

Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México

Este volumen busca aportar elementos para el debate sobre uno de los aspectos fundamentales de la vida nacional: el federalismo educativo. Tal fenómeno es revisado en esta obra de manera retrospectiva, a partir de 1992, sin dejar de apuntar perspectivas sobre los cambios que deben experimentarse para garantizar una educación de calidad con equidad para todos los niños, jóvenes y adultos de nuestro país.



Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México

Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México



Graciela Messina, Víctor Alejandro Espinoza Valle, Alberto Arnaut, David Márquez Ayala, Gilberto Guevara Niebla, Beatriz Calvo Pontón.
Coordinadores: Axel Didriksson y Manuel Ulloa.

Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México

Graciela Messina, Víctor Alejandro Espinoza Valle, Alberto Arnaut,
David Márquez Ayala, Gilberto Guevara Niebla, Beatriz Calvo Pontón.
Coordinadores: Axel Didriksson y Manuel Ulloa.



GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México

Textos

- © D.R. Graciela Messina
- © D.R. Víctor Alejandro Espinoza Valle
- © D.R. Alberto Arnaut
- © D.R. David Márquez Ayala
- © D.R. Gilberto Guevara Niebla
- © D.R. Beatriz Calvo Pontón

Diseño de colección y portada: Miguel Marín

Diseño de interiores y corrección: Gráfica, Creatividad y Diseño

Editor: Gerardo Jaramillo

Primera edición: 2008

© D.R. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de este libro por cualquier medio, incluido el electrónico, sin la autorización de los derechos patrimoniales.

Índice

Presentación	7
Introducción.....	9
Análisis comparado sobre experiencias de descentralización y gestión educativa municipal <i>Graciela Messina</i>	15
Descentralización educativa. Tipología y estudios de caso <i>Víctor Alejandro Espinoza Valle</i>	107
La administración de los servicios educativos y el entorno político en el Distrito Federal después de la federalización de 1992 <i>Alberto Arnaut</i>	145
Análisis económico de la descentralización educativa en México. La situación del Distrito Federal <i>David Márquez Ayala</i>	153
Una propuesta de reforma educativa para el Distrito Federal <i>Gilberto Guevara Niebla</i>	217
La descentralización educativa en el D.F. Sugerencias para una propuesta de modelo de descentralización <i>Beatriz Calvo Pontón</i>	227

Presentación

Aunque el Distrito Federal es la única entidad federativa mexicana que después de más de quince años no ha visto consumada la transferencia de los servicios de educación básica y normal por diversas razones expuestas en la obra, el Gobierno ha manifestado su compromiso de contribuir a la formación de ciudadanos libres y activos para alcanzar un nuevo desarrollo con sustentabilidad.

Con este libro el Gobierno del Distrito Federal busca aportar elementos adicionales al debate sobre uno de los aspectos fundamentales de la vida nacional: el federalismo educativo. Tal fenómeno es revisado en esta obra de manera retrospectiva, a partir de 1992, sin dejar de apuntar perspectivas sobre los cambios que deben experimentarse para garantizar una educación de calidad con equidad para todos los niños, jóvenes y adultos de nuestro país. A pesar de lo realizado, nos encontramos lejos de esa meta; las evidencias son claras, lo reconocen múltiples actores sociales y muchos funcionarios educativos.

Este producto editorial presenta una apreciación sobre los resultados de la “descentralización” educativa, elaborada por académicos de indiscutible seriedad profesional y reconocida experiencia en los temas abordados por cada uno de ellos. Aspira a que su contenido sea revisado cuidadosamente para promover la participación de los lectores y disparar un proceso de diálogo informado, y si se requiere de debate, que lo ratifique, complemente o refute, de manera que permita la construcción de propuestas que hagan posible la mejora educativa.

La realización de la obra fue posible gracias al empeño de la Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal (SEDF) por construir un marco general de actuación que le permita avanzar hacia la reforma educativa en la ciudad de México que abarque desde la atención a la infancia hasta la educación superior, y haga de la educación un derecho para todos.

Impulsar una reforma general de la educación es una tarea de la mayor urgencia para el Gobierno del Distrito Federal. Por ello, continuará aportando su mayor esfuerzo para lograr que esta megalópolis, con sus enormes capacidades humanas, se convierta en una ciudad educadora, del aprendizaje y del conocimiento.

Dr. Axel Didriksson
*Secretario de Educación
del Distrito Federal*

Introducción

Hace poco más de quince años con la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB),¹ el sistema educativo de nuestro país emprendió el proceso de federalización educativa.

Son diversos los estudios e investigaciones que dan cuenta del estado que actualmente guarda la educación básica y normal en el país. A pesar de los esfuerzos realizados, las debilidades del sistema educativo nacional, con matices y variantes, expresa las contradicciones del modelo de funcionamiento económico y social. Hoy en día las escuelas no sólo deben competir con otras agencias cuyos modos de transmisión son más rápidos y estimulantes que los del aula, sino que operan en contextos locales desiguales y deben hacerlo también en el marco de una cultura mediática visual y global que día a día las cuestionan. La naturaleza de los cambios que se necesitan es tan compleja que se requiere un nuevo paradigma.

El Gobierno del Distrito Federal ha planteado su interés por hacerse cargo de los servicios de educación básica y normal, hoy bajo la responsabilidad del Gobierno Federal. Son diversos y de distinta índole los obstáculos que hasta hoy han impedido que dicha transferencia se lleve a cabo. Salir del laberinto, exige reconocer la brecha entre lo deseable y lo posible, entre las promesas de la federalización educativa y los efectos que ha tenido en los sistemas educativos nacional y estatales implicados en ella, pues sólo así será posible construir y operar una estrategia viable de transferencia que, ante todo, tenga como núcleo el mejoramiento de la educación básica y normal en el D.F.

El presente documento se inscribe en este propósito; incorpora seis ensayos que fueron preparados por reconocidos especialistas a petición expresa de la Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal (SEDF). Son producto de un proceso colaborativo de análisis, diálogo y retroalimentación entre sus autores y servidores públicos de dicha dependencia. La participación y colaboración de Gilberto Guevara Niebla y Manuel Ulloa ha sido fundamental para lograr el propósito de reflexionar y debatir estos temas neurálgicos para la educación en la ciudad de México.

Los ensayos van de lo general a lo particular, y se incluyen análisis en profundidad de temas específicos como el financiamiento y la situación político sindical en el D.F. Además de la riqueza de sus contenidos, los documentos incorporan una bibliografía extensa.

El primer ensayo elaborado por Graciela Messina **Análisis comparado sobre experiencias de descentralización y gestión educativa municipal**, presenta un estado del arte acerca del debate

¹ Dicho acuerdo estableció tres líneas de estrategia: i) la reorganización del sistema educativo, ii) la reformulación de contenidos y materiales educativos, y iii) la revaloración social de la función magisterial.

sobre la descentralización educativa, que permite contar con un marco de referencia para desarrollar un estudio comparado sobre experiencias de descentralización en países desarrollados y de América Latina. Dicho estado del arte permite reflexionar acerca de qué hacer en el Distrito Federal en torno a la descentralización.

El estado del arte transita tanto por la descentralización como por las reformas, colocando la mirada en diferentes áreas del campo educativo, desde los cambios curriculares, pasando por el financiamiento, hasta la formación de los educadores y los aprendizajes.

La descentralización lleva a una visión de conjunto de los sistemas educativos y a la importancia de que éste sea nuestro horizonte. De acuerdo con Casanova (2007): “lo que aparece como tarea impostergable es la reconstrucción del tejido organizativo, hoy desmantelado, y la instalación de horizontes institucionales, hoy ciertamente espurios, capaces de romper los mecanismos que refuerzan sistémicamente la discriminación educativa. Siendo así, la descentralización puede constituir un medio de la reforma para impulsar resortes administrativos y políticos que estimulen nuevas capacidades de gestión de las escuelas, que permitan superar ese vaciamiento en que se encuentran las escuelas. Es desde esta perspectiva que valoramos la necesidad de emprender la reconstrucción de los sistemas nacionales de educación”.

El estudio permite pensar que los nuevos significados de la descentralización no implican mecánicamente seguir “bajando” la descentralización hacia la escuela, radicalizando la autonomía escolar, sino buscar los nexos entre todos los niveles del sistema educativo, en un juego donde lo local se una con lo nacional, lo intercultural con una identidad nacional tan múltiple como integrada. La autora del ensayo asume que lo que importa y hace la diferencia es el enfoque que orienta la descentralización, el grado en que se busca el diálogo entre el centro y lo local, y se aspira a promover la autonomía de los sujetos y los colectivos, atribuyendo al financiamiento un papel clave en los procesos centralizadores.

Por su parte, Víctor Alejandro Espinoza Valle, en el texto **Descentralización educativa. Tipología y estudios de caso**, revisa once casos de procesos de transferencia educativa estatal y proporciona una muestra representativa del trayecto y consecuencias del traspaso de activos educativos en nuestro país. Muestra inequívocamente que más que una descentralización de los sistemas educativos de la Federación a los estados, lo que tuvo lugar fue una “federalización”, donde las funciones sustantivas continuaron reservadas al gobierno federal y sólo se traspasaron estructuras administrativas y activos materiales. Los casos revisados identifican tres de ellos cuyos procesos fueron instrumentados bajo gobiernos de alternancia (Baja California, Chihuahua y Guanajuato). En los dos primeros la federalización se dio en medio de fuertes conflictos políticos entre las secciones sindicales institucionales y el gobierno del estado, sin embargo en Guanajuato el proceso no registró mayores problemas. Pero además, en otras dos entidades incluidas, la transferencia también dio lugar a fuertes conflictos con el sindicato, se trata de Oaxaca y Tlaxcala, que a diferencia de las anteriores donde había ejecutivos de origen panista, el enfrentamiento se manifestó entre los gobiernos estatales y las secciones sindicales disidentes. Una de las conclusiones a las que arriba el autor es que la conflictividad no sólo obedeció a los orígenes partidistas de los gobiernos estatales, sino también al tipo de sindicalismo y liderazgos ejercidos.

Asimismo, en referencia a lo que correspondería a una fase posterior de la federalización: la integración de los subsistemas en el terreno educativo estatal, señala que antes de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, trece estados (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana

Roo, Tabasco, Tamaulipas y Distrito Federal), contaban con subsistemas de educación estatal prácticamente inexistentes o poco desarrollados, con predominio de instancias educativas federales y existía una sola sección sindical que agrupaba al personal federal. En ellas se instauró un fuerte predominio del sistema estatal desde la suscripción del ANMEB.

Un segundo grupo de estados lo constituyen otros trece: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, entidades que cuentan con más de una sección sindical y que agrupan a personal federal y estatal. Todas ellas con subsistemas de fuerte predominio del sistema federal, antes y después del ANMEB. Un tercer grupo lo constituyen las seis entidades restantes: Baja California, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz, en las cuales coexisten secciones sindicales federales y estatales, donde en cinco de ellas, antes y después del ANMEB, continúan dos sistemas educativos sin predominio de ninguno.

En el tercer ensayo *La administración de los servicios educativos y el entorno político en el Distrito Federal después de la federalización de 1992*, Alberto Arnaut, hace un recuento histórico sobre la administración educativa federal en el D.F., sus características y el proceso de transformación que ha sufrido a la fecha, así como las condiciones que guarda la recientemente creada Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal. Entre las conclusiones que aporta, destaca la que identifica algunos de los factores de orden político que han complicado el acuerdo para la transferencia de los servicios de educación básica y normal: "...i) en el Distrito Federal la representación sindical con la cual se tendría que acordar la transferencia incluye, además de la dirección nacional, a las tres secciones sindicales del D.F. y dos de ellas agrupan también a un segmento importante de personal que no sería transferido al gobierno capitalino); ii) en estas tres secciones existe una representación mucho más plural que en la mayoría de las secciones del resto del país y, además, desde 1989 una de esas secciones (la IX, que agrupa a los maestros de preescolar y primaria y especial) está bajo la dirección de un conglomerado de grupos de izquierda contrario al grupo dominante en la dirección nacional del sindicato), y iii) desde 1997 el Distrito Federal tiene un gobierno con una filiación partidista (PRD) distinta a la del gobierno nacional (primero del PRI y ahora del PAN)".

El *Análisis económico de la descentralización educativa en México. La situación del Distrito Federal* que presenta David Márquez Ayala, incluye una revisión muy completa sobre el gasto federal al considerar los datos de los ramos tradicionales y de otros fondos especiales. "El trasfondo principal de este trabajo es cómo potenciar las capacidades y recursos en un esfuerzo federalizado... por alcanzar metas cada vez más altas en la calidad técnica y humanista de la educación. Su objetivo central es diagnosticar la asignación de los recursos públicos federales a las entidades en lo general, para la educación en particular y para la educación básica, específicamente, decantando en este proceso la situación del Distrito Federal."

El texto, luego de revisar las bases jurídicas para el financiamiento federal y de realizar un análisis exhaustivo, revela que "...del total de transferencias de recursos a las entidades (8,31% del PIB en 2006), 3,60% de dicho PIB corresponde a las tradicionales Participaciones; 4,07% son recursos que ya ejercía el gobierno federal en las entidades pero fueron traspasadas administrativamente a éstas con la descentralización; y sólo 0,64% del PIB serían nuevos recursos transferidos para actividades no existentes con anterioridad." Asimismo que, a diferencia de los estados, en el Distrito Federal éstas descendieron, concluyendo que "...directa o indirectamente la descentralización educativa ha sido financiada a costa del Distrito Federal. Entre 1992 y 2006 los incrementos anuales de los recursos federales transferidos a los estados para educación básica (FAEB) y para la educación

tecnológica y de adultos (FAETA) sumaron a precios corrientes 183 mil 768 millones de pesos, mientras que al D.F. en dicho lapso se le disminuyeron las Participaciones por un monto estimado de 196 mil 430 millones. Consecuentemente, las afectaciones presupuestales al D.F. por la vía de las Participaciones financiaron sobradamente (106.9%) el aumento de recursos a la educación descentralizada y este financiamiento es creciente.”

El autor también señala que el gasto federal en educación básica en el Distrito Federal ha sido decreciente en términos relativos y reales de 1998 al 2006: en relación al PIB, de 0.26% a 0.23 %; al Gasto Federal Total, de 1.22 a 0.93; al Gasto Federal Transferido a las Entidades, de 3.89 a 2.77; al Gasto Educativo Federal, de 6.45 a 5.30, y al Gasto Federal en Educación Básica, 10.03 a 8.33. El ensayo concluye señalando que es crucial superar la etapa de la descentralización educativa inconclusa y pasar a una fase de efectiva federalización educativa.

Una propuesta de reforma educativa para el Distrito Federal, es el título del ensayo elaborado por Gilberto Guevara Niebla, en el que presenta el “...ideal educativo al que debe aspirar el Distrito Federal.” Sustentado en principios que provienen de la Constitución mexicana (artículo 3) y de la Ley General de Educación, propone “...una teoría y una práctica innovadoras, que se oponen a toda forma de dominación, privación de derechos, explotación económica y despotismo”, por lo que identifica los principios de política educativa y pedagógicos, así como los lineamientos de organización y operación que podrían orientar hacia una reforma educativa como él propone.

Luego de definir a la descentralización educativa como una política pública amplia, de largo plazo, que forma parte de las reformas estructurales de los países y de la reestructuración de los ámbitos estatales, regionales y locales, Beatriz Calvo Pontón en **La descentralización educativa en el D.F. Sugerencias para una propuesta de modelo de descentralización**, sin dejar de sostener que la descentralización no se agota con la transferencia de los recursos federales, la infraestructura y el personal docente a los gobiernos estatales, sino que debe llegar a las escuelas, propone un modelo de descentralización de la educación básica del Distrito Federal centrándose en la dimensión regional y local (gobierno y Secretaría de Educación del D.F., delegaciones políticas, supervisiones escolares, escuelas y comunidad educativa) priorizando el aspecto educativo.

A lo largo del texto la especialista hace referencia a algunas incongruencias y contradicciones sucedidas a partir de la “descentralización” del Sistema Educativo Mexicano iniciada en 1992; la falta de condiciones jurídicas del sistema educativo del D.F.; la discrecionalidad y la falta de transparencia en el otorgamiento a los estados de recursos federales adicionales para hacer frente a los compromisos asumidos; la subordinación al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, así como la injerencia de los partidos políticos. Asimismo, aborda algunos objetivos de la descentralización educativa, entendida como proceso gradual y de largo plazo, que requiere de amplios esfuerzos conjuntos y permanentes de los niveles central, estatal, regional y local, y como estrategia para que los gobiernos y autoridades educativas estatales y regionales se acerquen a las comunidades y a las escuelas. También trata sobre la autonomía, como el ejercicio profesional y responsable en los ámbitos de la gestión de los recursos financieros, administrativos y pedagógicos, y algunas directrices en la construcción de modelos alternativos de descentralización.

José Ángel Pescador Osuna
Susana Justo Garza

LISTADO DE SIGLAS

ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
COMIE	Consejo Mexicano de Investigación Educativa
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CREFAL	Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe
DOF	Diario Oficial de la Federación
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INIDE	Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (Universidad Iberoamericana)
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGE	Ley General de Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCE	Observatorio Ciudadano de la Educación (México)
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PAN	Partido Acción Nacional
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
UDLAP	Universidad de las Américas, Puebla
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Análisis comparado sobre experiencias de descentralización y gestión educativa municipal

*Graciela Messina**

INTRODUCCIÓN

Después de veinte años de sucesivos procesos de diseño, puesta en marcha y algunas evaluaciones, la descentralización educativa sigue siendo en América Latina un campo donde se depositan tanto esperanzas de cambio como fundadas dudas acerca de su validez. Chile fue sin duda el país donde se iniciaron los procesos descentralizadores tal como se configuraron y conocieron en la región en las dos últimas décadas: un tipo de reestructuración del aparato del Estado signado por el proyecto neoliberal, que luego se generalizó en la región. Esta descentralización “neoliberal” se inició en el Chile de la dictadura, pero luego fue adoptada por otros países de América Latina, en los cuales imperaba una democracia formal. España, a su vez, fue un referente tanto para las reformas de la región como para la descentralización. Argentina fue uno de los casos que adoptó el modelo español. Posteriormente, la experiencia descentralizadora de América Latina se constituyó como un lugar a observar para algunos países asiáticos o africanos (Winkler, 1997).¹ La descentralización, al igual que las reformas educativas, fue circulando y redefiniéndose de un país a otro.

México comenzó a descentralizar o federalizar el sistema educativo a partir de la promulgación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en 1992. Sin embargo, el Distrito Federal se diferencia del resto de los estados por ser la única entidad federativa donde los servicios educativos continúan siendo federales. En este marco, el Gobierno del D.F. ha creado servicios educativos propios, de nivel medio y superior, tales como la Universidad de la Ciudad de México y algunas escuelas preparatorias, ofrece beneficios gratuitos a los centros educativos y a los estudiantes: libros, alimentación escolar, uniformes, mejoras de infraestructura. De este modo, no sólo coexisten en el D.F. los servicios educativos federales con algunos servicios propios de la entidad, sino que desde el gobierno se ha buscado generar gradualmente una opción educativa para todo su territorio. Con esta finalidad se han seguido dos lógicas diferentes: se han hecho propuestas “desde el centro” a los espacios locales o se han recuperado demandas de algunas de sus delegaciones para construir programas comunes a todo el Distrito Federal.

Para el gobierno de esta entidad federativa, la educación implica enormes desafíos, sea descentralizada o no, porque se inscribe en un espacio territorial donde habita una población muy

* Consultora de la UNESCO.

¹ Winkler (1997) da cuenta de que las delegaciones africanas y asiáticas viajan a América Central cada vez con más frecuencia para observar las escuelas rurales comunales de El Salvador y los centros autónomos de Nicaragua; asimismo viajan a Colombia y Guatemala para observar las escuelas del proyecto Escuela Nueva, a Chile para revisar los sistemas de devolución de información a los padres acerca del desempeño de sus hijos y a Brasil para ver las redes educativas descentralizadas.

numerosa y se hacen presentes grandes desigualdades sociales. En este sentido, está pendiente en el D.F. la creación de un sistema educativo propio y participativo en gran escala, como parte de un proyecto cultural y político para una megalópolis.

Por su parte, el gobierno federal ha constituido una entidad denominada la Administración Federal de Servicios Educativos para el Distrito Federal, la cual está a cargo de los servicios educativos de la educación básica y otras modalidades especiales² del D.F.

Ante la posible transferencia de los servicios educativos desde la federación, definida desde ese nivel, y considerando la masa crítica de sujetos y patrimonios involucrados, se justifica contar con un cuerpo teórico que permita mirar la situación con mayor perspectiva. La gran tarea para el Gobierno del D.F. es conciliar la autonomía escolar con el resguardo de un sistema educativo “unificado”, en términos de igualdad y calidad de la educación y simultáneamente flexible, múltiple y capaz de responder a la diversidad cultural y social.

En este marco, se ha realizado este estudio comparado acerca de la descentralización educativa, que incluye un relato de la experiencia de algunos países de la región y de países desarrollados que se han constituido como referentes a nivel internacional. El estudio se inscribe en el convenio de cooperación de la Oficina de UNESCO en México con el Gobierno del Distrito Federal, orientado a brindar acompañamiento, asesoría y seguimiento a los programas de fortalecimiento y cooperación institucional, así como a la formulación del Proyecto de la Ciudad Educadora y del Conocimiento. Con este documento se espera contribuir a la definición de políticas públicas en materia de descentralización educativa en el ámbito del Distrito Federal, que sean parte de un proyecto inclusivo y abierto a nuevas maneras de pensar y hacer educación.

El informe que se inicia, pensado para contribuir a este debate, ha adoptado la siguiente estructura: a) una primera parte que da cuenta del estado del arte acerca de las concepciones sobre descentralización educativa, concentrada en autores latinoamericanos con base en la revisión de ensayos y artículos; b) una segunda parte donde se comparan algunos casos de descentralización en América Latina y otros continentes, y se detectan tendencias comunes, diferencias y posibilidades, sobre la base de revisión documental; c) una última parte donde se presentan lecciones y recomendaciones para el Gobierno del D.F.

No está de más comenzar este texto recordando que ante la complejidad de las situaciones por las cuales atraviesa la educación a nivel mundial, desde el aparato del Estado se ha intentado hacer de la descentralización una llave para la resolución de sus problemas estructurales. El mito de la descentralización como equivalente a “buena educación” se ha consolidado en América Latina. La sistematización de la experiencia de los países que han sido definidos como “ejemplares”, por sus resultados de aprendizaje, tal el caso de Finlandia, así como las reflexiones de numerosos especialistas del campo de la educación, apuntan a dos consideraciones centrales que muestran los riesgos de esta posición: a) la descentralización no es por sí misma “el secreto” (Andere, 2005), sino que se requieren transformaciones integrales que justamente den repuesta a la complejidad y a las múltiples dimensiones y sujetos inscritos en el campo de la educación; b) la descentralización no es una condición necesaria para la consecución de la calidad de la educación (Castro, 1993), sino que es fundamental encarar el diseño curricular colaborativo tanto como la formación permanente de los docentes, la mejora de las condiciones del trabajo docente, y otras medidas

² Educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, especial, para indígenas, adultos, escuelas normales y centros de actualización del magisterio.

orientadas a promover la autonomía institucional, el aprendizaje permanente y la capacidad crítica de los sujetos, en el marco de una reforma orientada hacia la participación y la igualdad.

En este plano es necesario recordar que la descentralización ha estado sujeta a marchas y contramarchas y a sucesivas “correcciones” para resolver efectos perversos; en el mismo sentido, la descentralización ha dado lugar al surgimiento de nuevos centros de poder y de decisiones, tanto a nivel regional como local, así como se ha limitado en muchos casos a la descentralización administrativa sin alcanzar la descentralización pedagógica, ni contribuir a la igualdad de oportunidades. Si bien la descentralización ha implicado una mayor presencia de los actores locales, el punto es que en gran parte de los países de América Latina este proceso ha consistido en delegar tareas desde el centro sin interesarse en fortalecer la autonomía y la capacidad de respuesta de estos sujetos.

En consecuencia, es necesario concentrar el diálogo en torno a cómo lograr la autonomía institucional y pedagógica de las escuelas, y su articulación con la comunidad, sin perder la trama de un sistema educativo unitario y emancipador “para todos”, en un territorio tan densamente poblado como complejo, el D.F., que a su vez es parte de un país intercultural y fragmentado por la desigualdad.

Frente a instituciones que han aceptado como propia una suerte de imperativo categórico de “descentralizar”, este documento es una propuesta a detenerse y preguntarse por el sentido de la descentralización. El estudio comparado permitirá viajar en tiempo y espacio, mientras el estado del arte hará posible escuchar las diferentes posiciones acerca del tema. Por su parte, el tiempo transcurrido desde los ochenta da la posibilidad de mirar la descentralización como una experiencia de más larga duración, que se ha ido desarrollando y densificando.

Finalmente, considerando que este documento está estrechamente ligado a la toma de decisiones y a la práctica, resulta necesario preguntarse por la manera en que el Gobierno del Distrito Federal puede abordar la descentralización: como un debate entre expertos o como una cuestión de política pública donde se construye desde y para un colectivo. “Reformar, cambiar, innovar, puede ser una ocasión de batalla tecnocrática entre expertos, confrontación ideológica entre intelectuales o un acto de pedagogía pública, es decir, un debate sobre lo sustantivo concretado con la gramática de lo plural” (Frigerio, 2000: 6).

ESTADO DEL ARTE ACERCA DEL DEBATE SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Acerca de sus propósitos

En este estado del arte se presentan algunas reflexiones que dan cuenta de grandes tensiones en torno de la descentralización. El punto de partida del estado del arte es que ha buscado salir de un enfoque binario que se orienta por preguntas al estilo: “sirve o no sirve la descentralización” o “qué es descentralización y qué no es descentralización”. Al contrario, un aspecto central en el estado del arte es la tensión —y consecuentemente las coexistencias, convergencias y divergencias— entre un movimiento por la descentralización y otro por el centralismo y/o la recentralización, así como la coexistencia de políticas neoliberales, neoconservadoras y humanistas.

Como todos los temas que aparecen tensionados por posiciones opuestas, la descentralización ha generado muchas expectativas, en gran parte incumplidas. En este marco, resulta necesario

analizar el discurso acerca de la descentralización, observando tanto su transformación como los cambios en la práctica descentralizadora desde los ochenta hasta la fecha.

Con este estado del arte se espera contribuir a la constitución de un cuerpo teórico acerca de la descentralización, que permita orientar prácticas específicas en el Distrito Federal. Al revisar la literatura sobre el tema no sólo queda a la vista la gran cantidad de producción, sino el predominio de los ensayos sobre los estudios o evaluaciones.

Finalmente, resulta contundente que en América Latina a pesar de los veinte años que han pasado desde los primeros experimentos descentralizadores, las críticas de los investigadores y las evidencias acerca de las consecuencias inequitativas de la descentralización, ésta sigue en pie. En este marco, el valor de este estado del arte está estrechamente vinculado con el intento de unir la definición y puesta en marcha de las políticas descentralizadoras con la reflexión y la investigación acerca de ellas.

La estructura y el proceso

Los estados del arte se orientan por una aspiración a la totalidad y al mismo tiempo ésta se hace “imposible”, ya que la exhaustividad se convierte en una trampa para el autor de un estado del arte, porque no sólo es difícil garantizar que “todos los textos” han sido incluidos, sino que se corre el riesgo de perderse en un mar de información. Al realizar este estado del arte, se fue consciente de esta situación y se decidió acotar el universo analizado. Además, en el caso específico del tema “descentralización” existe una gran producción teórica, que hace aún más compleja la tarea. En consecuencia, se realizó un estado del arte sobre la base de la revisión de unos 120 textos donde el tema principal es:

- descentralización educativa; este campo fue el mayoritario;
- reforma, gestión o financiamiento, mientras la descentralización ingresaba como tema asociado; este campo temático fue secundario.

La selección de los textos de ambos campos se fundamentó en la combinación de varios criterios:

- a) ser obra de autores o de organizaciones reconocidos en el campo de la descentralización y/o de las reformas, tanto en el ámbito de América Latina como mundial;
- b) se privilegió que los textos dieran cuenta de perspectivas diferentes acerca de la descentralización y las reformas, en términos de contribuir a la crítica o a la legitimación;
- c) en relación con el tema de descentralización: i) ser textos que condensan otras referencias o que formaron parte de publicaciones monográficas sobre la descentralización por parte de organismos reconocidos, como la OEI o el COMIE; ii) se dio preferencia a los textos de autores latinoamericanos, aun cuando se incluyeron a autores de otros continentes; esta opción se determinó por varias razones: en primer lugar, existe un patrimonio teórico no sólo extenso sino además documentado, crítico y altamente elaborado, que distingue a la región; a modo de hipótesis, se considera que la producción más significativa sobre el tema en el plano mundial ha surgido desde o en referencia a América Latina. Los autores externos a la región, tal el caso de Apple, Ball, Popkewitz, Cailloids, entre otros, a diferencia de los latinoamericanos, analizan en mayor grado las reformas educativas en su conjunto

(reformas curriculares y reformas en la formación docente), así como las micropolíticas asociadas con la escuela, antes que la descentralización. En segundo lugar, en la mayoría de los textos latinoamericanos está presente la intención de defender la educación pública de las consecuencias privatizadoras e inequitativas de la descentralización; en tercer lugar, porque México sigue estando más cerca de América Latina que de los países desarrollados, aun más, América Latina es su nicho cultural y su memoria histórica; en cuarto lugar, se considera que los contextos sociales, económicos y políticos y otras dimensiones educativas que se entrelazan con descentralización en los países desarrollados, tal el caso de Finlandia, son tan alejados de la realidad del D.F., que sería una opción descontextualizada pensar en “aplicar” en este ámbito una práctica que ha sido socialmente validada en esos países; finalmente, una razón de orden práctico: los textos de autores no latinoamericanos son de más difícil acceso.

El último punto a aclarar es la naturaleza de los textos que se justifica incluir en un estado del arte referido al debate sobre la descentralización educativa. La respuesta más inmediata u obvia es que se deben relevar textos “teóricos” que discuten el tema; sin embargo concentrarse en éstos conllevaba el riesgo de separar teoría y práctica de la descentralización, así como sancionar una diferencia entre ensayos teóricos *versus* estudios acerca del desarrollo de la descentralización. Esta distinción pareció engañosa, ya que los ensayos siempre están referidos en algún grado a experiencias de países o regiones, mientras los estudios no presentan “datos en sí” sino interpretaciones acerca de situaciones y contextos particulares; en consecuencia, un estudio de caso puede aportar elementos teóricos y un ensayo referirse a un caso o casos particulares. En este marco, se decidió recurrir a los mismos textos para elaborar tanto el estado del arte como el estudio comparado, pero haciendo las lecturas desde dos propósitos diferentes.³

Finalmente, con fines analíticos se seleccionaron algunos subcampos claves que estructuran el estado del arte, tales como el vínculo ya mencionado entre descentralización y centralismo; a éste se unen otros: descentralización y reformas educativas, descentralización y autonomía escolar, descentralización, calidad e igualdad, descentralización y participación. En el mismo sentido, se decidió no incluir en calidad de subcampos, algunos como: logros, dificultades, modelos de descentralización o qué funciones se descentralizaron y cuáles no; estos puntos serán abordados al interior de otros, sin asignarles la condición de organizadores temáticos.

Los principales subtemas que se analizarán en este estado del arte, discutidos una y otra vez en estos últimos veinte años, aluden a las siguientes tensiones básicas de la descentralización:

- Descentralización *versus* centralismo
- El marco: las reformas educativas
- El financiamiento de la descentralización: la asignación de recursos y los distintos niveles de gobierno
- Autonomía escolar, actores locales y participación
- Descentralización: de los educadores a los resultados de aprendizaje

La participación de los diferentes actores es un tema transversal, que se hace presente de maneras diferentes en los subtemas arriba reseñados, aun cuando en uno de ellos, “autonomía

³ Cfr. Bibliografía

escolar, actores locales y participación” se analice en particular la mayor visibilidad y participación de los actores locales. Por su parte, el papel del Estado, los organismos internacionales y la sociedad civil se analizan como parte de la primera tensión: la relación entre descentralización *versus* centralismo, aun cuando reaparecen en otros de los apartados.

Un punto a destacar es que en este informe se han sistematizado los puntos de vista de diferentes autores, estableciendo comparaciones entre ellos tanto como explicitando el punto de vista del equipo que produjo el texto.

La evolución del debate

El análisis acerca del debate sobre la descentralización educativa pone de manifiesto cambios en las aproximaciones al tema desde fines de los ochenta a la fecha. En los orígenes de la descentralización y durante los noventa, si bien coexistían posturas legitimadoras *versus* críticas, ambas se concentraban en torno al concepto mismo de descentralización, los tipos y modalidades, los ámbitos, los modelos, las ventajas y desventajas. De acuerdo con Senén González (1994) en los noventa fue creciendo la reflexión en torno de las distintas variantes de la descentralización. Sin duda una gran producción teórica durante los noventa, pero un tiempo corto para observar los procesos y asentar la reflexión, además de la presencia de posiciones encontradas. A partir del 2000, la descentralización se desdibuja o pierde centralidad como tema de interés en el campo educativo. Sin embargo, los ensayos y estudios elaborados desde el 2000 a la fecha tienen otra madurez, o dicho de otra manera, ya no están pensados principalmente en términos de criticar o legitimar la descentralización. Los autores además escriben a partir de haber observado procesos que se desenvuelven en un tiempo más largo.

Al mismo tiempo, algunas hipótesis formuladas en los noventa se han constituido como tesis durante los últimos años. En efecto, nadie discute ya si la descentralización en América Latina fue una desconcentración, sino que se cuenta con suficientes evidencias de que fue para la mayoría de los casos una desconcentración al interior del aparato del Estado. En los noventa se escucharon algunas voces que denunciaban al Banco Mundial como impulsor de la descentralización, en el marco del intento de incorporar en educación una lógica de mercado. En la actualidad, está mucho más probado que los bancos tuvieron un papel estratégico en la circulación de las propuestas acerca de una descentralización educativa de corte eficientista. El paso del tiempo ha sido fundamental para arribar a un cuerpo teórico mucho más elaborado, donde la crítica se acompaña de una capacidad mayor para comprender situaciones complejas.

Otro punto a considerar es que el estado del arte deja al descubierto el papel central de los organismos internacionales en el fomento de la descentralización, en particular los bancos, y específicamente el Banco Mundial. Asimismo, PREAL ha tenido un papel fundamental en relación con la circulación del tema; esta importancia se pone de manifiesto tanto en la presencia de un banco de información sobre la descentralización como en sus publicaciones periódicas. Además, tanto el Banco Mundial como PREAL cuentan con grupos de trabajo sobre el tema de la descentralización. La UNESCO ha ubicado la descentralización como parte de las reformas educativas, abordándola desde una perspectiva más híbrida, humanista y con una cierta diferenciación respecto al modelo neoliberal.⁴ Esta opción se hace presente tanto en sus documentos

⁶ La UNESCO/OREALC suscribió junto con CEPAL la propuesta de “transformación productiva con equidad”, donde la educación y el conocimiento eran la clave para ese proceso, pensados desde la teoría del capital humano;

institucionales (documentos base de reuniones, evaluaciones del PPE, otros) como en el contenido de su biblioteca digital y publicaciones. Mientras el Banco Mundial sustenta la teoría del capital humano, la UNESCO suscribe en mayor grado y con una perspectiva donde coexisten diferentes enfoques, una posición humanista según la cual la educación está orientada al desarrollo de las capacidades de aprender a ser, hacer, conocer y vivir juntos tanto como la promoción de los derechos humanos, la paz y la justicia social.

Finalmente, en América Latina la descentralización ha sido definida como uno de los ejes de las reformas educativas desde los noventa. Además, los procesos educativos descentralizadores se han inscrito en una descentralización más general de los aparatos del Estado, respondiendo a una política de reducción del gasto público y de la estructura burocrática, orientada por la idea de liberar al Estado de algunas funciones, para hacerlo más ligero y más eficiente. Esta doble inscripción de la descentralización educativa, en las reformas por un lado y en la descentralización administrativa más general del Estado, por otro, hace que se presente como un proceso complejo, asociado con otros aspectos igualmente importantes del campo de la educación. Asimismo, esta doble inscripción de los procesos educativos descentralizadores, que implica también una alta visibilidad social y educativa tanto en la práctica como en el discurso, ha dado lugar a que se los perciba como “naturales” e inevitables, situación que lleva a interpretaciones parciales o totalmente ilusorias acerca de que el único camino y el más efectivo es la descentralización.

Descentralización *versus* centralismo

De las expectativas a las preguntas acerca de la descentralización

El debate acerca de la descentralización da cuenta de una tendencia a percibirla como la panacea, como algo “naturalmente bueno” (Penalva, 2007), como una posibilidad ante la cual los gobiernos y los organismos internacionales han reaccionado con un exceso de entusiasmo. Razonamientos similares han tenido lugar con la llamada “globalización”, con los mismos fines: legitimar situaciones y presentarlas como inevitables. En este marco, es importante recordar que la descentralización es una cuestión política y no técnica, que no se limita a una transferencia de funciones, a una estrategia de gestión, sino que compromete al espacio público, compromete el sentido de lo público en educación.

De acuerdo con Frigerio (1997), la descentralización es un concepto “estelar”, una categoría que se ha promovido, llevando a percibir los procesos descentralizadores no sólo como inevitables sino también como fuente de beneficios. Consecuentemente, la categoría descentralización

asimismo, en el documento CEPAL/UNESCO “Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad” se explicitaron todos los principios neoliberales que orientaron las reformas de los noventa. Al mismo tiempo, las reuniones de evaluación del PPE de 1991 y 1996 (Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe) legitimaron la descentralización y la gestión como ejes de los procesos educativos, orientados por la promoción de la calidad; en esas mismas reuniones, se transita de la descentralización hacia la autonomía escolar y la participación de los actores locales; posteriormente, el discurso de la UNESCO/OREALC ha mantenido una cierta diferenciación con el Banco Mundial al promover en mayor grado la formación de los educadores, los aprendizajes y la educación inclusiva. Por su parte, la UNESCO a nivel mundial ha promovido una visión por la paz y los derechos humanos, especialmente en los primeros años de su fundación y posteriormente en el período en que fue Director General Federico Mayor. Aun así, autores como Beech sostienen que la UNESCO y el Banco Mundial se unifican en términos de la difusión de un modelo universal de educación. Consideramos válido este argumento.

necesita ser deconstruida o desmontada: “deconstruyendo las prácticas se observa, en algunos casos, que bajo la convocatoria a descentralizar se reconstruyen centros que acumulan poder: el evaluador, el de la formulación curricular y el de la vinculación con los organismos de crédito internacional” (Frigerio, 1997: 44). De allí que diferentes autores se propongan interrogar a la descentralización educativa (Calvo, 2003; Winkler, 1997; otros), haciendo preguntas centrales en torno de sus propósitos, sentido, estrategias, relaciones entre autonomía escolar y articulación del sistema educativo, apropiación desde el nivel local, diferencias entre el discurso y la práctica, los modelos adoptados de descentralización, yuxtaposiciones entre enfoques y modelos, primacía de la perspectiva neoliberal, impacto de la descentralización en la enseñanza y en el aprendizaje. En respuesta afirmamos que existe un currículo oculto o un “programa” de la descentralización. Una tarea de este estado del arte es ponerlo a la vista. Retomando una idea de Frigerio (2000) se aspira entre otros a mostrar cómo la descentralización concentró poder en el nivel central.

¿Qué es la descentralización?

Durante los últimos veinte años, se ha discutido una y otra vez qué se entiende por descentralización. En la actualidad se observa consenso entre los especialistas acerca de que la descentralización es una forma de transferencia de funciones y responsabilidades desde el centro a la periferia, en los campos de la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos. En la literatura disponible se destaca que no existe una forma única de “descentralización” sino diferentes descentralizaciones, realizadas en gran parte de los países en sucesivas etapas (UNESCO, 2005; Di Gropello, 1999; Di Gropello, 2004; otros).

Sin embargo, al detenernos a reflexionar acerca del concepto de “transferencia” con el cual se define a la descentralización, se puede afirmar que si bien se han desarrollado múltiples modalidades descentralizadoras, en todas ellas se busca transferir un modelo universal de educación. De acuerdo con Beech,⁵ organismos internacionales como la UNESCO, la OCDE y el Banco Mundial, aún cuando presentan diferencias entre sí, se unifican en términos de que “el objeto de la transferencia ya no es una tecnología social específica, sino un discurso global basado en un modelo universal de educación” (Beech, 2003: 17).⁶ Este discurso es global tanto porque se difunde por todo el mundo, como por presentar un modelo válido para todos los contextos. Igualmente, es abstracto porque está propuesto desde un lugar alejado de la práctica. En este discurso, que busca que la educación se ajuste al cambio permanente y a la “era de la información”, que propugna tanto la educación permanente como un modelo universal de docente, la descentralización de la toma de decisiones es una de sus estrategias principales, una garantía o condición de efectividad (Beech, 2003: 13-18). La transferencia se realiza hacia los niveles “inferiores” del sistema educativo —intermedios o locales— pero lo que se transfiere es un modelo universalizado a nivel mundial. Así como se hace abstracción de las diferencias entre países, tampoco los procesos descentralizadores han considerado las diferencias al interior de cada país; autores como Senén González (1994) destacan que frente a situaciones nacionales altamente heterogéneas (tales los casos de

⁵ Beech, Jason. Repensando la transferencia educativa: de la transferencia transnacional a los modelos universales de educación. Consultado en Internet en octubre del 2007.

