- Mattos, Carlos de (1990) "Coloquio sobre temas de actualidad; descentralización y desarrollo regional local" en *Revista EURE*, vol. XVI, núm. 50, Universidad Pontificia Católica de Chile, Santiago de Chile, págs. 79-95.
- Mattos, Carlos de (2000), "Evolución de las teorías de crecimiento y crisis de la enseñanza en planificación urbano-regional" en *Quivera, revista de estudios territoriales*, año 2, núm. 3, Universidad Autónoma del Estado de México - Plaza y Valdés Editores, México, págs. 37-50.
- Merino, Juárez Gustavo (2002), "Descentralización restringida y federalismo en México" en *Simposium de Economía*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 12 de abril, Monterrey (mimeo).
- Merino, Mauricio (coord.) (1994), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México.
- Mier y Terán, Martha y Cecilia Rabell (2002), "Desigualdades en la escolaridad de los niños mexicanos", en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, vol. 64, núm. 3, julio-septiembre, México, págs. 63-89.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina (1998), *Documento final del Seminario Regional de Programas Compensatorios en Educación*, Buenos Aires.
- Morin, Edgar (1996), "La noción de sujeto" y "Epistemología de la complejidad" en *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Dora Fried Schnitman (comp.), Paidós, Buenos Aires, Argentina, págs. 67-85.
- Muñoz, Izquierdo Carlos (1982), "Desarrollo de un modelo para evaluar la calidad de la educación en México" en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XII, núm. 4, México.
- Muñoz, Izquierdo Carlos y Manuel I. Ulloa, (1992) "Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas: Una reflexión apoyada en el caso de México," en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, volumen XXII, núm. 2, México, págs. 11-58.
- Muñoz, Izquierdo Carlos y Sonia Lavín (1988), *Calidad, equidad y eficiencia de la educación primaria*, Editorial del Centro de Estudios Educativos, México.
- Muñoz, Jacobo y Julián Valverde (eds.) (2000), *Compendio de epistemología*, Editorial Trotta, Madrid.
- Negrete, María Eugenia (1995), "Evolución de las zonas metropolitanas en México" en Carlos Garrocho y Luis Jaime Sobrino (coords.) *Sistemas metropolitanos, nuevos enfoques y prospectiva*, El Colegio Mexiquense A.C. - Sedesol, México, págs. 19-46.
- Niall, Lucy (1998), *Postmodern literary theory*, Oxford Univesity Press.

- Nickson, Andrew (1996), "¿Hacia dónde se dirige el gobierno local en América Latina?, una perspectiva comparativa", ponencia presentada en el *Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Río de Janeiro.
- Nietzsche, Friedrich (1973), *El nacimiento de la tragedia*, Alianza Editorial sección clásicos 456, Madrid.
- Nolte, Detlef (1991a), "Presentación", en Dieter Nohlen (ed.) *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa - América del Sur*, síntesis - Editorial Nueva Sociedad, Caracas, págs. 11-14.
- Nolte, Detlef (1991b), "Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo", en Dieter Nohlen (ed.) *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa - América del Sur*, síntesis - Editorial Nueva Sociedad, Caracas, págs. 73-85.
- Noriega, Margarita (1996), *En los laberintos de la modernidad: Globalización y sistemas educativos*, Universidad Pedagógica Nacional, col. Educación, México.
- Oates, Wallance (1977), *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Observatorio ciudadano de la educación (1999a), *¿Avanza la descentralización educativa?*, comunicado núm. 7 en <http://www.observatorio.org/comunicados/comun_07.html> 24 de abril de 1999.
- Observatorio ciudadano de la educación (1999b), *Carrera magisterial*, comunicado núm. 14 en <<http://www.observatorio.org/comunicados/comun14.html>> 13 de agosto de 1999.
- Observatorio ciudadano de la educación (2001a), *Federalismo educativo*, comunicado núm. 45 en <<http://www.observatorio.org/comunicados/comun45.html>> 22 de diciembre del 2001.
- Observatorio ciudadano de la educación (2001b), *Calidad de la educación*, comunicado núm. 61 en <<http://www.observatorio.org/comunicados/comun61.html>> 14 de septiembre del 2001.
- Observatorio ciudadano de la educación (2001c), *La evaluación educativa de la OCDE*, comunicado núm. 67 en <http://www.observatorio.org/comunicados/comun_67.html> 14 de diciembre del 2001.
- Observatorio ciudadano de la educación (2002a), CNAE *¿Respuesta a problemas de la federalización educativa?*, núm. 71 en <<http://www.observatorio.org/comunicados/comun71.html>> 8 de febrero del 2002.
- Observatorio ciudadano de la educación (2002b), *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, núm. 83 en <<http://www.observatorio.org/comunicados/comun71.html>> 23 de agosto del 2002.
- OCDE (1991), *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México educación superior*, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- OCDE (1998), *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo*, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, col. Perspectivas, París.
- OCDE (2001), *Knowledge and Skills for Life. First results from PISA 2000. Summary Executive*, en: <<http://www.pisa.oecd.org>> 15 de diciembre del 2002.
- Offe, Clauss (1994), *Contradicciones del Estado del Bienestar*, Alianza Universidad, col. Ciencias Sociales, Madrid.