⁶ Beech destaca que las transferencias anteriores, que denomina “transnacionales”, trasladaban una solución, tecnología o innovación de un país a otro, por ejemplo, llevaron la escuela primaria inglesa a los Estados Unidos o se importaron modelos occidentales de educación al Japón.

Brasil, Argentina, México, Colombia, Chile), se aplicó la descentralización como receta similar, sin considerar las diferencias de tamaño, capacidad de gestión y dominio tecnológico.

Al carácter universalista de la descentralización se une el hecho de que es parte de un programa más inclusivo y complejo. En efecto, diferentes autores coinciden en que en América Latina la descentralización no fue una estrategia aislada sino que tuvo lugar en el marco de las reformas educativas globales, de largo alcance y de la reforma general del aparato del estado (Senén González, 1994; Winkler, 1997, otros). También se observa consenso acerca de que descentralización, educación básica y expansión de la educación obligatoria estuvieron estrechamente unidas, ya que la descentralización afectó principalmente a la educación básica, incluyendo las modalidades definidas por los gobiernos como abiertas o especiales (educación de adultos, educación especial, educación indígena); en algunos países también incluyó la formación inicial de los educadores. Asimismo, en algunos países como Argentina, la descentralización se inició en la educación primaria y en una segunda etapa se continuó en la educación secundaria; en otros países, como México, el proceso comenzó simultáneamente en todos los ámbitos de la educación básica.

En el mismo sentido, se hace presente el consenso acerca de que descentralización incluye diferentes ámbitos o dimensiones, desde la administrativa hasta la pedagógica y la política. Además, la descentralización no se limita a una estrategia de gestión, ya que implica cambios en las estructuras, en las reglas de juego de los sistemas educativos y en las relaciones entre los sujetos que en ellos participan (Calvo, 2003: 283). En los países de América Latina la descentralización se ha concentrado en mayor grado en los aspectos administrativos y financieros que en los pedagógicos y políticos, mientras en los países desarrollados, se ha logrado una mayor articulación entre los distintos ámbitos, dándose especial importancia a la dimensión pedagógica, al papel de la escuela y al fortalecimiento de los sujetos locales.

Descentralización y contexto social y político

Diferentes autores coinciden que en América Latina la descentralización se ha iniciado en gran parte de los países en los ochenta, en estrecha relación con la crisis y las políticas de ajuste económico, que buscaban reducir el gasto; asimismo, los autores hacen presente que en Chile fue donde la descentralización se inició más tempranamente, en los setenta, en el marco de una dictadura militar y con una orientación donde se integraba un proyecto privatizador y el control político. Sin embargo, la descentralización se consolidó y generalizó en los noventa, tanto en términos de incluir a más niveles educativos y a territorios más amplios, en contextos políticos y sociales sumamente diferentes. Además los autores afirman que la descentralización en América Latina, a pesar del modelo universalista, adoptó en la práctica una estrategia de cambio “abierto”, determinada en mayor grado por intereses y fuerzas partidarias (tales como las presiones del ministerio de hacienda o del sindicato docente) antes que por el marco normativo (Senén González, 1994). En este marco, la descentralización fue apropiada por las unidades subnacionales de los países y por las escuelas de maneras imprevisibles desde el punto de vista del modelo inicial, aun cuando éste siempre determinó los límites del cambio y la apropiación local.

Finalmente, algunos autores destacan el hecho que en América Latina la descentralización se puso en marcha en países con alto conflicto social y político, en Colombia y El Salvador la guerrilla y la prolongada guerra civil y cese de libertades en la práctica, en Chile y Argentina la dictadura militar y la violación sin precedentes de los derechos humanos, en México el continuismo y arbitrariedad del partido gobernante, con su correlato de violencia institucionalizada. A esto se une

que la descentralización tuvo lugar en América Latina en países con una larga tradición centralista, independientemente de que fueran de régimen político federal o unitario, vinculada con el origen mismo de los sistemas educativos, que nacieron en el siglo XIX para lograr la consolidación de los estados nacionales y de una ciudadanía unificada.

Descentralización: ¿para qué?

Para los gobiernos y el Banco Mundial la descentralización es antes que nada una herramienta o una estrategia que, desde el punto de vista de la política fiscal, permite mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto en el sector educación, promoviendo mejores resultados de aprendizaje, ampliando la cobertura, aumentando la equidad, reduciendo costos o allegando más recursos de otras fuentes. De acuerdo con Calvo (2004), la descentralización también aspira a desburocratizar, fortalecer el carácter de la educación como servicio público y lograr la participación de las comunidades.

Cuando preguntamos para qué la descentralización, los autores apelan a que permite una mayor apertura a lo local y sus necesidades (Calvo, 2003), y en consecuencia contribuye a la transparencia y pertinencia de los sistemas educativos, así como a una mayor participación de las familias y las comunidades. Para Beech (2003) los que propugnan que la descentralización es efectiva porque permite adaptarse al cambio, también defienden la autonomía escolar, como principio fundamental para que las escuelas sean más flexibles y adaptables a los cambios y las condiciones locales.

Según Senén González (1994), el fomento de la descentralización proviene de diferentes fuentes o grupos de poder que compiten por el uso de los recursos del Estado; consecuentemente la descentralización puede surgir por una o más de las siguientes razones: a) para reducir el gasto fiscal, ya sea introduciendo criterios de mercado, mediante el financiamiento “por alumno”, o reorientando el gasto público hacia la periferia (provincias, estados, municipios); esta posición ha sido sostenida por los gobiernos y los organismos internacionales: b) para lograr un mayor control y autonomía del poder local; esta posición ha sido defendida por grupos locales de poder. Por supuesto, en la práctica coexisten y se entrelazan los grupos de poder, los motivos y los tipos de descentralización, dando lugar a procesos híbridos y complejos.

De acuerdo con Popkewitz (1994a:182), el gran argumento a favor de la descentralización “se basa en una postura democrática liberal que sostiene que quienes se encuentran en relación más directa con los problemas cotidianos de las instituciones deben tener la responsabilidad de aportar las soluciones”. El mismo Popkewitz (1994a) enfatiza que la contradicción presente en la descentralización es que busca crear estrategias locales de ejecución para directivas definidas desde el centro. Otros autores, ponen en duda que los padres y miembros de la comunidad sepan lo que es más adecuado para los escolares o que operen con criterios menos burocratizados (Rama y Navarro, 2004).

¿Desde dónde se descentraliza?

Una tensión clave que merece destacarse es que los procesos descentralizadores fueron pensados, sentidos como necesarios, diseñados y puestos en práctica desde el nivel central, o sea que fue el centro quien decidió descentralizar, de acuerdo con sus propósitos e intereses, mientras los niveles locales se limitaron a cumplir las tareas y a aplicar las propuestas elaboradas desde el centro. Igualmente, la rendición de cuentas se sigue haciendo desde el nivel local al central. Para algunos autores, “no puede haber descentralización sin un centro promotor de la iniciativa local y social” (Senén González, 1994: 20); consecuentemente, no se cuestiona la persistencia del centro

sino las características del centro (paternalista, débil o incapaz de adaptarse a nuevos papeles). Para otros, la cuestión es más radical, ya que se afirma que si bien toda estructura (en este caso el sistema educativo) tiene y tiende a un centro,⁷ es necesario alterar la denominada “lógica de centro”, que lo privilegia a costa de lo local y de las articulaciones entre lo local y lo central.

Las contradicciones presentes en este sentido en la descentralización son identificadas por Popkewitz (1994a:171), quien las define como fundamentales: “la descentralización es una estrategia directiva estatal, al tiempo que el supuesto del consenso social se relaciona con las reivindicaciones de una mayor normalización”. Consecuentemente, la descentralización se acompañó con pruebas nacionales, objetivos comunes fijos, transformación de los medios en fines, todas expresiones de la racionalidad instrumental (Popkewitz, 1994a). En el mismo sentido, la descentralización hecha desde un centro que controla la escena unilateralmente ha dado lugar en gran parte de los países de América Latina a que la transferencia se hiciera desde una burocracia central a burocracias periféricas (Senén González, 1994).

Ante este peso del centro, se afirmó en América Latina el punto de vista de que la descentralización es más democrática y “más exitosa”, si se origina en la comunidad y no desde el centro (Hevia, 1991); lo interesante es que casi 20 años después, en un estudio comparado sobre el tema referido a la provincia de Buenos Aires y el estado de San Pablo, Andrada (2003) recupera este argumento y sigue presentándolo como válido. Aún cuando coincidimos con este planteamiento, en la práctica la descentralización en América Latina —y también en algunos países desarrollados con larga tradición centralista como Francia— ha sido mayoritariamente definida desde el centro y no desde lo local.

Un punto a considerar, destacado por Senén González (1994) es que en este marco de descentralizaciones desde un centro, existe poca investigación acerca de los factores que condicionan la capacidad de las administraciones educativas para enfrentar los cambios que conlleva la descentralización. En particular, es necesario conocer el potencial de “capacidad administrativa” de los gobiernos locales, así como los actores que se hacen más presentes y/o activos a partir de la descentralización y los conflictos que se generan o que son contemporáneos.

Cuadro síntesis 1

Problematización del concepto de descentralización	
Qué es descentralización	Transferencia de funciones y atribuciones a la periferia (otro centro)
Qué es desconcentración	Transferencia hacia niveles “inferiores”
La descentralización oculta	El surgimiento de centros de poder: el evaluador, el de formulación curricular, el de vinculación con organismos de crédito internacional
Ámbitos de la descentralización	Política, pedagógica, administrativa, financiera
Estrategia de cambio abierta, lleva a	Apropiaciones imprevisibles de los niveles subnacionales
Descentralización para	Mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto Desburocratizar Lograr mayor apertura hacia lo local
La descentralización es más exitosa	Si se origina desde la comunidad
La descentralización es	Una estrategia directiva estatal

⁷ Tesis suscrita por Derrida, J, quien destaca que toda estructura tiene un centro, que organiza y al mismo tiempo pone límites al cambio. De allí la importancia de observar y desmontar, “deconstruir” la lógica de centro, para descentrarla y resignificarla.

Descentralización o descentralizaciones: enfoques y tipos de descentralización

Continuando con la idea de que no existe un enfoque único para abordar la descentralización, algunos autores (Andrada, 2003) diferencian entre la descentralización neoliberal y la descentralización participativa, aun cuando ambas hacen de la escuela el centro del discurso y apelan a la eficiencia y la participación. Mientras el enfoque neoliberal, orientado por los principios del libre mercado, promueve la competencia entre las escuelas, como un medio para incrementar la calidad, y adjudica a los padres la condición de “clientes”, que pueden contratar la escuela de su preferencia, el enfoque participativo aspira a promover la democratización del sistema educativo, la autonomía de las organizaciones locales, la pertinencia social de la toma de decisiones, currículos específicos y la profesionalidad de los docentes. La autonomía coexiste en este segundo enfoque con la conservación de responsabilidades por parte del gobierno central, que debe garantizar la educación pública. El enfoque neoliberal ha producido diversas formas de privatización de facto, incluso cuando puede conjeturarse que aún el enfoque participativo conlleva riesgos similares.

A partir de las diferencias en los procesos descentralizadores, varios de los especialistas las han formalizado construyendo modelos de descentralización, tales como los elaborados en los primeros años, que distinguían entre regionalización, municipalización y nuclearización. Otros autores hicieron posteriormente referencia a “desconcentración”, “delegación” y “devolución”. Varios de los especialistas (Di Gropello, 1999, Winkler, 1997, otros) definen en los mismos términos a estas tres opciones: mientras “desconcentración” es el traspaso de responsabilidades y ejecuciones a los niveles inferiores del aparato del Estado, proceso fácilmente reversible, “devolución” hace referencia al traspaso de la toma de decisiones estratégicas a instancias o niveles que están fuera de la estructura burocrática del gobierno central (estados, provincias, municipios) y “delegación” a una transferencia total del poder, a estructuras externas al aparato del Estado (las empresas, las familias, asociaciones comunitarias, organizaciones sociales intermedias) que culmina en la autonomía escolar.

En el marco del debate acerca del sentido de la descentralización y las modalidades múltiples y contradictorias que ha adoptado, existe acuerdo entre los especialistas acerca de que este proceso ha sido en realidad, para la mayoría de los países de América Latina, una “desconcentración” de facto o una “descentralización lineal” al interior del aparato del Estado (Falabella, 2007), que ha consistido en delegar la ejecución y conservar el diseño y la normatividad en el centro, así como los gobiernos locales tienen la responsabilidad de rendir cuentas al centro y no a la comunidad local. La desconcentración implicó en la práctica “ministerios sin escuelas”, tales los casos de Argentina, Chile, Colombia. Si bien la desconcentración fue predominante en la región, en algunos países se dieron formas de municipalización o de autonomía escolar de diferente alcance y profundidad (Chile, Brasil, Nicaragua, El Salvador, Guatemala), que dieron lugar a su vez, independientemente de la modalidad descentralizadora, a la privatización

Por oposición a las formas de descentralización lineal, los especialistas identifican el modelo de “delegación” o de “descentralización dispersa”, que se abre a delegar en otras instancias fuera del aparato estatal (Falabella, 2007); esta modalidad se concentra en su casi totalidad en países europeos, asiáticos y africanos, con predominio de los primeros. Finlandia sería un caso de descentralización dispersa, donde la escuela alcanza plena autonomía garantizando educación inclusiva y de calidad. También en América Latina se observan algunas pocas experiencias de descentralización dispersa. Nicaragua constituye un caso ejemplar, ya que durante los gobiernos conservadores, se delegaron las funciones totalmente en la escuela, dando lugar a una privatización de

facto de la educación primaria; en efecto, los padres de familia, comunidad y empresa se hicieron cargo de financiar el centro educativo, así como de elegir y pagar los salarios de los educadores. Las políticas de libre elección de las escuelas por parte de los padres así como las reglas de juego de competencia entre los centros educativos y otras medidas de impulso a la autonomía escolar, como la participación de las empresas en el financiamiento de la escuela y de los maestros, dieron lugar tanto a la presencia de nuevos actores como a la emergencia de modalidades de privatización en la escuela (Falabella, 2007).

En los países desarrollados, los especialistas identifican diferentes modalidades de descentralización, desde algunas donde predomina la municipalización con bastante autonomía escolar (Suecia), otras donde básicamente ha tenido lugar una regionalización o delegación de tipo regional (provincial, en los *lander* en el caso de Alemania), algunas formas mixtas y diversas de descentralización con centralismo o recentralización (Francia, Gran Bretaña), hasta llegar a modalidades de autonomía plena de la escuela (Finlandia) (Caillods, 2000, otros). El debate muestra una diferencia radical entre América Latina y los países desarrollados, ya que se presenta en éstos una mayor variabilidad en los procesos descentralizadores, por oposición al predominio de la desconcentración en nuestro continente.

Descentralización y centralismo

La descentralización se caracteriza por su doble discurso, ya que al descentralizar se mantuvieron áreas o funciones en el nivel central. En la mayoría de los países de América Latina el gobierno central (sea federal o unitario) controla todavía en forma total o parcial los nombramientos y salarios de los maestros, la definición del currículo común, la formación de los educadores, la producción y distribución de materiales educativos, las pruebas nacionales. El caso de México resulta ejemplar, ya que los especialistas dan cuenta de una corporación o “imbricación interburocrática” que se ha constituido entre el Estado y el sindicato docente (Ornelas, 2003), que ha conservado el control centralizado sobre la carrera magisterial, la contratación y pago de los docentes, la distribución de los recursos presupuestarios a los estados federados, la formulación del currículo nacional, los programas focalizados, la formación docente continua, la producción y distribución de los libros de textos gratuitos y únicos y las evaluaciones nacionales del rendimiento escolar.⁸ Si bien la contratación de docentes es realizada a nivel estatal, esta tarea es controlada por la filial del sindicato docente, que es uno en todo el país y opera como un macrocentro de poder. Igualmente, el pago de los docentes es realizado con recursos que provienen en parte de la federación y en parte del Estado, con lo cual se mantiene un control parcial desde el centro.

En los países desarrollados la situación es diferente, ya que la literatura da cuenta de grandes diferencias entre ellos en términos de qué se mantuvo centralizado (Caillods, 2000). En efecto, en algunos países tuvo lugar una descentralización casi total en la escuela y/o en el municipio, incluso de la contratación de los docentes, mientras el Estado sólo conserva la definición de la misión educativa y los padres pueden elegir las escuelas (Suecia, Finlandia); en otros países, coexisten el centralismo y la descentralización, ya que permanecen centralizados la formulación de la misión, el currículo, la contratación y pago a los docentes y la certificación mediante exámenes

⁸ Además el gobierno federal a través de la SEP se ha reservado la gestión directa de la educación básica y normal del Distrito Federal hasta la fecha.

nacionales, mientras la descentralización pedagógica ha llegado a la escuela (Francia). En otros países, las funciones pedagógicas y de gestión están delegadas en la escuela, así como la contratación de los docentes mientras los padres pueden elegir los establecimientos, pero el Estado ha recentralizado las funciones de evaluación (pruebas de rendimiento y exámenes nacionales de certificación) y formulación curricular y ha delegado tareas de financiamiento en el municipio (Gran Bretaña); finalmente en algunos de los países desarrollados también se observan modalidades donde todas las funciones han sido descentralizadas en las provincias y “nada” permanece a nivel central (Alemania). Esta diversidad de situaciones en términos de lo que se mantuvo centralizado, significa una diferencia radical con América Latina, donde predomina un patrón homogéneo de desconcentración con la conservación de funciones centralizadas.

Dos áreas son particularmente importantes para la toma de decisiones, porque determinan si un país es centralizado o descentralizado: a) qué nivel de gobierno fija los salarios, recluta, evalúa y promueve los maestros y, b) quién regula los flujos de recursos que se destinan a los gobiernos subnacionales (Winkler, 1997). En la medida que los padres tengan control sobre el manejo de los recursos que aportan a la escuela, se puede decir que la toma de decisiones educativas está descentralizada a nivel de la escuela (Winkler, 1997).

Recentralización

La referencia permanente a la descentralización también encubre los movimientos de recentralización que han tenido lugar en los países de América Latina, a través de las evaluaciones nacionales de los aprendizajes, la formación centralizada de los educadores, la definición de los propósitos y contenidos del currículo común, la rendición de cuentas, entre otros (Falabella, 2007; Casassus, 2000, Dussel, Tiramonti y Birgin, 1998, otros). También en los países desarrollados tuvieron lugar procesos de recentralización, especialmente en Gran Bretaña, donde se crearon mecanismos de control en relación con las evaluaciones de desempeño, el currículo, el sistema de inspección, los exámenes nacionales de certificación (Caillods, 2000).

Otro tema que mencionan los especialistas es que se transitó a nivel mundial desde la desconcentración hacia la puesta en marcha de mecanismos de recentralización y finalmente hacia la coexistencia de formas descentralizadas y centralizadas (Falabella, 2007). En el mismo sentido Falabella (2007) destaca que en el presente la descentralización puede estar orientada por políticas neoliberales o por mezclas de políticas, donde convergen el neoliberalismo, el neoconservadurismo y el humanismo.

Descentralización y federalismo

La relación entre descentralización y federalismo es un punto importante a analizar. De acuerdo con Ornelas (2003), la descentralización, conocida en México como “federalización”, para dar cuenta que se estaba devolviendo a los estados las funciones que les correspondían por ser parte de la federación, no fue un pacto federalista, sino una estrategia desde el centro. Este movimiento implicó la transferencia de responsabilidades administrativas y de recursos desde el centro a lo local, llegando sólo hasta los niveles estatales o provinciales. En este sentido, en los países federales de América Latina se observan grandes similitudes durante el proceso descentralizador, ya que se buscó la disminución del gasto (Argentina, México), implementándose una transferencia parcial que no llegó a la escuela. La descentralización produjo fragmentación en los sindicatos docentes

de Argentina, no así en México, donde el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE, fue parte del centro de poder que decidió la descentralización y definió sus límites para garantizar los derechos de sus afiliados.

Logros y limitaciones

Los logros y las promesas de la descentralización son destacados por varios autores; Calvo (2003) da cuenta de procesos de acercamiento a las necesidades locales, así como del diseño y puesta en marcha de acciones locales o regionales, tales como programas, nuevas formas de gestión, la promoción del trabajo colegiado de los docentes, el impulso a los proyectos escolares, nuevos liderazgos del personal directivo. Otros autores como Senén González (1994) valoran la emergencia de nuevas formas de gestión estadual o de servicios municipales de buena calidad, tanto como la puesta en marcha de espacios de negociación y concertación; todos ellos dan cuenta que “la descentralización no es sólo un proceso vertical de promoción de acciones, sino que tiene un fuerte componente horizontal de participación social” (Senén González, 1994); otros autores (Ibarrola y Bernal, 2003) también observan a partir de contextos locales específicos que se han constituido espacios de participación y han emergido nuevos y más actores locales en el marco de la descentralización, aún en la denominada “descentralización lineal”.

La descentralización es definida como un proceso complejo y rodeado de conflictos (Calvo, 2003), que ha generado desigualdades tanto en términos de la disponibilidad de recursos y de respuesta de los gobiernos locales como desigualdades pedagógicas y diferencias en la capacidad de negociación de los sindicatos. Asimismo para evitar la producción de estas desigualdades se necesita considerar las diferencias en la capacidad de gestión de los sistemas educativos locales (Senén González, 1994). Además, los autores detectan otro tipo de riesgos de la descentralización, asociados con la gestión y las políticas públicas, que transitan desde la competencia entre escuelas de sistemas diferentes (municipales *versus* estatales o federales) hasta las rupturas en la articulación entre los niveles centrales, intermedios y locales; según uno de los autores, incluso pueden llegar a que los estados nacionales pierdan el control sobre las políticas educativas, instrumento crítico para la democratización y la competencia económica (Senén González, 1994).

Cuadro síntesis 2

Tipología de la descentralización	
Descentralización neoliberal	Principios de libre mercado, competencia entre escuelas, los padres son clientes, privatización
Descentralización participativa	Democratización del sistema educativo, autonomía de las organizaciones sociales, profesionalidad de los docentes
Descentralización ha sido en América Latina predominantemente desconcentración de facto, bajo las modalidades de: desconcentración, devolución o delegación.	Descentralización en Europa, más diversidad de modelos: municipalización con autonomía escolar, regionalización, formas mixtas de descentralización y recentralización, autonomía escolar
Dos áreas determinan el grado de descentralización	Qué nivel de gobierno fija salarios y recluta maestros Quién regula flujos de recursos para gobiernos subnacionales Control de los padres sobre manejo de recursos= descentralización a nivel escuela
Logros	Nuevas formas de gestión local, proyectos escolares, colegiados docentes, participación local, concertación
Limitaciones	Conflictos escuela -centro, desigualdades financieras y pedagógicas, diferencias en capacidad de negociación de sindicatos
La evolución de la descentralización en América Latina	Desconcentración, recentralización, coexistencia de formas centralizadas y descentralizadas

El papel del Estado, los organismos internacionales y la sociedad civil

No sólo la descentralización dio más visibilidad social a los sujetos locales sino que creó nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil. Al respecto, Frigerio (1997: 44) declara: “¿es esta descentralización un acto político que construye políticas y espacios públicos o es un acto que viene a imponer por ley la forclusión del Estado (de la responsabilidad del Estado) en materia de educación?”⁹ El texto alude a un Estado que en América Latina al descentralizarse ha negado su condición de mediador y garante de la sociedad civil. A partir de este argumento de Frigerio se puede poner en cuestión la tesis de que la descentralización implica el retiro y debilitamiento del Estado en la región. Por el contrario, se afirma que en América Latina este Estado que descentraliza la educación

⁹ Forclusión: término lacaniano que Frigerio emplea para caracterizar el papel del Estado y hacer referencia a la negación u olvido de las funciones del Estado.

se ha fortalecido, al continuar concentrando la toma de decisiones, delegar funciones operativas y establecer alianzas con el sector privado.

En el mismo sentido, en América Latina la descentralización fue definida desde los gobiernos centrales y estos a su vez fueron voceros de los organismos internacionales, en particular del Banco Mundial. En este sentido, la política descentralizadora fue formulada en cada país desde un centro, que a su vez era reflejo o copia de una política internacional que buscaba la homogeneización de los sistemas educativos según un enfoque de mercado. Para Senén González (1994) los organismos internacionales como la UNESCO, la OEI y la OEA, incluyeron la descentralización educativa tanto en las agendas de sus reuniones, en sus programas de capacitación y en sus proyectos de investigación. De este modo, crearon un cuerpo teórico sobre el tema; las lecciones obtenidas fueron retomadas por los organismos de financiamiento e incorporadas en el “recetario” de proyectos educativos que se impulsaron en distintos lugares del planeta. De acuerdo con Winkler (1997),¹⁰ los ministerios de educación rara vez han sido la fuerza promotora de estas reformas descentralizadoras, porque la iniciativa provenía de los organismos internacionales, quienes se encargaron de formular las estrategias para implementarlas.

Siguiendo a Maglio (2000:1), para el Banco Mundial “descentralizar la educación significa aumentar la participación de los ciudadanos a nivel local y disminuir la acción del Estado en la administración y gestión públicas”. Un ejemplo de este tipo de descentralización según el mismo autor, es el caso de Minas Gerais, Brasil, donde se transfirió la autoridad administrativa a los consejos escolares (participan los padres, director, padres de familia y estudiantes de más de 16 años); otro ejemplo es el caso de México, donde a los padres en sector rural de escuelas de CONAFE de participación comunitaria y Telesecundaria se les ha conferido la autoridad para verificar la asistencia de los maestros a la escuela.

De acuerdo con los criterios del Banco Mundial, la participación de la comunidad en la escuela permite varios procesos: aumenta el apoyo financiero privado, mediante donaciones de los padres, empresas y otros particulares, y favorece que la familia se involucre con el aprendizaje del niño. En este marco, se asigna a los padres de familia varias funciones, en su mayoría de corte “instrumental”, como el mantenimiento de las instalaciones, y algunas más estratégicas como la elección del director de la escuela. La participación de los maestros incluye un amplio espectro de actividades: desde el manejo colectivo de la escuela hasta la colaboración “con” la comunidad para diversas actividades, entre ellas la organización de eventos y la recaudación de fondos. Los programas de vales escolares permiten a los padres decidir a qué escuelas enviar a sus hijos. De acuerdo con Maglio (2000), la descentralización así concebida por el Banco Mundial hace que el docente se transforme en un ejecutor, desaparece la estabilidad de los puestos de trabajo y tiene lugar la constitución de feudos que destruyen los espacios solidarios y limitan la acción del estado en materia educativa.

Por su parte, para Rodrigo (2006), el Banco Mundial es una de las agencias de financiamiento con mayor capacidad de influencia en América Latina tanto como en el mundo, cuyas políticas se han orientado principalmente hacia el incremento de los préstamos asignados para educación, la consolidación de la meta de la universalización de la educación primaria y en época reciente del primer ciclo de la educación secundaria, y el fomento del principio de que el gobierno central comparta responsabilidades con los gobiernos locales y el sector privado. El Banco Mundial

¹⁰ Winkler, Donald, (1997).

no sólo actúa en educación a nivel mundial sino que ha expandido su influencia a otros ámbitos del aparato del Estado, en los cuales también ha promovido la descentralización mediante una política de préstamos (Torres, 1997, citada por Rodrigo). El Banco responde a una orientación economicista que se rige por la relación costo-beneficio, mientras la aceptación de sus propuestas sin ponerlas en cuestión ha sido responsabilidad de los gobiernos centrales, lo que ha dado lugar a la homogenización de los cambios a nivel de toda la región de América Latina (Rodrigo, 2006).

Si a la presencia del Banco Mundial se añade la función de divulgación y afirmación de las políticas descentralizadoras desde el PREAL, se observa que los países fueron muy vulnerables a una campaña de legitimación de estas prácticas. Por su parte, la OEI y la UNESCO han cumplido funciones diferentes respecto a la descentralización. Mientras la OEI desde los noventa se dedicó a investigar críticamente esta temática, como parte de su interés por la gobernabilidad de los sistemas educativos, la UNESCO se interesó principalmente por la promoción de la autonomía y la participación en la escuela, antes que por la descentralización. En la década de los noventa la descentralización fue objeto de intenso debate al interior de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, con especial énfasis en el papel de los sujetos.¹¹ Igualmente, en la reunión de 1991 del comité intergubernamental del Proyecto Principal de Educación para América Latina y El Caribe, la UNESCO definió la gestión como el eje de los cambios educativos y la calidad y la equidad como principios rectores. Sin embargo, los intereses de la UNESCO se orientaron progresivamente hacia la formación para la ciudadanía, el aprendizaje permanente y la educación inclusiva, ubicando la descentralización como parte de una agenda más amplia de democratización.

Finalmente, es necesario preguntarse quiénes han sido proclives a la descentralización y quienes se han opuesto. Los grupos que han propiciado la descentralización incluyen desde el gobierno central, los organismos internacionales, el sector empresarial que ve crecer sus espacios de participación o los representantes de la educación privada, porque pueden contar con mayores subsidios. De acuerdo con varios autores (Senén González, 1994, otros) los sindicatos docentes se han opuesto a la descentralización por los riesgos de la fragmentación de su poder, igualmente se han enfrentado a ella; algunas burocracias de los gobiernos centrales, que temen perder su poder al no ejercer la gestión directa; algunas burocracias locales porque no están en condiciones o no quieren hacer frente a las nuevas demandas; los sectores políticos que suscriben posturas centralistas en nombre de la unidad nacional; finalmente algunos miembros del sector educativo privado, que “ven multiplicarse los centros de decisión que regulan su actividad” (Senén González, 1994: 23). El punto clave es qué ha sucedido con la sociedad civil, en qué medida la descentralización se ha transformado en una cuestión de política pública en el sentido de haber sido acordada con las organizaciones de la sociedad civil y con la ciudadanía no organizada, en particular con las familias de los estudiantes. Si bien se han presentado propuestas de participación ampliada, ésta se ha concentrado en los espacios locales, y restringido a formas instrumentales de participación, asociadas con el mejoramiento de la infraestructura de las escuelas o con una presencia formal de los padres en la escuela para tareas menores.

¹¹ Cfr. los ensayos sobre el tema publicados desde la UNESCO/OREALC, en particular los textos elaborados o compilados por Juan Casassus.

Cuadro síntesis 3

Papel del estado y los organismos internacionales	
El Estado nacional niega	Su papel de mediador y garante de la sociedad civil
El Estado nacional es	Débil o fuerte?
Banco Mundial	Fomenta descentralización en educación y en todo el aparato del Estado, política de préstamos
PREAL	Circula la información, grupo de trabajo en descentralización
OEI, UNESCO y OEA	Incorporan descentralización en agendas, reuniones, programas de capacitación, proyectos de investigación y publicaciones
UNESCO	En los noventa: gestión es eje de los cambios educativos; tránsito hacia la formación de la ciudadanía, aprendizaje permanente y educación inclusiva
Las burocracias centrales, las burocracias estatales o locales, los sindicatos	SE OPONEN a la descentralización
La descentralización	¿Es cuestión de política pública?

El marco: las reformas educativas

Desde finales de 1980 se puede observar —en toda América Latina— un proceso de reforma de los estados nacionales, impulsada por los organismos internacionales. Reformas que fueron promovidas en un contexto de reordenamiento mundial caracterizado por la incertidumbre y la crisis, donde la educación deja de concebirse como un espacio político, constructor de ciudadanía, para constituirse en una “variable dependiente” de la economía. Las reformas generales del aparato del estado incluyeron reformas educativas, orientadas por esta lógica economicista donde primaba la lógica costo-beneficio.

Las reformas educativas han sido caracterizadas como mecanismos de regulación y control social (Popkewitz, 1994 b), donde no sólo participa el estado sino se hacen presentes otras organizaciones de la sociedad civil, en particular los sindicatos docentes. Asimismo, las reformas han sido caracterizadas como procesos de “reterritorialización” (Dussel, Tiramonti y Birgin, 1998), ya que tuvieron lugar cambios en los espacios sociales y en los límites de los sistemas educativos, transformaciones no sólo en la distribución del conocimiento oficial y en las estructuras del currículo sino en las relaciones de poder, coexistencia de lo viejo y lo nuevo, constitución de territorios híbridos, propios de la postmodernidad, siguiendo a García Canclini (1990, citado por Dussel, Tiramonti y Birgin, 1998).

Las reformas educativas que se inician en América Latina en los ochenta y se consolidan en los noventa estuvieron orientadas por el modelo neoliberal; en este punto coinciden numerosos autores (Falabella, 2007; Delgado, 2000; Dussel, Tiramonti y Birgin, 1998; Ezpeleta, 2004, entre otros). El rasgo que caracterizó el momento histórico en el cual las reformas neoliberales tuvieron lugar

en los países de América Latina, lo constituyó la decisión de dejar atrás el Estado Social, también llamado “estado benefactor”, y su función de arbitrar en la distribución de los recursos y orientar el proceso económico, así como su reemplazo por un modelo en el que primó la lógica de mercado. El Estado neoliberal deja de cumplir con la función de inclusión social igualadora, aun cuando se apropie del discurso acerca de la promoción de la equidad y la calidad en el campo educativo. Con el fin del Estado Social, el centro de gravitación se desplaza desde la política a la economía y la lógica del mercado comienza a apoderarse del conjunto de los espacios de la sociedad.

Es central enfatizar que fue en este marco de las reformas educativas globales de corte neoliberal donde tuvo lugar la descentralización en América Latina; en este punto también coinciden gran parte de los autores (Falabella, 2007; Delgado, 2000; Ezpeleta, 2004; Calvo, 2003; otros). Para algunos, incluso la descentralización fue el eje de las reformas. “En este cambio, las políticas de la descentralización han ocupado un lugar privilegiado. Como en muchos países, la noción de autonomía escolar, el currículo básico que se localiza en las escuelas y la capacitación docente, han sido centrales a la retórica del cambio” (Dussel, Tiramonti y Birgin, 1998:133). También la descentralización es identificada como el lugar macropolítico donde las reformas han querido conjugar el cambio institucional con el pedagógico (Ezpeleta, 2004). En síntesis, la descentralización está estructurada y es simultáneamente estructurante de las reformas neoliberales, referidas a leyes de mercado, y organizadas según una lógica de centro.

Las reformas educativas de los noventa en América Latina, donde la descentralización es central, son simultáneamente reformas globales o sistémicas y reformas centradas en la escuela, “rompiendo con la tradición de las reformas, el propio ámbito institucional de la escuela pasa a ser entendido como la expresión por excelencia del sistema” (Ezpeleta, 2004: 409-410). Estas reformas que concentran sus propósitos en cambiar la escuela al mismo tiempo parecen no tocarla o tocarla levemente, ya que las escuelas siguen funcionando administrativamente en forma burocrática y con criterios anteriores a las reformas; en este sentido, los cambios pasan a depender de las iniciativas individuales de los docentes, directores o supervisores (Ezpeleta, 2004). La impermeabilidad de la escuela ante los cambios puede ser explicada en términos de “resistencia” cultural y política o en términos de una cierta capacidad de autonomía y resignificación. Para autores como Frigerio, las escuelas siempre alteran las pautas de la reforma, “las escuelas siempre significaron las propuestas de las macropolíticas (...) las instituciones y los actores pueden simultáneamente estar encariñados con las viejas formas y al mismo tiempo estar dispuestos a no decir no a la novedad (...) las escuelas reforman las reformas” (Frigerio, 2000: 1). La escasa capacidad de cambio de la escuela es efecto de reformas “desde el centro” o reformas de “arriba-abajo”, que olvidan que la escuela es tanto una organización pedagógica como un espacio laboral, sujeto a relaciones de poder (Ezpeleta, 2004). En consecuencia, en el marco de estas reformas desde el centro, que se atribuyen el poder de definir el lugar del cambio y “colocarlo” en la escuela, la tensión ha estado justamente en hacer que la reforma sea aceptada y apropiada por la escuela; esto ha sido nombrado por numerosos funcionarios como la dificultad de “bajar la reforma” o de “llevar la reforma”, dando cuenta de nuevo de esta relación desde el centro.

Sobre la base de las reflexiones anteriores, se observa que el proceso de descentralización genera conflicto entre el centro y la escuela. Al mismo tiempo la escuela, como lugar de vida, tiene tanto la capacidad de “resistencia” como de abrirse a lo nuevo; estas evidencias, a su vez, llevan a pensar que la descentralización y la escuela, como el lugar donde los diseñadores de la reforma localizan el cambio, están estrechamente asociadas. Consecuentemente, se requiere pensar cómo generar nuevas formas de incluir la escuela y la vida local, rompiendo la lógica de centro. Si

la descentralización ha sido el vehículo del conflicto bien puede ser en el futuro un mecanismo de democratización, cambiando las reglas de juego y las condiciones del contexto.

Otros autores como Casassus reafirman que la descentralización produce tensiones entre el centro y la escuela. En efecto, de acuerdo con Casassus las reformas educativas de los noventa se centraron en la gestión, produciendo cambios en el funcionamiento del sistema educativo, tanto mediante la descentralización como la recentralización. Estos procesos implicaron el tránsito desde la gestión de un sistema único o centralizado a un sistema compuesto por distintos subsistemas de gestión, con diferentes niveles de competencia y responsabilidad. Esta “gran transformación” conllevó problemas de gobernabilidad y conflictos entre las burocracias centrales y el nivel local (Casassus, 2000).

Al analizar la experiencia de las reformas de los países desarrollados, se enriquece el debate sobre la descentralización educativa. En primer lugar, las reformas educativas en Europa se orientan hacia aumentar la participación de los jóvenes en la educación secundaria (en sus dos ciclos), buscando tanto que la completaran como que continuaran estudios postsecundarios (Caillods, 2000). Es importante destacar que la educación secundaria en Europa está organizada en la mayoría de los países en dos ciclos; a) el primer ciclo forma parte de la educación obligatoria, que es la educación básica o de base, compuesta de 9 a 10 años de escolaridad, incluyendo la educación primaria y el ya mencionado primer ciclo de la educación secundaria; en la mayoría de los países la educación básica tiende a la formación general antes que a la especialización; b) el segundo ciclo, que incluye de dos a tres años de escolaridad y está diversificado en ramas y formas de enseñanza (Caillods, 2000). Aún más, en los países europeos la mayoría de los jóvenes llega al final de la secundaria (Caillods, 2000).

En consecuencia, las reformas europeas se diferencian notablemente de las de América Latina, ya que las primeras están referidas a la universalización de la educación secundaria (los dos ciclos) y a la continuación de estudios postsecundarios y las segundas a la generalización de la educación básica. Además, las reformas europeas se concentraron en los cambios curriculares, proponiéndose enfrentar el tema de la formación general *versus* la formación para el trabajo, e interesándose mayoritariamente en consolidar una especialización tardía, en el segundo ciclo de la educación secundaria, sin desmedro de que se desarrollen diversas modalidades de especialización en el primer ciclo. En América Latina, por el contrario no sólo continúa el debate acerca de la importancia de una especialización temprana y de las diversas formas de llevarla a cabo en el primer ciclo de la educación secundaria, especialmente para el caso de los grupos más marginados, sino que las reformas fueron en primer lugar reformas de la gestión antes que del currículo.

En este marco, es necesario ubicar la descentralización en Europa; de acuerdo con Caillods (2000), ese continente ha vivido un movimiento bidireccional, mientras algunos países de tradición centralista han descentralizado su administración, otros de tradición descentralizada han comenzado a centralizar “ciertos aspectos”. Sin embargo, para Caillods (2000: pp. 11-12) “todos tienen un cierto grado de descentralización pero difieren en los niveles y en los aspectos que han sido objeto de descentralización”. En este sentido, se observan desde países donde la educación todavía está bastante centralizada como en Francia, hasta países como Alemania donde la descentralización empezó en los años treinta, países como Gran Bretaña donde la descentralización se acompañó con mecanismos de centralización o países como Suecia donde la descentralización ha sido más radical (Caillods, 2000).