- Ornelas, Carlos (1994), "La descentralización de la educación en México: Un estudio preliminar," México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Cuaderno de trabajo*, núm. 35.
- Ornelas, Carlos (1995a), *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ornelas, Carlos (1995b), *La descentralización de la educación en México: un estudio preliminar*, documento de trabajo núm. 35, División de Estudios Políticos del CIDE, México.
- Ornelas, Carlos (1998a), "El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil" en Enrique Cabrero Mendoza (coord.) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*, CIDE - Miguel Ángel Porrúa, col. Las ciencias sociales segunda década, México, págs. 281-348.
- Ornelas, Carlos (1998b), "La descentralización de los servicios de educación y salud en México" en Di Gropello y Cominetti (comps.), *La descentralización de la educación y la salud, un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, págs. 187-208.
- Ornelas, Carlos (2000), "The politics of the educational decentralization in Mexico" en *Journal of Educational Administration*, vol. 38, núm. 5, MCB University Press, págs. 426-441.
- Ornelas, Carlos (2001), "La Carrera Magisterial en México" ponencia para el taller: *Revalorización del magisterio e incentivos docentes*, 30 de mayo, Santo Domingo, República Dominicana.
- Orti, Alfonso (1986), "La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta y el grupo de discusión" en Manuel García Ferrando *et al.*, *El análisis de la realidad social. Métodos y Técnicas de Investigación*, Alianza Editorial, Madrid.
- Ortí, Alfonso (1995), "La confrontación de modelos y niveles epistemológicos en la génesis e historia de la investigación social" en Juan Manuel Delgado y Juan Gutiérrez (edits.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Editorial Síntesis, Madrid, págs. 85-95.
- Ostrowetsky, Sylvia (1998), "Los centros urbanos" en *Memoria, revista mensual de política y cultura*, núm. 109, marzo, publicación del Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista A.C., México, págs. 26-31.
- Pardo, María del Carmen (1999), "El órgano central: la tarea normativa y reguladora" en María del Carmen Pardo (coord.) *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, págs. 101-123.
- Pereña, Francisco (1995), "Formación discursiva, semántica y psicoanálisis", en Juan Manuel Delgado y Juan Gutiérrez (edits.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Editorial Síntesis, Madrid, págs. 465-479.
- Peretti, Cristina de (1989), *Jacques Derrida. Texto y desconstrucción*, Anthropos, España.
- Pérez, Jesús Ignacio (1994), "La crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión" en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 4, enero-abril 1994, OEI, Madrid.