Los estudios de caso realizados por Popkewitz (1994b) sobre las reformas educativas en algunos países desarrollados (Gran Bretaña, España, Portugal, Islandia, Estados Unidos), le permiten

concluir que si bien existe una tendencia hacia la descentralización, se observa una “mezcla” y coexistencia entre políticas centralizadas y descentralizadas y “las formas en que se ven mediatizadas esas políticas necesitan ser yuxtapuestas con las tradiciones estatales de cada uno de esos países” (Popkewitz, 1994b:61). En este sentido, Caillods y Popkewitz coinciden en torno a la diversidad de modalidades que asume la descentralización en los países desarrollados. Esta situación hace una diferencia importante con América Latina, donde la desconcentración fue la modalidad dominante de descentralización y las reformas y la propia descentralización tendieron a homogeneizar las políticas y las prácticas educativas entre países y al interior de cada uno de ellos.

Por otra parte, autores como Caillods (2000) y Popkewitz (1994b) ponen de manifiesto que aún contando con una tradición centralista fuerte, como era el caso de la mayoría de los países desarrollados, se puede hacer una reforma sin adoptar como eje la descentralización, sino buscando formas mixtas. Además, Popkewitz (1994b) afirma que el estado no es el único actor de las reformas en esos países, ya que se hacen presentes en las negociaciones de políticas grupos de profesionales y sectores universitarios. Otro elemento distintivo de las reformas de los países desarrollados es que tienden a resguardar el sistema educativo como una totalidad unitaria e inclusiva, aún cuando descentralicen; igualmente, los estudios de Popkewitz (1994b) nos permiten inferir que las reformas asignaron mayor lugar a la formación de los educadores, aún cuando crearon mecanismos de control en relación con ellos, como las investigaciones sobre el pensamiento del profesorado.

En este sentido, se puede afirmar a modo de hipótesis que mientras las reformas de América Latina estuvieron orientadas hacia la educación básica y centradas en la gestión, y consecuentemente hicieron de la descentralización y la recentralización elementos claves, las reformas de los países desarrollados estuvieron centradas en la educación secundaria, y en mayor grado en la dimensión curricular y en la pedagógica, en particular en la formación de los educadores, mecanismos que facilitaron tanto la orientación hacia la autonomía escolar en algunos países como la coexistencia de la descentralización y la centralización en otros. La experiencia de los países desarrollados permite pensar que la descentralización no es el horizonte inevitable, sino que existen otras maneras de garantizar la autonomía de los sujetos y las instituciones y la inclusión social.

Cuadro síntesis 4

Las Reformas Educativas y la descentralización	
Reformas en América Latina	Reformas en Europa
Se inician orientadas por modelo neoliberal, se democratizan a lo largo del proceso, coexistencia de enfoques	Mayor oposición al modelo neoliberal, mayor mezcla de neoliberalismo, neoconservadurismo, humanismo
¿No apropiación por la escuela?	En varios países la descentralización no llega a la escuela
Descentralización: eje de las reformas; es estructurada y estructurante de las reformas neoliberales	La descentralización no es necesariamente el eje de las reformas; coexisten en mayor grado descentralización y centralización
Reformas para impulsar la educación básica y hacerla obligatoria	Reformas para universalizar la educación media y hacerla obligatoria
Problemas de gobernabilidad, conflicto escuela-gobierno central	Problemas de gobernabilidad

El financiamiento de la descentralización: la asignación de recursos y los distintos niveles de gobierno

Ante las posiciones que conciben el financiamiento en términos de una estrategia o procedimiento de asignación de recursos, o un mero medio o “recurso” para alcanzar un fin, se afirma el punto de vista de que el financiamiento es una política pública clave, que crea realidades y anula otras; aun más, el financiamiento opera como una política pública transnacionalizada. En consecuencia, el financiamiento es determinante para construir la educación como un espacio público (Weinberg y Messina, 1994).

Un tema a considerar, que ha resultado polémico en América Latina, ha sido la estructura del gasto educativo y su grado de flexibilidad; en efecto, el gasto en educación es poco flexible porque se concentra en algunos rubros (como el pago a los docentes) y excluye a otros, y ha estado sujeto a medidas discrecionales. De acuerdo con Montaña (2006) esta discrecionalidad se relaciona con tres factores: a) en educación se producen cambios por las presiones de los grupos de poder, b) la complejidad de evaluar y acompañar el proceso de aprendizaje y enseñanza y c) la participación asimétrica de los diversos actores, debido a la información desigual con la que cuentan. “La combinación de estas tres características distintivas del sector educativo tiene una enorme repercusión política: el sistema opera bajo el riesgo constante de que se ejerzan decisiones discrecionales que dificulten la asignación eficiente de los recursos” (Montaña, 2006: 2).

El debate acerca de cómo se financia la descentralización y sus consecuencias se enmarca en una situación donde la práctica educativa está predeterminada por modelos de gestión que tienden a homogeneizar y se hacen presentes factores imprevisibles en la toma de decisiones, mientras el gasto es poco flexible. Una pregunta clave es hasta dónde el financiamiento ha condicionado no sólo el curso de los procesos descentralizadores sino la distribución igualitaria de las oportunidades educativas. En este sentido, la respuesta que se encuentra en la literatura disponible es que la descentralización no es sólo un proceso administrativo, político o pedagógico sino que implica una dimensión financiera: “La descentralización de la educación que emprendieron varios países tuvo, como no puede ser de otro modo, su correlato en las relaciones financieras entre el órgano descentralizador y el descentralizado” (Morduchowicz y Duro, 2007:44)

La bibliografía disponible es concluyente respecto de que los principales cambios en el ámbito del financiamiento en América Latina estuvieron asociados con la descentralización, la cual creó nuevos vínculos entre los distintos niveles de gobierno. En efecto, durante los últimos años en los distintos países de la región se han ido modificando diversos aspectos de la asignación sectorial de recursos, teniendo como punto de partida la restricción presupuestaria y la distribución de recursos mediante formulas determinadas (Morduchowicz y Duro, 2007). Para Morduchowicz salvo algunas excepciones, esta restricción estuvo determinada por la recaudación tributaria, lo que significa que en cada país a través de una normativa vigente se destina un porcentaje específico de los impuestos al sector educativo. Esta situación deja ver que los recursos apenas son suficientes para el sostenimiento cotidiano del servicio y que las sumas repartidas se encuentran lejos de corresponder a los nuevos planteos y responsabilidades producto de la descentralización. (Morduchowicz y Duro, 2007). Sin embargo, no debe perderse de vista que esta insuficiencia de recursos, tal como lo mencionan Carnoy y de Moura Castro (1996), tuvo que ver con los objetivos que, en no pocos casos, se plantearon las reformas educativas. Según estos autores, las reformas educativas latinoamericanas de varios países fueron emprendidas por motivos de financiamiento, orientados a disminuir los recursos.

Este tipo de distribución de los recursos y la distinta capacidad tributaria que tienen, en la mayoría de los países —los departamentos, municipios, estados o provincias— ha propiciado un largo debate que tiene como eje problemático el conflicto entre eficiencia y equidad. Aún cuando se esperaba que la expresión y consecuencia de la descentralización educativa fuera mayor eficiencia, se perdió de vista que las disparidades regionales y las capacidades tributarias desiguales imprimirían a los servicios educativos diferencias materiales que impactarían a la oferta educativa. Las formas de transferencias intergubernamentales, señalan Morduchowicz y Duro (2007) no han promovido procesos de eficiencia en el uso de los recursos destinados a las escuelas estatales. En consecuencia, los autores destacan que la descentralización aparece aprisionada por el financiamiento, por un lado los gobiernos han apelado a la reducción de los recursos para justificar su implementación, por otro, la descentralización ha sido el marco de procesos educativos que contaron con recursos escasos o no dispusieron de recursos adicionales.

Siguiendo a Hanson (1997), la descentralización financiera buscaba los siguientes objetivos: 1) mayor eficiencia administrativa; 2) redistribución de la responsabilidad financiera y, 3) mayor control local. El estado del arte da cuenta que en la práctica, en varios países federales la transferencia de servicios educativos a los estados ha repercutido negativamente, agudizando las desigualdades, ya que no fue acompañada de recursos federales adicionales para hacer frente al nuevo compromiso. Cada estado ha debido atender, con el mismo presupuesto con que contaba antes, no sólo sus propios servicios educativos sino que ahora también los federalizados, que además incluyen el nivel de la educación secundaria. (Montaño, 2006; Senén González, 1994). La desigualdad se expresa en el caso de México en términos de la coexistencia de estados que acusan un menor desarrollo socioeconómico, que son los más pobres y por lo tanto tienen menos posibilidades de sostener el gasto educativo, y los estados con mayores capacidades económicas y más posibilidades para negociar apoyos adicionales con el gobierno federal. Pero aún en estos casos, se observa cada vez más, la necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento, tales como los distintos grupos de la comunidad educativa: padres y madres de familia, empresarios, iglesias y organizaciones no gubernamentales. De allí que esta nueva situación ponga en riesgo el carácter gratuito de la educación pública (Galán, 2003).

De acuerdo con Winkler (1997), dado que el enfoque neoliberal es fundamentalmente economista, las políticas de financiamiento determinan la toma de decisiones, así como se constituyen en un indicador del grado de descentralización de un país; dos de las políticas de financiamiento son particularmente estratégicas: a) quien paga los salarios docentes, selecciona, evalúa y promueve a los docentes; este colectivo no sólo es numeroso y organizado en sindicatos con alta capacidad de movilización en la mayoría de los países de América Latina, sino que los salarios representan el 90% del gasto recurrente de los países; b) quién regula los flujos de recursos que se destinan a los gobiernos subnacionales para la puesta en marcha de la descentralización, en particular cuál es el papel de los ministerios de educación del gobierno central así como su capacidad para definir restricciones sobre las decisiones de gasto y los presupuestos de los gobiernos locales.

Finalmente, gran parte de los autores consultados coinciden en que la regulación de los recursos en América Latina ha respondido a diferentes enfoques acerca del papel del gobierno central en la distribución social de las oportunidades educativas. Aun más, varios autores afirman que se observa una tendencia a continuar controlando el financiamiento desde el gobierno central, aunque sea en forma compartida y abriendo el juego a otras fuentes de recursos (impuestos recaudados por los estados o los municipios, empresas, padres). Un punto crítico del debate está referido a las consecuencias de la participación de nuevos actores en el financiamiento

de la descentralización; en efecto, cuando en Chile se transfirieron a las corporaciones empresariales una parte de las escuelas medias técnicas, tuvieron lugar alteraciones significativas de los currículos, en particular reducción de la formación general y asignación de mayor peso al conocimiento práctico, así como una mayor selección inicial de los estudiantes, para garantizar la eficiencia terminal; en el mismo sentido, cuando el Banco Mundial ha contribuido con fondos a la descentralización ha condicionado su entrega a la puesta en práctica de su propia agenda. Otro punto a considerar es que los autores destacan que la descentralización financiera sólo funciona adecuadamente cuando se ha generalizado a nivel nacional la capacidad local de administrar recursos con eficiencia; esto suele suceder en países donde la administración central también funciona bien. En la mayoría de los países de América Latina no existe este patrimonio.

La descentralización educativa busca transferir algún grado de responsabilidad financiera y administrativa del servicio de educación a los gobiernos regionales y/o municipales o al sector privado. De acuerdo con la literatura disponible, un cierto grado de responsabilidad financiera y administrativa puede ser beneficiosa para el desarrollo de la educación al favorecer que los gobiernos locales y estatales inviertan sus propios recursos y se responsabilicen por la forma en que son utilizados (Hanson, 1997).

Otra de las polémicas fundamentales asociadas con la asignación y financiamiento del gasto educativo y su grado de descentralización, es la tensión entre equidad y eficiencia. Generalmente, cuando el mecanismo de asignación es centralizado, el sistema educativo está en búsqueda de equidad; en cambio, cuando existe un mecanismo descentralizado se busca en mayor grado la eficiencia. Aunque se han acumulado algunas evidencias acerca de los beneficios de la descentralización, también existe consenso acerca de que este mecanismo puede atentar contra la equidad en la asignación de los recursos. Sin embargo, Hoxby (1996) señala que esta contradicción podría eliminarse si el sistema descentralizado se interesara por los estudiantes con características socialmente desventajosas. La mayoría de los autores coinciden en la necesidad de conservar algunos aspectos centralizados fundamentales y descentralizar los otros en forma gradual.

Autonomía escolar, actores locales y participación

Descentralización no es equivalente a autonomía escolar. Antes bien, sólo algunas estrategias de descentralización se han orientado hacia la escuela, y a su vez, algunas de ellas han logrado cambios significativos en este ámbito. La autonomía ha despertado grandes expectativas porque responde a las nuevas tendencias en materia de gerencia pública y de búsqueda de eficiencia en la prestación de servicios sociales; al mismo tiempo, algunos autores destacan que se sabe poco de lo que sucede en las escuelas de América Latina que están transitando por procesos de autonomía (Santiago, 2006). En este marco, se entiende por autonomía escolar la transferencia de responsabilidades desde un nivel de gobierno superior hacia la escuela, acompañada de los recursos necesarios para su ejecución. (Espínola, 2006). Como se ha señalado anteriormente y siguiendo a Hevia (1991) “el grado de centralización o descentralización en un país se define por el grado de poder o control local social que determinados grupos o actores sociales ejerzan sobre un dominio particular de la actividad pública”. Esto podría incluir las políticas de autonomía y autogestión que se promueven en las instituciones escolares. Para algunos autores (Santiago, 2006; Espínola, 2006) el objetivo fundamental de la autonomía escolar es el mejoramiento de los resultados educativos, que son aquellos que se pueden medir a través de indicadores de rendimiento académico, de asistencia o de repetición. Para otros autores, autonomía se asocia en

mayor grado con autogestión, participación local y flexibilidad para responder a las demandas locales (Winkler, 1997; Beech, 2003).

Las políticas desarrolladas y promovidas para otorgar autonomía a las escuelas se han constituido y operado como un mecanismo de regulación social y educativa. La regulación es definida como un conjunto de normas y procedimientos que enmarcan la práctica de los actores, en una lógica de “abajo-arriba”; en efecto, la regulación es caracterizada como: “la intervención de las autoridades públicas en la introducción de reglas y obligaciones en la acción social y en el mercado (...) procedimientos emanados de una instancia superior de gobierno para orientar las acciones de los actores” (Andrada, 2003: 295). En este sentido, la mayoría de las estrategias de autonomía escolar han sido “regulaciones” o sea movimientos desde el centro, tales como los “school based management” o escuelas de autogestión, las escuelas *charter*, el proyecto educativo institucional, consejos escolares, comités locales de financiamiento, la adjudicación de *vouchers* o bonos.¹² La única excepción la constituyen las denominadas “escuelas cooperativas” por Andrada (2003), creadas desde la comunidad, y que siendo “privadas” cumplen una función social, presentándose como una tercera opción respecto a la escuelas públicas de baja calidad y las escuelas privadas que excluyen a los sectores populares.¹³ En relación con la autonomía escolar definida desde el centro, los autores consideran que algunos criterios permiten identificar niveles de libertad de la escuela: la contratación de docentes por la escuela, el financiamiento a nivel local y la definición total del currículo también a nivel local, serían los indicadores de la más alta autonomía. Otra diferenciación importante que se hace en la literatura disponible es acerca de los tipos de autonomía: administrativa, financiera y pedagógica (Espínola, 2006). La información disponible permite inferir que en América Latina, los gobiernos se han interesado en mayor grado por la autonomía administrativa y financiera mientras en los países desarrollados se han integrado los tres tipos de autonomía, con un enfoque de educación inclusiva (Canadá, Finlandia, Suecia).

En América Latina, en el marco de la descentralización “los actores locales se perfilan con mayor nitidez, en ocasiones se constituyen innovadoramente como tales y demuestran mayores niveles de participación y decisión que, o bien no tenían lugar en momentos previos o, más bien, no eran visibles a la luz de otros enfoques” (Ibarrola y Bernal, 2003: 383); aún más, la región se convierte en un “actor”, “capaz de innovar, aprender y competir” (Hualde, Girardo y Tapia, en Ibarrola, 2002, citados en Ibarrola y Bernal, 2003: 385). Otros autores, como Senén González (1994) también hacen referencia a que la descentralización crea espacios de participación, negociación y concertación. En este sentido, la descentralización puede definirse como una reterritorialización, categoría empleada por varios autores para caracterizar a las reformas, donde el espacio se expande tanto en el plano vertical (de lo nacional a lo local) como en el horizontal (al interior de las unidades subnacionales). Otros autores (Rama y Navarro, 2004) alertan acerca del riesgo de idealizar la participación de los actores locales y considerarla como más democrática y pertinente, en tanto está más cerca de las necesidades comunitarias; estos autores destacan que las juntas de padres de las escuelas pueden ser instancias tan politizadas y sujetas a conflictos como las de las burocracias estatales e incluso menos diáfnas, por estar menos sujetas al control de la opinión pública.

Asimismo, en América Latina la descentralización reorienta los estudios, ya que el interés de los investigadores se traslada desde el gobierno central a los espacios locales (Ibarrola y Bernal,

¹² La caracterización de estas escuelas se realizará en el estudio comparado, a partir de los casos presentados por autores como Andrada, Espínola y otros.

¹³ *Idem*, se tratarán estas escuelas en el estudio comparado.

2003). Sin duda, hemos asistido a una mayor presencia de los actores locales en América Latina y la investigación se ha interesado en alto grado por ellos, pero interesa destacar que son actores sociales “débiles”, en el sentido que las nuevas funciones que desempeñan les han sido asignadas desde el centro, sin estar en gran parte de los casos creadas las condiciones para una redistribución equitativa y autónoma, y con los riesgos de la privatización de los espacios públicos; al respecto el director de una escuela secundaria señala; “el gobierno ha delegado responsabilidades en los padres que no corresponden, se les pide que solventen la educación, de los padres dependen una parte importante de las actividades de la escuela, los padres aportan dinero...” (testimonio, México, 2007). El otro punto es el tipo de tareas que se delegan en los actores locales: en gran parte de los casos, gestiones ante las autoridades locales para obtener fondos para mejoramiento de infraestructura o becas, actividades de reparación de las escuelas; una gran ausencia sigue siendo la participación de los padres en la planeación pedagógica de las escuelas así como la ausencia de estrategias de participación más directa en los aprendizajes de los estudiantes o en la recuperación de sus saberes para la práctica escolar. De allí que se pueda afirmar que gran parte de la participación de los actores locales, centralmente las madres de familia, sea más formal e instrumental de lo que parece.¹⁴

Descentralización: de los educadores a los resultados de aprendizaje

La descentralización forma parte de un conjunto de políticas y prácticas, donde se articulan la evaluación de los rendimientos escolares, los educadores, las condiciones del trabajo docente y la rendición de cuentas. Por un lado, se observa una ausencia de evidencias acerca de si la descentralización ha mejorado o no la calidad de la educación, mientras si se han detectado signos de segregación. Por otro lado, al medir la calidad en términos de rendimientos escolares, resulta que tanto Cuba con un sistema altamente centralizado como Finlandia con una descentralización radical, han logrado resultados igualmente altos (Falabella, 2007). Estos indicios dan cuenta de la necesidad de explorar factores del contexto, tales como la formación, el salario y las condiciones de trabajo de los profesores o el clima de confianza e igualdad que se logra en la sala de clase. Otros autores sustentan una posición más radical, al afirmar que la descentralización no es una condición necesaria para la calidad de la educación (Castro, 1993).

Varios autores coinciden en torno a la tesis de que en América Latina las reformas educativas que se acompañaron con procesos de descentralización no han producido mejoras en el aprendizaje escolar (Schieffelbein, 2004); otros autores avanzan más en la crítica al argumentar que los procesos descentralizadores han tendido a aumentar las desigualdades, especialmente cuando se aplican medidas que promueven la competencia, como las pruebas de evaluación unificadas a nivel nacional a los estudiantes o la presencia de fondos concursables para proyectos en las escuelas (Torres, 1997; Falabella, 2007). En escuelas que operan en el marco de un currículo nacional común y único y están sujetas a evaluaciones nacionales, aun cuando cuenten con un componente curricular local variable, la descentralización simplemente reproduce las diferencias culturales, de clase social y localización, antes que generar diversidad y agregar pertinencia a las propuestas pedagógicas (Falabella, 2007).

Finalmente, la descentralización ha tenido lugar en sistemas educativos sujetos a pruebas nacionales de evaluación; numerosos autores coinciden en señalar que la “cultura de la evaluación”

¹⁴ Se analizará este tema en el estudio comparado.

ha subordinado la enseñanza a la evaluación, generando desaliento y cansancio en estudiantes y educadores. De acuerdo con Ball (2006) la obsesión por las mediciones ha dado lugar a varios riesgos: a) el interés se desplazó del estudiante a la organización, su supervivencia y desarrollo; b) los estudiantes con menores niveles de aprendizaje fueron segregados para evitar que se redujeran los puntajes en las pruebas; en algunos países como Gran Bretaña, se produjo un incremento del 200% en la cantidad de estudiantes “echados” del sistema; c) tuvo lugar el abandono de las asignaturas artísticas y de otras que no tienen un impacto directo en los resultados del aprendizaje que se evalúan en las pruebas nacionales; d) la escuela entra en un círculo vicioso gobernado por la evaluación; en efecto, empieza a desinteresarse de los aprendizajes de los estudiantes para concentrarse en “salir” bien ubicada en los ranking nacionales, lograr un incremento de la matrícula y en consecuencia, recibir más fondos estatales. “No estoy en contra de las evaluaciones. La transparencia, el publicar los resultados escuela por escuela, me parece importante. Lo que veo como perjudicial es el excesivo énfasis que directivos y docentes depositan en los exámenes, porque de ellos depende el financiamiento que reciben del estado” (Ball, 2005:1). Dada esta situación, los estudiantes se transforman en un nuevo “commodity” y tienen valores de mercado alto o bajo según su desempeño.

Por su parte, los educadores han visto peligrar la carrera docente y las condiciones de trabajo y salario, como consecuencia de la descentralización. En gran parte de los países, la descentralización ha tenido consecuencias desfavorables sobre la carrera profesional de los educadores, en particular pérdida parcial o total de sus derechos laborales; en este sentido, países tan diferentes como Chile y Francia presentan problemas “similares” en términos de la “desregulación” del trabajo docente. Se pierde el estatus de empleado público y las contrataciones se realizan y regulan según las normativas locales, con la consecuente pérdida de un marco común y de los convenios colectivos de trabajo a nivel nacional.¹⁵ Asimismo, la descentralización y las reformas en su conjunto han implicado cambios desfavorables en las condiciones de trabajo docente, mayores demandas de todo tipo para los educadores, sin garantizar su formación permanente; antes bien se ha promovido el credencialismo y la práctica de participar en actividades de formación para la sobrevivencia individual, mientras la comunidad de aprendizaje se hace presente en el discurso antes que en la práctica (Ezpeleta, 2004; Falabella, 2007). Otros autores (Palamidessi, 2003) denuncian que varias de las reformas fueron impulsadas con el objetivo adicional de debilitar el peso de los sindicatos docentes.

El marco de estos cambios fueron las reformas educativas de la década de los noventa, que incidieron directamente en las formas de construcción de la experiencia de los actores magisteriales, así como en la configuración de su subjetividad. Esta nueva configuración tomó forma en la significativa caída de los salarios, la redefinición de la tarea docente y en las calificaciones requeridas por los puestos de trabajo, lo que implicó una pérdida real y simbólica de espacios de reconocimiento social para los docentes (Gentili y Suárez, 2003). Siguiendo a estos autores, la mayoría de los estudios focalizados en las reformas educativas se caracterizaron por dar cuenta del aumento en las demandas orientadas a la defensa de los derechos sindicales y laborales de los docentes, así como a las reivindicaciones sectoriales y colectivas, mismas que como trasfondo contenían un fuerte resguardo a las concepciones y modalidades constitutivas de la profesión docente y al derecho social a la educación.

¹⁵ Los cambios en las condiciones del trabajo docente se retomarán en el estudio comparado.

La abundante literatura especializada permite apreciar que los temas en disputa más importantes entre sindicatos docentes y Estado “se relacionan casi exclusivamente con las condiciones salariales y laborales de maestros y profesores, el presupuesto para la educación, la falta o la precariedad de incentivos y estímulos económicos para el sector, los estatutos docentes (convenios colectivos de trabajo del sector) y otras normas que regulan el trabajo en las instituciones educativas y, en última instancia, la capacitación y el perfeccionamiento profesional” (Gentili y Suárez, 2003: 3). En América Latina, el conflicto entre el sector docente y los actores estatales parece estar mostrando la distancia entre los objetivos planteados e implementados por la reforma educativa en los países de la región durante la década de los noventa y la debilidad o precariedad de las condiciones políticas, económico-financieras y normativas sobre las cuales se encuentran los sistemas educativos.

Las transformaciones sufridas, producto de las nuevas relaciones entre actores estatales y el sindicalismo docente, se han planteado como “transformaciones amenazantes” debido a que impulsan cambios en la organización del trabajo y la carrera profesional docente, poniendo en riesgo las conquistas y reivindicaciones alcanzadas por este sector durante las décadas pasadas. Estas “transformaciones amenazantes” para Gentili y Suárez las constituyen los cambios en las normativas de escalafón de la profesión docente; las modificaciones a la estructura salarial; la reestructuración a las políticas de formación, capacitación y perfeccionamiento docente; cambios impulsados en la estructura salarial del sector; la descentralización de la gestión y administración de las instituciones educativas, así como la asimetría en los incentivos a los docentes por concepto de desempeño laboral.

El sesgo restrictivo del gasto público que ha caracterizado a buena parte de las reformas, ha tenido como resultado una postergación del diseño de políticas que provean al sistema educativo de un personal docente con mayor calificación e incentivos para su carrera. (Tiramonti, G., 2003). Para Palamidessi (2003) los núcleos de conflicto que se generaron entre las organizaciones docentes y los actores estatales se pueden organizar en tres grandes categorías: a) conflicto económico-corporativo, que contempla todos aquellos aspectos laborales, incluidos los salarios, regímenes de pensiones, contratos colectivos; b) conflicto político-corporativo, que reúne las solicitudes organizacionales producto su participación en el proceso de decisión de políticas públicas; c) conflicto político-ideológico, que contempla aquellos cuestionamientos político-ideológicos a las injerencias en el campo educativo de organismos internacionales y a las definiciones de las políticas de privatización y descentralización. Asimismo, los cuestionamientos que hacen las organizaciones sindicales docentes a la descentralización, y de forma más general a las reformas educativas de los noventa, giran alrededor del principio económico de mercantilización de la educación sobre el cual opera y, que a su vez promueve una reconversión cultural al interior de la escuela, reforzando valores como la competencia y el individualismo. En síntesis, la descentralización emerge como uno de los puntos centrales de disputa entre el Estado y los sindicatos docentes, en estrecha relación con la crítica por parte de estos a la incorporación de criterios de mercado al campo de la educación.

Finalmente es necesario aclarar que la oposición entre sindicatos docentes y Estado ha tenido lugar en la mayoría de los países de América Latina, aun cuando haya variado el grado de interlocución pedagógica y la capacidad de influir en las políticas públicas. México constituye un caso aparte, porque Estado y sindicato docente han constituido una “imbricación interburocrática” o una corporación que co-gobierna al sector educativo (Ornelas, 2003); dada esta situación los docentes no sólo han conservado sus posiciones y derechos sino que han sido “protegidos de más” según una lógica corporativa y excluyente, que ha defendido en mayor grado las condiciones laborales, salariales y de carrera magisterial que la calidad de la enseñanza y el aprendizaje.

Cuadro síntesis 5

Descentralización y campos educativos asociados	
Temas en disputa	Mercantilización de la educación Financiamiento Salarios docentes, condiciones de trabajo
Postergación de políticas de	Formación de profesores
Descentralización acompañada de	“cultura compulsiva de la evaluación”
Mayor presencia de actores locales en A.L.	Actores débiles, participación “instrumental”
La región se convierte en	¿Un actor?
Autonomía escolar para	Mejorar resultados de aprendizaje o Autogestión, flexibilidad, participación local
Contradicción descentralización- centralización se eliminaría si	El sistema descentralizado se interesara por los estudiantes “vulnerables”

A modo de síntesis

El estado del arte acerca del debate sobre la descentralización educativa permite contar con un marco de referencia, como condición necesaria para desarrollar el estudio comparado, que ha sido pensado en mayor grado para orientar la toma de decisiones. Sin embargo, el estado del arte ya permite reflexionar acerca de qué hacer en el Distrito Federal en torno de la descentralización.

En este estado del arte hemos transitado tanto por la descentralización como por las reformas, así como también por la mirada en diferentes áreas del campo educativo, desde los cambios curriculares pasando por el financiamiento, hasta los educadores y los aprendizajes. La descentralización nos ha llevado a una visión de conjunto de los sistemas educativos.

Los temas que el lector considere que han quedado pendientes o poco desarrollados, serán retomados en el estudio comparado. En este sentido, ha sido una elección de las autoras “dejarlos para después”, en el entendido que la descripción de los procesos de puesta en marcha dará la posibilidad de observar tendencias a partir de prácticas reflexionadas.

Finalmente, la descentralización nos regresa al sistema educativo y a la importancia de que éste sea nuestro horizonte. De acuerdo con Casanova (2007): “lo que aparece como tarea impostergable es la reconstrucción del tejido organizativo, hoy desmantelado, y la instalación de horizontes institucionales, hoy ciertamente espurios, capaces de romper los mecanismos que refuerzan sistémicamente la discriminación educativa. Siendo así, la descentralización puede constituir un medio de la reforma para impulsar resortes administrativos y políticos que estimulen nuevas capacidades de gestión de las escuelas que permitan superar ese vaciamiento en que se encuentran los establecimientos (...) Es desde esta perspectiva que valoramos la necesidad de emprender la reconstrucción de los sistemas nacionales de educación”.

El estado del arte ha permitido reflexionar respecto a que los nuevos significados de la descentralización no implican mecánicamente seguir “bajando” la descentralización hacia la escuela, radicalizando la autonomía escolar, sino buscar los nexos entre todos los niveles del sistema educativo, en un juego donde lo local se una con lo nacional, lo intercultural con una identidad nacional

tan múltiple como integrada. Una manera también de conservar el patrimonio educativo y cultural de América Latina, que a veces nosotros mismos olvidamos que está ahí, haciendo la diferencia.

ESTUDIO COMPARADO

Introducción

Para la elaboración del estudio comparado se recurrió a estudios y ensayos referidos a países desarrollados y en desarrollo. El estudio posibilita observar el proceso de la descentralización, las condiciones en las cuales tuvo lugar y los cambios que se sucedieron. Como hitos se han elegido el punto de partida, la situación en los noventa y la situación actual. Interesa dar cuenta de los nuevos significados y las prácticas emergentes después de dos décadas o más de esfuerzos descentralizadores. Un punto a destacar es que el estudio comparado delinea la descentralización como un proceso sujeto a ideas y vueltas, a normas tanto como a fuerzas coyunturales que cambian el programa. La situación inicial en cada país al momento de iniciarse la descentralización es clave para su desarrollo posterior. La información acerca de las prácticas descentralizadoras tanto en los países desarrollados como en desarrollo muestra que los modelos no responden a una lógica binaria, sino a combinaciones complejas, algunas graduales, otras más súbitas, donde influyen en alto grado las condiciones políticas y sociales. En este sentido, el estudio comparado confirma que la descentralización es un programa antes que una estrategia y un programa que no se limita a lo educativo sino que compromete la política.

Con fines analíticos, el estudio comparado está organizado según los siguientes temas:

- El punto de partida de la descentralización: el centralismo
- Dónde estábamos en los noventa, qué, cómo y quién descentralizó y lo que siguió centralizado
- Dónde estamos ahora, cómo evolucionó la descentralización, qué sigue estando centralizado
- Autonomía escolar
- Condiciones de éxito y obstáculos
- Los principales problemas
- El financiamiento
- Nuevos significados, nuevas prácticas, nuevos actores

El punto de partida de la descentralización: el centralismo

La descentralización tuvo lugar en América Latina a partir de una tradición predominantemente centralista, que se hizo presente tanto en los países federales como unitarios desde el siglo XIX, prolongándose por más de cien años. Sin embargo se observan algunas diferencias entre los países unitarios y los países federales; en estos últimos, desde el principio de la creación de los sistemas educativos nacionales se dieron algunos procesos parciales de transferencia de funciones o establecimientos a las provincias o los estados. Estos traspasos tuvieron un sentido distinto al de las descentralizaciones neoliberales globales que se expandieron a partir de los ochenta, fueron principalmente negociaciones particulares entre el centro y la periferia, maneras de diluir

el peso del centralismo, en estrecha relación con la capacidad de los espacios locales de expresar sus demandas.

En América Latina la tradición centralista se remonta a la constitución de los sistemas educativos nacionales, estrechamente vinculados con la formación de los estados nación. Los sistemas educativos fueron “la mano” ejecutora de los estados nacionales, permitiendo su legitimidad y la estructuración de una nacionalidad única o hegemónica, ficcional en su carácter de única, con base en homogeneizar y destruir las diferencias. Los sistemas educativos surgieron junto con la delimitación de las fronteras de los estados nacionales, tanto internas como externas, en una puja entre civilización y barbarie, que terminó de arrasarse a las culturas originarias. La educación como estrategia civilizatoria, de homogeneización social y política estuvo orientada por una concepción centralista del poder, que a su vez consolidó centros de poder en cada país. La educación de tradición centralista latinoamericana fue parte de aparatos estatales que se constituyeron desde un centro, desconociendo el resto del país.

Por su parte, la descentralización que comienza en los países desarrollados en los ochenta tiene un elemento común con la de América Latina: en la mayoría de ellos existía una tradición centralista fuerte¹⁶ e incluso en algunos casos marcada por largas etapas de autoritarismo político (España y Portugal).

Francia se presenta como el país centralista por excelencia; para algunos autores, Francia llegó al límite en que un país democrático puede ser centralista (Puelles, 1993). El caso de Francia merece ser analizado porque su modelo educativo no sólo fue la base de los sistemas educativos de sus colonias en Asia y África, sino que tuvo una influencia determinante en América Latina, en países como Argentina y México, entre otros. Los países latinoamericanos que copiaron el sistema educativo francés no sólo idealizaron a Francia e hicieron de ella un referente cultural y político, sino que tuvieron con ella una coincidencia más estructural: el nacimiento del Estado nación a partir de la negación del país como totalidad.

Chambon (2007) recuerda que el Estado centralizado francés nació republicano y que la república “sigue en la cabeza de la gente”. La escuela, vehículo del Estado nación, transmitió los valores republicanos y laicos, mientras el sistema educativo se protegía de lo local, ya que los creadores de ese estado habían tomado, o aún más usurpado el poder en el centro. En Francia lo local era concebido sólo como “una parte”, “pedazo” o extensión del Estado nación. En este sentido, hasta la segunda guerra mundial todo estaba centralizado en París; poco a poco se ha ido descentralizando; ha sido complejo este pasaje de una república que se pensaba como una e indivisible, pensamiento plasmado y legitimado en la constitución, a una organización algo descentralizada. Además, en el sistema educativo toda la cultura administrativa era central o centralizada. La escuela pública era una extensión del Estado, la escuela conquistó lo local defendiendo una postura “universalista”. El sistema educativo francés fue el primero en establecer la educación pública y obligatoria; sin embargo, fue una escuela “vallada”, pensada como un lugar para contener a los hijos de los obreros antes que como un lugar público e igualitario de aprendizaje.

¹⁶ Con las excepciones de países descentralizados como Gran Bretaña, Canadá, Suiza o de Alemania, por su tradición federal, con alta autonomía de sus provincias.

Si bien el punto de partida de la descentralización en Europa fue predominante el centralismo, es importante identificar dos movimientos:

a) en los países con tradición centralista tuvieron lugar a partir de los ochenta, procesos descentralizadores, es el caso de la propia Francia; b) algunos países tenían una tradición descentralizada de base, en diferentes niveles, tal como Inglaterra donde la educación nació descentralizada en los municipios o Alemania, con una fuerte tradición federal que había logrado descentralizaciones en los *lander* o provincias; en algunos de estos países se observan además en los ochenta movimientos de recentralización, como en el caso de Inglaterra.

En América Latina la tradición centralista del Estado ha tenido mayor preeminencia que en Europa, asociada con la decisión colonial y neocolonial de acallar los movimientos regionales y locales y los sucesivos intentos de organizaciones autárquicas; esta situación marca el desarrollo posterior de las descentralizaciones. Sin embargo, también en nuestra región ya hacia los ochenta e incluso desde los setenta se habían producido en varios países intentos descentralizadores parciales, que se articularon con las transferencias federalistas que tuvieron lugar desde el siglo XIX. A modo de generalización inicial se afirma que la descentralización en América Latina, tal como se la entiende en el presente, global y enmarcada en las políticas neoliberales, tuvo como punto de partida el centralismo. Sin embargo, ese centralismo tenía matices: en los noventa no todos los sistemas educativos estaban centralizados a nivel nacional; a modo de ejemplo, en Argentina, Brasil y Colombia los gobiernos provinciales, estatales, departamentales o municipales, habían adquirido ya responsabilidades financieras y administrativas. En México, Venezuela y Nicaragua las decisiones estaban mucho más centralizadas, aun cuando los sistemas locales coexistían con sistemas estatales en todos esos países (Kaufman y Nelson, 2005).

También se puede afirmar que la descentralización se inicia en gran parte de los países de la región latinoamericana en los años ochenta, aún cuando se consolida y expande en los noventa, en el marco de reformas globales. Chile constituye la avanzada de la descentralización, que se inicia en los setenta, en el marco de la dictadura militar, como parte del “experimento” neoliberal, que abarcó todos los campos del Estado y que luego fue modelo para las reformas educativas y del Estado en general en América Latina.

¿Dónde estábamos en los noventa?

El marco: las reformas

En América Latina, la descentralización se enmarca en los procesos de reformas neoliberales de los noventa. Los modos de producción de sentido de las reformas neoliberales fueron muy variados y respondieron por un lado a los diferentes niveles de desarrollo que presentaban los países, así como a sus muy particulares historias, idiosincrasias y a las posiciones de poder que en ese momento específico ostentaban los principales actores del proceso educativo.

Sin embargo, las reformas neoliberales de América Latina tuvieron un patrón común:

a) fueron reformas globales, que surgieron en países con una tradición centralista; al mismo tiempo como ya se señaló en el estado del arte acerca del debate sobre la descentralización, fueron reformas centradas en la escuela, que escasamente la alcanzaron;

- b) se construyeron teniendo como eje el imperativo de la eficiencia y la eficacia y apelaron a la promoción de la calidad y la equidad;
- c) buscaron la universalización de la educación básica para todos (niños, jóvenes y adultos), entendida como la formación en competencias educativas y sociales básicas;
- d) se orientaron hacia las reformas curriculares en la educación básica, en particular la definición de un currículo común a todo el país versus un currículo descentralizado, variable y flexible;
- e) combinaron el desarrollo de programas focalizados en sectores de pobreza con el impulso a la autonomía escolar (concursos de proyectos para las escuelas, proyectos institucionales y pedagógicos en las escuelas, consejos de participación, otros) y el fortalecimiento de los vínculos escuela-comunidad;
- f) promovieron los programas de formación continua e incentivos a los docentes, las evaluaciones nacionales de los aprendizajes y la incorporación escolar de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación;
- g) contaron con el apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales, que promovieron un patrón común de reforma para la región;
- h) se realizaron mediante el trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil, aun cuando el Estado lideró el proceso.

Muchas de estos cambios se legitimaron por la vía legal, dando lugar a leyes generales de educación o leyes modernizadoras, que sancionaron la educación obligatoria y las relaciones entre los niveles y modalidades del sistema educativo. La asociación entre expansión de la educación obligatoria, construcción de la educación básica como nivel del sistema y descentralización, es un aspecto central a destacar en el caso de América Latina. Esta relación confirma una hipótesis de Popkewitz (1994 a), que destaca que cuanto menor es el nivel de desarrollo económico de los países, más crece el interés de las reformas educativas por la educación básica; en efecto, cuando una gran parte de la población sólo logra alcanzar el primer nivel del sistema educativo, el interés en la calidad de la educación, como parte de los procesos de reforma educativa, se centra en la Educación Básica.¹⁷

Para algunos autores, los procesos de reforma en América Latina no sólo estuvieron sujetos a cambios sobre la marcha, sino que fueron incluso confusos, caóticos y heterogéneos. Al mismo tiempo, en la región el discurso de la reforma se transformó en la práctica: la calidad se trueca en desigualdad, la participación en la escuela, en la presencia de los padres en la escuela para tareas puntuales, orientadas a la resolución de problemas prácticos (participación instrumental). Los “residuos” y “mutaciones” de problemáticas anteriores configuraron el marco de referencia de estos procesos, mientras el cambio, la innovación, y la reforma se convirtieron en ocasión de batalla y confrontación entre especialistas y administradores de la educación.

Finalmente, al revisar las reformas de América Latina se observa, que al igual que las innovaciones, tendieron a viajar de un país a otro, impulsadas por los organismos internacionales.