- Pineda, Pablos Nicolás, (1996), "El papel de los gobiernos locales en América Latina", en *Gestión y Política Pública*, vol. v, núm. 2, segundo semestre, CIDE, México, págs. 373-396.
- Pinto, Cueto L. (1999), "Currículo por competencias. Necesidad de una nueva escuela", en *Alerta, Revista de educación y cultura*, núm. 43, México, págs. 10-17.
- Pírez, Pedro (2000), "Descentralización y gobierno local en América Latina" en *Quivera, revista de estudios territoriales*, año, 2, núm. 3, Universidad Autónoma del Estado de México - Plaza y Valdés Editores, México, págs. 51-64.
- Poder Ejecutivo Federal (1983), *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- Poder Ejecutivo Federal (1993), "Exposición de motivos de la iniciativa de Ley General de Educación", en Luis Morfín *et al. Comentarios a la Ley General de Educación*, Centro de Estudios Educativos, México., págs. 271-284.
- Poder Ejecutivo Federal (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- Prada, Raúl (1987), "Epistemología del dato", en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, núm. 1, México.
- Prawda, Juan (1989), *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, Grijalbo, México.
- Prawda, Juan (1992), *Educational decentralization in Latin America: lessons learned*, Banco Mundial, LATHR, Report núm. 27, Washington.
- Prigogine, Ilya (1996), *El fin de las certidumbres*, Editorial Andrés Bello, Chile.
- Prud'homme, Jean Françoise (1989), *Poder nacional, poder local*, conferencia presentada en El Colegio de Sonora, 25 de enero de 1989, Sonora (mimeo).
- Puelles, Manuel de (1993), "Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa" en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 3, enero-abril 1993, OEI, Madrid, págs. 13-41.
- Quintana, Roldán Carlos (2002), *Derecho municipal* (sexta edición revisada y actualizada), Editorial Porrúa, México.
- Restrepo, Darío I. (1994), "Cartografía de la descentralización: emergencia, actualidad e indefiniciones", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. xxvii, núm. 105, enero-marzo 1994, Texas, págs. 7-45.
- Restrepo, Darío I. (2001a), "Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista" en *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. iii, núm. 9, enero-junio, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, págs. 93-127.
- Restrepo, Darío I. (2001b), "Eslabones y precipicios entre participación y democracia" en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, vol. 63, núm. 3, julio-septiembre, IIS-UNAM, México, págs. 167-191.
- Revueltas, Andrea (1996), "Reflexiones en torno a la reforma del Estado", en Pedro López Díaz (coord.), *México, reforma y estado*, IIE-UNAM - UAM-X, México.
- Reynoso, Diego (2002), "Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana" en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, vol. 64, núm. 1, enero-marzo, IIS-UNAM, México, págs. 3-30.
- Ritzer, George (1997), *Postmodern social theory*, University of Maryland, The McGraw-Hil Companies, Inc. Maryland.
- Ritzer, George (1998) [1993], *Teoría sociológica clásica*, McGraw Hill Editores, México.

- Roca, José (1998), "Bestiario personal" en *Columna de arena, reflexiones críticas desde Colombia*, núm. 9, en: <<http://www.universes-in-universe.de/columna/col9/col9.htm>> Junio del 2003.
- Rodríguez, de la Rivera José (2002), *Epistemología o teoría de la ciencia y reflexión crítica sobre los fundamentos de las ciencias de la organización (en cuanto Ciencias Sociales)*, Universidad de Alcalá, en: http://www2.alcala.es/estudios_de_organización/epistemología_inicio.htm
- Rodríguez, Victoria (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rogel, Rosario (2002), "Las indefiniciones de la descentralización sectorial, el caso del sistema educativo mexicano" en Alicia Castagna, Isabel Raposo y María L. Woelflin (eds.) *Globalización y territorio, vi Seminario Internacional, Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, págs. 213-228.
- Rojas C., y J.M. Esquivel (1998), *Los sistemas de medición de logro académico en América Latina*, The World Bank: Latin America and the Caribbean Regional Office, LCSHD series, 25, Washington.
- Rondinelli Dennis A. y J. R. Nellis (1986), "Assessing decentralization policies in developing countries: the case of cautious optimism" en *Developing Policy Review*, vol. 4, núm. 1.
- Rondinelli, Dennis, John Nellis y Shabbir Cheema (1983), *Decentralization in developing countries: a review of recent experience*, World Bank staff working papers, núm. 581, Management and Developing Series 8, Banco Mundial, Washington.
- Ruiz, Cervantes Francisco José (1999), *El proceso de federalización educativa en Oaxaca*, en María del Carmen Pardo (coord.) *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, pág. 487-546.
- Russi, Alzaga Bernardo (1998), "Grupos de discusión. De la investigación social a la investigación reflexiva" en *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Addison Wesley Longman, México, págs. 75-116.
- Sabsay, Daniel Alberto (1991), "Descentralización y estructura gubernamental en Argentina", en Dieter Nohlen (ed.) *Descentralización política y consolidación democrática. Europa - América del Sur*, Síntesis - Editorial Nueva Sociedad, Caracas, págs. 249-258.
- Santizo, Claudia (1996), *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo*, documento de trabajo, CIDE, México.
- Satriano, Cecilia y Nora Moscoloni (2000), "Importancia del análisis textual como herramienta para el análisis del discurso" en *Cinta de Moebio*, Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales, núm. 9, noviembre del 2000, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago de Chile. También en Redalyc: <<http://148.215.125.252/redalyc/servlet/conexion.ContVisitas?url=http://148.215.4.212/rev/101/10100905.pdf&iCve=10100905&iCveNum=0>>.
- Schmelkes, Sylvia (1994), *La desigualdad en la calidad de la educación primaria*, Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, Cuadernillos de educación: la cola del gato núm. 1, Oaxaca.
- Schmelkes, Sylvia (1997), *La calidad de la educación primaria: estudio de caso*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Schmelkes, Sylvia (1998), "La educación básica" en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Fondo de Cultura Económica, México.
- Schmidt, Gregory D. (1989), "Political variables and governmental decentralization in Peru, 1949-1988" en *Journal of inter-american studies and world affairs*, vol. 31, núm. 1/2 (spring/summer 1989).
- Schultze, Rainer-Olaf (1991), "El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada" en Dieter Nohlen (ed.) *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa - América del Sur*, síntesis - Editorial Nueva Sociedad, Caracas, págs. 59-71.
- Schwartz, Howard y Jerry Jacobs (1984), *Sociología cualitativa, método para la reconstrucción de la realidad*, México, Trillas.
- Secretaría de Educación Pública (1958), *Plan de once años (1958-1964)*, SEP, México.
- Secretaría de Educación Pública (1979), *Educación para todos (1979-1982)*, SEP, México.
- Secretaría de Educación Pública (1984), *Programa Nacional de Educación, Cultura y Deporte (1984-1988)*, SEP, México.
- Secretaría de Educación Pública (1989), *Programa para la Modernización Educativa (1992-1994)*, SEP, México.
- Secretaría de Educación Pública (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)*, SEP, México. También en: <http://www.sep.gob.mx/work/appsite/acuerdo/acu0.htm>.
- Secretaría de Educación Pública (1993), *Artículo 3º y Ley General de Educación*, SEP, México. También en <http://www.sep.gob.mx>.
- Secretaría de Educación Pública (1999), *Acuerdo número 261 por el que se establecen criterios y normas de evaluación del aprendizaje de los estudios de licenciatura para la formación de profesores de educación básica*, publicado en el Diario Oficial de la Federación 1 de octubre de 1999, México. También en <http://www.sep.gob.mx>.
- Secretaría de Educación Pública (2002a), *Programa de Carrera Magisterial*, SEP, México. También en: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_617_carrera_magisterial.
- Secretaría de Educación Pública (2002b), *Estadísticas de aprovechamiento escolar 1996-2001*, en http://www.sep.gob.mx/work/appsite/dge/archivos/m_resul.htm, 10 de diciembre del 2002.
- Sen, Amartya (2002), *Capacidad y Bienestar*, en: <http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/amartya3.htm>, 30 marzo 2003.
- Senén, González Silvia (1994), "Una nueva agenda para la descentralización educativa" en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 4, enero-abril, OEI, Madrid, págs. 11-27.
- Shiefelbein, Ernesto, Laurence Wolff y Paulina Shiefelbein (2000), "La opinión de expertos como instrumento para evaluar la inversión en educación primaria" en *Revista de la Cepal*, núm. 72, diciembre, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, págs. 147-163.
- Smith, Brian C. (1985), *Descentralization the territorial dimension of the state*, George Allen and Auwin, London.
- Soja, Edward (1996), *Thirdspace, journey to Los Angeles and other real-and-imagined places*, Blackwell Publishers, Los Angeles.

- Stewart, David W., Shamdasani, Prem. (1990), *Focus group. Theory and practice*, Sage. Londres.
- Tedesco, Juan Carlos (1983), "Modelo pedagógico y fracaso escolar" en *Revista de la Cepal*, núm. 21, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, pág. 131-144.
- Toranzos, Lilia (1996), "Evaluación de la calidad de la educación" en *Revista iberoamericana de educación*, núm. 10, Madrid, 63-78.
- Touraine, Alain (1997), *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: el destino del hombre en la aldea global*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Unesco (1990), *Sobre el futuro de la educación hacia el año 2000*, Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura, Editorial Narcea, Madrid.
- Unesco (1996), *La educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión internacional sobre educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors*, Santillana - Ediciones Unesco, Madrid.
- Urdanibia, Iñaki (1994), "Lo narrativo en la postmodernidad", *En torno a la postmodernidad*, Anthropos, Bogotá.
- Vasilachis, Irene (1997), *La construcción de representaciones sociales: discurso político y prensa escrita. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*, Gedisa, Madrid.
- Villar, Calvo Alberto (1998), *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano (herencia del centralismo y la subordinación)*, Universidad Autónoma del Estado de México - Plaza y Valdés editores, México.
- Villoro, Luis (1998), *Creer, saber, conocer*, Siglo XXI editores, México.
- Von Haldenwang, Christian, (1990), "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina", en *Revista EURE*, vol. XVI, núm. 50, Universidad Pontificia Católica de Chile, Santiago de Chile págs. 61-77.
- Watzlawick, Paul (1994), *¿Es real la realidad?, Confusión, desinformación, comunicación*, Herder, Barcelona.
- Winkler, Donald y Alec Ian Gershberg (2000), *Educational decentralization in Latin America: The effects on the quality of schooling*, The Word Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, Human Development Department LCSHD, paper series núm. 59, Washington.
- Wittgenstein, Ludwig (1988) [1953], *Investigaciones filosóficas*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Autónoma de México y Crítica Grijalbo, México.
- Zavala, Lauro (1998), *La precisión de la incertidumbre, postmodernidad, vida cotidiana y escritura*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- Zemelman, Hugo (1989), *Crítica epistemológica de los indicadores*, El Colegio de México, Jornadas, núm. 114, México.