¹⁷ En la misma línea, actualmente grupos de especialistas de países desarrollados están promoviendo el debate acerca de la “postprimaria” en los países en desarrollo, como nivel educativo que incluye “todo” lo que sigue a la educación primaria, definida en términos de un límite aun inferior que la educación básica.

Así como algunas innovaciones “ejemplares”, Escuela Activa, el Programa de las 900 escuelas en Chile o el sistema de bonos escolares, se “multiplicaron” en la región, la reforma chilena y la reforma española fueron transformadas en referentes altamente significativos. De este modo, las reformas comenzaron a homogeneizar las políticas y las prácticas educativas a nivel de toda América Latina y al interior de cada país.

La construcción de un pensamiento único, que una parte significativa de los intelectuales se dedicó a cuestionar, fue el fundamento de las reformas. La tendencia a tomar las reformas como recetas, como “la reforma”, sólo una forma rectora, negando la herencia de cada país, se constituyó en la norma. Según Frigerio (2000), predominó en América Latina una intencionalidad clonadora, propia del copista, que dejó de lado las especificidades.

La descentralización: tendencias generales

La descentralización en América Latina, inscrita en las reformas, y acompañada de mecanismos centralizadores, cumplió el mismo papel homogeneizador; de este modo, las provincias (o los estados), los municipios o las escuelas que se presentan en un primer momento como más autónomas porque se les han transferido funciones, resultan ser ejecutoras locales de políticas similares y homogeneizadoras.

Si bien la descentralización combinó muchas modalidades, tiempos y espacios, haciendo difícil una clasificación en términos de modelos y mecanismos únicos, es posible afirmar que en la mayoría de los países del mundo, hacia los noventa la descentralización —o su contrario la recentralización— fue un proceso decidido e iniciado desde el centro, tales como en Francia, Argentina, México, Inglaterra; sin embargo, en algunos países la descentralización se había iniciado desde lo local, como en el caso de España, por la presión ejercida por las comunidades autonómicas, Sudán o Filipinas. En relación con el lugar desde dónde se decide la descentralización, se observan diferencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo; en efecto, en América Latina han predominado los procesos descentralizadores desde el centro, mientras en los países desarrollados han coexistido en mayor grado movimientos desde lo local con políticas desde el centro.

Además, en América Latina a esta tendencia a una definición “desde el centro” se une el hecho de que la descentralización fue presentada como un mandato de los organismos internacionales, circulando de un país a otro, apoyada en informes que maximizaron las ventajas y minimizaron las desventajas. En el mismo sentido, si bien los organismos internacionales apelaron al beneficio central de reducir el gasto fiscal, en algunos casos hubo objetivos políticos asociados, como en Nicaragua, donde la descentralización fue impulsada por el Banco Mundial para debilitar al gobierno sandinista (Falabella, 2007).

En este marco, la descentralización latinoamericana se asoció en alto grado con las políticas de ajuste de los años ochenta y con la orientación política de reducir el gasto público en educación. Asimismo, en los noventa los economistas y especialistas en políticas públicas estaban interesados por mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia de la oferta educativa, inspirándose en la teoría del capital humano. La descentralización fue identificada como uno de los caminos principales para esta tarea, no sólo en América Latina sino también en el oriente asiático. Sin embargo, en América Latina hubo otras razones igualmente importantes para descentralizar, situaciones de violencia social y autoritarismo desde el aparato del Estado o “transiciones democráticas”, que necesitaron de una nueva organización del espacio educativo.

La descentralización nació en Chile y Argentina en dictadura, en Guatemala como parte de los acuerdos de paz, que siguieron a la guerras civiles prolongadas; en Colombia, la descentralización fue parte de la pacificación de los conflictos donde el estado, la guerrilla y el narcotráfico se enfrentaron y pusieron en riesgo la vida de los sectores populares, especialmente en el sector rural; en El Salvador la descentralización fue una estrategia para restituir los servicios públicos y ampliar su cobertura en las zonas rurales, después de la guerra civil y los acuerdos de paz (Winkler, 1997).

Podría conjeturarse que, en el entendido neoliberal que la educación es una variable “blanda”, algunos de los estados latinoamericanos hayan descentralizado para dar respuesta a demandas locales posibles y menudas, en vistas de controlar la movilización social emergente referida a situaciones estructurales. En el mismo sentido, la descentralización fue pensada como un satisfactor de las necesidades de participación, como si en el imaginario social se asociara la entrega de servicios con democratización. En otros países, la descentralización educativa fue parte de la embestida neoliberal orientada a refundar el mundo social bajo parámetros de competitividad; en estos casos, la descentralización también tuvo como objetivo oculto el debilitamiento de los sindicatos docentes.

En una parte de los países desarrollados, por el contrario, la descentralización se inscribió en procesos de redemocratización nacional y/o autonomía política de las provincias o unidades subnacionales que componían a los estados (España, Francia, Canadá). Esta diferencia se presenta como fundamental. Si bien tanto los países denominados en desarrollo como los desarrollados hicieron la descentralización como parte de procesos complejos de “modernización” y “globalización”, los procesos estuvieron claramente diferenciados por el lugar que ocupaban en el escenario mundial, en términos de centro-periferia.

Otro factor a considerar es que a nivel mundial la descentralización fue un movimiento vertical al interior del aparato del Estado para transferir competencias a los niveles inferiores; sin embargo, en un alto número de países esta orientación vertical se combinó con una apertura horizontal hacia las escuelas, las familias y las comunidades. Esta descentralización “dispersa”, que se abre a nuevos actores, se ha expandido bajo múltiples modalidades en mayor grado en los países desarrollados, tales como Suecia, Inglaterra, Holanda, República Checa, Canadá, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Finlandia. En América Latina la “descentralización dispersa” ha tenido un menor alcance pero se había iniciado a principios de los noventa en países como Nicaragua o El Salvador. La municipalización se presenta como una tendencia marginal en el conjunto de los países desarrollados o en desarrollo, se destacan los casos de Chile, Brasil y Colombia en América Latina y el caso de Suecia en Europa. La autonomía escolar por su parte adoptó lógicas distintas según los contextos políticos: en los países de Centro América, financiados en su mayoría por el Banco Mundial, se propició el principio del “poder del cliente”, mientras en Porto Alegre el proyecto educativo fue iniciado por el Partido de los Trabajadores, buscando la participación y la democracia local (Falabella, 2007).

La descentralización en América Latina

En los noventa, la descentralización estaba iniciada en casi todos los países de América Latina. Las descentralizaciones se abordaron con escasa planificación y evaluaciones diagnósticas (Falabella, 2007); si bien las descentralizaciones curriculares fueron consultadas en algunos países, (Argentina, Chile por ejemplo), en muchos casos fueron consultas formales, que no cambiaron

las decisiones iniciales o consultas acerca de cuestiones secundarias, mientras lo central seguía inconsulto. Al respecto, una crítica que se hizo en Chile fue que se consultaron los contenidos de los nuevos programas pero no se consultó acerca de la validez de la estructura curricular de los objetivos comunes y contenidos mínimos para la educación básica y media (Thayer, 1996). En Argentina el Congreso Pedagógico (Córdoba, 1987), espacio de diálogo donde participaron desde educadores hasta organizaciones de la sociedad civil, padres de familia y miembros de las comunidades a título individual, fue el prelude de la descentralización durante la etapa democrática. También en Venezuela y Colombia tuvieron lugar debates entre los especialistas y los políticos en torno a temas como descentralización y reforma.

En Chile, la descentralización se inicia en 1973 mediante acciones de desconcentración y municipalización que involucraron a la educación primaria y posteriormente a la educación media general y media técnica; en Argentina, la descentralización comenzó en 1978 afectando a las escuelas primarias, con una modalidad de devolución o “provincialización” y luego en 1989 en democracia se realizó el traspaso de la educación media y superior no universitario, los convenios con las provincias se firmaron aceleradamente entre 1992 y 1994. En Colombia, la descentralización, que consistió en el traspaso hacia los municipios del nivel pre-primario, primario y medio, empezó hacia 1988 y se legitimó con la constitución de 1991. La Ley General de Educación creó juntas en diferentes niveles descentralizados: juntas escolares, juntas municipales (JUME) y juntas departamentales (JUDE), con la participación en todos los casos de padres de familia, estudiantes y miembros de la comunidad, que tenían la posibilidad de influir en el proyecto educativo institucional. En Brasil la descentralización se inició en los ochenta, en un país donde los estados contaban con bastante autonomía; la descentralización adoptó el modelo de la municipalización, aún cuando las escuelas municipales coexistieron con las redes estatales de escuelas y algunas escuelas federales.

En los noventa coexistían varios modelos de descentralización en América Latina, desde la “devolución” bajo la modalidad provincialización, la municipalización en varias variantes, hasta llegar a formas de autonomía escolar; asimismo, se empezaba a consolidar la modalidad de “ministerio sin escuelas”, tal como se sintetiza en el cuadro siguiente.

Cuadro síntesis 6

Modelos de descentralización, atribuciones descentralizadas y centralizadas, años noventa, América Latina			
País, años noventa	Modelo de descentralización	Qué se descentralizó	Qué se mantuvo centralizado
Argentina	Provincialización, devolución	Gestión, financiamiento, contratación de docentes, en las provincias	Coordinación Evaluación Nivelación de la desigualdad
Chile	Desconcentración, Municipalización escuelas técnicas de nivel medio en corporaciones empresariales	Gestión, contratación de docentes, financiamiento, currículo variable, en los municipios	Misión y currículo fijo Supervisión y apoyo técnico Asignación docente
Brasil	Municipalización	La gestión, la contratación de docentes, en los municipios, la elección de directores (en algunos estados)	Misión currículo nacional Financiamiento, infraestructura y salarios Condiciones de trabajo, supervisión, materiales, evaluación

País, años noventa	Modelo de descentralización	Qué se descentralizó	Qué se mantuvo centralizado
Nicaragua	Programa de autonomía escolar, rural y urbano, delegación en la escuela	La adaptación curricular, la selección de textos (en los consejos directivos escolares de todas las escuelas del país). La gestión, el financiamiento, la contratación de docentes y directores en las escuelas autónomas y “cuotas voluntarias” de los padres para incentivos salariales a los docentes	Misión, currículo nacional Financiamiento de infraestructura y salarios Condiciones de trabajo, supervisión, materiales, evaluación
El Salvador	Programa Educación con participación de la comunidad (EDUCO), delegación en la escuela rural	Administración de recursos para materiales, mantenimiento y capacitación (en los consejos directivos escolares, padres, maestros, estudiantes) Transferencia de recursos para contratación de docentes y adquisición de bienes y servicios, (en las asociaciones comunales para la educación, ACE, con participación de los padres)	Apoyo y supervisión a los directores
Colombia	Municipalización	La gestión (municipios, empresas), la orientación pedagógica (en las escuelas), la supervisión (en los municipios) y el financiamiento en forma parcial en los departamentos	Planificación, supervisión, financiamiento
México	Federalización, desconcentración	Gestión, contratación, certificación (en los estados), financiamiento (parcialmente en los estados)	Misión y currículo Selección de textos Capacitación Programas compensatorios Financiamiento parcial Evaluaciones nacionales de rendimientos escolares

A modo de visión sintética acerca de América Latina en los noventa, se concluye que:¹⁸

- a) La descentralización coexistía con mecanismos centralizados; a modo de ejemplo, los gobiernos centrales de Argentina, Brasil, Colombia, México, Venezuela y Nicaragua mantenían todavía una relativa autoridad discrecional en temas tales como transferencia de fondos, libros de textos, materiales de enseñanza y currículo, y los políticos y líderes sindicales controlaron por lo general la contratación de maestros y directores (Kaufman y Nelson, 2005).
- b) Un punto a destacar es que a principios de los noventa, casi todos los países de América Latina habían iniciado procesos de descentralización; en ese sentido, ya no se encontraban países centralizados “puros” en la región. Perú se presenta como una excepción, ya que recién en octubre del 2006 se aprobó por ley el plan piloto de municipalización, organizado en torno de consejos educativos municipales, encargados de orientar la educación (Barrientos, 2007).
- c) Los tiempos y ritmos de la descentralización fueron muy variables en la región; en los noventa Paraguay, Venezuela y Colombia, avanzaban rápidamente hacia la descentralización; en Colombia a partir de 1990 cesó por completo la administración directa de servicios educativos (Senén González, 1994); en México, por el contrario, el 70% de la educación básica seguía siendo de competencia federal, mientras en Brasil quedaban pocas escuelas de régimen federal; en Chile se había completado y consolidado la descentralización y empezaban procesos correctivos “en democracia”, para compensar las severas desigualdades que había producido el modelo; en Argentina, se había iniciado la segunda etapa de la descentralización “en democracia”. En este sentido, México se diferencia de América del Sur, no sólo porque su descentralización es más tardía sino porque mantiene más poder y más funciones en el nivel central.
- d) En parte de los países se constituye el modelo de ministerio sin escuelas (Argentina, Chile, Colombia); en otros países, el perfil de ministerio sin escuelas está en tránsito a serlo; es el caso de México, donde en los noventa el 70% de las escuelas seguía siendo federal, y en el presente ha traspasado “casi todo” y sólo cuenta con servicios educativos directos en educación básica, normal y media en el ámbito del D.F.
- e) En otro grupo de países se habían iniciado en los noventa programas especiales de autonomía escolar, para la educación básica y media, aun conservando condiciones centralizadas; es el caso del programa EDUCO¹⁹ en El Salvador, creado en 1991, que empezó con un pequeño número de escuelas primarias rurales, con fondos del Banco Mundial, expandiéndose durante toda su gestión hasta el presente.²⁰ Por su parte en Nicaragua, el programa de autonomía escolar, se inició en 1993 y se expandió hasta el año 2006 logrando una alta masificación, especialmente en la educación media (50% y 80% de los estudiantes de secundaria y primaria respectivamente estaban matriculados en escuelas autónomas hacia el 2003); a principios del 2007, como consecuencia del cambio de gobierno y su intención de desmontar el modelo neoliberal, la autonomía escolar fue derogada. En los casos de El Salvador y Nicaragua, las escuelas recibían

¹⁸ El estado de la descentralización en los noventa en América Latina ha sido reseñado en el cuadro 1, en el que se indica el tipo de descentralización, los financiamientos internacionales o de empresas, qué se descentralizó, qué está centralizado o recentralizado, quien tomó la decisión de descentralizar, los movimientos desde lo local y las estructuras, procesos y funciones emergentes en lo local.

¹⁹ EDUCO, El Salvador, Programa de Educación con participación de la comunidad, programa de autonomía escolar.

²⁰ Después de 15 años de funcionamiento, EDUCO atiende a 323 mil estudiantes, año 2005.

una transferencia fiscal que era administrada a nivel local, ya sea por un consejo directivo escolar, con participación mayoritaria de padres de familia (Nicaragua) o por una asociación comunal (ACE, EDUCO). Sin embargo, en el primer caso la escuela se inscribía al programa y desde esa opción se creaba el consejo escolar, en el segundo caso los fondos se derivaban directamente a asociaciones comunales, cuya creación también era promovida desde el gobierno. En ambos países, los docentes eran contratados desde la escuela y el currículo era adaptado en la escuela. El programa EDUCO fue en los noventa modelo para experiencias similares en Guatemala (PRONADE) y Honduras (PROHECO).²¹ El programa de Nicaragua fue más privatizador y más masivo; un elemento distintivo fue la presencia de cuotas “voluntarias” de los padres para incremento de los salarios docentes.

- f) En todos los países la descentralización afectó a la educación inicial, básica y media regular (en sus distintas modalidades); en algunos países involucró también a la educación superior no universitaria, la formación de maestros y la educación de adultos (alfabetización, educación primaria, secundaria y media).
- g) En la mayoría de los países la descentralización fue definida como una propuesta de alcance nacional, que afectó al conjunto de los niveles educativos involucrados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México), mientras que en otros operó como un programa “especial”, enmarcado en políticas focalizadas, que se concentró en un número limitado de escuelas primarias, básicas o medias; fue el caso de El Salvador y en menor grado Nicaragua, con sus programas de autonomía escolar, así como de las escuelas charter en Argentina y Colombia.
- h) Aún cuando la mayoría de los países de América Latina estuvieron fuertemente influidos por las concepciones y políticas del Banco Mundial en materia de descentralización y reforma, en algunos la influencia fue mayor (Centroamérica).
- i) Varios países contaron para la descentralización con financiamiento del Banco Mundial y/o de las empresas (Centroamérica, Colombia, Chile, Brasil), algunos países financiaron las escuelas con sistemas de bonos (Argentina, Chile, Colombia, Nicaragua, El Salvador); en México, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA,²² ha operado con un sistema de bonos diferido, porque el número de egresados condiciona el incentivo económico de las distintas figuras educativas.
- j) Si bien en todos los países se descentralizó la gestión, sólo unos pocos países promovieron la participación de los padres en la administración de la escuela mediante diferentes mecanismos: la creación de organismos colegiados (consejos escolares, juntas departamentales o municipales) y/o la elección de los directores por la comunidad y la contratación de maestros desde la escuela (El Salvador, Nicaragua, Brasil, Colombia); en relación con las empresas, sólo dos países involucraron a las empresas en la gestión directa de las escuelas (Chile, Colombia).
- k) A nivel local emergen estructuras o funciones nuevas, tales como los proyectos educativos institucionales, los consejos directivos escolares, los consejos de participación social, las asociaciones comunales, las juntas escolares, juntas municipales y juntas departamentales, las donaciones voluntarias de padres y empresas a las escuelas, el derecho de los municipios

²¹ El PRONADE, Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo, Guatemala, atiende a 384 mil estudiantes y el PROHECO, Proyecto Educativo Comunitario, Honduras, a 64 mil estudiantes, año 2005

²² Organismo descentralizado que ha dado lugar a institutos autónomos en la mayoría de los estados.

a recaudar impuestos y/o aceptar donaciones de terceros, la elaboración de materiales por parte de fundaciones empresariales para formar a los directores. Sin embargo, no se observan movimientos desde lo local hacia el centro demandando la descentralización.

La descentralización en los países desarrollados

Hacia los noventa en los países desarrollados coexistían diferentes modelos de descentralización. Un punto a destacar es que en los países desarrollados todavía algunos estados seguían enmarcados en regímenes centralizados, tales como Irlanda, Grecia, Luxemburgo, Francia (Puelles, 1993). Además, de acuerdo con este autor, en los países desarrollados el modelo centralista coexistía con otros modelos: modelos de descentralización intermedia (Italia y España), modelos altamente descentralizados, denominados por este autor en términos de “descentralización comunal académica” (el caso ejemplar es Gran Bretaña), modelos de descentralización federal (Alemania) y modelos de descentralización federal y comunal (Suiza y Estados Unidos). Además, durante los ochenta ya se observa que países altamente descentralizados como Gran Bretaña habían iniciado procesos de centralización, mientras España y Francia empezaban a flexibilizar su centralismo. A pesar de la diversidad de situaciones, hacia los noventa la descentralización se había extendido en Europa, promoviendo la puesta en marcha de currículos flexibles, con contenidos nacionales mínimos y comunes, definidos desde el centro.

Francia constituye un caso a analizar, ya que inicia procesos descentralizadores en 1968, con el Ministro Faure, en estrecha relación con el Mayo francés. El siguiente hito es la Constitución de 1985, bajo el gobierno socialista, que definió competencias compartidas entre el estado y las comunidades territoriales en materia de administración, construcción, equipamiento y mantenimiento de los centros educativos. Sin embargo para Puelles (1993) este proceso es tan sólo una desconcentración al interior del aparato del estado, ya que se corrigen deficiencias del centralismo, se mantiene el poder en el centro y no se crean condiciones para la autonomía pedagógica de los otros niveles. El peso de la tradición constitucional centralista fue un límite para el cambio. Otros autores (Caillods, 2000) confirman esta situación al hacer referencia a que en Francia sólo la organización pedagógica y la selección de libros estaba descentralizada en la escuela, mientras la contratación de profesores se realiza en forma conjunta por el estado central y la comunidad territorial, como parte de la tarea de administración. La asignación pedagógica de tareas a la escuela es la tradicional en los sistemas centralizados, donde se permiten redefiniciones pedagógicas a nivel de programas; en este sentido está ausente un espacio institucional para que los docentes y la comunidad se apropien y reelaboren en forma crítica y participativa el currículo; en Francia la descentralización se presenta como desconcentración administrativa de algunas funciones asociadas con la ejecución, el espacio local es definido como de “aplicación” de políticas formuladas en otro lugar mientras la toma de decisiones fundamentales sigue centralizada.

El caso de España (modelo de descentralización intermedia, Puelles, 1993) es especialmente interesante porque la descentralización se realizó a partir de un país organizado en términos de un gobierno central y comunidades autónomas, estructura que se inscribía en una voluntad política democratizadora (Constitución de 1978, post-franquismo). De acuerdo con Bonilla (2004) la descentralización tuvo lugar para resolver la crisis de legitimidad del estado, asociada con los largos años de centralismo autoritario. La descentralización y la desconcentración educativa que se inicia se acompaña con la transferencia de competencias de desarrollo legislativo y ejecución

de la enseñanza. “Participación constituye la palabra clave para el impulso de la reforma educativa española, en un contexto de régimen democrático parlamentario” (Bonilla, 2004: 8).

En este marco, donde la descentralización no es sólo educativa, el gobierno central de España inicia una descentralización curricular en 1981 hacia las comunidades autónomas, que se interesa por promover la participación de los padres y la formación de profesionales de la docencia. Si bien la reforma educativa estuvo referida a varios niveles, se concentró en la relación escuela-sociedad y escuela-comunidad (Bonilla, 2004). La reforma curricular dio lugar a la típica diferenciación entre un currículum nacional o común fijo *versus* un currículum local variable, así como a la presencia de ejes curriculares transversales; las transferencias de funciones se establecieron mediante convenios entre el Estado y las comunidades autónomas y se iniciaron en forma inmediata a la promulgación de la Constitución; de este modo desde 1981 a 1993, siete comunidades de las diecisiete han alcanzado la competencia plena de funciones en el plano de la enseñanza. El gobierno central conservaba atribuciones fundamentales como la ordenación general del sistema educativo, la fijación de una parte del currículum nacional y la regulación de las certificaciones. Por su parte, de acuerdo con la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, de 1990, las comunidades tienen derecho a expedir títulos. Además, se traspasó a las comunidades autónomas los centros educativos y los profesores, la inspección técnica, la autonomía financiera y la certificación. De este modo se ha puesto en marcha una descentralización administrativa bastante radical y una descentralización política parcial, ya que las comunidades pueden incluso adoptar políticas diferentes a las del gobierno central.

Esta propuesta se traslada luego a América Latina, especialmente a países como Argentina, donde se “aplica” tanto la propuesta curricular como la práctica de los convenios con las provincias, sin considerar las diferencias del contexto. Entendemos por tales la tradición de autonomía de comunidades como Cataluña, Galicia y el País Vasco, la historia de resistencia política a los poderes centrales y la presencia de culturas y lenguas diferentes al interior del mismo estado nación.

Aún cuando la tradición centralista era fuerte en los países desarrollados, sus reformas educativas, y por ende los procesos descentralizadores, se diferencian de las de América Latina; por un lado, huelga decir que los contextos sociales y económicos son diferentes y que la escolarización estaba más universalizada; por otro lado, empiezan en general más tempranamente, lo que permite “tomarlas” como modelo; y quizá lo más importante, las reformas de los países desarrollados no hicieron de la descentralización su eje, sino que coexistieron políticas centralizadas y descentralizadas, al menos en países como Gran Bretaña, Islandia, Suecia, Estados Unidos y Portugal (Popkewitz, 1994a); otros países como Canadá habían iniciado el proceso descentralizador en los años treinta y lo radicalizaron en los noventa, con un enfoque de educación inclusiva; España por su parte transitó de una tradición centralista y autoritaria hacia el respeto a las autonomías regionales; Finlandia hizo una descentralización orientada hacia la educación inclusiva y la participación plena de la comunidad y las familias, con un proceso complejo de municipalización, atribución de funciones en la escuela y conservación de algunas competencias a nivel del gobierno central.

En los países desarrollados también se hizo presente desde los noventa el peso de la nueva derecha con la incorporación de leyes de mercado en la educación en los movimientos descentralizadores. Un caso interesante es Suecia, donde la reestructuración del currículum nacional fue parte del proceso de comercialización de la educación y de la introducción de objetivos de logro y evaluación estandarizados (Carlgren, I, 1998). De acuerdo con esta autora, en Suecia (1989) se traspasó a los municipios la responsabilidad de contratación de todo el personal de las escuelas;

junto con esta medida se clausuraron los Consejos nacionales y provinciales de educación (1991) y en su lugar se creó una institución más pequeña, la Agencia Nacional de Educación. De acuerdo con Carlgren (1998) Suecia se caracterizaba por una larga tradición de un currículo nacional para la educación básica así como por la existencia de comités gubernamentales que apoyaban los debates parlamentarios. A partir de los ochenta se busca desregular y desburocratizar el sistema educativo estatal, definiendo una nueva distribución de tareas entre los niveles centrales y locales: el gobierno y el parlamento definirían los objetivos educacionales, se crea un Comité nacional para reestructurar el currículo, mientras las autoridades locales y las escuelas se encargarían de la planificación de actividades; pruebas nacionales de rendimiento escolar retroalimentarían a los que toman decisiones; la intervención estatal quedó subordinada a las leyes de mercado. El nuevo sistema denominado “orientación por objetivos y resultados” fue en la práctica una reestructuración conservadora, que se hizo a costa de una menor participación de los actores en la definición de las políticas educativas y con una lógica de hacerlo en el mínimo de tiempo.

El caso de Inglaterra merece mencionarse porque la evolución de los movimientos descentralizadores fue opuesta a la mayoría de los países europeos. Inglaterra crea desde el siglo XIX, pero más tardíamente que Francia, un sistema educativo masivo bajo el lema “un sistema nacional, una administración local”, donde las autoridades locales tenían un papel central (Cowen, en Prats y Raventós, 2005). La educación se orientó por los principios de igualdad de oportunidades y cohesión social hasta que se fortalece un grupo de poder imbuido de un pensamiento neoconservador que asume el gobierno en los ochenta (tatcherismo); en ese momento tuvo lugar un cambio de orientación, hacia la competencia, que fue mucho más que una recentralización. En este marco, se modificaron a partir de 1988 las relaciones entre el DfES (Department for Education and Skills), equivalente al ministerio de educación, y las autoridades educativas locales (LEA). Las escuelas habían administrado sus recursos a través de un cuerpo rector formado por padres de familia, maestros y miembros de la comunidad. Esta cultura se ve afectada por la reforma de 1988 que pone a las escuelas a competir por recursos, medidos en términos de número de estudiantes; la competencia se generaliza también a las universidades e incluye a fines de los noventa la presencia de estándares de desempeño para los docentes, que quedaron también sujetos a incentivos. El sistema educativo en todos sus niveles se empezó a regir por reglas de mercado; durante todos los noventa el sistema se consolidó.

Finlandia cuenta con un sistema educativo altamente descentralizado, gratuito, que busca la igualdad de oportunidades tanto como la calidad de la enseñanza. Los puntos clave de esta estructura son la formación de los maestros de alta calidad, la provisión de todo tipo de servicios en y fuera de la escuela y la competencia de la escuela o el municipio para contratar a los docentes. Finlandia, que ha ocupado los primeros lugares en la prueba PISA de evaluación de los rendimientos escolares, ha sido tomado como modelo educativo no sólo por países en desarrollo sino también por España. El docente es uno de los actores claves, ya que no sólo la profesión es una carrera altamente prestigiosa, sino que la formación inicial es de nivel universitario, intensiva y se basa en una fuerte selección de los candidatos; además, se cuenta con buenas condiciones de trabajo en las escuelas, buena infraestructura, incentivos al desempeño, apoyo de equipos interdisciplinarios y un sistema de nombramientos transparente, reglamentado y organizado a nivel nacional. La descentralización ha adoptado un estilo radical, a partir de los ochenta se descentralizó la administración, delegando en las municipalidades amplios poderes, en particular la posibilidad de definir las orientaciones locales que complementan el currículo nacional; diez años después la

autonomía de las municipalidades fue extendida a las escuelas, entregándose a las escuelas y los maestros la posibilidad de elaborar los planes de estudio, seleccionar los materiales y elegir las metodologías de la enseñanza; asimismo las municipalidades fueron facultadas para distribuir los fondos que reciben del Estado. Además, los maestros son contratados por el director de la escuela, quien a su vez es elegido por la comunidad, mientras los padres tienen la posibilidad de elegir la escuela de sus hijos. Los maestros dependen totalmente de la escuela tanto para su contratación como para sus salarios. La estructura del sistema educativo data de la reforma desarrollada en los setenta, que dio lugar a la escuela comprensiva para los grados 1 a 9 (de 7 a 15 años); esta educación básica es gratuita para todos los estudiantes e incluye materiales de estudio, comida en las escuelas, cuidado de la salud y en algunos casos transporte escolar. La escuela comprensiva es una escuela unificada, común para todos los estudiantes, por oposición a la etapa anterior en que contaba con tres ramas (clásica, tecnológica y pre-profesional) con una estructura similar a la francesa. La administración escolar es responsabilidad de las provincias y de las municipalidades. El Ministerio de educación, junto con el Consejo Nacional de Educación, sigue definiendo la misión y el currículo y las estrategias de enseñanza; el Estado nacional sigue subvencionando la educación hasta en un 75% (Robert, 2007; Melgarejo, 2007; Andere, 2006; GTD/PREAL, 2006).

En este marco, una de las novedades durante los noventa es la consolidación de organismos intermedios y locales, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, que se encargan de hacer la mediación con el gobierno central y de asumir en forma directa funciones pedagógicas a nivel intermedio (provincial, estadual, estatal) y/o en la escuela.

En el caso de Canadá, se hacen presentes las comisiones escolares, instituciones políticas locales descentralizadas, que se ubican en todas las provincias de Canadá. En Québec el origen de las comisiones escolares y sus comisarios, tal como se las conoce en la actualidad, se remonta al año 1845, diez años antes de la creación de las municipalidades y 20 años antes de la constitución de 1867. Las comisiones escolares son el equivalente a un gobierno local que posee los atributos de un gobierno descentralizado: está dotado de una vida política, tiene el poder de definir los impuestos territoriales, tiene jurisdicción sobre un territorio, y es responsable frente a la población por la elección de comisarios en sufragio universal. Además, las comisiones escolares constituyen una riqueza para las regiones, ofrecen una de las más grandes concentraciones de recursos para la comunidad: los recursos humanos de las escuelas y centros son diversos y los mejores formados; los recursos materiales (escuelas, centros de formación, instalaciones deportivas y culturales) son “el corazón de la comunidad”. Igualmente pertinente es señalar que la comisión escolar es una persona moral de derecho público, propietaria de los edificios utilizados por ella misma y para sus establecimientos. La comisión escolar, que opera como el empleador de todas las personas que trabajan en sus establecimientos, administra al mismo tiempo los recursos financieros recibidos para su funcionamiento y el de sus establecimientos. Actualmente está en curso una reforma fundamental de la educación preescolar, y de la enseñanza primaria en Québec. Los acontecimientos de esta reforma, que se viene desarrollando desde hace años, se deben en buena parte al compromiso del personal escolar (gestores, miembros del personal de enseñanza, personal profesional no docente, y del personal de apoyo) y de las familias. El programa de formación de la escuela en Québec está inscrito dentro de la unión de esfuerzos concentrados en la implantación de la reforma del sistema escolar. Además, se apoya sobre una voluntad de hacer que la escuela ayude a los jóvenes a que lleguen a pensar su proyecto de vida personal, escolar y profesional. El programa se concibe desde una óptica de una formación de base común: reposa sobre el desarrollo de competencias de nivel, lo que quiere decir sobre la utilización eficaz de sus conocimientos a fin de superar sus deficiencias. La comisión escolar

ha sido ideada para permitir a la escuela su propia superación, hacer frente a las transformaciones de la sociedad y de participar activamente en su aprendizaje. El programa de formación de la escuela en Québec opera legalmente con el apoyo de un guía de la dirección, personal de la escuela y su consejo de establecimiento. (Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Canadá, 2006)

La reforma de la educación en Québec, actualmente en curso, comprende varias líneas de acción cuyos objetivos últimos son llegar al mayor número de jóvenes. Una de estas líneas de acción ha previsto que una autonomía mayor debe ser conferida a la escuela, y por esto es fundamental y necesaria la descentralización de un cierto número de poderes y de responsabilidades en materia de servicios educativos. Para este fin, la enmienda a la ley sobre la instrucción pública otorga el permiso de crear un consejo de establecimiento, al seno de cada centro educativo. El consejo de establecimiento representa un organismo decisorial pensado para la instauración de una dinámica de gestión entre los establecimientos y la comisión escolar; el consejo provee a la escuela y a otros centros de formación profesional y de educación de adultos los recursos necesarios para responder a las necesidades educativas de todos los niveles. El consejo de establecimiento ejerce sus responsabilidades dentro del colegiado y se respeta de competencias de cada una. Esta es la condición para que la acción educativa de uno y de otros esté orientada sobre un objetivo común que sea la realización de un mayor número de niveles. La ley establece que los consejos estén integrados por al menos cuatro miembros de la escuela, con la participación de dos profesores, un miembro del personal no docente y un miembro del personal de apoyo.

La “renovación pedagógica”, así llamada en Canadá en lugar de reforma, se presenta como altamente necesaria. La decisión de emprender la renovación pedagógica, tuvo lugar después de un vasto consenso a partir de la necesidad de actualizar y adaptar las necesidades de los “clientes” y la realidad del siglo XXI. En este sentido “la renovación pedagógica” expresa la conclusión a la que llegaron los estados generales sobre la educación (año 1996). Los principios que orientan la renovación pedagógica se sintetizan en: a) es una responsabilidad compartida; b) se busca promover las competencias transversales y dominios generales de formación; c) se acompaña con la aplicación de un programa de formación para educadores; la formación es un proceso destinado a múltiples actores (docentes titulares, docentes especialistas, docentes en adaptación escolar, profesionales, consejeros pedagógicos, miembros de la dirección), pensada como un plan de acompañamiento, que permite reflexionar sobre el propio trabajo; d) se define un Plan de acción sobre la lectura en la escuela; e) se promueve el aprendizaje del francés; e) se aspira a elevar la formación inicial de las maestras y a contar con herramientas de evaluación para el personal de enseñanza; f) se combinan la presencia de nuevos mecanismos de seguimiento con la promoción de medidas para los estudiantes con necesidades particulares para su integración. La renovación pedagógica se orienta hacia la educación inclusiva (Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Canadá, 2006).

¿Dónde estamos ahora?

Consideraciones generales

La reflexión acerca del estado actual de la descentralización sólo puede hacerse si se diferencia entre países desarrollados y en desarrollo. Esta conceptualización enmarca el debate en el tema más general de la estructuración del planeta en términos de centro y periferia, como espacios políticos que

se vinculan desde posiciones de hegemonía versus subordinación. Desde esta perspectiva resulta comprensible que un proceso descentralizador que ha llevado a la democratización educativa en Europa, ligado al desarrollo local, puede invertir su signo si se pretende transferirlo a América Latina, dejando de lado las diferencias del contexto social, económico, cultural y político.

Otro factor a considerar es salirse de los límites de los estados nacionales para ubicarse en perspectivas continentales o regionales: América Latina, Europa, Asia, África. En el caso de América Latina, necesitamos articular la descentralización en la escuela y la comunidad local con los municipios, las regiones, los estados nacionales, las regiones del continente y la unidad continental.

El otro espacio que es necesario analizar para pensar en dónde estamos en materia de descentralización educativa es el mundo de lo local. La categoría “territorio” es propuesta por Chambon (2007) para entender los procesos descentralizadores en Europa; pensar la descentralización implica acercarse y potenciar lo local, involucrando tanto a las asociaciones, el Estado, los profesionales, los padres. De allí la importancia de generar un espacio local complejo y asociativo, mediante políticas educativas territorializadas.

A modo de visión general, se observa que tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo se mantiene el modelo de descentralización ya instaurado en los noventa o antes, pero tienen lugar movimientos al interior del modelo, ya sea que se radicaliza la delegación en la escuela, se buscan mecanismos para compensar las desigualdades de la municipalización o de la autonomía escolar o se recentraliza para hacerlo más coherente con las orientaciones neoliberales. Estos movimientos en algunos casos responden a demandas sociales locales y en la mayoría vuelven a ser decisiones desde el centro. Nicaragua sería la excepción a esta tendencia, ya que deroga el programa de autonomía escolar a principios del 2007. Igualmente la Ley nacional de educación de Argentina, promulgada en febrero del 2007, anticipa una mayor presencia del Estado y una distribución más igualitaria de las oportunidades.

La descentralización en los países desarrollados

En el caso de los países europeos se hace presente un punto de vista que percibe como necesario un análisis continental global antes que país a país. En efecto, para Chambon (2007)²³ “la dimensión global de Europa se impone”; según este autor Europa es tanto la herencia como el porvenir, considerando todas las dimensiones, cultural, política, social, económica, y ante ella la lógica de la descentralización francesa se presenta como inadecuada. Europa se encuentra en un momento de incertidumbre por la crisis global, donde el desempleo y las migraciones aparecen como factores centrales; en este marco, se hace presente un alto interés por una formación renovada para los jóvenes tanto como por la restitución del tejido social. Europa está construyendo herramientas de conocimiento colectivo, como es el caso de la prueba PISA, que si bien mide rendimientos escolares no hace posible relacionar descentralización con resultados del aprendizaje. Royero (2005) reafirma la posición de Chambon al señalar que las reformas europeas tuvieron como propósitos tanto la eficacia y la competitividad como la integración regional, mientras las reformas en América Latina se concentraron en gobernabilidad, eficacia, calidad e igualdad, incluyendo dimensiones tales como acceso, gestión y financiamiento.

²³ Chambon, André. Descentralización en educación: de la experiencia francesa a las problemáticas europeas, conferencia magistral en Congreso Nacional sobre Federalismo, Educación y Políticas Públicas, FLACSO/SEP, Ciudad de México, México, 15 de noviembre del 2007.

En relación con los procesos descentralizadores de los países europeos, Chambon (2007) propone entenderlos en términos de modelos, inferidos por el autor a partir de la práctica: a) un modelo de estado centralizado; b) un modelo de colaboración entre los diferentes niveles, a partir de una cultura consensual; c) un modelo de Estado descentralizado voluntarista. El modelo de Estado centralizado se hace presente en países como Francia y Portugal, que están moviéndose hacia la descentralización haciendo transferencias de competencias restringidas, por ejemplo como ya se señaló en Francia no se delega en las autoridades locales las competencias pedagógicas o de gestión. El modelo en colaboración entre el Estado central y los otros niveles busca el consenso y la negociación local para la participación en las actividades pedagógicas; están orientados por este modelo los países escandinavos, Polonia y la República Checa. Los países donde se hace visible este modelo se caracterizan por haber llevado a cabo una descentralización moderada; en ellos tuvo lugar una negociación local para la participación en la actividad pedagógica; en estos países las escuelas pueden definir las horas escolares, la contratación de los profesores y la administración de las escuelas se delega en los establecimientos, contando con la participación de padres y maestros. Finalmente, en relación con el modelo de Estado descentralizador voluntarista el caso ejemplar es Gran Bretaña, donde la realidad local es muy fuerte; también suscriben este modelo España y Hungría. Si bien en estos países lo local tiene mucho peso, el Estado central no ha abdicado de su poder. Al contrario, el Estado central todavía define los objetivos y programas y se encarga del proceso de seguimiento del sistema educativo mediante inspecciones escolares; por su parte las escuelas definen sus programas escolares, están a cargo de los recursos humanos y definen parcialmente los salarios de los educadores; además las escuelas tienen derecho a contar con fondos locales, como parte de un proceso más global de autonomía de lo local. Alemania es un caso aparte, con una larga tradición federal, que se ha mantenido relativamente constante, sin grandes cambios. Al observar la evolución más reciente, resulta que el poder federal se ha concentrado, existe mayor poder federal y al mismo tiempo se han entregado más competencias a las escuelas, con la consecuencia de una cierta disociación. Por su condición de país federal, Chambon (2007) considera que es uno de los países europeos más similar al caso mexicano.