Hemerografía

- La Jornada (19-05-92), *¿Por qué el SNTE suscribe el Acuerdo de Modernización de la Educación Básica*, México.
- Reforma (3-12-2001), *Pide Tlaxcala más fondos para educación*, México.
- Reforma (5-12-2001), *Cuelgan a Tlaxcala déficit en educación*, México.
- Reforma (6-12-2001), *Reducen gasto en educación. Reduce Gobierno de Guanajuato 10 puntos porcentuales su inversión en el sector educativo*, México.

- Reforma (7-12-2001), *Exige Querétaro 8% de PIB a educación*, México.
- La Hora (12-12-2001), *Advierte Murat que Oaxaca podría devolver a la federación el sistema educativo, como Tlaxcala*, Oaxaca.
- La Hora (12-12-2001), *Presupuesto 2002, preludio de colapso*, Oaxaca.
- La Jornada (15-12-2001), *Zacatecas y Tlaxcala interpondrían controversias para devolver sectores a la Federación*, México.
- La Jornada (15-12-2001), *Zacatecas y Tlaxcala interpondrían controversias para devolver sectores a la Federación*, México.
- Reforma (16-12-2001), *Exigen estados más dinero para educación*, México.
- Reforma (17-12-2001), *Regresa Murat educación a la Federación*, México.
- El Informador (19-12-2001), *No habrá paso atrás en la federalización educativa*, diario independiente, México.
- Reforma (19-12-2001), *Anuncia Guerrero devolver educación*, México.
- Reforma (19-12-2001), *Arremete PAN contra gobernadores*, México.
- Reforma (19-12-2001), *Entregan a Congreso la desfederalización*, México.
- Reforma (19-12-2001), *Impide la ley a estados devolver la educación*, México.
- Reforma (19-12-2001), *Niega tlaxcalteca frente contra Fox*, México.
- Reforma (19-12-2001), *Reta Murat a Tamez a hallar una solución. Asegura gobernador de Oaxaca que la ley sí le permite devolver el sistema educativo a la federación*, México.
- Reforma (19-12-2001), *Sin fracaso descentralización escolar. El titular de la SEP descartó que se vaya a revisar el proceso de federalización escolar*, México.
- Reforma (20-12-2001), *Protegen derecho por devolver educación*, México.
- Reforma (7-01-2002), *Prevén más estados regresar educación. Asegura gobernador de Durango que existe inequidad y falta de comunicación entre la SEP y las entidades federativas*, México.
- La Jornada (4-06-2002), *Insiste el gobierno zacatecano en regresar a la federación servicios de salud y educación*, México.
- La Jornada (27-12-2002), *Conago hacia un nuevo federalismo* (Silvia Gómez Tagle), México.
- Reforma (30/09/2003), *Supera crisis Conago*, México.

Entrevistas

- Efrén Rojas Dávila, Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social (Secybs) del Gobierno del Estado de México (1993-1999); entrevista realizada por Carlos Ornelas el 25 de octubre de 1999.
- Ranulfo Vivero Castañeda, Director General de Educación de la Secybs del Gobierno del Estado de México (1993-1999); entrevista realizada por Rosario Rogel y Eduardo Aguado el 18 de abril del 2001.
- Román López Flores, Subsecretario de Educación Básica y Normal de la Secybs del Gobierno del Estado de México (1997-1999); entrevista realizada por Carlos Ornelas el 12 de Agosto de 1999.