Para Chambon (2007), los sistemas educativos europeos buscan la homogeneización, aspiran a transmitir un bagaje común; en las regiones con alta autonomía, se cuenta con un currículo “de mínimos”. El personal descentralizado se presenta como un contrapoder político. Además si bien se han descentralizado muchas funciones, las escuelas no deciden acerca de los maestros, con la excepción de pocos casos, tales como Gran Bretaña o Finlandia. Al referirse al caso particular de Francia, Chambon (2007) afirma que se observa un proceso de desconcentración hacia las academias; un punto a destacar es que las transferencias financieras han generado o reflejado las desigualdades que ya existían; si bien las comunidades locales intervienen en las escuelas, esta presencia sigue siendo marginal. En este contexto, la formación de los educadores se constituye como un factor decisivo, al igual que la evaluación de resultados desde el centro. A nivel local los establecimientos se movilizan en torno a proyectos educativos, que también conllevan el riesgo de agudizar la desigualdad. Asimismo, los actores locales logran mayor peso, aun cuando también se hace presente el mismo riesgo de la desigualdad, en particular porque los padres tienen la posibilidad de funcionar como si fueran “consumidores” de servicios educativos, creando una demanda que presiona a las escuelas en sentidos divergentes y no necesariamente orientados por principios como la igualdad, la justicia y la calidad. En este marco, Chambon (2007) propone la creación de agencias, similares a las que existen en Finlandia y Suecia, que tendrían la posibilidad de hacer la mediación entre los distintos grupos así como administrar la evaluación y la investigación en el

campo o investigación de desarrollo. En este marco, la propuesta de Chambon (2007) es que ante una nueva forma de ser del Estado, que está emergiendo, se puede contribuir a la construcción de un “estado complejo local”, donde se buscaría tanto la colaboración intersectorial (educación, salud, deporte, justicia, agricultura) como la consolidación de un territorio. Un punto a destacar es que en Francia, de acuerdo con Chambon (2007) no sólo el Estado ha desconcentrado funciones sino que ha tenido lugar un proceso de movilización desde lo local, a nivel tanto de comunas, como de regiones y departamentos. Las comunas han sido el primer actor, ya que las grandes ciudades industriales francesas, después de la crisis del ochenta, establecieron “contratos de ciudad” e inventaron proyectos educativos locales en sus territorios, promoviendo la constitución de modalidades educativas no formales. El segundo gran actor fueron las regiones, que también definieron proyectos educativos regionales y buscaron fomentar el trabajo entre las comunas al interior de la región. El tercer actor fueron los departamentos y el cuarto actor el mundo asociativo local, que se presenta como heterogéneo, que ubica su tarea tanto en todo aquello que rodea lo educativo (salud, alimentación, organización) como en los procesos que tienen lugar “después” de la escuela, o sea en el mundo del trabajo. Un punto que destaca Chambon es la existencia de una red de ciudades educativas, lideradas por la ciudad de Rennes, que se reúnen para debatir el tema de lo local y hacer acciones específicas de transformación.

La construcción de colegiados intermedios y locales se presenta como una tarea pendiente en algunos países desarrollados. En varios de ellos se menciona la necesidad de una segunda descentralización.

En el caso de España, se observa que desde los ochenta la descentralización ha dado lugar a un proceso de diversificación educativa, como consecuencia del reparto de responsabilidades entre el Estado y las comunidades autónomas; algunos especialistas (Ferrer, 2003) se preguntan si en la actualidad existe un sistema educativo español o 17 sistemas educativos autonómicos. Ferrer (2003) considera que la descentralización es en mayor grado una descentralización política y no técnica, más cercana a la descentralización en las comunidades autónomas que a la municipalización o la autonomía escolar. En el mismo sentido, Ferrer (2003) destaca que la autonomía escolar en España, considerando la escasa tradición en este campo, es principalmente autonomía curricular, mientras ha sido débil la autonomía organizativa y de la gestión. En este marco, se hace un llamado acerca de la importancia de repensar el papel de la escuela y buscar alianzas con la comunidad, así como partir del entendimiento que la educación no es sólo competencia de un ámbito profesional, sino “cosa de todos”. La descentralización parece estar lejos de haberse concretado en términos de mayor participación y presencia de lo local. En particular se propone que los ayuntamientos asuman mayores responsabilidades, con énfasis en la reivindicación de los nexos entre escuela y comunidad (Balbona, 2007). De acuerdo con Subirats: “ahora los ayuntamientos pagan las bombillas cuando se funden o arreglan las puertas cuando se rompen pero eso no significa ser institución educativa” (Balbona, 2007: 1). Al mismo tiempo que se propone un mayor involucramiento de los municipios se plantea que la comunidad autónoma siga participando. En relación con los maestros, se considera que han crecido las exigencias hacia ellos, “como si la escuela fuera un contenedor, en donde se va arrojando todo aquello de lo que nadie se ocupa” (Balbona, 2007: 1). En este marco, los profesores se han “blindado” y refugiado en lo que saben hacer, negándose a cumplir otras tareas, tales como padre, madre, consejero sexual, guardia. Por su parte, Ferrer (2003) plantea que la mayoría de los profesores están de acuerdo con la autonomía escolar; a partir de esta situación, propone continuar promoviendo la formación del profesorado y de los directores así como desarrollar procesos gradua-

les, donde no necesariamente sea una prioridad la elección del centro educativo por los padres, ya que esta opción podría llevar a una gran fragmentación del sistema.

La descentralización en América Latina

La situación actual en una primera mirada guarda bastante parecido con la de los noventa, es decir, Brasil, Chile y Colombia continúan con la municipalización, Argentina con la provincialización, México con la federalización; sin embargo, al interior de esos modelos que se conservan han tenido lugar movimientos interesantes de desconcentración, intentos de garantizar la distribución igualitaria de recursos, o mayores autonomías concedidas a ciudades y/o escuelas. El viraje radical ha sido el de Nicaragua, que se analizará en el apartado de autonomía escolar. Las novedades del presente se reseñan a continuación.

En la actualidad se hacen presentes en América Latina fuertes críticas a la descentralización. En Chile, país donde se inició la descentralización “salvaje”, existe un relativo consenso acerca de que la municipalización es insostenible, por las desigualdades que ha generado, por ser poco eficiente, y por la escasa participación local y autonomía que ha posibilitado (Falabella, 2007). La misma autora se pregunta por qué el modelo se ha mantenido, a pesar de estas características, y de las críticas que lo han acompañado desde los ochenta. La pregunta puede responderse en términos de qué intereses lo sostienen. La crisis de la municipalización se inscribe en una intensa movilización social por una “educación nacional unificada, pública y gratuita”, donde los jóvenes estudiantes de la educación media han desempeñado un papel central. En este marco, algunas voces plantean la desmunicipalización y el traspaso de las escuelas municipales a corporaciones públicas dependientes del Ministerio de Educación, mientras otras insisten en las ventajas de la educación privada y de la permanencia de la municipalización pero acompañada por la creación de una nueva institucionalidad: una Superintendencia, como una forma centralizada de control. De acuerdo con Falabella, la Superintendencia podría funcionar como “una institución que regula y garantiza mínimos nacionales o convertirse en una institución que intenta generar criterios de competencia de mercado” (Falabella, 2007: 21). De allí la importancia de debatir los objetivos de la Superintendencia, quiénes la coordinarán y definirán los estándares de rendimiento, el grado de transparencia y difusión de los resultados de las pruebas nacionales de aprendizaje, así como sus consecuencias para las escuelas. La propuesta de una Superintendencia en un país de tradición unitaria, con una oferta educativa altamente fragmentada y desigual, con fuerte presencia de la educación privada, parece responder al interés de generar una mediación entre lo local y lo nacional. Es necesario preguntarse si la perspectiva que orientaría esa nueva institución sería similar a la de las Agencias de los países nórdicos, si acaso sus promotores se han inspirado en ellas, y si han considerado las diferencias del contexto social y político.

También es interesante observar cómo se particulariza la municipalización, presentando dos casos diferenciados: el estado de San Pablo, Brasil y la provincia de Buenos Aires, Argentina, que podrían dar luces para pensar la descentralización en el Distrito Federal. Mientras en Brasil la municipalización fue la estrategia principal a nivel nacional para implementar la descentralización, en Argentina existían desde el siglo XIX escuelas municipales o de jurisdicción municipal, en las cuales se delegaron nuevas funciones como parte de procesos de desconcentración al interior de algunas provincias, una vez que ya se había hecho la devolución o provincialización.

De acuerdo con De Oliveira (1999, citado por Andrada, 2003), en el caso de Brasil la municipalización adoptó tres modalidades: a) el municipio se encargaba de toda la educación, en uno o más niveles; b) coexistía con el régimen estadual, en particular con la red estadual de escuelas; c) el municipio se responsabilizó de programas específicos, como la merienda escolar, las construcciones escolares, el transporte de alumnos, los cuales tenían lugar junto con la red estadual de escuelas. La ciudad de México se encuentra hoy más cerca del tercer caso, aun cuando está en proceso de transición, ya que se han creado servicios educativos del gobierno de la entidad, como la Universidad de la Ciudad de México y algunas escuelas preparatorias, que coexisten con las escuelas federales.

En el caso del estado de San Pablo la municipalización fue significativa en un momento relativamente tardío respecto del resto del país (1995-98), en estrecha relación con la Ley de 1996, que fue categorizada como de “inducción a la municipalización” a nivel nacional. Un punto a destacar es que en ese estado se organizó un sistema de prácticas descentralizadoras que comprendieron desde un procedimiento de evaluación de los rendimientos —que incluía tanto a las escuelas municipales como estadales— la elección del director, el proyecto institucional de escuela, y el surgimiento de estructuras colegiadas, de las cuales la más importante ha sido la del consejo escolar. De este modo en San Pablo la autonomía escolar se asoció con el proyecto pedagógico y con un mayor control desde lo local. En las escuelas municipales de Argentina, por el contrario, el proyecto educativo institucional corrió el riesgo de ser un procedimiento administrativo más, vaciado de contenido comunitario o de contacto con la comunidad. Además, la transferencia a las escuelas municipales ha estado orientada principalmente por criterios de eficiencia o reducción de costos y se limitó a traspasar la ejecución, sin ningún tipo de autonomía pedagógica. Aún así las escuelas municipales argentinas no presentan los rasgos privatizadores de las escuelas municipalizadas chilenas, pero tampoco las posibilidades de participación que se dieron en el caso del estado de San Pablo (Andrada, 2003).

De acuerdo con Andrada (2003), al comparar la municipalización en el estado de San Pablo con la de la provincia de Buenos Aires, no sólo ha sido un proceso más prolongado en San Pablo, sino que ha implicado una mayor delegación hacia los niveles locales. Sin embargo, la conclusión más significativa es que en ambos tipos de municipalización siguen presentes estructuras centralizadas, ya que persisten mecanismos de definición y control del currículo desde el centro, mientras los maestros no son elegidos a nivel local.

Otras dos novedades que se observan en el presente en América Latina son: a) desconcentraciones al interior de las provincias o estados (Argentina); a modo de ejemplo, actualmente la provincia de Buenos Aires, Argentina, está dividida en 16 regiones educativas cada una con sus equipos de inspectoras y la intención de las autoridades en esta materia es elevar la cantidad a 24 ó 25, lo que implicaría según señala Mario Oporto, director general de educación “una mayor descentralización, destinada a mejorar el servicio educativo, acercando la supervisión de su funcionamiento a las escuelas”. (Diario El Día, 2007); b) derogación o “nacionalización” de los programas de autonomía escolar para garantizar la igualdad de oportunidades (Nicaragua, El Salvador).

Autonomía escolar

En países como Argentina, Uruguay, Paraguay, Nicaragua, Bolivia, Chile y Brasil, las escuelas se enmarcan en dos tipos de estrategias de autonomía escolar, definidas desde el centro: a) autonomía administrativa, la cual se caracteriza porque el gobierno delega en la escuela la contratación de docentes y el control sobre el uso de los recursos (Nicaragua) y; b) autonomía pedagógica, que implica exigir a la escuela rendición de cuentas a un nivel superior acerca del uso de recursos asignados en función de pequeños proyectos pedagógicos (Argentina). Este tipo de autonomía implica la instauración en la escuela de capacidades de planeación, ejecución y evaluación colectivas que con los sistemas centralizados no son necesarias (Winkler, 1997). En el mismo sentido, según Espínola (2006) se identifican tres dimensiones de la autonomía, la administrativa, la pedagógica y la financiera; la mayoría de los países de América Latina lograron la autonomía administrativa pero no la pedagógica.

Para Andrada (2003) los modelos, estrategias o mecanismos más difundidos que promueven la autonomía en las escuelas, identificados en países latinoamericanos y europeos son: School Based Management, *charter schools* y proyecto educativo institucional (PEI).

El School Based Management es un movimiento mundial por la autogestión que se inició en Australia y se difundió por el mundo anglosajón, que tuvo como propósito otorgar mayor poder de decisión a las escuelas públicas. La investigación de Whitty y otros demostró (1998, citada por Andrada, 2003) que esta propuesta no logró transformar la relación entre los educadores y los ciudadanos al interior de la escuela ni mejorar la autonomía y profesionalismo de los docentes, así como tuvo escasos efectos sobre el aprendizaje pero enormes repercusiones sobre la enseñanza.

Las “*charter schools*” son escuelas públicas de administración privada que reciben recursos públicos (Pini y Anderson, 1999). Estas escuelas son iniciativas de particulares, que al ser aprobadas por las autoridades ingresan a la oferta pública y operan como establecimientos de esa naturaleza, aún cuando los particulares siguen haciéndose cargo de la administración. Las escuelas *charter* pueden estar exentas de aplicar ciertas disposiciones obligatorias (referidas al currículo, a la gestión del personal, al financiamiento y criterios de administración) cuando su proyecto educativo y plan de desarrollo propuesto es aprobado por el nivel central. La autonomía de estas escuelas se localiza en la flexibilidad que tienen para definir la estructura organizativa, el plan de estudios y el énfasis educativo del plantel (Andrada, 2003). Como las escuelas *charter* surgieron en países descentralizados como los Estados Unidos, cada estado definía los criterios de asignación de los recursos. Desde el nivel estatal se establecía un contrato con cada escuela.

Por su parte, el proyecto educativo institucional es una estrategia diseñada para que las escuelas públicas avancen hacia la autonomía en la toma de decisiones. En Chile, con la política de incremento a la autonomía, se proporcionaba desde el nivel central a los centros escolares fondos especiales para que se encargaran de diseñar y operar sus proyectos, en el marco de concursos (fondos concursables). En el caso de Francia, los proyectos educativos institucionales (PEI) son una modalidad de trabajo educativo y social con la comunidad, una estrategia de desarrollo donde lo educativo se inserta en lo local más amplio. Sin embargo, los PEI se enmarcan y se debilitan por la burocracia del sistema educativo y de la escuela en particular, situación a la cual se agregan entrecruzándose los diferentes estilos de liderazgo del director. En Argentina se concibe al PEI como “la oferta

cultural y educativa de la escuela hacia la comunidad” (Andrada, 2003:317), como un espacio donde la libertad es proporcional con la capacidad institucional de tomar la iniciativa. En México se han identificado escuelas localizadas en sectores populares donde el PEI es elaborado exclusivamente por los docentes, sin participación de los otros sectores, aun cuando se lo defina como un proyecto comunitario. Los proyectos educativos se basan en un proceso de planificación reflexivo, con enfoque participativo y con base en la realidad cotidiana de la escuela. En Colombia y Argentina se diseñaron proyectos educativos considerando los elementos anteriores (Andrada, 2003). La estrategia de proyectos educativos institucionales genera desigualdades dado que las escuelas tienen diferentes capacidades para definir los proyectos, lograr la aprobación y posteriormente administrarlos (Chambers, 2006).

En América Latina, además de propiciarse modelos o estrategias de autonomía escolar, como los proyectos educativos institucionales, se crearon programas de autonomía escolar, de carácter piloto o experimental, que se iniciaron en los noventa en El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala para un grupo de escuelas. Estos programas se expandieron e institucionalizaron en forma creciente desde principios de los noventa hasta el presente. EDUCO es el programa más antiguo (desde 1991 a la fecha), que operó como modelo para los otros programas de Centroamérica y otras regiones del mundo. En el presente los programas de autonomía escolar de El Salvador y Nicaragua se encuentran en un proceso significativo de cambio, en vistas de garantizar la igualdad de oportunidades.

En Nicaragua se están realizando cambios significativos. Para contextualizarlos, es necesario recordar que el programa de autonomía escolar, iniciado en 1993, resultó muy polémico; los defensores desde el aparato del Estado lo definen como una forma de reestablecer el contrato social, devolviendo a los padres el derecho de opinión (Arcia y Belli, 2001); sin embargo, para la mayoría de los investigadores y miembros de organizaciones de la sociedad civil, el programa implicó la destrucción de la educación pública (IDEUCA 2004); la autonomía, escolar se concentró en tres ámbitos: a) la transferencia fiscal a las escuelas; b) el control de los padres sobre la transferencia fiscal a nivel de las escuelas; c) la plena autoridad del consejo escolar sobre las decisiones de contratación de los docentes (Arcia y Belli, 2001). Además, se establecieron incentivos para los docentes, que se financiaron con cuotas voluntarias de los padres. En la práctica, el programa de autonomía escolar privatizó la escuela pública, “afectó especialmente a los padres pobres, ya que ante el pago de las cuotas, mandaban a uno de sus cinco hijos y sacrificaban a los otros” (IDEUCA, 2004); la autonomía escolar fue una decisión del estado y los padres se vieron obligados a participar, pero en nada sustantivo, sólo en aportar recursos, además el currículo se fragmentó (testimonio, citado por Messina, 2007). El objetivo del actual gobierno es desmontar la estructura burocrática del neoliberalismo; la derogación del programa de autonomía escolar en enero del 2007 fue el signo de los nuevos tiempos; el gobierno central asumió el financiamiento total de las escuelas y estableció la prohibición tanto del pago de cuotas por los padres como de donaciones desde las empresas. La medida no fue consultada con los maestros, provocando malestar y huelgas docentes, debido a que supuso el fin de los sobresueldos en carácter de incentivos. El cierre del programa de autonomía escolar es percibido por los investigadores de Nicaragua como un proceso de promoción de la igualdad y la calidad de la educación pública (Messina, 2007).

En la actualidad también se detectan cambios en el programa EDUCO de El Salvador; no sólo el programa se expandió en términos de estudiantes y profesores involucrados y asociaciones comunales para la educación, sino que se consolidó como una política de atención a la rurali-

dad. Además, en el presente el salario de los maestros EDUCO está en el presupuesto de la nación así como se hizo efectivo el escalafón para este grupo de docentes y se incorporó el costo total del programa en el presupuesto nacional, dejando de percibir fondos del Banco Mundial. En este sentido, se observa actualmente un proceso de institucionalización y nacionalización de EDUCO (Meza, Guzmán y De Varela, 2004).

Las estrategias para otorgar autonomía a las escuelas han sido diversas, se destaca la delegación de las responsabilidades de financiamiento a comités escolares locales, como son los casos de: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Brasil (Winkler, 1997). En un sentido más general, las estructuras de gestión colegiadas son los instrumentos más comúnmente utilizados por los estados para dar autonomía a las escuelas; estas estructuras cuentan con capacidad jurídica para administrar fondos y definir tanto la elección de los directores como el plan de desarrollo escolar. Estos comités están constituidos por el director, docentes, representantes de la comunidad, padres y estudiantes. En este campo, encontramos las experiencias realizadas en Brasil donde, ante el problema de la repetición, se asoció la autonomía de la gestión con el mejoramiento de la calidad y la asignación a los docentes de la responsabilidad directa sobre los resultados educativos y por ende sobre las decisiones. En los casos de El Salvador y Nicaragua la autonomía administrativa que se otorgó a la escuela la facultaba para contratar y despedir a los docentes (Winkler, 1997). Un punto a destacar es que se promueve la autonomía escolar y al mismo tiempo los márgenes de maniobra que otorgan los mecanismos reguladores limitan tanto el inicio como la continuidad de propuestas diversificadas. La elección de los directores por la comunidad puede ser considerada como una estrategia en sí misma que promueve la autonomía, ya que en vez de primar criterios clientelistas por parte del Estado o del sindicato docente, se buscan mecanismos democratizadores como los concursos o la designación por los funcionarios, padres y estudiantes (Andrada, 2003). La elección de los directores por la comunidad escolar se ha hecho presente en países como Finlandia y Brasil (Minas Gerais). Por el contrario, en México el director es elegido por el sindicato docente, con la consecuente carga de impunidad. Para autores como Namó de Mello y Neubauer da Silva, 1993, citado por Andrada (2003), la condición de vitalicios o personal de planta en los lugares de trabajo ha sido una de las causas de la impunidad y la ausencia de rendición de cuentas en Brasil (Andrada, 2003).

Otro ejemplo de autonomía conferida a las escuelas en los países desarrollados, son los Consejos de Establecimiento implementados en Canadá, en la provincia de Québec, donde a propósito de la reforma educativa, se autoriza como parte de una enmienda a la Ley sobre la Instrucción Pública, la creación de Consejos de Establecimiento al interior de cada establecimiento educativo. La diferencia entre estos consejos y los comités escolares latinoamericanos es que los primeros representan un organismo de decisión para la instauración de una dinámica de gestión entre los establecimientos y las comisiones escolares, las cuales operan como organismos descentralizados de nivel provincial. Los consejos ejercen sus responsabilidades dentro del colegiado y respetan las competencias de cada uno, de tal manera que la acción educativa está orientada a un objetivo en común. Los Consejos de Establecimiento están integrados, según la Ley, por al menos cuatro miembros de la escuela, siendo dos de ellos profesores y el resto personal no docente y de apoyo. (Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2006) El punto a destacar es la "no participación" de los padres ni de la comunidad, coincidiendo con la orientación de Finlandia. Nuevamente, consejos profesionalizados.

Otro de los instrumentos utilizados desde los niveles centrales o estatales para promover la autonomía escolar fue el uso de *vouchers* o bonos. Este sistema concede un importante grado de autonomía al transferir los recursos económicos directamente a las escuelas, ya sea públicas o privadas subvencionadas por el Estado, de acuerdo a un monto fijo establecido por alumno atendido. Chile, Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia, Australia y Nueva Zelanda, son países donde se aplicaron estas estrategias (Espínola, 2006; Pini y Anderson, 1999). Un tema altamente polémico es el uso privado de los recursos públicos por parte de las escuelas privadas, que permiten a los padres enviar a sus hijos a escuelas privadas, recurriendo a recursos públicos (Pini y Anderson, 1999). En el caso de América Latina países como Chile, Argentina, Colombia, Nicaragua y El Salvador, han incorporado los bonos estableciendo alianzas entre el sector público y el privado. Este sistema genera desigualdades entre las escuelas y asigna al estudiante un valor de mercado. En el caso de México se ha incorporado el sistema de bonos en la educación abierta de adultos (INEA) con una modalidad diferida, ya que los asesores, técnicos docentes y coordinadores de zona reciben un incentivo proporcional al número de estudiantes aprobados.

Finalmente, otra estrategia para promover la autonomía escolar es la creación de Consejos de participación en la escuela, en países como Honduras, R. Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, México. En estas experiencias, los padres y miembros de la comunidad han incrementado sensiblemente su participación, apoyando a la escuela tanto en actividades prácticas, especialmente de mantenimiento como en actividades de gestión y negociación con los gobiernos locales. Los riesgos se relacionan con una participación instrumental o en actividades poco significativas, así como con una participación formal o ritualizada, algo así como “se debe participar”.

También existen las escuelas cooperativas que tienen como característica que han sido creadas por la iniciativa conjunta de profesores, padres de alumnos y habitantes de la comunidad en la que están ubicadas. Su objetivo es ofrecer una propuesta educativa que difícilmente podría desarrollarse en el marco del sistema educativo tradicional (Andrada, 2003). Estas escuelas, que son consideradas como privadas por el sector público, han sido poco documentadas y sistematizadas. En la práctica son escuelas asociadas con la educación popular, el cooperativismo y/o movimientos sociales y políticos, que son financiadas en forma total o principal por el grupo fundador/promotor y cuentan con una relativa autonomía pedagógica respecto del aparato del Estado. Estas escuelas son “públicas” porque atienden en forma gratuita y abierta a todo tipo de población y al mismo tiempo no son parte del aparato del Estado ni cuentan en forma sistemática con un financiamiento estatal completo. Las escuelas de los piqueteros en Argentina, del Movimiento de los Trabajadores Desocupados MTD, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional EZLN, el Movimiento Emiliano Zapata en México o las escuelas del Movimiento de los Sin Tierra en Brasil, son algunos ejemplos de este tipo de centros educativos.

Un punto a destacar es que la autonomía escolar se ha promovido mayoritariamente desde el centro, mediante diferentes estrategias (bonos, proyectos educativos, charter, consejos de participación); sólo en el caso de las escuelas cooperativas tuvieron lugar procesos de autonomía escolar desde lo local; estas escuelas son escasas en América Latina. Los programas de autonomía escolar desde el centro presentan diferentes niveles o grados de autonomía; la contratación de docentes por la escuela, la administración del financiamiento a nivel local, y la definición total del currículo a nivel local, serían los indicadores de la más alta autonomía.

Condiciones de éxito y obstáculos

Al mirar la descentralización desde el presente se cuenta con un tiempo de observación relativamente largo, al menos de veinte años, que permite inferir un conjunto de tendencias acerca de su desarrollo. No resulta casual que desde el 2003 a la fecha se hayan realizado estudios acerca de la puesta en marcha de la descentralización. Se concluye que los modelos de implementación, inferidos a partir de la práctica, antes que prescriptos, han condicionado la evolución y los resultados de los procesos descentralizadores. Las condiciones de éxito y los obstáculos, así como los modelos de implementación, se presentan altamente diferenciados en términos de países desarrollados y en desarrollo.

La implementación en los países en desarrollo: Argentina

De acuerdo con un estudio comparado entre las provincias argentinas, realizado en el año 2003 (Rivas), la nueva estructura del sistema educativo que surge por la incorporación del nivel de la educación básica afectó la dimensión política de las administraciones provinciales. De este modo, descentralización y reforma global aparecen estrechamente relacionadas. La reforma afectó a las múltiples relaciones de poder que atraviesan al sistema educativo; su diseño e instrumentación modificó las relaciones entre el Estado nacional y los estados provinciales, redefinió los roles y funciones del poder central en la educación provincial, generó diversas disputas entre actores políticos y locales (gobierno, sindicatos, Iglesia, además de la propia burocracia y la escena política provincial); impulsó luchas y replanteamientos en términos geográficos y entre las propias escuelas y actores del sistema, además de generar toda una serie de efectos en la vida institucional de las escuelas y en su relación con el entorno. Las condiciones de financiamiento del periodo de aplicación de la reforma aparecen como un punto importante que marca una tendencia al crecimiento en todos los indicadores disponibles, tales como gasto por alumno y el gasto educativo global (Rivas, 2003).

De acuerdo con el estudio de Rivas (2003) las provincias que aplicaron la nueva estructura de niveles educativos de manera “total” obtuvieron mejores resultados que las que lo hicieron de forma “parcial”; aún más, las primeras presentaron incluso mayores diferencias frente a aquellas que no hicieron cambios, especialmente en las tasas de escolarización, pero también en el mejoramiento del indicador de repitencia. Un punto a destacar es que los mejores resultados en términos de cobertura y de retención de los alumnos dentro del sistema lo lograron las provincias que aplicaron la reforma de manera “masiva y gradual”. La aplicación “masiva total” fue la que trajo consecuencias negativas mayores, mostrando que los cambios abruptos pueden tener efectos negativos en el sistema educativo. También se señala que una buena planificación con capacidades tecno-burocráticas de gestión de las reformas puede tener un buen efecto en los distintos indicadores del sistema educativo.

Siguiendo a Rivas (2003) se observan cuatro motivaciones o lógicas dominantes que explican las razones por las cuales se implementaron las reformas: a) Motivación económica, lo que significó para las provincias pequeñas de Argentina que se enfrentaran con el dilema económico, pues recibirían fondos nacionales pero al mismo tiempo la nueva estructura de niveles implicaba un gran costo — tanto político como económico— al ampliar el sistema educativo, lo que significaba erogaciones corrientes, “fondos ahora y deuda después”. b) Motivación política, que en algunos

casos significó la acumulación de poder y de votos. c) La motivación socioeducativa que tuvo su expresión en el imperativo de contener el desborde social y disminuir el crecimiento del conflicto social. d) La motivación educativa que en muy pocos casos primó en la aplicación de la reforma. La extensión de la provincia de Buenos Aires y su autonomía en el rumbo de la reforma hizo que la suerte de la aplicación de toda la reforma dependiera del éxito en esta jurisdicción.

Un punto a destacar es que la implementación en Argentina tuvo un efecto económico desfavorable, que se hizo sentir en muchas provincias que lograron el crecimiento de la matrícula debido a la extensión de la obligatoriedad y a la nueva estructura de los niveles educativos, pero que no contaban con la capacidad propia para financiar su sistema ampliado, debido a la escasez de recursos o la mala administración de los mismos. Asimismo, se observa en Argentina un alto nivel de desgaste en todos los actores del sistema, tanto en términos de esfuerzos como de recursos. El escenario educativo y social se presenta fragmentado e irresuelto, como resultado de las aplicaciones dispersas, diversas y tensas de la reforma. De allí que la propuesta de Rivas (2003) sea revisar cómo reorganizar el sistema educativo, sobre la base de una realidad con diversas estructuras y una creciente organización descentralizada en provincias con contextos sociales, económicos y culturales tan diversos y desiguales. Un aspecto a considerar es que la aplicación de la reforma tuvo un leve efecto positivo en el aumento de la escolarización.

Factores sociales y educativos “asociados”

En el caso de los países desarrollados, los factores de éxito “asociados” con la descentralización cobran una gran importancia, en forma tal que podríamos decir que más que asociados son parte misma de la descentralización. Países como España, Finlandia y Suecia asignan un papel central a la formación de los educadores.

En el caso de Finlandia, las condiciones de éxito que se pueden inferir son tanto del ámbito familiar como de la sociedad en su conjunto y de la escuela. A nivel familiar, se destaca la presencia de padres lectores y el apoyo del estado para garantizar buenas condiciones familiares; a nivel cultural, Finlandia cuenta con una tradición lectora, que se expresa en un alto número de bibliotecas y libros publicados y/o leídos; además, se valora en alto grado la educación, en particular la igualdad de acceso, la libertad para elegir y la responsabilidad individual (Melgarejo, 2007); en relación con el ámbito escolar, la enseñanza de la lectura se inicia recién a los siete años y no se observan aprendizajes sistemáticos tempranos, que podrían haber sido un factor de presión para los niños. La formación inicial de los maestros se basa en un estricto proceso de selección; además, a nivel de aspiraciones, muchos jóvenes quieren ser maestros, ya que la profesión docente es muy importante en la sociedad (Robert, 2007). La formación docente inicial es extensa, en torno a 6400 horas. A esto se une que la provisión de los cargos docentes es transparente y descentralizada, mientras los contratos a los educadores están a cargo de los directores de escuela, que a su vez fueron elegidos por la comunidad. El sistema educativo retiene a los buenos maestros, con buenos sueldos y oportunidades para avanzar en la carrera. La reforma curricular, por su parte, permitió que se creara la “escuela unificada”, que significa una estructura común para toda la educación obligatoria; al interior de esta estructura se abre la posibilidad de asignaturas optativas que van creciendo con el grado; de este modo, el currículo es simultáneamente unitario e individualizado; se cuenta con un sistema de tutores y se busca borrar la diferencia entre la escuela y el colegio; asimismo, se ha adoptado un enfoque constructivista y humanista (Robert, 2007). Este tipo de estructura curricular contrasta con las de América Latina, donde nos encontramos con varias

modalidades al interior de la educación obligatoria y media (en el caso de México, educación secundaria general, técnica y telesecundarias) y donde no se cuenta con la posibilidad de trayectorias curriculares individualizadas. En términos de infraestructura, las escuelas urbanas y rurales son equivalentes entre sí; además, desde el Estado se “resuelve” todo lo que rodea a la escuela, transporte, alimentación, salud, con mecanismos gratuitos y flexibles. Un punto a destacar es que los sindicatos docentes tienen escasa influencia en la definición de políticas educativas y se caracterizan por la “baja agresividad”; igualmente es baja la influencia de los padres en las políticas educativas (Andere, 2006). En términos de procesos de enseñanza, los mejores maestros trabajan en los primeros grados, mientras en todos los niveles el maestro es “un recurso más”, y la sala de clase un taller con alta provisión de recursos de diferente tipo (computadoras, libros, aparatos audiovisuales, otros).

Finalmente, al mirar la descentralización misma, de acuerdo con varios autores (Robert, 2007; Melgarejo, 2007; Andere, 2006), el éxito de la escuela finlandesa está asociado en alto grado con una organización escolar descentralizada que da posibilidad a los padres de elegir la escuela. A partir de lo anterior, la escuela finlandesa se presenta como un espacio altamente profesionalizado, donde se ha garantizado la formación inicial y continua de los maestros, la alta e igualitaria disponibilidad de recursos, y la enseñanza activa y personalizada, así como se cuenta con programas sociales de apoyo; al mismo tiempo las organizaciones sociales y sindicales tienen poca voz, los niños llegan con condiciones sociales previas que favorecen los procesos de aprendizaje y sin presiones para iniciar una escolarización temprana y contraproducente. La participación de los padres se concentra en la elección del centro educativo para su hijo antes que en la posibilidad de influir en el currículo. La institución escolar se presenta en Finlandia “igualitaria”, protegida, abierta y simultáneamente cerrada o excluyente, como una corporación de maestros “expertos”. En efecto, los padres eligen la escuela y eligen al director, pero esta participación sigue la lógica de consumidores o socios antes que de productores de conocimiento. En el mismo sentido, las decisiones pedagógicas y de gestión son tomadas exclusivamente por los funcionarios del sistema educativo. La pregunta clave es si este tipo de escuela, donde la participación se abre en un cierto sentido, pero se cierra en otro, es el tipo de escuela que queremos para América Latina, y en particular para México.

Por el contrario, la posición de este documento es que para potenciar sus posibilidades transformadoras, la descentralización debe acompañarse de uno o más mecanismos que permitan una mayor participación o voz de las comunidades escolares, recuperen los saberes sociales presentes en los sujetos, aseguren una mayor autonomía y capacidad administrativa de las escuelas, fortalezcan relaciones de confianza entre los actores, clarifiquen responsabilidades y rendiciones de cuentas, y desarrollen las capacidades tanto de gestión como pedagógicas en los niveles descentralizados. Por su parte, el centro del sistema debe concentrarse en funciones de coordinación, control y apoyo, por lo que también deben reestructurarse y fortalecerse otras capacidades, especialmente relacionadas con el conocimiento experto en su ámbito de competencia. La coherencia en el diseño institucional para lograr las transformaciones esperadas es muy importante. Al mismo tiempo, las medidas que buscan resolver determinados problemas pueden crear problemas nuevos, por lo que es conveniente anticiparlos y evaluar permanentemente la situación en términos de los objetivos y metas más importantes, no sólo en términos de eficiencia y calidad sino también de igualdad e integración social. Los detalles de la implementación son tan importantes como el adecuado diseño para asegurar que el

proceso educativo que ocurre en la escuela sea de calidad y con equidad. Las capacidades de las unidades descentralizadas y la provisión del financiamiento necesario son factores críticos del éxito de los procesos.

Factores asociados con rendición de cuentas

Una condición central para el éxito de la descentralización (Meade, B., Gershberg, A. 2006) es que contribuya o se vincule con la rendición de cuentas. El estudio realizado en tres países (Chile, Brasil y Colombia) arriba a las siguientes conclusiones: “a) la descentralización no lleva en sí misma a un aumento general de la *accountability* de los actores involucrados en el servicio. b) Las reformas de descentralización relacionadas con *accountability* son generalmente más exitosas en comunidades menos pobres con mayor capacidad para asumir el aumento en las responsabilidades. c) Mientras el marco del WDR04²⁴ es una herramienta heurística útil para conceptualizar las relaciones de *accountability* entre los actores más importantes involucrados en la prestación del servicio, la mayoría de las veces simplifica en exceso. d) El acceso a información valiosa y certera en relación con la implementación y el logro, la capacidad de entender y saber cómo actuar de acuerdo a la información y la autoridad para hacerlo, son cruciales para que los actores fundamentales en el proceso adquieran la habilidad de desarrollar sus roles dentro del sistema educativo” (Meade y Gershberg, 2006:4).

En este informe para el 2004 se destaca la relevancia de cinco tareas que surgen en las relaciones de rendición de cuentas, entre los responsables del seguimiento y los ejecutores; las tareas son: la financiación de la prestación, la delegación de tareas relacionadas con la prestación, el desempeño de la implementación, la información del desempeño, y la aplicabilidad y toma de decisiones relacionadas con la prestación (Meade y Gershberg, 2006). Los términos empleados por los autores, procedentes del campo de la administración, reducen los procesos educativos a flujos de insumo-producto, a prestaciones, intercambios sujetos a reglas de mercado, antes que a producciones sociales de conocimiento, a diálogos entre sujetos, donde se aspira a la reciprocidad.

Principales obstáculos

- a) En América Latina, no se crearon condiciones para la descentralización a nivel local, ya que no estaban preparados los cuadros intermedios de las instancias en las cuales se descentralizó, ni los directores.
- b) Los sindicatos docentes generalmente se opusieron a los procesos descentralizadores en América Latina, por temor a la fragmentación de sus organizaciones; sin embargo, en algunos países, los sindicatos docentes tuvieron una participación hegemónica en la definición de las políticas de descentralización y se vieron fortalecidos por ellas (México, Perú); además, en varios países la negociación por el presupuesto educativo sigue las mismas reglas de juego de la negociación salarial entre sindicato y autoridades (Andere, 2006), afectando la gobernabilidad misma del sistema educativo.

²⁴ Reporte del Desarrollo Mundial del 2004 del Banco Mundial.

Los principales problemas

- a) El riesgo que ha estado presente es la dislocación o el “fin” de la unidad de los sistemas educativos, en particular al incremento de las desigualdades. Un punto a destacar es que antes de la descentralización, la unidad del centralismo también se basaba en desigualdades.
- b) Poca evaluación de la descentralización en América Latina.
- c) Las principales críticas hechas a las reformas educativas de los noventa y al modelo de descentralización en los diferentes países de América Latina se refieren al modo de implementación y no al concepto mismo de descentralización
- d) El modelo de descentralización plantea un punto disruptivo en relación con las realidades de los sistemas educativos nacionales; con estas presiones se van desdibujando las responsabilidades y atribuciones tradicionales de los estados nacionales mediante la incorporación de nuevos actores, principalmente la sociedad civil y los empresarios, sin que existan reglas claras de juego que incluyan derechos y obligaciones.
- e) La extrapolación de los resultados y la estandarización de los modelos suele ser artificiosa; esto se debe a que las experiencias se realizan en condiciones laborales específicas y su aplicación a otros contextos implica un salto al vacío (Penalva, 2007).
- f) Del centralismo al localismo: Uno de los problemas más espinosos de la política de descentralización educativa de los últimos años ha sido la tendencia al localismo. El proceso de descentralización educativa ha venido a implicar, de hecho, el aumento del control educativo por parte de las autoridades locales (estaduales, provinciales, municipales, de la escuela).
- g) Otro problema grave de la descentralización es la tendencia a crear unos “centros escolares privilegiados”, frente a otros “centros abandonados”.
- h) Se ha puesto de relieve el error simplista que implica la identificación de la descentralización con “buena educación” y centralismo con “mala educación”. Esta situación está asociada con el mito de que lo privado es mejor.
- i) La descentralización tuvo lugar en sistemas educativos masificados, donde el aumento de la población escolar sin inversiones adicionales llevó a la disminución de la calidad de la enseñanza; en este marco, no hay consenso nacional o internacional acerca de las estrategias y medidas para resolver el fracaso escolar.
- j) No se tuvieron presentes, a la hora de su implementación, las diferencias territoriales que históricamente caracterizaron al país. Por un lado, tuvo lugar la “centralización en la iniciativa” y por otro, la “desconcentración en la ejecución” (Senén González, 1994).
- k) En algunos países, la descentralización alteró la condición de funcionario público de los docentes; esto sucedió en el caso de Chile, en dictadura, donde los maestros dejaron de ser funcionarios del Estado y quedaron asociados con las municipalidades. En el caso de Francia ha tenido lugar un proceso similar, el estatus nacional de funcionario ha sido reemplazado por múltiples estatus territoriales; consecuentemente, el educador ya no es titular de un empleo o de un puesto base; puede ejercer su profesión a través de varios puestos; en este marco, los criterios de reclutamiento y las cargas de trabajo dependerán de las finanzas y las decisiones políticas locales de los colectivos territoriales.

Al mirar los principales problemas de la descentralización, se afirma que ésta no ha implicado una ruptura con la tradicional manera de organizar la educación, ya que no comprometió la cooperación entre los actores del sistema y no supuso una redefinición de las funciones y

del poder regulatorio tradicional del Estado central. Se ha sostenido que esta política antes de ser una medida dirigida a aumentar los niveles de calidad, eficiencia, participación y democratización de la educación, ha operado como una estrategia dirigida a reducir y modificar la participación económica del Estado central en la esfera educativa. Una política vinculada más al re-intento de reducir los costos e incrementar la eficiencia administrativa del sistema educativo en su conjunto, que a procesos reales de transferencia y devolución de poder. En algunos países, la descentralización fue aceptada por una parte importante de los actores locales, pues fue aplicada en una coyuntura económica favorable, al tiempo que se la vinculó con la estructura federal del país.

Financiamiento

Dos posiciones básicas acerca del papel del gobierno central en el financiamiento se pueden inferir de la práctica de los países:

- a) Cuando la descentralización se hizo según un enfoque de un gobierno central que se desliga de su responsabilidad distributiva, el proceso tuvo lugar “sin recursos adicionales”, mientras la “devolución” a las provincias y estados quedó librada a los recursos propios de estas unidades (es el caso de Argentina o de Chile en la etapa de la descentralización en dictadura). Esta manera de financiar la descentralización generó severas iniquidades, ya que cada estado o municipio se “arregló” como pudo, reproduciendo las desigualdades regionales o locales existentes.
- b) Cuando el gobierno central (federal o unitario) reconoce su responsabilidad distributiva, se han continuado asignando recursos desde ese nivel bajo distintas modalidades (presupuesto regular, bonos) a las unidades subnacionales (estados, municipios), aun cuando el financiamiento de la descentralización se combinara con recursos propios de estas unidades (el caso de México o de Chile en democracia).

Sin embargo, se observan formas híbridas de descentralización, donde por ejemplo se otorga a una unidad subnacional el derecho, aunque no la obligación de “ayudar” en materia de financiamiento (Winkler, 1997) o bien se transfiere la responsabilidad del financiamiento a una unidad subnacional, y ésta a su vez desconcentra o delega sus poderes.

Este financiamiento “desde el centro”, ya sea por presencia o por omisión del gobierno central, donde ya se hacen presentes reglas de mercado, coexiste y se complementa en los países con mecanismos de mercado más explícitos y complejos. En algunos países, una parte del subsistema de educación técnica ha sido entregada al sector empresarial (el caso de Chile, donde las escuelas públicas de enseñanza media técnicas son administradas por corporaciones empresariales). Además, en algunos países como Colombia y Brasil se ha autorizado a los municipios para que puedan disponer de ingresos percibidos por la vía de los impuestos para financiar la descentralización; en el caso de Brasil, aparece otro recurso adicional: la comunidad co-financia la descentralización.

Brasil creó en 1998 un fondo mixto, el Fondo de Mantenimiento y desarrollo de la educación fundamental o primaria y la valorización del magisterio (FUNDEF), que está constituido por recursos provenientes de recaudación de impuestos a las ventas y a la producción desde los estados y los municipios, así como por un aporte complementario del gobierno federal. El propósito de FUNDEF es contar con recursos para

los municipios, para reducir las desigualdades en el financiamiento de la educación primaria, promover la equidad entre los sistemas educativos estatales y municipales y garantizar un mínimo de financiamiento por alumno; en cada estado se ha formado un fondo que es completado por el gobierno federal. Posteriormente se creó el FUNDEB, fondo para la educación básica, con la misma estructura pero con mayor aporte del gobierno federal, cuyo propósito se expandió hacia la universalización de la educación básica, incluyendo las modalidades de adultos. En ambos fondos, el principio orientador es el mismo: promover la vinculación entre los recursos y las matrículas, como una manera de estimular el incremento de la matrícula.

En Colombia se ha buscado especialmente el fortalecimiento de la capacidad financiera de los municipios, estableciéndose por ley que no podía realizarse la descentralización de responsabilidades sin la previa asignación de recursos fiscales. Finalmente, en los casos de mayor autonomía escolar, las familias, la comunidad local y las empresas co-financian la escuela; en varios de los países de América Central, los consejos escolares²⁵ asumen tareas financieras, tales como el pago de los sueldos de los maestros y están en posibilidades de ofrecer bonificaciones; el caso extremo fue Nicaragua donde el gobierno central en la práctica se desligó completamente del financiamiento, que quedó en manos de los tres sectores arriba nombrados.

La clasificación acerca de tipos de financiamiento, presentada anteriormente en términos de financiamiento desde el centro, que ya incluye mecanismos de mercado, *versus* un financiamiento “de mercado” más abierto, se afirma con la postura presentada por Morduchowicz y Duro (2007), según la cual existen dos formas generales de asignación de recursos: la burocrática y la de mercado. “En la primera, es la autoridad central —por medio de procedimientos administrativos— la que define los criterios y demás parámetros de los recursos financieros y reales. En la segunda, el sistema educativo se asemeja a un mercado de bienes o servicios en el que la descentralización es total. La escuela recibe recursos en función de los alumnos y sus características (nivel de estudios, por ejemplo) y decide cómo aplicarlos en las distintas dimensiones: currículo, política de admisión de alumnos y docentes, etc. (Levaèiaæ, 2000). En el medio hay formas híbridas como los cuasi mercados, en los que, según las características deseadas, se regula el sistema (o partes del mismo) y se asignan recursos por capacitación” (Morduchowicz y Duro (2007:46). Para estos autores, el modelo que predomina en Latinoamérica es el primero, el cual se caracteriza porque los recursos básicamente son provistos y solventados, por las respectivas administraciones educativas, ya sean centralizadas o no. El personal del establecimiento educativo se define en función de parámetros físicos, organizacionales y/o pedagógicos y, a partir de esta información se establece el límite máximo de personal docente y directivo que se puede incorporar al establecimiento dependiendo de la cantidad dada de alumnos. “A pesar de los avances e intentos de reforma de las instituciones financieras que regulan la asignación de recursos a las escuelas y entre niveles de gobierno, los cambios siguen revistiendo un carácter insuficiente. En algunos casos, porque se han limitado a reasignar los recursos que existen (...) lo que parecería indudable es que todavía queda pendiente la necesidad de mayor financiamiento para ampliar la cobertura educativa con calidad”. (Morduchowicz y Duro, 2007:55).

²⁵ Los consejos escolares están constituidos por el director, los maestros, los padres de familia.

Para el caso del sistema educativo boliviano, la descentralización educativa introduce un proceso de reformulación al sistema educativo que abarca su organización, modalidad de gestión y financiamiento. En lo que refiere a los aspectos de organización y modalidad de gestión, la administración del sistema educativo pasa a ser descentralizada y busca restituir la importancia de la gestión participativa en la educación. En lo que se refiere al financiamiento, el gobierno central tiene la obligación de cubrir los gastos corrientes en pagos al personal docente y administrativo; en cambio, la construcción, reposición, mantenimiento, equipamiento mobiliario y material didáctico está bajo la responsabilidad directa de los municipios. El gasto centralizado, que está a cargo del Ministerio de Educación, lo constituyen los costos por concepto de salarios del personal educativo. El salario de los profesores comprende cuatro componentes: el monto base; el tiempo de antigüedad, los bonos y los incentivos por premios o reconocimientos a la labor docente. El gasto descentralizado, que está a cargo de los municipios, comprende gastos referidos a necesidades de acceso, cobertura y calidad de la educación que ejecutan los municipios en el sector educativo de acuerdo a sus necesidades educativas (López y Murillo; s/f).

En Cuba el financiamiento de la educación se aprueba por ley y se asigna en forma de presupuesto al Ministerio de Educación y a las provincias. Estos recursos para la educación pasan primero a las provincias para después ser desagregados y derivados a los municipios y posteriormente a las escuelas. En Cuba los gobiernos subnacionales, tienen autonomía para determinar el porcentaje de recursos a los diferentes sectores. El tipo de autonomía con la que cuentan va desde la elaboración del presupuesto que es determinado por municipios y escuelas, hasta la solicitud del mismo, desglosado por rubros específicos que dependen de las necesidades y condiciones del territorio. Este presupuesto es enviado a la administración nacional para que sea autorizado. Los gobiernos municipales cuentan con estructuras de carácter administrativo, que se encargan de la gestión para la asignación de recursos, así como del control y registro de los recursos materiales, humanos y financieros. Igualmente existen dentro de estas mismas estructuras, instancias responsables de auditar la utilización de los recursos y detectar cualquier desvío de los procedimientos establecidos (Ministerio de Educación de Cuba, s/f).

En los países desarrollados se hacen presentes aportando recursos no sólo las empresas (Francia, Alemania, Inglaterra) sino también asociaciones, familias, cajas de subsidios y colectividades locales.

Otro punto a destacar es que un aumento en el gasto descentralizado de la educación pública no necesariamente aumenta el rendimiento del estudiante promedio. Hanson (1997) menciona, en cambio, que cuando las instancias descentralizadas no están interesadas en aquellos grupos de alumnos o regiones geográficas que han sido desatendidos tradicionalmente, el gobierno central debería tener la responsabilidad de la implementación de programas de educación compensatorios, destinados a aumentar la equidad al interior de los sistemas locales escolares. Por tanto, los resultados de la descentralización en cuanto a equidad se refiere, dependerán de la formulación, diseño y objetivos que se adopten para la asignación de recursos educativos hacia los gobiernos locales.

Las distintas maneras de financiar la descentralización pueden relacionarse con el valor que se asigna al sector educativo en términos de recursos públicos. Desde los noventa se ha generado un intenso debate en torno a incrementar el financiamiento educativo, apelando principalmente a la teoría del capital humano. Organismos como CEPAL, UNESCO, Banco Mundial, OCDE, han recomendado insistentemente la necesidad de destinar entre el 7 y el 8% del producto interno bruto al

financiamiento de la educación. Se observa una correlación entre el porcentaje del PIB destinado a educación y los desempeños escolares (OCDE, 2001). Sin embargo, no existe una relación entre una asignación alta del PIB a la educación y los estilos y grados de descentralización del financiamiento. Países en desarrollo altamente centralizados como Cuba, dedican un fuerte porcentaje de su PIB a la educación; otros países de América Latina con altos niveles de descentralización, también destinan altos porcentajes del PIB a educación (oscilan entre el 6 y el 7%), independientemente de que recurran a financiamientos desde el centro o mediante mecanismos de mercado que privilegian lo local. Por su parte, países desarrollados que destinan porcentajes igualmente altos del PIB a educación (del 6 al 7%) presentan diferentes niveles de descentralización: Suecia y Finlandia, altamente descentralizados coexisten con Francia o Gran Bretaña, donde se hace presente la descentralización junto con formas de centralismo o recentralización.

Nuevos actores, nuevas prácticas, nuevos significados

La implementación de las políticas de descentralización está estrechamente relacionada con el conjunto de medidas adoptadas en el campo educativo. En casi todos los países de la región, se llevaron adelante intensos programas de reforma de los sistemas escolares, a la vez que se redefinían las incumbencias políticas, fiscales y administrativas del Estado en materia educativa. La desvinculación del Estado nacional de las responsabilidades de financiamiento y gestión de los establecimientos escolares, avalada por los principios de la “calidad, equidad y eficiencia”, introdujeron modificaciones radicales que interpelaron directamente a las instituciones educativas y a los distintos actores involucrados. Las modalidades históricas de gobierno y administración de los aparatos escolares, los marcos normativos que dirigían y organizaban el funcionamiento escolar, las condiciones y formas convencionales de regulación del trabajo docente, la organización misma de la enseñanza en las aulas, se vieron profundamente alteradas, al mismo tiempo que el malestar por el carácter inconsulto y vertical de las medidas de política se acrecentaba en la periferia de los sistemas.

Sin embargo, resulta paradójico pensar en la efectividad de estas políticas y estrategias de concertación a la luz de los intensos y continuos conflictos que acompañaron los procesos de reforma educativa en América Latina. El análisis de los alcances y la dinámica de los procesos de confrontación educativa obligan a tener en cuenta la incidencia y el peso relativo de cada uno de los protagonistas involucrados en la definición de la agenda educativa. Cabe preguntarnos, entonces, en qué medida estas políticas y mecanismos implicaron instancias democráticas de deliberación, circulación de ideas y proyectos y participación real, es decir, con incidencia en la esfera de toma de decisiones de los diversos actores educativos —particularmente los docentes— en las instancias de diseño y formulación de las políticas educativas. O, por el contrario, en qué medida estas estrategias de construcción de consenso actuaron como auténticos mecanismos de legitimación del discurso y de la reforma neoliberal, pretendiendo imponer una determinada visión acerca de la educación y del trabajo docente.

En este marco, consideramos importante dar cuenta de los cambios en las posiciones relativas de los diferentes actores: estado, docentes, sindicatos docentes, padres de familia, comunidad, enmarcados en los procesos descentralizadores.

En primer lugar, cambios en el papel del Estado, que en este nuevo modelo propone una estructura de relaciones donde asume el lugar de una regulación mínima pero fuerte, esto quiere decir que sus responsabilidades y participación son mínimas pero mantiene un fuerte control burocrático (Rivas,

2003; Gentili, 2004). Puede conjeturarse que el Estado central en los países en desarrollo, especialmente en los más imbuidos del modelo neoliberal, deja de cumplir la función de inclusión social.

Además, el Estado entra en oposición con los sindicatos docentes, que perciben la descentralización como una posibilidad de fragmentación y de pérdida de las reivindicaciones y derechos logrados a lo largo del tiempo. En algunos países los sindicatos fueron prácticamente desmantelados por los procesos descentralizadores, mientras en otros países como México y Argentina, el sindicato se fortaleció como un interlocutor significativo del Estado. Otro punto a destacar es que se reconstruyen centros que acumulan poder: el centro evaluador, el centro de la formulación curricular y el centro de vinculación con los organismos de crédito internacional (Frigerio, 1997).

Finalmente, la descentralización implicó un vuelco hacia la escuela y su autonomía, al menos en el discurso. En efecto, las reformas de los noventa son reformas centradas en la escuela, que sin embargo poco han tocado o afectado a la escuela (Ezpeleta, 2004). Como parte de este lugar central asignado a la escuela, la descentralización fue parte de una transformación más global que se orientó por principios y valores alrededor de los cuales se organizaron los sistemas, tales como:

- Autonomía escolar
- Eficiencia y eficacia
- Evaluación y rendimiento
- Formación y condiciones laborales docentes o participación de otros actores
- Cambios en las normativas nacionales

Es importante analizar estas premisas, ya que, lejos de transformarse en propuestas pedagógicas se enuncian a manera de principios rectores formales que no se articulan con el conjunto de los sistemas educativos. Aparecen en el discurso como nuevas dimensiones de los procesos educativos, sin embargo refieren a cuestiones que vienen discutiéndose mucho antes de los cambios y recomendaciones propias de la descentralización.

Finalmente, se abre un espacio para que las familias participen en las escuelas; sin embargo se solicita la participación de la familia, se le entrega información, se la autoriza incluso a elegir la escuela para sus hijos y/o puede participar en alguna actividad de apoyo, como reparaciones de la escuela o prácticas de reciclado; sin embargo, los padres no han sido invitados a participar en la definición del currículo.

Un punto a destacar es que antes que aparecer nuevos actores, tiene lugar un proceso por el cual los actores que ya estaban en la escuela se sienten con más derecho y/o se les autoriza el derecho a participar. Parece indiscutible que la descentralización ha implicado un mayor número de padres de familia y miembros de la comunidad asistiendo a la escuela para informarse o participar en alguna actividad. Sin embargo, una parte considerable de los maestros y directores no acepta la presencia de los padres en la escuela. La posibilidad de generar una comunidad educativa aparece condicionada por la capacidad de los maestros de aceptar el trabajo conjunto con los padres y los propios estudiantes.

Finalmente, en los últimos años ha crecido no sólo la participación comunitaria en las escuelas sino que desde la escuela se han apoyado procesos de desarrollo comunitario o de constitución de grupos autogestionados. De este modo, la descentralización empieza a asociarse cada vez más con participación desde lo local, aun cuando pervivan las prácticas neoliberales que definen desde el centro la manera de vivir lo local.

Un punto interesante a destacar es que en los países europeos aparecen nuevos significados de la descentralización asociados en algunos casos con la constitución de redes de escuelas educadoras a nivel local, adoptando al mismo tiempo como horizonte no sólo los respectivos sistemas educativos nacionales sino a la propia Europa como referente supranacional.

LECCIONES Y CONCLUSIONES

¿Dónde está el Distrito Federal?

Para pensar en torno a la descentralización en el D.F., es necesario recordar que la descentralización en México no sólo fue una “devolución” a los estados que no llegó a la escuela, sino que fue decidida por el gobierno federal, que conservó funciones estratégicas en términos de control, en el entendido de que el centralismo era la base para garantizar la unidad nacional (Ezpeleta, en Pardo, 1998); aun más, la descentralización sigue siendo una tarea inconclusa (Gómez, 2007), a pesar de los quince años transcurridos desde su inicio, que aún con todo lo hecho por los estados no puede moverse más allá de los límites establecidos por las regulaciones del gobierno federal (Ezpeleta, en Pardo, 1998). En este marco, Gómez (2007: 2) afirma que la descentralización nunca estuvo entre las prioridades de los estados, “una posible respuesta a la postergación casi indefinida de la federalización es precisamente debido a la falta de voluntad política de los gobiernos de los estados para concluirla”, la cual se relaciona con la falta de incentivos desde la federación. En este punto discrepamos con Gómez y consideramos que el hecho de que la descentralización no se haya completado se relaciona en mayor grado con la lógica de centro que la organizó. Al mismo tiempo Gómez destaca que tampoco la federación ha tenido voluntad política para completar la federalización, debido a que “la descentralización también puede ser entendida como una forma de administrar el conflicto; dispersándolo y transfiriéndolo a otras instancias del gobierno” (Gómez, 2007: 2), en referencia al conflicto entre el Estado y el sindicato docente. En este marco, en la mayoría de los estados del país coexisten dos sistemas educativos: el estatal, que había sido desarrollado por los respectivos estados, y el descentralizado, o “federalizado”, que transfirió la federación a partir de 1992. Para Gómez (2007) la integración de ambos sistemas sigue siendo el desafío para concluir la federalización. Esta situación de fractura se acompaña con la escasa información pública acerca de la evolución y de los principales logros y obstáculos de la descentralización en cada estado. La descentralización en México “bajó” sólo un escalón, de lo federal a lo estatal; en este sentido, puede ser definida como un modelo intermedio o híbrido de descentralización (Puelles, 1993; Ornelas, citado por Gómez, 2007) o de “competencias compartidas”, con una modalidad similar a la española, pero con estados que no contaron con la autonomía política de las provincias autónomas. Sin embargo, el gran logro de la descentralización en México es haber puesto el tema educativo en la agenda de los estados (Gómez, 2007), el hecho de que los estados ocupan un espacio que antes era de la federación, aún cuando algunos investigadores (Pardo, citada por Gómez, 2007) destacan que se han realizado pocas innovaciones de la gestión a nivel local. De todos modos, se ha diversificado la experiencia, creando un nuevo espacio educativo que obliga a pensar que todo intento descentralizador en el D.F. necesita recuperar la experiencia de los estados en este campo.

En el caso del D.F. la descentralización no sólo sigue inconclusa sino que nunca se inició; coexisten en ese espacio urbano el sistema educativo de la federación con algunos servicios y proyectos organizados desde el gobierno del D.F.; sin embargo, como ya se señaló en otro apartado, la participación del D.F. es marginal, mientras que la casi totalidad de los servicios y los programas siguen siendo federales: unas pocas escuelas preparatorias, la Universidad de la ciudad de México, servicios de mantenimiento a las escuelas, son algunos de los servicios del Gobierno del D.F. en su propio territorio. Un factor muy favorable para el D.F. es que ha promulgado una Ley de Educación (2000), centrada en derechos sociales. En síntesis, el D.F. se presenta como el último bastión del gobierno federal, como el lugar donde conserva una hegemonía centralizada, en un país donde todavía coexisten en los estados dos subsistemas educativos y donde la federalización no se ha concluido.

Por último es importante recordar que: a) el sector de educación en el D.F. está organizado en “delegaciones” o unidades territoriales de menor alcance; b) las escuelas continúan siendo federales en esa entidad, mientras la legislación actual limita el quehacer de las delegaciones a tareas principalmente administrativas; c) las delegaciones se ven obligadas a concentrar su práctica educativa en programas de apoyo a la infraestructura o en programas de formación para los padres y las comunidades, todas acciones que no tocan en forma directa la estructura curricular ni las relaciones pedagógicas al interior de la escuela. En este marco, el personal técnico y directivo de las delegaciones percibe como una limitación que las escuelas sean espacios federales, porque eso condiciona su posibilidad de participar (“a veces las escuelas nos cierran las puertas”).²⁶ Otro problema a destacar es que en una misma escuela del D.F. concurren hasta cuatro poderes (el gobierno federal, el Gobierno del D.F., la delegación de esa zona y la asociación de padres).

Si bien no es posible generalizar, en una de las delegaciones, el gobierno delegacional ha promovido la participación de la asociación de padres, la unificación de las mesas directivas de los dos turnos de una misma escuela y los derechos de los niños a expresar sus opiniones e intervenir en las decisiones de su entorno.²⁷ En esta delegación se hace presente una alta valoración de la educación y se consideran como estratégicos los programas de participación infantil, participación de padres, formación de maestros, que se podrían hacer desde la delegación si se descentralizara.

La presencia de una Ley de Educación en el D.F., promulgada en el año 2000, es otro importante elemento del contexto, ya que esta legislación atribuye al Gobierno del D.F. y en particular a la Secretaría de Educación, las funciones de administración, coordinación, supervisión, evaluación, expedición de títulos, administración de recursos, y prestación de servicios para todos los niveles y modalidades educativos, así como la define en términos de garante de la igualdad de oportunidades y la educación pública. Además, de acuerdo con el grupo entrevistado de funcionarios de la Delegación Tlalpan, la Ley de Educación es una legislación de avanzada donde se definen un conjunto de derechos sociales para los participantes; de acuerdo a los entrevistados, esta ley está a la espera de su aplicación; si se descentralizara, esta ley podría ejecutarse. La Ley de Educación hace sistema con la Ley de las y

²⁶ Testimonio, Delegación Tlalpan, 2007.

²⁷ Resultados parciales de un estudio de caso en proceso, Universidad Iberoamericana/INIDE y ACUDE, acerca del programa “Una comunidad que aprende y participa”, desarrollado por ACUDE; 2000-2007, Delegación Tlalpan, D.F., 2007, realizado a solicitud de la red Innovemos de la UNESCO/OREALC.

los Jóvenes (2000), también promulgada en el D.F. y pionera en su campo, en particular por abordar derechos sociales. Podríamos conjeturar que la participación en la dimensión pedagógica es una aspiración generalizada de las delegaciones del D.F. que de satisfacerse abriría nuevas puertas a la democratización educativa en esa entidad.

A partir de esta breve reseña del proceso descentralizador en México y en el D.F. estamos en condiciones de presentar las principales lecciones del estudio comparado.

Las lecciones

A mediados de los noventa Pereira y otros (1996: 5) señalaban, en un texto que ha sido fundamental para el debate sobre la descentralización, que “globalización y descentralización son dos términos contruidos o reafirmados en el discurso de las ciencias sociales y en el discurso público durante la década de 1980. Conceptos controvertidos, políticamente muy activos y nada pasajeros, reflejan la creación de la sociedad mundial definitoria del cambio de época que hoy vivimos. Un cambio de época y no un episodio de fin de siglo”. Al leer este fragmento diez años después, resulta claro que la descentralización no es un proceso técnico ni contingente y que su destino está estrechamente asociado con la distribución del poder a nivel mundial.

Por su parte, la experiencia internacional muestra que los efectos “esperados” y “positivos” de la descentralización son poco visibles, tanto en términos de resultados de aprendizaje como de participación social y educativa. En la actualidad no parecen existir evidencias claras de que la descentralización haya implicado una mejora en la provisión del servicio educativo (en cuanto a mayor calidad, eficiencia y participación), sobre todo, si se tiene presente que en América Latina fue una política iniciada con escasos estudios previos y con una mínima planificación. La velocidad con la que se tomó la decisión impidió la sistematicidad y la gradualidad que todo proceso descentralizador debe contener; en este marco puede afirmarse que operó como una pesada carga financiera para la mayoría de las provincias o estados de los países latinoamericanos. Asimismo, la descentralización a pesar del tiempo transcurrido y de los cambios que han tenido lugar, sigue siendo una tarea inconclusa tanto en los países desarrollados como en desarrollo, especialmente en estos últimos, con grandes contradicciones entre discurso y práctica.

La primera lección que se deriva del estudio comparado es que la descentralización se caracteriza por haber adoptado múltiples modalidades, que impiden mirarla como una propuesta única a ser aplicada. En el mismo sentido, “no existe un modelo a seguir” (Andere, 2006). Por otra parte, la descentralización no se corresponde con los rendimientos escolares, ya que países como Cuba altamente centralizados tiene altos logros en desempeños escolares, mientras Finlandia —país descentralizado— también alcanzó muy buenos desempeños escolares. Por su parte, Francia, Corea y México son países con políticas educativas muy centralizadas que muestran diferentes niveles de desempeño escolar (Andere, 2005). Los ejercicios de educación comparada permiten aprender de la experiencia de los otros, mediante el sistema de “la escuela de enfrente”, o un espacio que permite confrontar la propia experiencia (Ibarrola, citada por Andere, 2006). El riesgo de este ejercicio es reducir o simplificar, intentando “llevar” prácticas descontextualizadas a espacios locales. De allí que necesitemos reorientarlo hacia la propia práctica que queremos transformar.

La segunda lección es que ha tenido lugar un debate mundial sobre el papel del estado en educación, que se ha focalizado en la descentralización y ha llevado a analizar qué es lo público

en educación y cómo reconstruirlo. En una primera aproximación lo público es “más que el estado” e implica una convergencia entre Estado y sociedad civil, entre micro y macropolíticas. Sin duda lo público se asocia con una educación que apela a la emancipación, buscando la igualdad y la comunalidad; sin embargo, la descentralización ha producido en los países en desarrollo, e incluso en algunos países desarrollados, una agudización de las desigualdades. En efecto, las descentralizaciones neoliberales han generado que los que más tienen se amparen mejor en términos educativos. Siguiendo a Chambon (2007), la apuesta a lo local ha producido la atomización y la consolidación de desigualdades. Esta observación es un importante llamado de alerta.

La tercera lección que se deriva de la revisión documental es que las condiciones de la descentralización, en particular el contexto político, son claves para determinar su desarrollo. Las descentralizaciones en dictadura se presentaron de una forma diferente que en democracia. En el caso de México estamos en presencia de un país donde coexiste lo multicultural como patrimonio milenario y poco reconocido por las elites, con la desigualdad estructural y la persistencia de formas republicanas. Un estado creado desde el centro, fracturado en términos de norte-sur, donde el autoritarismo se imbricó con el neoliberalismo.

La cuarta lección es que las descentralizaciones, inscritas en procesos de reforma educativa, viajaron desde los países desarrollados a los países en desarrollo, aplicándose en muchos casos de manera mecánica o descontextualizada; es el caso por ejemplo de la reforma curricular española, centrada en las categorías de currículo nacional fijo *versus* local variable y de transversalidad (ejes curriculares transversales) que se transfirieron a las reformas de países como Argentina, Venezuela, México; en este último país la influencia se hizo sentir en el caso particular del MEVYT, modelo abierto de educación para la vida y el trabajo para adultos, equivalente a la educación básica.

La quinta lección es que la investigación educativa y la innovación educativa se centró en América Latina en los últimos años en la educación básica, y fundamentalmente en aspectos curriculares, en coherencia con la orientación de las reformas, mientras se descuidó la investigación acerca de la descentralización y la autonomía escolar, así como la referida a los espacios no formales de aprendizaje (educación de adultos, educación y trabajo).

La sexta lección es que la descentralización se ha fundamentado y legitimado mediante argumentos concentrados en tres ámbitos (Weiler, 1996): a) la redistribución del poder o descentralización política (argumento empleado especialmente en España o en Francia); b) el mejoramiento de la eficiencia, asociada con el mejor uso de los recursos (argumento preferido en América Latina); c) la creación de culturas de aprendizaje, mediante la descentralización de los contenidos educativos adecuándolos a las necesidades locales (argumento esgrimido principalmente en los países escandinavos y en América Latina). Sin embargo, la descentralización ha desempeñado funciones de regulación de conflictos o de legitimación del Estado; en algunos países estas razones han sido aún más poderosas que las habitualmente esgrimidas como eficiencia o flexibilidad. Las descentralizaciones realizadas en El Salvador o en Colombia serían un buen ejemplo de procesos asociados con la necesidad de dar respuesta a tensiones y movimientos sociales, en particular crear condiciones para la paz social en zonas rurales; en Francia, la descentralización de la Universidad de París, estuvo vinculada con el mayo francés y las reivindicaciones estudiantiles; en México, la federalización podría asociarse con una manera de diluir el conflicto con el sindicato docente.

La séptima lección es que la descentralización ha generado cambios en varios sentidos: a) en algunos países se observa una mayor presencia de actores locales, especialmente las burocracias estatales y/o municipales, que han ocupado espacios que antes eran privativos del gobierno central, y los padres y sus organizaciones, que se concentran en tareas de apoyo al mantenimiento e

infraestructura de la escuela; b) en varios países, se ha buscado desconcentrar al interior de los estados o provincias; c) en muchos países se cuenta con comités o consejos locales (a nivel municipal o de escuela) que planifican la distribución de los recursos o con consejos de participación social, que buscan generar diálogo entre los distintos sectores.

La octava lección, inferida a partir de los países donde la descentralización fue radical e implicó procesos privatizadores fuertes (Chile, Nicaragua), es la siguiente: cuando los gobiernos cuentan con una mayor voluntad democratizadora se busca revertir los efectos de la privatización reduciendo desigualdades; en Nicaragua, la asunción del nuevo gobierno en el 2007, significó que se adoptaron medidas radicales: la derogación de la autonomía escolar y el regreso a un tipo de financiamiento totalmente cubierto por el gobierno central, en vistas de garantizar la gratuidad y la igualdad de oportunidades de la educación obligatoria; en Chile, a partir de la instauración de la democracia (1990) se han presentado propuestas para crear una instancia centralizada reguladora y garante de una mayor igualdad.

La novena lección es que la autonomía escolar, dada la falta de tradición en este campo, se ha logrado en mayor grado en términos curriculares que en organizativos, de gestión o de emergencia de comunidades de aprendizaje entre educadores y/o entre educadores, estudiantes y comunidad. Igualmente se ha observado que la autonomía escolar logra mejores resultados cuando: a) la escuela opera como “comunidad de aprendizaje”, dando respuesta y solucionando todo lo que está “en torno de la escuela”; b) toda la educación es gratuita, y se garantiza el transporte, la salud, la alimentación, como en el caso de Finlandia. En el mismo sentido, el Proyecto educativo local logra mejores resultados cuando promueve la movilización social y el desarrollo económico y social, en vez de organizarse como un proyecto exclusivamente escolar.

La décima lección es que la autonomía escolar no es una consecuencia necesaria de la descentralización, sino que se requiere construir marcos normativos y prácticas diferentes así como cambiar las estructuras organizativas que han sido internalizadas por los sujetos como las únicas posibles. En este sentido, estrategias orientadas a la promoción de la autonomía, como la elección del establecimiento por los estudiantes y/o por los docentes, la elección del director por los padres de familia, la administración local de los recursos, la definición del proyecto educativo institucional, pueden lograr efectos contrarios a los buscados, tales como: segmentación educativa, neutralización de los líderes “naturales” y burocratización de la participación, reducción de los recursos, profesionalización de las decisiones a costa de la ausencia de los otros sectores, “consumismo” educativo e incorporación de criterios de mercado en el sector público.

La lección final es que los modelos de descentralización han tendido a perpetuarse tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, siguiendo la lógica de la sedimentación de las estructuras existentes; sin embargo, han tenido lugar movimientos al interior de los modelos relativamente arraigados. Estos movimientos han dependido en alto grado de las condiciones políticas, en particular de cambios de gobierno, que han planteado nuevas políticas educativas y/o de propuestas de descentralización generales que involucraron a la nación o a territorios menores, como una ciudad autónoma. En el presente, seguimos debatiéndonos en términos de qué autonomía queremos.

Conclusiones

La experiencia internacional y el debate teórico sobre el tema dan cuenta de una idea fundamental: la importancia de integrar descentralización y centralización, sin sentirse obligados a optar en

términos de a ó b (Falabella, 2007). Otros autores guardan una posición más alineada con la descentralización y la autonomía escolar, considerándolas como estrategias claves para el mejoramiento de la educación: “¿Qué debemos hacer para mejorar el sistema? Creo que es una combinación de cuatro cosas: descentralizar el sistema educativo, aumentar la autonomía de las escuelas, capacitar a los maestros y desmitificar la idea de que a más gasto mejor educación” (Andere, 2006).

La propuesta de este informe no sólo se aleja de ambas posiciones, sino que se considera necesario arribar a algunas conclusiones de mayor nivel de especificidad que orienten la acción. En este marco, se asume que lo que importa y hace la diferencia es el enfoque que orienta la descentralización, el grado en que se busca el diálogo entre el centro y lo local, y se aspira a promover la autonomía de los sujetos y los colectivos. Igualmente, el texto no sigue el formato de un listado de sugerencias estratégicas, estructura habitual de los informes oficiales; por el contrario, se busca abrir el diálogo con los lectores a partir de especificar los distintos factores que se organizan en torno de la descentralización, las políticas centralizadas y la autonomía escolar, enmarcadas por la categoría “territorio”, adoptando un enfoque multidireccional para abordar las relaciones entre el centro y lo local, atribuyendo al financiamiento un papel clave en los procesos centralizadores. Las reflexiones siguientes condensan las conversaciones sobre el campo:

1. Descentralización y centralización son movimientos que pueden complementarse; mientras las políticas desde el centro, bajo cierto enfoque y condiciones, crean un espacio de posibilidad para contar con un marco común y reducir desigualdades, las políticas desde lo local pueden permitir mayor participación, relevancia y flexibilidad. Sin embargo, esta combinación justa entre lo local y el centro, requiere de un enfoque igualitario y participativo, diferenciado de las lógicas de mercado, donde la relación centro-local se defina en términos de reciprocidad y no de oposición, construyendo un tipo de vínculo que altere la lógica de centro. En particular, Hoxby (1996) prueba que la contradicción entre lo central y lo local puede eliminarse si el sistema descentralizado se interesara por los estudiantes con características desventajosas.
2. Descentralizar supone trabajar a nivel local, empezando la tarea por la realización de un diagnóstico participativo, continuando con la definición de un proyecto educativo local y haciéndolo en la práctica. El proyecto educativo local no sólo está más abierto al trabajo comunitario que los denominados proyectos educativos institucionales, que fueron claves en las reformas de los noventa, sino que es concebido como una estrategia de desarrollo, donde participa tanto la escuela como la comunidad y sus asociaciones (Chambon, 2007). De este modo, la noción de desarrollo local adquiere un carácter transversal a diferentes áreas de la vida social; aun más, la propuesta de Chambon (2007) es que lo local es el lugar donde necesitamos insertar la “educación”, para pensar en los “socios educativos” y aprender a trabajar juntos, haciendo realidad el “estado complejo local”, donde concurren desde el Estado hasta el mundo asociativo. En el mismo sentido, Macri (2002) hace referencia a que la autonomía requiere de un proceso de reconocimiento de las demandas educativas y sociales a nivel local y de la construcción de un nuevo marco “regulatorio”, que otorgue más libertad a las escuelas.
3. La bibliografía sobre descentralización enfatiza que un aspecto estratégico a cautelar es la eficiencia de los espacios locales para administrar lo descentralizado. Sin embargo, la descentralización educativa requiere de espacios locales no sólo con capacidad para administrar y gestionar recursos sino fundamentalmente con un patrimonio pedagógico que haga posible la invención, la investigación y el acompañamiento a experiencias significativas. En gran parte

de los casos esta capacidad no existe o ha sido ahogada por las estructuras burocráticas. De allí la importancia de que la descentralización no sea una decisión desde el centro, que se impone a lo local, en el mejor de los casos acompañada con formación de funcionarios, sino un proceso definido en forma conjunta entre los diferentes niveles del aparato educativo, las comunidades y el mundo asociativo. Y desde allí se puede pensar en cómo conciliar tarea y sujetos, a quien convocar, cómo formar a los nuevos y a los viejos.

4. Las experiencias reseñadas dan cuenta que la descentralización necesita realizarse en forma gradual, como resultado del trabajo conjunto entre lo local y lo central, saliéndose de la ruptura entre diseño y ejecución, que caracterizó a las reformas. Ante la sugerencia de algunos especialistas de no descentralizar hasta tanto no se haya creado a nivel local una capacidad equivalente a la que se está traspasando, se percibe otro camino: antes que diferir la transferencia, acompañar la descentralización con acciones de negociación y autogestión y con programas formadores. Plantear que primero se deben crear las capacidades y luego descentralizar está muy cerca de una lógica paternalista, que asume que los gobiernos locales y/o las escuelas no están preparados para andar solos. De allí la importancia de centrarse en el proceso de recuperación de la experiencia local, para potenciarla siguiendo un esquema de desarrollo autogenerado.
5. Procesos como la misión educativa, el currículo, la investigación y la evaluación general de todo el sistema, necesitan de una perspectiva unitaria pero no de una definición centralizada sino de la presencia de un centro abierto, que dialoga con lo local y desde allí establece un marco donde cabe la diversidad. Un aspecto clave es aproximarse a la investigación como proceso con y desde los sujetos que están presentes en los diferentes niveles del sistema educativo, y no como un proceso externo, a cargo de expertos y controlado desde el centro. La reflexión desde la práctica de los educadores necesita encararse como un proceso permanente, que se nutre desde lo local. La sistematización de las historias institucionales y de vida de los sujetos se puede constituir como una memoria social para nutrir los procesos descentralizadores.
6. Ante un sistema educativo politizado como el mexicano, sujeto a las presiones de los grupos de poder, corporativo en su lógica y en estrecha vinculación con un sindicato docente fuerte e igualmente corporativo, es necesario poner por delante la tarea pedagógica y la perspectiva del desarrollo local.
7. Descentralizar es crear una escuela nueva, abierta a los sujetos, donde todos aprenden de todos, donde el aprendizaje es el centro antes que las exigencias administrativas o de la evaluación. Esto implica educadores con condiciones adecuadas de trabajo y salario, dispuestos a aprender y enseñar, aceptar a estudiantes con necesidades especiales, y trabajar en espacios colegiados; implica también padres interesados en la educación de sus hijos y al mismo tiempo liberados de la lógica de la competitividad temprana y “la obsesión por el porvenir” (Ball, 2007) o del desaliento por la falta de futuro o por un oscuro futuro previsible. Para Ball (2007) necesitamos mirar la escuela real, en su contexto, dejando de lado enfoques economicistas, que han dado el poder a los gestores, han incorporado estrategias de gestión del sector privado y han hecho del director el líder institucional a costa de los docentes y los grupos asociativos de la escuela (como la asociación de padres). Una escuela que privilegia “el poder de dirigir”, que hace del *management* el centro, se legitima en términos de las promesas de calidad y eficiencia, mientras selecciona a los mejores estudiantes para cumplir con criterios externos y descontextualizados (Ball, 2007). Este tipo de escuela busca los consensos institucionales

basados en una cultura corporativa antes que la explicitación y resolución de los conflictos (Ball, 2007). De allí la propuesta del propio Ball de no poner a las escuelas bajo un régimen de competencia y de crear puentes entre la micropolítica y la macropolítica, entendiendo por esta última un campo que define algunos parámetros pero no predetermina todas las relaciones. Una escuela nueva implica que padres y comunidad participen no sólo en la elección del director o en la posibilidad de elegir la escuela para sus hijos, sino que se reconozcan e incorporen sus saberes pedagógicos.

8. Crear comunidad educativa es promover un espacio local denso o complejo, donde dialoguen las escuelas y sus representantes (maestros y directores), los estudiantes, los padres, la comunidad y el mundo asociativo local. La organización de redes ha sido presentada en numerosas ocasiones como una solución al aislamiento y a la falta de comunalidad. Sin embargo, las redes pueden constituirse como un espacio formal. Comunidad implica un lugar donde se acepta la diferencia (Espósito, 2003). En los espacios locales, la comunidad educativa se crea incluyendo lo educativo en lo social, haciendo redes donde participan instituciones diversas, desde escuelas a asociaciones civiles (Chambon, 2007). Lo local puede concebirse como un espacio de contrapoder.
9. Considerando que la descentralización es una tarea compleja y a dos puntas (local, macroestructural), se requiere recomponer el territorio o lo local e insertar lo educativo en lo local; al mismo tiempo varios autores (Casanova, 2007) hacen referencia a que el sistema educativo, en su condición de estructura global, se constituya como el horizonte para el cambio.
10. En el caso del Distrito Federal, puede conjeturarse que la descentralización es una aspiración tanto del gobierno de la entidad como de los gobiernos delegacionales. Ante una mega-ciudad como el D.F., organizada por delegaciones, descentralizar implica crear una red interactiva entre estas instancias así como aprender de lo ya realizado. Además, es necesario evitar que el Gobierno del D.F. se transforme en un nuevo centro de poder, respecto de las delegaciones de su jurisdicción. Todo el trabajo teórico acerca de megaciudades y ciudades educativas aporta a la intencionalidad de descentralizar de una manera participativa e igualitaria. En este sentido, “hacer educación” en el D.F. se imbricaría con las múltiples dimensiones de la vida urbana: migraciones, violencia, educación, cultura, niños en situación de calle, función de las nuevas tecnologías, arte, medio ambiente, combinando la promoción de la igualdad educativa y social con el mejoramiento de la calidad de vida. Transformar el D.F. en un espacio educativo integral, donde se puedan vivir relaciones pedagógicas sistemáticas e informales es una tarea de largo aliento que enmarca a la descentralización y que al mismo tiempo se ubica como un horizonte para ella. La pregunta fundamental en este sentido es: ¿cómo hacer que la descentralización contribuya a la conformación de la ciudad de México como un espacio educativo total y que a su vez esta nueva forma de vivir la ciudad promueva una descentralización más participativa e igualitaria?

En este marco se presentan algunas conclusiones específicas:

- a) Retomando el caso argentino, resulta más eficiente iniciar el proceso de descentralización en forma gradual, en colaboración con las delegaciones y valorando las experiencias que ya existen; en términos educativos y pedagógicos el D.F. se caracteriza por su gran diversidad; en este sentido, coexisten escuelas integradas *versus* escuelas donde simplemente se cumple con el programa, escuelas donde se trabaja en equipo o reina el aislamiento,

escuelas donde los maestros improvisan su quehacer o donde reflexionan su experiencia y crean nuevas posibilidades, escuelas donde la comunidad colabora o donde la comunidad está ausente. En este contexto, se pueden adoptar diferentes estrategias: i) continuar con programas federales que serían federalizados, como el PEC; ii) iniciar algún programa nuevo orientado hacia la igualdad de oportunidades, con un alcance para varias delegaciones o para la totalidad del D.F.; iii) desarrollar programas específicos por delegación; en todos los casos, se puede convocar a organizaciones de la sociedad civil, para realizar un trabajo conjunto. La promoción de la participación y la autogestión ocuparía en este caso un papel central.

- b) Para alcanzar mayores niveles de igualdad y participación social, es necesario abrir el debate acerca de cómo organizar los territorios al interior del D.F. La experiencia de la ciudad de Buenos Aires acerca de las comunas, todavía embrionaria, puede aportar algunos elementos; en primer lugar, cómo evitar que la lógica de “satisfacción al cliente” organice la oferta educativa, privilegiando la educación privada o generando una privatización de facto o una segmentación de la educación pública. En segundo lugar, queda claro que las delegaciones actuales necesitan organizarse como comunas con un mayor grado de autonomía en todos los campos (salud, educación, otros). Desde allí se puede pensar la tarea educativa, en particular la importancia de que las delegaciones asuman mayores responsabilidades en cuestiones pedagógicas y de gestión y no únicamente administrativas como hasta ahora lo vienen haciendo en el D.F.. Esto requiere de procesos continuos de formación de funcionarios, así como abrir el juego a la participación de organizaciones no gubernamentales; el eje de estos procesos de formación debe ser el debate en torno a la función del estado en educación, el sentido de la educación pública, la expansión de la educación obligatoria y sus consecuencias, las articulaciones entre educación y trabajo, y entre educación formal, no formal e informal y en última instancia la comprensión acerca del carácter educativo de las relaciones sociales y de la vida en la ciudad.
- c) Atender y consolidar la formación (inicial y continua) y la remuneración de los educadores aparecen reiteradamente como puntos clave para alcanzar mejores resultados de aprendizaje. Sin embargo, la tensión radica en que dados los acuerdos sindicato docente-Estado, se ha antepuesto el resguardo de los puestos de trabajo a las tareas de aprendizaje y enseñanza; la única opción que podría quebrar esta asociación corporativa consiste en generar un debate público de gran magnitud, promoviendo espacios locales donde participen tanto los representantes locales del Estado como de las organizaciones de la sociedad civil.
- d) La cautela a la hora de importar modelos de educación inclusiva debería ser todavía mayor si atendemos al hecho de que, a nivel internacional, la educación inclusiva presenta problemas en la práctica de no fácil solución, por lo cual hay que tener cuidado con soluciones simplistas y unifactoriales. También es importante considerar que países o ciudades altamente descentralizadas (Finlandia, Tokio) cuentan con poblaciones con una alta escolaridad, mientras han expandido la educación obligatoria hasta la educación media, incluyendo una gran franja de edad, de los 6 a los 18 años. Estos países además se han interesado particularmente por promover programas para fortalecer la situación social y laboral de los jóvenes.
- e) Habría que buscar una forma de organización de la estructura del sistema escolar que tuviera en cuenta la tensión de los elementos opuestos inherentes al concepto de descentralización: regionalización e internacionalización (o globalización), heterogeneidad y homogeneidad, identidad y diversidad cultural, autonomía y aislacionismo, etc.

- f) Igualmente, sería oportuno volver a plantear qué indicadores se deberían incluir en la evaluación de la descentralización, que no se limitaran a rendimientos escolares y que se orientaran por una lógica diferente a la cultura neoliberal de la evaluación que está aprisionando a las escuelas en América Latina.
- g) De no menos importancia es articular la descentralización del D.F. con los procesos descentralizadores de los otros estados mexicanos, en forma tal que el sistema educativo nacional se constituya como horizonte para todos y al mismo tiempo se cuente con la presencia fuerte de lo local. Esto supone una re-territorialización en términos curriculares, que no puede pensarse sólo como un acoplamiento entre currículo fijo y currículo local variable. Implica también la formación de espacios de diálogo entre las entidades federativas.
- h) Otro punto central es incluir en la descentralización del D.F. una dimensión regional, entendiendo por tal América Latina. Los países europeos consideran la integración regional como un horizonte y como uno de los propósitos de las reformas educativas. México, por el contrario, se ubica en el momento actual como más cercano a organismos de países centrales como la OCDE o a organismos de financiamiento como el Banco Mundial; la educación, y en particular la descentralización, podrían acercarlo a los países de América Latina, tarea que desde el punto de vista de la memoria social se presenta como ineludible. Desde el D.F. se podrían impulsar políticas en este sentido.
- i) Distintos autores proponen fortalecer los gobiernos municipales y acercarse a las organizaciones de base (Montecinos, 2005); en este sentido, se observan diversos mecanismos, desde desarrollar proyectos conjuntos con ONGs y organizaciones de base, en torno a la participación social y la educación, hasta llamados a concurso a ONGs, universidades, grupos de maestros, asociaciones civiles, para impulsar las experiencias educativas locales, de carácter significativo y/o desarrollar investigaciones participativas en torno a las demandas sociales a nivel local.
- j) El D.F. cuenta con la ventaja de haber promulgado una Ley de Educación, que de alguna manera se anticipa a los cambios que se deberían iniciar, si se realizara la federalización. La presencia de la ley da cuenta, además, de que ha existido un equipo interesado en promover el campo educativo, que ha pensado tanto en el marco regulador, los derechos de los distintos grupos, las formas organizativas (los consejos) como en las articulaciones entre niveles y modalidades.
- k) El D.F. requiere de enfoques y estrategias intersectoriales, que permitan en particular dar respuesta a los grupos más vulnerables, tales como los jóvenes, las mujeres, las comunidades indígenas, los niños y jóvenes en situación de calle, los adultos mayores. El espacio local se presenta como el lugar para hacer las integraciones entre instituciones de diversos campos, diferentes enfoques disciplinarios e interdisciplinarios, maneras igualmente diferenciadas de abordar el trabajo en la práctica. Los programas de jóvenes que operan con un enfoque local y participativo en el D.F. podrían incluirse entre los “socios educativos” estratégicos, tal el caso del programa La Comuna.
- l) En suma, el estudio comparado permite concluir que la federalización en el D.F. necesita ser encarada como un proceso gradual y participativo; muy lejos de que resulte promisorio entregar la administración de las escuelas a organizaciones de padres y maestros; lo que si se necesita hacer es promover tanto los colectivos docentes “en la escuela” como los proyectos educativos institucionales, encarados estos últimos como puertas hacia la comunidad y como estrategias de desarrollo educativo y social; igualmente necesario es el mejoramiento de la infraestructura de las escuelas, en particular proveer de bibliotecas escolares y salas de

medios audiovisuales y digitales, la resolución de “todo lo que está en torno de la escuela” (salud, alimentación, relaciones familiares), la apertura al mundo asociativo local, para que se fortalezca la comunidad educativa y la creación de condiciones para liberar al docente de la dependencia del libro de texto y de Enciclomedia, promoviendo que se organice como un educador dispuesto a sistematizar y reflexionar su experiencia y la de sus estudiantes. Todas estas medidas podrían contribuir a la consolidación de una demanda social desde lo local, y en consecuencia a una cierta autonomía escolar.

- m) Finalmente, retomando a García Canclini (2007) se requiere enfrentar en el D.F. procesos tales como la multiculturalidad, la discriminación cultural y económica y la desurbanización, entendida en términos de que la ciudad se ha hecho menos pública o menos disponible para el disfrute y las actividades culturales y recreativas, en particular para los sectores populares. El D.F. suele ser en algunos momentos cotidianos un espacio “invivable” para los ciudadanos, especialmente en relación con el transporte, las grandes distancias a recorrer en el diario vivir, la contaminación, la violencia, todos problemas detectados como básicos en las megaciudades. También el D.F. puede ser, desde la perspectiva gubernamental, un lugar “ingobernable”, complejo y con conflictos estructurales. Es necesario preguntarse entonces qué lugar le cabe a la educación en la tarea de hacer del D.F. una ciudad educadora, que retome los principios de la educación permanente y del aprendizaje permanente y colaborativo. La educación, en todas sus modalidades, entendida como práctica de vida, puede contribuir a una ciudadanía más responsable y orientada por el respeto y el cuidado hacia el otro.

En este sentido, la gran misión para el D.F. es construir un sistema educativo que no sólo integre los servicios escolarizados de los diferentes niveles y dependencias (los servicios propios y los federalizados) y organice un sistema pensado para la población en edad escolar, sino que articule la estructura educativa regular y la orientada a la población adulta, previendo la posibilidad de entradas y salidas de una a la otra, así como la inclusión de todas estas prácticas en el espacio de una megaciudad que se constituya como ciudad educadora y promotora de la ciudadanía. En este marco, se necesita pensar en un sistema nuevo, educativo y simultáneamente intersectorial, donde se de prioridad a opciones educacionales que incluyan la formación para el trabajo, la pedagogía por proyectos y el desarrollo de iniciativas productivas para los jóvenes.

Resulta necesario entonces preguntarse por la manera en que el Gobierno del Distrito Federal puede abordar la descentralización: como un debate entre expertos o como una cuestión de política pública donde se construye desde y para un colectivo.

Cuadro 1. Países desarrollados

		SITUACIÓN ACTUAL						
Países	Francia	Alemania	Suecia	Inglaterra	Finlandia	Canadá	España	
Tipo de descentralización	Desconcentración, municipalización Leyes de descentralización (1982-1983), transferencia a colectividades territoriales electas	Regionalización Descentralización Federalización	Municipalización, delegación en la escuela	Descentralización comunal y recentralización Consolidación de leyes de mercado, estándares de desempeño	Descentralización, municipalización, autonomía escolar	Descentralización comunal y renovación pedagógica (recentralización participativa)	Descentralización administrativa y política, devolución	
Financiamiento organismos internacionales o empresas	Colectividades locales apoyan la educación extracurricular, apoyo escolar, equipamientos tecnológicos, intercambios internacionales Empresas Familias y cajas de subsidios Otros ministerios y otras administraciones	Empresas Asociaciones específicas que apoyan con los costes materiales		Empresas				
Qué se descentraliza	Organización pedagógica (en la escuela) Selección de textos (en la escuela)	Organización pedagógica (en la escuela) Selección de textos (en la escuela)	Misión y currículo (parcialmente descentralizado en la escuela y en el municipio)	Organización pedagógica (en la escuela) Selección de textos (en la escuela)	Administración (provincias y municipalidades)	Administración (en las comisiones escolares)	El currículo variable (hacia las comunidades autónomas)	

Países	Francia	Alemania	Suecia	Inglaterra	Finlandia	Canadá	España
Qué se descentraliza	Contratación de profesores (estado y comunidades territoriales) Administración, construcción, equipamiento y mantenimiento de centros educativos (estado y comunidades territoriales) Gestión de personal docente (en los departamentos) Construcción, mantenimiento de escuelas primarias y parvularios (municipios y ciudades) Construcción de colleges (departamento) Construcción y mantenimiento de liceos (región) Inspección pedagógica y administrativa (región) Aumento en autonomía financiera y jurídica (centros educativos, excepto escuelas primarias)	Certificación (en la escuela) Misión y currículo (a cargo de la provincia) Contratación de profesores (en la provincia) La gestión (en la provincia) Financiamiento de edificios y financiamiento de salarios (en la provincia) El currículo variable (por estado federado y por escuela) Libros de texto (estados federados) Formación de docentes (estado federado) Financiamiento salarios (estado federado) Definición de programas y perfil (centros educativos, Ley de educación 2004) Evaluación de centros escolares (Centros educativos, Ley de educación 2004)	Organización pedagógica (en la escuela) Selección de textos (en la escuela) Certificación (en la escuela) Contratación de profesores (municipio) Gestión (en el municipio) Financiamiento edificios y salarios (en el municipio) Gestión (en el municipio) Financiamiento edificios y salarios (en el municipio)	Contratación de profesores (school boards) Gestión (en la escuela) Financiamiento de los edificios y salarios (en el municipio) La gestión (Escuelas de Gestión Local, LMS) El financiamiento (Escuelas de Gestión Local, LMS) La contratación de los docentes y directores (Escuelas de Gestión Local, LMS)	Orientaciones para currículo nacional, Planes de estudio y metodologías (en el municipio, luego en la escuela) Selección de materiales (en la escuela) Contratación de maestros y pago de salarios (en la escuela) Elección de maestros por el director Elección del director por la comunidad Financiamiento de edificios (municipio) Pago de salarios docentes (escuela) Incentivos docentes (escuela) Los padres eligen la escuela de sus hijos	Contratación de los docentes (en las comisiones escolares) Administración de recursos financieros (en las comisiones escolares)	La certificación (en las comunidades autónomas) La inspección técnica La autonomía financiera La expedición de títulos Los centros educativos y los profesores, la contratación y pago de profesores (en las comunidades autónomas)

Países	Francia	Alemania	Suecia	Inglaterra	Finlandia	Canadá	España
Qué está centralizado o recentralizado	Misión y currículo Contratación de profesores Gestión Financiamiento de salarios Certificación Nombramiento de profesores Definición de cargos financieros Evaluación Supervisión Desigualdad	Reconocimiento de títulos (Conferencia de Ministros de Cultura, KMK)	Misión y currículo, orientación por objetivos y resultados Agenda Nacional de Educación	Misión y currículo Certificación Plan de estudios (Gobierno central y consumidores) Sistema de exámenes (Gobierno central y consumidores) Ideario y misión de las escuelas (Gobierno central y consumidores) Financiamiento de salarios (Gobierno central)	Misión y currículo Financiamiento (estado y subvención 75%) Sistema nacional de nombramientos transparente y regulado		Ordenación general del sistema educativo El currículo fijo o de mínimos Regulación de las certificaciones
Quién tomó la decisión de descentralizar o recentralizar	Gobierno central	El centro o el ministerio de educación	El centro	El centro, recentralización, el Ministerio (DFES)			
Movimientos desde lo local	Ciudades educadoras						Demandas sociales, políticas y educativas desde las comunidades autónomas, movilización social y política alta

Países	Francia	Alemania	Suecia	Inglaterra	Finlandia	Canadá	España
Qué surge en lo local	Proyecto educativo local	Red de escuelas de jornada completa Programas escolares específicos o proyectos piloto pertenecientes a la iniciativa "Innovación desde abajo"		Escuelas de gestión local		Comisiones escolares (en las provincias) Consejos escolares (docentes y no docentes de las escuelas)	Proyecto educativo institucional
Tareas pendientes	Autonomía escolar						Autonomía escolar, especialmente organizativa y de gestión

Cuadro 2. Países desarrollados

EN LOS NOVENTA							
Países	Francia	Alemania	Suecia	Inglaterra	Finlandia	Canadá	España
Tipo de descentralización	Desconcentración	Regionalización	Municipalización, delegación en la escuela	Descentralización comunal, Autoridades educativas locales (LEA) y recentralización	Descentralización, municipalización, autonomía escolar	Descentralización comunal y renovación pedagógica (recentralización participativa)	Descentralización administrativa y política de devolución
Qué se descentraliza	Organización pedagógica (en la escuela) Selección de textos (en la escuela) Contratación de profesores (estado y comunidades territoriales) Administración, construcción, equipamiento y mantenimiento de centros educativos (estado y comunidades territoriales)	Organización pedagógica (escuela) Selección de textos (escuela) Certificación (en la escuela) Misión y currículo (a cargo de la provincia) Contratación de profesores (en la provincia) La gestión (en la provincia) Financiamiento de edificios y financiamiento de salarios (en la provincia)	Misión y currículo (parcialmente descentralizado en la escuela y en el municipio) Organización pedagógica (escuela) Selección de textos (escuela) Certificación (en la escuela) Contratación de profesores (municipio) Gestión (en el municipio) Financiamiento de edificios y salarios (en el municipio)	Organización pedagógica (escuela) Selección de textos (escuela) Contratación de profesores (school boards) Gestión (en la escuela) Financiamiento de edificios y salarios (en el municipio)	Administración (provincias y municipalidades) Orientaciones para currículo nacional, Planes de estudio y metodologías (en el municipio, luego en la escuela) Selección de materiales (en la escuela) Contratación de maestros y pago de salarios (en la escuela) Elección de maestros por el director Elección del director por la comunidad Financiamiento de edificios (municipio) Pago salarios docentes (escuela) Incentivos docentes (escuelas) Los padres eligen la escuela de sus hijos	Administración (en las comisiones escolares) Contratación de los docentes (en las comisiones escolares) Administración de recursos financieros (en las comisiones escolares) Selección de materiales (en la escuela) Contratación de maestros y pago de salarios (en la escuela) Elección de maestros por el director Elección del director por la comunidad Financiamiento de edificios (municipio) Pago salarios docentes (escuela) Incentivos docentes (escuelas) Los padres eligen la escuela de sus hijos	El currículo variable (hacia las comunidades autónomas) La certificación (en las comunidades autónomas) La inspección técnica La autonomía financiera La expedición de títulos Los centros educativos y los profesores, la contratación y pago de profesores (en las comunidades autónomas)

Países	Francia	Alemania	Suecia	Inglaterra	Finlandia	Canadá	España
Qué está centralizado o recentralizado	Misión y currículo Contratación de profesores Gestión Financiamiento de salarios Certificación	La certificación (en la provincia)	Misión y currículo, orientación por objetivos y resultados Agenda nacional de educación	Misión y currículo Certificación	Misión y currículo Financiamiento (estado subvenciona 75%) Sistema nacional de nombramientos transparente y regulado		Ordenación general del sistema educativo El currículo fijo o de mínimos Regulación de las certificaciones
Quién tomó la decisión de descentralizar o recentralizar	Gobierno central	La provincia o lander	El centro	El centro, recentralización			
Movimientos desde lo local	Ciudades educadoras						Demandas sociales, políticas y educativas desde las comunidades autónomas, movilización social y política alta
Qué surge en lo local						Comisiones escolares (en las provincias) Consejos escolares (docente y no docentes de las escuelas)	

Cuadro 3. Países América Latina

SITUACIÓN ACTUAL							
Países	Argentina	Chile	Brasil	Nicaragua	El Salvador	Colombia	México
Tipo de descentralización	Provincialización, devolución, 2 etapas (1978, transferencia escuelas primarias; 1989, transferencia educación media y superior no universitaria) Ministerio sin escuelas	Desconcentración, municipalización, transferencia de parte de escuelas medias técnicas a corporaciones empresariales/privatización Ministerio sin escuelas	Devolución a los estados, municipalización “muchas municipalizaciones” Ministerio sin escuelas	Derogación Programa de autonomía escolar, recentralización	Delegación en la escuela rural, programa EDUCO, educación inicial y primaria rural Expansión y “nacionalización” de EDUCO Política de atención a la ruralidad	Devolución a los departamentos y municipalización	Desconcentración, devolución Expansión de la descentralización a todos los estados Ministerio sin escuelas, excepto en D.F. Descentralización del INEA
Financiamiento organismos internacionales o empresas	Empresas	Empresas	Empresas Banco Mundial	Empresas Banco Mundial	SIN FONDOS de Banco Mundial	Empresas	
Qué se descentraliza	Gestión (en las provincias) Financiamiento (en las provincias) Contratación de docentes (en las provincias)	El currículo variable La gestión (en los municipios) La contratación de los profesores (en el municipio) El financiamiento (en forma parcial en los municipios) FUERTE CRÍTICA a la municipalización; propuestas de cambio: a) desmunicipalización y traspaso a corporaciones públicas, b) se mantiene la municipalización, acompañada de Superintendencia con fines de control centralizado	La gestión (en los estados y los municipios)		Supervisión (en la escuela) Contratación de docentes (en la escuela) Administración y mantenimiento de la infraestructura (en la escuela)	La gestión (municipios, empresas) Orientación pedagógica (en las escuelas) Supervisión (a los municipios) Financiamiento (parcialmente en los estados) Certificación (en los estados)	Gestión (a los estados) Contratación de profesores (en los estados) Financiamiento (parcialmente en los estados) Certificación (en los estados)

Países	Argentina	Chile	Brasil	Nicaragua	El Salvador	Colombia	México
Quién tomó la decisión de descentralizar o recentralizar	El ministerio de educación federal	El centro, el Ministerio de educación	El gobierno federal	El Ministerio de educación nacional	Ministerio de educación nacional	Ministerio de educación nacional	El gobierno federal
Movimientos desde lo local, demandas hacia el centro							
Estructuras / procesos / atribuciones emergentes en lo local	Proyecto educativo institucional Diferentes tipos de implementación, masiva o parcial, total o gradual Desconcentración al interior de las provincias	Proyecto educativo institucional	Redes estatales y municipales de escuelas Autonomía escolar (poca a nivel nacional, importante en estado de Minas Gerais) Consejos de escuela Se autoriza a los municipios a recaudar impuestos y contar con recursos propios		Redes profesionales de directores Proyectos de innovación pedagógica Asociaciones comunitarias de educación (ACE)	Los municipios son autorizados para recaudar impuestos Proyecto educativo institucional Fundaciones empresariales elaboran materiales para formación de directores	Proyecto educativo institucional Consejos de participación social en las escuelas del PEC (Programa Escuelas de Calidad)

Cuadro 4. Países América Latina

SITUACIÓN ACTUAL							
Países	Argentina	Chile	Brasil	Nicaragua	El Salvador	Colombia	México
Tipo de descentralización	Provincialización, devolución, 2 etapas (1978, transferencia escuelas primarias, 1989, transferencia educación media y superior no universitaria) Ministerio sin escuelas	Desconcentración, municipalización, transferencia de parte de escuelas medias técnicas a corporaciones empresariales/privatización/sistema de subsidios del estado a la educación privada (bonos según estudiantado matriculado) Ministerio sin escuelas	Devolución a los estados, municipalización “muchas municipalizaciones”	Derogación Programa de autonomía escolar, urbano y rural/delegación en la escuela Eran autónomas 50% de las escuelas primarias y el 80% de las escuelas secundarias Privatización	Delegación en la escuela rural, programa EDUCO, educación inicial y primaria rural	Devolución a los departamentos y municipalización, empresas participan en gestión de escuelas Ministerio sin escuelas	Desconcentración, devolución 70% de las escuelas a cargo de gobierno federal
Financiamiento organizacionales o empresas	Empresas	Empresas	Empresas Banco Mundial	Banco Mundial	Banco Mundial	Empresas	
Qué se descentraliza	Gestión (en las provincias) Financiamiento (en las provincias) Contratación de docentes (en las provincias)	El currículo variable (en los municipios) La gestión (en los municipios) La contratación de los profesores (en el municipio) El financiamiento (en forma parcial en los municipios)	La gestión (en los municipios) La contratación de los docentes (en los municipios) La elección de los directores (en algunos estados, Minas Gerais)	La gestión (en la escuela) El financiamiento (en la escuela) La contratación de los docentes y directores (en la escuela)	Supervisión (en la escuela) Contratación de docentes (en la escuela) Administración y mantenimiento de la infraestructura (en la escuela)	La gestión (municipios, empresas) Orientación pedagógica (en las escuelas) Supervisión (a los municipios) Financiamiento en forma parcial (a los departamentos)	Gestión (a los estados) Contratación de profesores (en los estados) Financiamiento (parcialmente en los estados) Certificación (en los estados)

Países	Argentina	Chile	Brasil	Nicaragua	El Salvador	Colombia	México
Qué está centralizado o recentralizado	Coordinación y regulación Evaluación Nivelación de la desigualdad	Misión y currículo común Supervisión y apoyo técnico Evaluación Distribución de los recursos públicos Programas compensatorios	Misión y currículo común Supervisión y apoyo técnico Asignación docente	Misión y el currículo nacional Financiamiento de infraestructura y salarios Condiciones de trabajo Supervisión Materiales educativos Evaluación	Apoyo y supervisión a los directores	Planificación Supervisión Financiamiento	Misión y currículo Selección de textos Capacitación Programas compensatorios Financiamiento parcial Evaluaciones nacionales de los rendimientos escolares
Quién tomó la decisión de descentralizar o recentralizar	El ministerio de educación federal	El centro, el Ministerio de educación	El gobierno federal	El Ministerio de educación nacional	Ministerio de educación nacional	Ministerio de educación nacional	El gobierno federal
Movimientos desde lo local, demandas hacia el centro							
Estructuras / procesos / atribuciones emergentes en lo local	Proyecto educativo institucional	Proyecto educativo institucional	Redes estatales y municipales de escuelas Autonomía escolar (poca a nivel nacional, importante en estado de Minas Gerais) Consejos de escuela Se autoriza a los municipios a recaudar impuestos y contar con recursos propios	Autonomía escolar con privatización Escuelas Autogestionadas Consejos directivos escolares Donaciones voluntarias de los padres para incrementar salarios docentes	Redes profesionales de directores Proyectos de innovación pedagógica Asociaciones comunales de educación (ACE)	Los municipios son autorizados para recaudar impuestos Proyecto educativo institucional Juntas escolares, Juntas municipales (JUME), juntas departamentales (JUDE) Fundaciones empresariales elaboran materiales para formación de directores	Proyecto educativo institucional Consejos de participación social en las escuelas del PEC (Programa Escuelas de Calidad)

BIBLIOGRAFÍA ACERCA DE DESCENTRALIZACIÓN

- Andere, Eduardo. Profundos cambios al sistema educativo, en RMIE (Revista del COMIE), 2005, número 24.
- Andere, Eduardo. Alta política educativa para México. SNTE. Obtenido el 09 de octubre de 2007 en: <http://www.snte.org.mx/?P=reflexiones3>
- Andrada, Myriam. Descentralización, regulaciones y modelos de autonomía. En RMIE, número 18, 2003
- Arbos, Albert. Hacia un modelo sistémico de evaluación del sistema educativo, 2003, OEI, Revista Iberoamericana de Educación. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/416Arbos.pdf>
- Arcia, Gustavo y Belli, Humberto. La autonomía escolar en Nicaragua. Reestableciendo el contrato social, PREAL, número 21, diciembre 2001.
- Arze, Javier, Martínez-Vázquez Jorge. Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua. En Gestión y Política Pública, Volumen XIII, Número 3, II Semestre, 2004. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/133/13313302.pdf>
- Balbona, Guillermo. (2007, 20 de julio) En España se necesita una segunda descentralización de la educación. Diario Montanes [en línea]- Obtenido el 10 de octubre de 2007 en: http://www.eldiariomontanes.es/prensa/20070720/cantabria/espana-necesita-segundadescentralizacion_20070720.html
- Barrientos, Roberto. Los procesos de las políticas educativas: reflexiones en torno a la municipalización de la educación, obtenido el 20 de noviembre del 2007 en Blog de Roberto Barrientos.
- Beech, Jason. El discurso de la era de la información y la educación en Argentina y en Brasil. Documento de Trabajo No. 8. Universidad de San Andrés. 2003. Obtenido el 11 de octubre de 2007 en <http://www.udesa.edu.ar/files/EscEdu/DT/DT8-BEECH.PDF>
- Beech, Jason. Repensando la transferencia educativa: de la transferencia internacional a los modelos universales de educación, sin fecha, consultado en Internet en octubre del 2007.
- Bonilla, Luis. Comparación de la reforma en España, EE.UU. y Venezuela. 2004. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: <http://www.monografias.com/trabajos16/reforma-educativa-paises/reformaeducativa-paises.shtml>
- Calvo, Beatriz. La descentralización de los sistemas educativos, en RMIE, mayo-agosto 2003, volumen VIII, número 18, pp. 283-290.
- Candia, Alejandra. Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile, Revista Iberoamericana de Educación, OEI, número 34, 2004.
- Casanova, Ramón. Después de los noventa? Ideas para discutir la agenda de las reformas, sin fecha, consultado en Internet en noviembre del 2007.
- Casassus, Juan. La gestión escolar: una lectura desde la teoría del caos, 2003, consultada en Internet el 9 de octubre del 2007.
- Casassus, Juan. La gestión educativa: en busca del sujeto. Santiago: UNESCO/OREALC, 1997.
- Casassus, Juan. Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas, en Boletín del PPE, número 22, pp. 7-28, UNESCO/OREALC, 1990.

- Casassus Juan (2000), Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B), UNESCO.
- Castro, Eduardo. Riesgos y promesas del currículum de colaboración en contextos de descentralización educativa, en OEI, Revista Iberoamericana de Educación, número 3, 1993.
- Chambers, Christopher. Después de la autonomía: programas para mejorar la gestión escolar en El Salvador, Colombia, Chile y Brasil. PREAL, 2006.
- Chambon, André. Descentralización en educación: de la experiencia francesa a las problemáticas europeas, 2007, ponencia en FLACSO, México, Congreso Nacional sobre Federalismo, educación y políticas públicas, 14-16 de noviembre 2007.
- Delgado Marta. Descentralización Educativa: entre una vieja utopía y la cautela. Senado Provincia de Buenos Aires, 2000. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en <http://www.google.com.mx/search?hl=es&q=Descentralizaci%C3%B3n+Educativa%3A+entre+una+vieja+utop%C3%ADa+y+la+cautela.&btnG=Buscar&meta=>
- Descentralización educativa en Australia. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en <http://www.zona.lacarabela.com/zona98/ZonaEducativa/Revista25/Files/Mundo.pdf>
- Diez, Cesar. (2006, 25 de septiembre) El milagro educativo finlandés. Diario Hoy, [en línea]. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://www.hoy.es/prensa/20060925/articulos_opinion/milagro-educativofinlandes_20060925.html
- Di Gropello, Emanuela. La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas, PREAL, número 30, 2004.
- Di Gropello, Emanuela. Los modelos de descentralización educativa en América Latina, Revista de la CEPAL 68, 1999.
- Dussel, Inés, Tiramonti, Guillermina y Birgin, Alejandra. Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular, reflexiones a partir de la descentralización educativa argentina, en Revista de estudios del currículo, volumen 1, número 2, abril de 1998, Ed. Pomares Corredor.
- Espínola, Viola. Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva, BID, 2006.
- Espósito, Roberto. Comunitas. Origen y destino de la comunidad. Buenos Aires: Ed. Amorrortu, 2003.
- Ezpeleta, Justa. Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación, en RMIE, abril-junio 2994, volumen 9, número 21, pp. 403-424.
- Falabella, Alejandra. Des-centralización en educación: relaciones de amor odio con el estado, en Docencia número 31, 2007.
- FelD.F.eber, Myriam y Ivanier, Analía. La descentralización educativa en Argentina, en RMIE, mayo-agosto 2003, volumen VIII, número 18, pp.421-445.
- Ferrer, Ferran. La descentralización educativa en España. Universidad Autónoma de Barcelona, 2003. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://ospitiweb.indire.it/adi/Seminario2003_Rel/Relazioni/Ferrer%20Bo%2011%202003%20es.pdf
- Filmus, Daniel. La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto, 1997, consultado en Internet en octubre del 2007.

- Filgueira, Fernando, Bogliaccini, Juan A. Descentralización de la educación en el cono sur de América Latina: una evaluación de sus promesas y riesgos. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/EducacionChileUruguay1.htm>
- Fiszbein, Ariel. Análisis institucional de la descentralización educativa: El caso de los países de Europa Central. Docto de Trabajo de la Escuela de Educación, no. 4, Universidad de San Andrés. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: <http://www.udesa.edu.ar/files/EscEdu/DT/DT4-FISZBEIN.PDF>
- Florez y otros. Lecciones aprendidas de la autonomía escolar nicaragüense, resumen ejecutivo, 2001.
- Frigerio, Graciela. Las reformas educativas reforman la escuela o las escuelas reforman las reformas, 2000, UNESCO/OREALC.
- Frigerio, Graciela. Políticas, instituciones y actores, reconstruyendo el recetario, en Investigación educativa, gestión y participación social, 1997, COMIE/DIE, ponencia.
- Gentili, Pablo y Suárez, Daniel. La conflictividad educativa en América Latina. Texto de Base del 1º Foro Virtual. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas - FLAPE, OLPED, 2004 Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://www.forolatino.org/flape/foros_virtuales/doc_fv_1/texto-presentacion-fv.pdf
- Gentili, Pablo, Suárez Daniel, et.al. Reforma educativa y luchas docentes en América Latina. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22620.pdf>
- Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Descentralización y Plan estratégico en la ciudad de Buenos Aires, consultado en Internet el 20 de noviembre del 2007.
- Gómez, David. Lecciones y asignaturas pendientes de la descentralización educativa, sin fecha, consultado en Internet en octubre del 2007.
- GTD/PREAL. El caso de Finlandia, Boletín 14, 2006.
- GTD/PREAL. Pago individualizado de docentes. El caso de Suecia, Boletín 13, 2006.
- GTD/PREAL. Referentes internacionales para la evaluación de docentes. Boletín 5, 2004.
- Hanson, Mark. (1997) La descentralización educacional. Problemas y Desafíos. PREAL, No. 9, noviembre 1007. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Pagina=3&Id_Carpeta=64&Camino=63|Preal%20Publicaciones/64|PREAL%20Documentos
- Ibarrola, María de y Bernal, Enrique. Descentralización, quién ocupa los espacios educativos, en RMIE, mayo-agosto 2003, volumen VIII, número 18, pp.379-420.
- IDEUCA. Tendencias de la educación básica y media en América Central, estudio, coordinación Miguel De Castilla, Managua, IDEUCA, 2004.
- Jones, Hal. A pesar de las probabilidades: políticas contenciosas de la reforma educativa, resumen del texto de Merilee Grindle, 2005, PREAL, consultado en Internet en octubre del 2007.
- Kaestner, Robert y Gershberg. Lessons learned from Nicaragua's school autonomy reform. 2002, WB, consultado en Internet en octubre del 2007.
- Kaufman, Robert y Nelson, Joan. Las políticas de la reforma educativa: comparación entre naciones, PREAL, 2005.
- Kirö, M. Características de la formación profesional en Finlandia. En Revista Europea, Formación Profesional No. 4. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://www.trainingvillage.gr/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/134/4_es_kyroe.pdf

- López, Luís Enrique, Murillo Orlando. La Reforma Educativa Boliviana: Lecciones aprendidas y sostenibilidad de las transformaciones. Corporación Andina de Fomento. OEI, 2006. Obtenido el 08 de octubre de 2007 en: http://oeiperu.org/documentos/CAF_Informe_Bolivia.pdf
- López, Susana. Globalización y posmodernidad educativa en Latinoamérica y en México. 2002. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://www.lie.upn.mx/docs/Especializacion/Politica/Poli_SusLop.pdf
- Macri, Mariela. Descentralización educativa y autonomía institucional, OEI, Revista de educación, 2002 [en línea] Obtenido el 10 de octubre de 2007 en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/242Macri.PDF>
- Maglio, Federico. El Banco Mundial y el concepto de descentralización educativa, en Contexto educativo, Revista digital de educación y nuevas tecnologías, Número 3, enero 2000, consultado en Internet en octubre 2007.
- Mc Ginn, Noel y Street, Susan. La descentralización educacional en América Latina: política nacional o lucha de facciones, en La educación, Revista Interamericana de Desarrollo educativo, número 99, 1986/ I, año XXX, Washington, pp 20-45.
- Mc. Ginn, Noel. Un proyecto de investigación acción para la descentralización de sistemas educacionales en América Latina, en La educación, Revista Interamericana de Desarrollo educativo, número 101, 1987/II-II, año XXXI, Washington, pp 165-180.
- Meade, Ben y Gershberg, Alec. (2006) Accountability de la reforma educativa en América Latina: ¿Cómo puede o no la descentralización aumentar la accountability? Grupo de Trabajo Descentralización y Autonomía Escolar-GDyA-PREAL. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://www.rinace.net/bliblio/Accountability_GERSHBERG_Y_MEAD.pdf
- Melgarejo, Javier. La excelencia en la selección y formación de los docentes: la apuesta de Finlandia para lograr la sociedad de conocimiento, [en línea] Obtenido el 10 de octubre de 2007 en: http://209.85.165.104/search?q=cache:uAljIrgznWkJ:www.cerclmallorca.org/documentos/Melgarejo_cercl_economia2_43.ppt+La+excelencia+en+la+selecci%C3%B3n+y+formaci%C3%B3n+de+los+docentes:+la+apuesta+de+Finlandia,&hl=es&ct=clnk&c d=1&gl=mx
- Messina, Graciela. Bibliografía de consulta en descentralización, OEI, Revista número 3, 1993.
- Messina, Graciela. El lugar de la investigación en las políticas públicas en educación básica, 2007, informe final no publicado, México, D.F., Fundación Ford.
- Meza, Darlyn. El Salvador: el caso de EDUCO, The World Bank Group, consultado en INTERNET el 10 de noviembre del 2007.
- Meza, Darlyn. Descentralización educativa, organización y manejo de las escuelas a nivel local. El caso de El Salvador: EDUCO. EDIHR, Banco Mundial, 1997. Obtenido en INTERNET el 07 de octubre de 2007 en: http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/02/23/000178830_98101912240391/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- Meza, Darlyn, Guzmán, José y De Varela, Lorena. EDUCO: un programa de educación administrado por la comunidad en las zonas rurales de El Salvador (1991-2003), en En breve, Banco Mundial, junio 2004, número 51.
- Ministerio de Educación Pública. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0031502.pdf>
- Montaño, Sergio. El reto del financiamiento de la educación [en línea] Obtenido el 10 de octubre de 2007 en: http://209.85.165.104/search?q=cache:lgEhDVG6O5wJ:www.snte.org.mx/pics/pages/reflexiones6_base/

sergio_montano_fernandez.doc+El+reto+del+financiamiento+de+la +educaci%C3%B3n+Monta%C3%B1o&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=mx

Montecinos, Egon. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática, en *Revista Eure*, volumen XXXI, Número 93, pp 77- 88, Santiago de Chile, agosto 2005, consultado en Internet el 15 de noviembre del 2007.

Morán, Carmen. Finlandia da la nota. En *el País*, 19 de diciembre de 2004. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: <http://www.apoclam.net/apo/modules.php?name=News&file=print&sid=106>

Morduchowicz, Alejandro, y Duro, Luisa. (2007) La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos. UNESCO, IIEP. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: <http://www.iipebuenosaires.org.ar/pdfs/inversion%2oeducativaenlcaribe.pdf>

Muñoz, Fanni, Cuenca, Ricardo. Análisis de la descentralización educativa y sus alcances. La Municipalización de la educación pública. En *Perú económico*, Volumen XXIX, N°8 Agosto 2006. Retomando la Postergada Reforma Educativa. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: www.foroeducativo.org/dinteres/municipalizacionperueconomico.doc

Mur, Roberto. Notas sobre la organización desconcentrada de las administraciones educativas, en OEI, revista número 3, 1993.

Neubauer da Silva, Roserly. La gestión educativa en el estado de San Pablo, en *La gestión*, en busca del sujeto, UNESCO/OREALC, 1999.

Novik de Senen, Silvia. Una nueva agenda para la descentralización educativa. OEI, Revista número 4, 1994. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: <http://www.oei.es/oeivirt/rieo4ao1.html>

Ojanen, Juha (2002) La educación en Finlandia. FINFO. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://virtual.finland.fi/finfo/espanja/educat_02.pdf

Ornelas, Carlos. Las bases del federalismo y la descentralización en educación, *Revista electrónica de investigación educativa*, volumen 5, número 1, 2003.

Palamidessi, Mariano. Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina. Documentos No. 28, PREAL, 2003. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/resenas/2004/preal.html>

Pardo, María del Carmen. Dilemas y aprendizajes de la federalización educativa en México, *El Colegio de México*, 1998.

Penalva, José. La descentralización educativa: problemas de aplicación, *Revista Iberoamericana de educación*, OEI, No. 42, abril del 2007. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: <http://www.rieoei.org/1927.html>

Pereira, Miguel y otros. *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Ed. Pomares, 1996.

Pérez, Jesús. La crisis política del estado como quiebre de la legitimidad democrática en América Latina: descentralización educativa, en *Revista Iberoamericana de educación* número 4, enero-abril de 1994.

Pini, Mónica y Anderson, Gary. Política educativa, prácticas y debates en los Estados Unidos. Reflexiones sobre América Latina, en *Revista Iberoamericana de Educación*, número 20, mayo-agosto de 1999.

Prats, Joaquim y Raventós, Francesc. Los sistemas educativos europeos: crisis o transformación?, *Colección Estudios Sociales* número 18. Barcelona: Fundación Caixa, 2005.

- PREAL, varios autores (Peña, Margarita; Sáenz, Javier; Álvarez, Gloria, otros) ponencias, Foro Descentralización y certificación, el caso colombiano, GDyA, 2006 Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://www.preal.org/Grupo3.asp?Id_Noticia=26&Id_Grupo=6
- PREAL. Preparar y retener buenos docentes: La experiencia de Suecia, Noruega, Finlandia e Inglaterra. Formas & Reformas de la educación. Serie Mejores Prácticas, Octubre 2006 - Año 8 / N° 24.
- PREAL, FLACSO (2001) Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. Boletín No. 9. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://www.polisci.upenn.edu/faculty/bios/Pubs/Falleti_S1_Bol-FLACSO.pdf
- Popkewitz, Thomas. Sociología política de las reformas educativas. Madrid: Ed. Morata, 1994a.
- Popkewitz, Thomas. Modelos de poder y regulación social en pedagogía. Barcelona: Ed. Pomares, 1994b.
- Popkewitz, Thomas y otros. El milenarismo en la reforma educativa de los años ochenta en Revista de estudios del currículo, 1998.
- Puelles, Manuel de. Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa, en OEI, Revista número 3, 1993.
- Rama, Germán y Navarro, Juan Carlos. La carrera de los maestros en América Latina, en PREAL/BID, Maestros en América Latina, 2004.
- Rápalo Castellanos, Renán. Los procesos de descentralización educativa en América Latina y Honduras, PPNUED, 2003.
- Robert, Paul. La educación en Finlandia. Los secretos de un éxito asombroso. [en línea] Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: <http://www.educared.edu.pe/docentes/experiencias/1195/la-educacion-en-finlandia:los-secretos-de-un-exito-asombroso/>
- Royero, Jaim. Análisis y perspectivas de las reformas educativas en el mundo, 2005, consultado en Internet el 23 de noviembre del 2007.
- Rivas, Axel. Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias, 2003, CIPPEC (Argentina), Documento número 2. Obtenido el 10 de octubre de 2007 en: <http://www.cippec.org/espanol/educacion/archivos/4documento%20reforma%20educativa%20-%20CIPPEC.pdf>
- Rodrigo, Lucrecia. La política de descentralización educativa en la Argentina de los noventa, 2006, Revista Complutense de educación, volumen 17, número 1.
- Rodrigo, Lucrecia. Organismos internacionales y reformas educativas. El Banco Mundial, la OEI y la política de descentralización educativa en la Argentina de los años noventa, Revista de educación 341, Ministerio de educación de España, septiembre-diciembre del 2006, pp 845-866.
- Rojas, Fernando. Estado actual, desafíos y estrategias de la descentralización de la educación en la región. Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana, CLAD; Países Bajos. Gobierno Nacional; Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Costa Rica, 1997.
- Ruano Roberto. Reforma educativa en sistemas administrativos con características premodernas: El caso de Guatemala, En Revista Electrónica de Investigación Educativa, vol. 4, No. 1, Universidad Autónoma de Baja California, 2002. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: <http://redie.uabc.mx/vol4no1/contenido-ruano.html>

- Ruiz-Zuñiga, Ángel. La universalización de la educación secundaria y Reforma Educativa. Capítulo X. Universidad de Costa Rica, Consejo Nacional de Rectores, 2006. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: <http://www.cimm.ucr.ac.cr/universalizacion/cap10.html>
- San Segundo, María Jesús y Vaquero, Alberto. Descentralización educativa y programas nacionales de mejora, España, [en línea] Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://www.congresos.ulpgc.es/aeet_aede/Descargas/Sesion3Salas5/SanSegundoVaquero.pdf
- Tiramonti, Guillermina. Sindicalismo docente y Reforma educativa en la América Latina de los 90's. Documentos No. 19, PREAL, 2001. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://www.lpp-uerj.net/olped/Documentos/conflitos/area_trabalho/0196.pdf
- Tiramonti, Guillermina. Los imperativos de las políticas educativas de los noventa, en Revista da Faculdade de Educacao, Vol. 23, número 1 y 2, Sao Paulo, Jan/ dec 1997.
- UNESCO/OREALC. Balance de los 20 años del PPE, Santiago, 2001.
- UNESCO/OREALC. Descentralización en educación: Elementos a considerar en una política fiscal para América Latina, Santiago, 2005. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/descentralizacion_educacion_politica_fiscal.pdf
- UNESCO/OREALC. Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos, 2007, documento de discusión, PRELAC, Buenos Aires.
- UNESCO/OREALC. Situación educativa en América Latina y El Caribe: garantizando la educación de calidad para todos, informe regional, PRELAC, Buenos Aires, 2007.
- Valdés, Jaime. (2006) A propósito de la educación en Finlandia. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en <http://www.educandonos.cl/node/626>
- Vegas, Emiliana y Umansky, Ilana. Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos docentes: qué lecciones nos entregan las Reformas educativas en América Latina, Washington, 2005, Banco Mundial, consultado en Internet en octubre del 2007.
- Veloz, Norma. El SNTE y la descentralización de la educación básica en el estado de Tlaxcala, RMIE, mayo-agosto 2003, volumen VIII, número 18, pp.339-378.
- Viñao, Antonio. Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España. En Revista Iberoamericana de educación, OEI, Número 4, 1994. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en <http://www.rieoei.org/oeivirt/rieo4a02.html>
- Weiler, Hans. Porque fracasan las reformas: política educativa en Francia y en la República Federal de Alemania, en Revista de estudios del currículo, Revista de estudios del currículo, volumen 1, número 2, abril de 1998, Ed. Pomares-Corredor.
- Weiler, Hans. Enfoques comparados en descentralización educativa, en Pereira, Miguel y otros. Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Barcelona: Ed. Pomares, 1996.
- Weinberg, Pedro y Messina, Graciela. El financiamiento de la educación en América Latina: administración de la escasez o recreación de lo público, 1994, mimeo, sin otras referencias.
- Winkler, Donald. Descentralización de la educación: Participación en el manejo de las escuelas a nivel local. Informe No. 8 Grupo de Desarrollo Humano. Banco Mundial, 1997. Obtenido el 11 de octubre de 2007 en [http://wblno018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/223886e44ee7172785256cc500683D.F.e/992a620f365d6f20852567ae00562d45/\\$FILE/o8.pdf](http://wblno018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/223886e44ee7172785256cc500683D.F.e/992a620f365d6f20852567ae00562d45/$FILE/o8.pdf)

Descentralización educativa. Tipología y estudios de caso

Víctor Alejandro Espinoza Valle¹

PRESENTACIÓN

En este documento se incluyen dos apartados derivados de la experiencia de descentralización educativa en nuestro país. Por un lado, tres cuadros que resumen el proceso de transferencia de activos educativos a las 31 entidades. En todos ellos se muestra el estado de los sistemas educativos antes y después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). En el primero, se muestra la información de las 13 entidades (incluyendo al Distrito Federal) que antes de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, presentaban subsistemas de educación estatal prácticamente inexistentes o poco desarrollados, con predominio federal. Además, contaban con una sola sección sindical —con excepción del D.F.— al momento de la transferencia; además, se trataba de secciones que agrupaban al personal federal. En ellas se instauró un fuerte predominio del sistema estatal posterior a la firma de la ANMEB. En el segundo cuadro, se presentan las otras 13 entidades que cuentan con más de una sección sindical y que agrupan a personal federal y estatal. Pero todas ellas con subsistemas de fuerte predominio del sistema federal, antes y después del ANMEB. Y el tercero, las restantes 6 entidades en las cuales coexisten secciones sindicales federales y estatales y en donde en cinco de ellas, antes y después del ANMEB, continuaron dos sistemas educativos sin predominio de alguno de ellos.

En el segundo apartado se incluye la revisión de 11 casos de procesos de transferencia estatal que permiten una muestra representativa del trayecto y consecuencias del traspaso de activos educativos en nuestro país.² Muestran inequívocamente que más que una descentralización de los sistemas educativos de la federación a los estados, lo que tuvo lugar fue una “federalización” donde las funciones sustantivas continuaron reservadas al gobierno federal y se traspasaron estructuras administrativas y activos materiales.³ Destacan los tres casos cuyos procesos fueron instrumentados bajo gobiernos de alternancia (Baja California, Chihuahua y Guanajuato). En los dos primeros la federalización se dio en medio de fuertes conflictos políticos entre las secciones sindicales institucionales y el gobierno del estado; sin embargo en Guanajuato el proceso no registró mayores problemas. En otras dos entidades de las incluidas, las transferencias

¹ Investigador de El Colegio de la Frontera Norte. Correo electrónico: victorae@colef.mx. Con la colaboración de la Mtra. Ana Claudia Coutigno, Asistente de Investigación. Correo electrónico: coutigno@colef.mx.

² Son los casos estudiados o documentados.

³ Los saldos han sido sistematizados en los trabajos de los otros especialistas incluidos en la publicación.

también tuvieron lugar en medio de fuertes conflictos con el sindicato; se trata de Oaxaca y Tlaxcala, pero a diferencia de las anteriores donde había ejecutivos de origen panista, en Oaxaca y Tlaxcala el enfrentamiento se dio entre los gobiernos estatales y las secciones sindicales disidentes. De manera que podemos concluir que la conflictividad no sólo está en función de los orígenes partidistas de los gobiernos estatales, sino a partir del tipo de sindicalismo y liderazgos ejercidos. La presencia de grupos disidentes a la corriente oficialista del SNTE (Vanguardia Revolucionaria), parece ser una variable explicativa de la forma de conducción del proceso de federalización educativa.

Se anexan las referencias biblio-hemerográficas que fueron las fuentes directas de los casos presentados.

Cuadro 1. Situación del sistema educativo antes y después del ANMEB
Estados de la República con secciones únicas federales, número de secciones y afiliación sindical

Antes del Acuerdo	Estados de la República con una sección sindical federal			Después del Acuerdo	
Estados con subsistema estatal inexistente o poco desarrollado, con predominio federal	Estado	Sección Federal	Número de trabajadores	Estado	Situación local de la educación
Aguascalientes	Aguascalientes	1	12,589	Aguascalientes	<i>Creación de un organismo descentralizado del gobierno del estado</i> <i>Cambio de predominio ahora estatal</i>
Baja California Sur	Baja California Sur	3	6,588	Campeche	
Campeche	Campeche	4	8,785	Guerrero	
Guerrero	Guerrero	14*	36,286	Hidalgo	
Hidalgo	Hidalgo	15*	37,034	Morelos	
Michoacán	Michoacán	18*	45,070	Oaxaca	
Morelos	Morelos	19*	17,694	Querétaro	
Oaxaca	Oaxaca	22*	45,713	Quintana Roo	
Querétaro	Querétaro	24*	12,563	Tamaulipas	
Quintana Roo	Quintana Roo	25	8,369	Baja California Sur	
Tabasco	Tabasco	29	20,147	Michoacán	
Tamaulipas	Tamaulipas	30	36,115	Tabasco	
	Distrito Federal	9*, 10* 11 y			
		43	167,560		
	Total		454,513		

En la columna de secciones, las marcadas con un*: Dirección seccional de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

Cuadro 2. Situación del sistema educativo antes y después del ANMEB
Estados de la República con dos secciones sindicales con predominio federal,
número de secciones y afiliación sindical

Antes del Acuerdo	Estados de la República con dos secciones sindicales					Después del Acuerdo	
	Estado	Sección Federal	Número de trabajadores	Sección Estatal	Número de trabajadores	Estado	Situación local de la educación
Estados con coexistencia de dos subsistemas con predominio federal							
Chiapas	Chiapas	7*	35,131	40*	11,153	Chiapas	<i>Coexistencia de la secretaría estatal de educación y el organismo descentralizado del gobierno del estado</i>
Chihuahua ^a	Chihuahua	8*	27,005	42	13,916	Chihuahua	
Coahuila	Coahuila	5 y 35	31,112	38	10,668	Coahuila	
Colima	Colima	6	6,921	39	1,204	Colima	
Durango	Durango	12	13,842	44	5,498	Durango	
Guanajuato ^b	Guanajuato	13	31,755	45	12,958	Guanajuato	
Nayarit	Nayarit	20	13,228	49	2,180	Nayarit	
Puebla	Puebla	23	37,531	51	13,257	Puebla	
San Luis Potosí	San Luis Potosí	26	30,194	52	3,170	San Luis Potosí	
Sonora	Sonora	28	19,421	54	8,606	Sonora	
Tlaxcala	Tlaxcala	31*	12,111	55	2,122	Tlaxcala	
Yucatán	Yucatán	33	15,031	57	7,544	Zacatecas	
Zacatecas	Zacatecas:	34*	14,583	58	2,855	Yucatán	<i>Fusión</i>
	Total		287,865		95,131		

En la columna de secciones, las marcadas con un *: Dirección seccional de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

Cuadro 3. Situación del sistema educativo antes y después del ANMEB
Estados de la República con dos secciones sindicales sin predominio de los sistemas educativos
(estatal/federal), número de secciones y afiliación sindical

Antes del Acuerdo	Estados de la República con dos secciones sindicales					Después del Acuerdo	
	Estado	Sección Federal	Número de trabajadores	Sección Estatal	Número de trabajadores	Estado	Situación local de la educación
Estados con coexistencia de dos subsistemas sin predominio de alguno							
Baja California ^c	Baja California	2	16,815	37	12,362	Baja California	<i>Coexistencia de la secretaría estatal de educación y el organismo descentralizado del gobierno del estado</i>
Estado de México	Edo. de México	17	15,178	36*	45,778	Estado de México	
Jalisco	Jalisco	16	38,339	47	n/d	Jalisco	
Nuevo León	Nuevo León	21*	23,447	50	21,478	Nuevo León	
Sinaloa	Sinaloa	27	7,564	53	12,953	Sinaloa	
Veracruz	Veracruz	32	12,577	56	n/d	Veracruz	<i>Fusión</i>
	Total		113,920		92,571		

Nota:

^a El estado de Chihuahua fue gobernado en el periodo 1992-1998 por el Partido Acción Nacional.

^b El estado de Guanajuato ha sido gobernado por el Partido Acción Nacional desde septiembre de 1991, cuando el Congreso designó como gobernador interino a Carlos Medina Plascencia.

^c El estado de Baja California es gobernado desde 1989 por el Partido Acción Nacional.

Fuente: Cuadros elaborados con base en:

1. Esteban Moctezuma Barragán, La educación pública frente a las nuevas realidades. Una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 234.
2. Etelvina Sandoval Flores, "Maestras y modernización educativa" en el Cotidiano 53, marzo-abril, 1993, p. 78-82.
3. Gómez, David, Educar en el federalismo: la política de descentralización educativa en México, México, ITESO/UdeG/Universidad de Colima/ Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, México, 2000, 191 pp.

En la columna de secciones, las marcadas con un *: Dirección seccional de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

ESTADO DE AGUASCALIENTES

Antecedentes y contexto social

Aguascalientes fue uno de los pocos estados del país que en 1940, mediante un proceso de federalización centralista, convino en transferir a la federación el control total de la educación elemental y la educación normal para la formación de maestros. Este hecho impidió que en la entidad se adquiriera experiencia para la conducción del sistema educativo, por lo tanto no se formaron los cuadros técnicos necesarios.

La organización sindical que es hegemónica desde los años cuarenta también se fue fortaleciendo y al mismo tiempo desviándose de sus propósitos originales de velar por la profesionalización de los trabajadores.

Al igual que en el resto del país la corriente Vanguardia Revolucionaria sentó sus reales y dominó la gestión del sistema educativo. El tránsito de funcionarios de la sección 1 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) a la dirección del sistema educativo, fue una práctica similar a la de las otras entidades, aquí no se desarrollaron tendencias disidentes como en otras partes del país.

En Aguascalientes la coincidencia de varios procesos sociales dieron lugar a la puesta en marcha de innovaciones educativas en el marco de un proceso descentralizado impulsado desde el centro, operado en la entidad y determinado por los procesos específicos de un desarrollo político en transición que capitaliza el trabajo de las últimas décadas y que vive una fase intensiva de modernización en la toma de decisiones debido en parte al respaldo coyuntural de una administración que se gestó a partir de 1992 y finalmente por el reconocimiento de que la sociedad hidrocálida ingresó en una fase evolutiva parcialmente modernizadora, heterogénea, urbanizada, educada y proclive al cambio, aunque no necesariamente opuesta a las estructuras verticales de gestión.

En síntesis, en Aguascalientes coincidieron un desarrollo económico local intenso y con características de continuidad, una política nacional que impulsaba la descentralización de la educación y un proyecto personal que se volvió factible porque no tuvo ni ha tenido el contrapeso de la clase política que le precedió, ya que en ese momento intentaba reactivarse para sobrevivir al peligro de una posible desaparición o, al menos, un notable debilitamiento.

Las innovaciones educativas en el estado contaron con el impulso vital de la cultura local que con un sentido paradójico y recurrente muestra cómo pueden fusionarse de manera exitosa formas colectivas permeables a la autoridad, al mismo tiempo que abierta al cambio.

Situación política

Cuando se firmó el Acuerdo (1992), Aguascalientes vivía un ambiente político con nuevas demandas y nuevos actores que desde el gobierno de Miguel Ángel Barberena (1986-1992) anticiparon la alternancia política con la que el PAN se convirtió en un actor relevante del escenario político.

La nueva administración (noviembre 1992) contaba con un programa estatal de educación que había sido producto de consensos y el gobernador anunciaba en todo el estado que la educación era la más alta prioridad de su gobierno. Buena parte de los tres primeros meses de gobierno los empleó en exponer en distintos foros los objetivos a los que se aspiraba, así como los programas que se proponía impulsar.

Situación de la educación antes de la firma del ANMEB

La “clase” magisterial ha dejado de ser un pilar unificado e importante en la tradición política. Ha crecido y diversificado en tanto grupo de clase media aunque también ha conservado vigente muchas fidelidades; sin embargo tal diversificación parece cobrar con el paso de tiempo una mayor intensidad, que eventualmente ha dado lugar a divisiones o desprendimientos que han terminado por replegar su capacidad de influencia, toda vez que ellos también han resentido la etapa crítica que vive el PRI.

Secciones sindicales antes de la firma del ANMEB

Durante el movimiento magisterial se habían definido dos grupos en la sección 1 del SNTE: el “gatista” —encabezado por Antonio Cruz— y el “Vanguardista” dirigido por Antonio Macías. La sección 1 apoyaba la descentralización pero no a la principal autoridad educativa del estado, José Quiroz; según la versión de los sindicalistas el profesor Quiroz y su equipo eran malos elementos para la modernización educativa.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

Aguascalientes estaba viviendo los últimos meses del gobierno priísta de Miguel Ángel Barberena y es hasta el 30 de noviembre que toma posesión Otto Granados Roldán, tal vez por este hecho la entidad fue una de las tres últimas en firmar el convenio de descentralización.

A la firma del Acuerdo se forma el Instituto de Educación de Aguascalientes, como organismo descentralizado del gobierno del estado con personalidad jurídica y patrimonio propio (quien tiene bajo su responsabilidad todo el sistema educativo).

Al acordarse la descentralización en 1992, Aguascalientes no tenía una ley de educación acorde con las circunstancias.

La sección 1 del SNTE encabezada por Antonio Cruz, protestó por la forma antidemocrática con la que fueron designados los cuadros directivos del Instituto y se opuso a la ratificación y nombramiento de profesores.

Finalmente, el ANMEB motivó un estado de ánimo y una disposición mental que decidieron convertirlo en un marco para la acción real. La nueva administración de la educación en la entidad aceptó el reto de concretar las tareas derivadas de las líneas de política educativa establecidas en este importante acuerdo político.

Conclusiones

Es importante mencionar que se elaboró un diagnóstico de indicadores de eficiencia y equidad de la educación básica en 1993, el cual proporcionó insumos para fortalecer al programa estatal de educación, se retomaron elementos del documento de la CEPAL/UNESCO (1992) que inspiraron la reflexión teórica y el planteamiento de política educativa.

Se tiene que tomar en cuenta que en Aguascalientes se comprendió desde el inicio de la reforma que era necesario partir de una concepción del sistema educativo estatal para incidir en el conjunto de sus componentes. Por esta razón más de naturaleza estructural y porque en la entidad existen condiciones objetivas que lo hacen posible, los proyectos innovadores se han formulado para que tengan cobertura estatal.

¿Es el grupo que ha dirigido la reforma quien ha provocado los cambios o éstos vienen desde antes de 1992? Como dice Lydia Flemate “es posible identificar elementos estructurales que son dados por el entorno político económico y cultural antes descrito, por la situación magisterial, la pérdida del liderazgo social de los maestros todo esto ha sido el caldo de cultivo de 20 años”. Por otro lado se pueden identificar factores que precipitaron los procesos de cambio como los factores coyunturales: la firma del ANMEB, el cambio del gobierno del estado, una nueva generación de gobernantes, una sociedad que demanda mejor educación, una fórmula pertinente para integrar un equipo de trabajo que en los hechos produzca el proceso de reforma.

En términos políticos ha sido importante la capacidad para concertar acuerdos entre actores y entre instituciones, lo que se ha traducido en capacidad de negociación y mantenimiento de los equilibrios político-sindicales.

La organización sindical, representada por la sección 1 del SNTE, claramente vinculada con el grupo político que hasta hace poco era hegemónico, en el marco del PRI, ha permitido que la autoridad educativa actúe, o al menos no ha entorpecido visiblemente las iniciativas educativas; su postura ha sido la tradicional: de demandas y exigencias continuas a la autoridad para conseguir posiciones y concesiones.

Gracias a la tradición de investigación educativa existente, se dispuso al inicio de la gestión de cierto grado de conocimiento acerca de la realidad del sistema educativo, pero tiene importancia total el hecho de que se cuente con capacidad para diseñar estrategias que permitan producir conocimientos de manera relativamente rápida y con esto alimentar la toma de decisiones.

ESTADO DE COAHUILA

Antecedentes y contexto social

En 1992, cuando se inició el proceso de federalización de la educación en Coahuila se vivieron situaciones socioeconómicas que vale la pena destacar: la extensa región La Laguna se encontraba semiparalizada por fenómenos naturales, a causa de grandes inundaciones; mientras que la

región carbonífera vivió un proceso de desaceleración económica al disminuir la producción en las minas del carbón, al igual que en la región norte-centro al aplicarse el proceso de reconversión industrial en Altos Hornos de México, factores que resultan claves para la toma de decisiones. ¿Habría que dar prioridad a la producción o a la educación?

Situación de la educación

La situación educativa en el estado de Coahuila, aún cuando puede ser considerada como positiva en términos relativos en el contexto del país, muestra importantes rezagos y desigualdades que se expresan en todos los niveles y regiones.

Condiciones sindicales antes de la firma del ANMEB

En las variables contextuales es válido abordar el aspecto sindical, que en pocas entidades tiene las connotaciones que alcanzan en Coahuila. Coexisten tres secciones sindicales: dos federalizadas (5 y 35), una para el magisterio de La Laguna y otra para la parte del resto de la entidad, y una tercera sección sindical que agrupa aproximadamente el 25% del magisterio estatal (38). Si bien es cierto que en las demás entidades también hay secciones sindicales estatales, la de Coahuila se destaca por gozar de una serie de prestaciones económicas, laborales y de seguridad social particulares.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

En el caso de la fusión entre los organismos federal (Instituto de Servicios Educativos del Estado de Coahuila) y el estatal (Secretaría de Educación Pública del Estado de Coahuila) que operaban de forma casi independiente antes del proceso de desconcentración educativa, aunque formalmente se integraron, continuó su desvinculación operativa y funcional.

ESTADO DE GUERRERO

Antecedentes y contexto social

La desconcentración en Guerrero inició con la creación de la Delegación Federal de la SEP (1976). En 1981 se funda un organismo de consulta gubernamental para asuntos educativos denominado Consejo Estatal Técnico de la Educación (CETE). Posteriormente se firma el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal (1984) y se promueve la regionalización administrativa para atender el pago del personal y el control escolar.

La experiencia de Guerrero identifica tres marcos dominantes: a) cuando el asunto educativo se consideraba totalmente de competencia federal; b) visión cuantitativa en el segundo, con impulso a la cobertura y el crecimiento de la administración federal logrando mayor número de escuelas y plazas de profesores, y c) la fase primaria de la descentralización educativa donde por primera vez el gobierno subnacional (estatal) asume los compromisos del mejoramiento

de la calidad educativa, el aprendizaje del manejo presupuestal y la negociación laboral, en este periodo (1995-2005) se asumen directamente las experiencias de política educativa.

En Guerrero el contexto legal para impulsar el modelo descentralizador en educación se estrechó desde su fase inicial y definió la ruta del ejercicio político, pues le trasladaron responsabilidades sin contar con una visión innovadora, con limitaciones normativas, poca capacidad financiera para garantizar decisiones autónomas y atención a los asuntos educativos en su territorio, oscureciendo con ello las posibilidades de fortalecer las unidades escolares en su capacidad de gestión.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

Si bien las reformas estructurales en América Latina han generado nuevas instituciones y normas, no necesariamente sucedió lo mismo en México, pues a partir del ANMEB, en el caso de Guerrero, éste no logró un modelo de gerencia eficiente (sin tener para 2006 manuales de organización, procedimientos y funciones). En estas condiciones el objetivo de la institución era solamente garantizar el control de los nuevos recursos transferidos y no impulsar el nuevo modelo administrativo.

Una vez acordada la estructura administrativa, los asuntos del gobierno educativo se encaminaron en primer lugar a conocer el monto y la forma de distribución del recurso financiero establecido por la SEP, los cuales simplemente son designados, porque nunca se ha “negociado” el programa del sector. En segundo lugar, a establecer la relación con la sección 16 del SNTE para asumir los compromisos derivados del ANMEB. Finalmente se negoció con sectores sociales y políticos la estabilidad de la entidad.

En las reformas normativas derivadas de la transferencia, el estado de Guerrero fue de las primeras entidades en emitir su propia Ley de Educación y elaborar el programa del sector educativo, pero en ellas no se consideraba como objetivo consolidar a las escuelas.

El Estado de Guerrero como receptor de la descentralización educativa, recibió cantidades significativas agregadas a los ingresos propios, pero sin el acompañamiento de un diseño de gerencia pública que posibilite el uso planeado del recurso para lograr metas de calidad. En estas condiciones el impacto presupuestal se tradujo en el uso inadecuado del financiamiento exterior, considerándolo como una transferencia para tomar decisiones administrativas y no como una responsabilidad para consolidar los proyectos de la nueva gestión escolar.

La acumulación de decisiones inadecuadas en el manejo del presupuesto condujeron a la Secretaría de Educación de Guerrero (SEG) a establecer un Plan de Austeridad y Racionalidad del Gasto Público. La explicación oficial reflejó el uso corporativo y clientelar del recurso financiero, pues se atendieron demandas sindicales, en especial el incremento del aguinaldo de 45 a 90 días y se contrataron 13,330 plazas durante el periodo 1999-2003, de las cuales 6,545 no tenían techo presupuestal, en respuesta a la demanda de los egresados normalistas y organizaciones sociales.

Conclusiones

La descentralización fue un acuerdo para desconcentrar funciones administrativas y el gobierno federal continuó con la centralidad de las principales actividades educativas. Se confirma la falta de aplicación por parte del gobierno subnacional, de las propuestas para la descentralización educativa, realizando acciones más cercanas a la modalidad centralista que al impulso de la autonomía de las escuelas.

Se puede afirmar que el gobierno subnacional del estado de Guerrero en el periodo 1995-2005 no desarrolló un modelo de política pública educativa que permitiera ser evaluado cuantitativa y cualitativamente, con base en la descentralización educativa, lo cual se reflejó en la continuidad de los bajos niveles de calidad educativa, déficit financiero y carencia de acuerdos para el desarrollo.

El alto nivel de politización de Guerrero, la falta de una visión educativa y la incorporación protagónica de las secciones sindicales del SNTE, impusieron el ritmo de prioridad en los asuntos educativos y la cuestión educativa quedó desplazada ante las movilizaciones político-laborales, donde la agenda de gobierno no atendió la necesidad educativa de la población, sino empezó a actuar ante la demanda socialmente problematizada.

Además, la posibilidad de incorporar a los gobiernos municipales en el proyecto de apoyo a las escuelas se complicó por la presión sindical manifestada en la resistencia de este nivel de gobierno y además porque el gobernador René Juárez (1999-2005) acordó con el SNTE “no municipalizar la educación”.

El gobierno subnacional no impulsó la descentralización educativa en su territorio, mantuvo estructuras y prácticas políticas heredadas del régimen del Estado centralista; con los resultados en calidad educativa y manejo presupuestal, confirmó que son obsoletas e ineficaces para lograr las metas de calidad educativa para el estado de Guerrero.

ESTADO DE NUEVO LEÓN

Antecedentes y contexto social

En Nuevo León se construyó un modelo educativo dual (estatal y federal) donde ambos coexistieron durante más de tres décadas, con dos subsistemas significativamente diferenciados tanto en lo estructural como en lo ideológico.

El sistema federal alineado de manera vertical a los planteamientos de la SEP, se fue consolidando mediante acciones desconcentradoras emprendidas desde la capital que le dieron autonomía de gestión, control y estabilidad, con apoyo incondicional de la sección sindical federal.

El sistema estatal, caracterizado por su relativa autonomía no sólo del gobierno federal sino del estado, era manejado con un alto grado de discrecionalidad con un sentido de estrategia política más que educativa.

Es importante distinguir que en Nuevo León antes de la firma del ANMEB habían transcurrido muchos años sin que se presentara un conflicto con el magisterio que afectara el funcionamiento del sistema.

El financiamiento dedicado a la educación tanto por el gobierno federal como por el estatal, ha sido por muchos años superior, per cápita, en comparación con otros estados.

Situación política

Con base en el marco normativo el Lic. Edilberto Cervantes realizó lo que se consideró la acción innovadora más trascendente de su gestión: modificar radicalmente la estructura de los dos subsistemas educativos para adecuarlos a los requerimientos del proceso de modernización en que se encontraban inmersos. Este proyecto sentó un precedente en toda la nación.

Situación de la educación antes de la firma del ANMEB

Se puede afirmar que en Nuevo León no había un proyecto educativo y no pasaba por una buena situación financiera.

No obstante, el modelo permitía la consolidación de cacicazgos y la creación de cotos de poder propensos a generar instancias de administración informal que combinados con un sindicato poco beligerante y dispuesto a la negociación, debido a su abierta y acentuada alineación política y a una legislación ambigua, favorecía que la gestión y el control fueran poco ortodoxos y susceptibles de ser juzgados como irregulares y carentes de toda consideración meritocrática.

Esta situación era válida para los dos subsistemas, el estatal y federal, sin embargo en este último era más compleja en virtud de su lejanía de las instancias formales de control. Aunque Nuevo León estaba en los promedios más altos a nivel nacional, trabajaba por debajo de su rendimiento.

Antes de la firma del ANMEB, el sistema educativo de Nuevo León funcionaba en un marco de gran autonomía respecto del sistema económico y social de la entidad. Es evidente que la escasa beligerancia manifestada por las dos secciones sindicales, la 21 federal y la 50 estatal, era resultado de la existencia de acuerdos tácitos relacionados con la obtención de posiciones políticas estratégicas (diputados, alcaldías, regidurías, etcétera).

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

La firma del ANMEB vino a detonar y a fundamentar *de jure* el proceso de modernización que había emprendido el gobernador Sócrates Rizo y quedaba consignado de manera explícita en el Pacto de Nuevo León. De hecho al programa educativo sólo se le hicieron ajustes para adecuarlo a los lineamientos del ANMEB.

Se inicia así la etapa más importante de la educación en Nuevo León. La política educativa se había convertido en una prioridad para los planes de gobierno de la entidad, sentándose un

precedente: la educación se incorpora como una pieza fundamental en el proceso de refuncionalización del Estado.

Al momento de la firma del ANMEB existían dos estructuras administrativas: la Subsecretaría de Educación dedicada a la administración de los procesos educativos de origen estatal, y la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar de origen federal.

Una vez firmado el Acuerdo se crea la Unidad de Integración Educativa de Nuevo León como organismo público descentralizado.

Conclusiones

Prácticamente no hubo un sólo ámbito del aparato administrativo del sector educativo que no fuera sometido —con diferentes grados de intensidad— a importantes modificaciones estructurales con un sentido eminentemente innovador, en un marco de auténtica y radical refuncionalización del Estado. No obstante, es preocupante constatar que la federalización manifiesta en el estado un conjunto de limitaciones y deformaciones cuyos efectos pueden revertir el proceso. Entre las más notables se pueden mencionar:

1. La unificación estructural de los sistemas sólo se logró *de facto* y operó de manera irregular. Mantener *de jure* dos estructuras conserva de manera latente dos sistemas. La duplicidad de nomenclaturas de la relación sindical, la adscripción y la seguridad social mantienen vigente una deformación del sistema.
2. La vinculación de la planeación educativa local al proyecto federal, dio significado y rumbo a la política educativa estatal, aunque la ausencia de evaluación por parte de las autoridades federales propició la falta de control y posiblemente de objetividad.

ESTADO DE OAXACA

Antecedentes y contexto social

En octubre de 1974 se instaló en la ciudad de Oaxaca la Unidad de Servicios Educativos Descentralizados de la SEP en la región sureste con subunidades, la “descentralizada” como se conoció comenzó a realizar funciones distintas a las de la Dirección Federal de Educación Primaria; sin embargo, la instancia más importante por su relación con el núcleo docente mayoritario seguía siendo aquella.

Situación política

Por lo que toca a la entidad, hasta antes de la firma del ANMEB el gobierno oaxaqueño no contaba con ningún servicio educativo de educación básica y limitaba su intervención al nivel medio superior, con los colegios de bachilleres. En cambio intervenía en los asuntos relativos a educación valiéndose de la mediación política que realizaba la Secretaría General de Gobierno.

Una vez suscritos los acuerdos en México, entre ellos el signado con el CEN del SNTE donde se reconocía a la organización nacional como titular de las relaciones laborales, el gobierno del estado se dio a la tarea de estrechar relaciones con la dirigencia sindical y el día 20 del mismo mes de la firma entregó 2 mil 500 millones de pesos a fin de que los maestros crearan un fideicomiso para cubrir las necesidades más urgentes del gremio mediante los llamados “créditos de palabra”.

Esa entrega de recursos marcó un parteaguas de la relación entre la sección 22 y el gobierno estatal.

Secciones sindicales antes de la firma del ANMEB

(1975-1978) La disputa por el poder entre la SEP y la sección 22 del SNTE. Aunque la intención de las autoridades centrales fue integrar las nuevas delegaciones con personal técnico ajeno al espacio sindical y a sus relaciones clientelares, la determinación del grupo hegemónico del SNTE fue tratar de controlarlas.

En el caso oaxaqueño la directiva de la sección 22, adherida al grupo de Vanguardia Revolucionaria, pronto entró en conflicto con el novel funcionario, luego de algunos breves movimientos de presión con un paro parcial de actividades y con la consecuente intervención del CEN del SNTE en la ciudad de México, se logró la remoción del primer delegado.

(1980-1989) Es importante anotar que entre los movimientos sociales contemporáneos en Oaxaca se refiera al “movimiento magisterial” como el más espectacular.

Este movimiento es importante no sólo por el tamaño del sector y su influjo en la estructura ocupacional de la entidad, sino porque sus demandas fueron más allá de las propuestas gremiales y trataron de insertarse en el marco más amplio de las que intentaba democratizar la vida pública del país.

A diferencia de lo sucedido en el pasado, al concluir el periodo de gestión de la Comisión Ejecutiva, el CEN del SNTE expidió la convocatoria para el congreso seccional, el cual se llevó a cabo sin contratiempos en enero de 1992. Como detalle significativo vale señalar que al acto concurrieron algunos delegados que en la década anterior habían militado en “Vanguardia” pero que entonces fueron designados por sus bases; a ninguno de ellos se les coartó el paso o se le restringió el uso de la palabra.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

En los días previos al 18 de mayo de 1992, las relaciones entre la nueva dirigencia de la sección 22 y las autoridades de los Servicios Coordinados de Educación Pública no pasaban por su mejor momento. Para los sindicalistas, la actitud que mantenía la autoridad educativa era un signo palpable de que no tenía voluntad para solucionar los problemas pendientes.

Se crea el Instituto Estatal de Educación Pública del Estado de Oaxaca.

En los primeros tiempos de la federalización, la sección 22 no dejó de expresar su desacuerdo por la forma en que ésta fue decretada e impulsada, de ahí el origen de su rechazo político. Sin embargo, en asamblea estatal llegaron al acuerdo de que lo educativo debía ser preocupación central de los maestros locales y la sección debía tener puntos de vista propios sobre la conducción del proceso. Una de las consecuencias prácticas fue el acuerdo para la integración de un cuerpo académico colegiado encargado de ofrecer propuestas en el terreno educativo.

Otra preocupación fue la relativa a la seguridad social y a la situación laboral de los trabajadores de la educación. Motivo de discusión fue también lo relativo a los recursos aportados por el gobierno para el fideicomiso “créditos de palabra” pues se convirtió en un mecanismo tendiente a cooptar y mediatizar la insurgencia sindical.

Hay que señalar la inexistencia de una Ley Estatal de Educación, ya que la presencia avasalladora de la federación en ese sector la había vuelto innecesaria.

Para la dirigencia sindical oaxaqueña fue básico buscar el acuerdo político del gobierno de la entidad. La sección 22 propuso y el gobierno aceptó, que ningún programa educativo se iniciara sin el consentimiento del organismo sindical.

En los días siguientes al 18 de mayo de 1992, gran cantidad de rumores sustituyeron en el gremio magisterial la discusión racional de los acontecimientos, los temas iban desde la transferencia de la titularidad de las relaciones laborales que pasaron de la SEP a los gobiernos del estado, hasta las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social, incluyendo lo referente al reconocimiento del SNTE como titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores del sistema educativo y la posible atomización del sindicato.

El proceso de transferencia de los servicios educativos al gobierno del estado se había llevado a cabo sin contratiempos, en tiempo y forma. Además, se contaba con un diagnóstico institucional; se había depurado la nómina, actualizado el techo financiero presupuestal en lo que se refería a servicios personales e impulsado la descentralización de funciones en varias regiones del estado. También, estaba en proceso de depuración y reordenamiento el personal docente y administrativo.

No está por demás mencionar el estado de las relaciones entre el gobierno y la sección 22, que, a decir del mandatario oaxaqueño, se caracterizaba por el respeto y la madurez reflexiva que permitía asegurar la tarea educativa.

A partir de 1992, la sección 22 es un actor “fuerte”; ha logrado su propósito inicial de ser tomado en cuenta en el ámbito educativo. En este campo y de acuerdo con el procedimiento de consulta con las altas jerarquías educativas, ha propuesto a jefes de departamento y al director de educación primaria. Sin embargo este proceso no ha estado exento de contradicciones y ambivalencias.

La carrera magisterial fue vista por la sección 22 como un programa “impuesto” por el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), que la impulsó unilateralmente.

Conclusiones

A principios de 1993 la sección 22 reportaba la presencia de cerca de un centenar de docentes en el Instituto Estatal que no querían volver a trabajar en escuelas y que faltaban aproximadamente medio centenar de profesores para atender a casi 15000 alumnos.

La integración de instancias de discusión, auxiliares en la toma de decisiones sobre aspectos de política educativa, fue resultado de un proceso desarrollado a lo largo de 1993, a partir de un conjunto de planteamientos educativos y laborales que la sección 22 presentó ante la dirección del IEEPO. El curso de las discusiones condujo a la formación de la llamada Comisión Mixta Permanente IEEPO-Sección 22 sobre asuntos educativos y jurídicos.

Hacia finales del verano de 1993 el quehacer de las comisiones —que fue desigual— llegó a:

- a) definir una estrategia participativa para la elaboración conjunta de la propuesta de la Ley Estatal de Educación
- b) poner en operación los programas de actualización a maestros
- c) proponer una estrategia y un procedimiento para la integración de cuerpos de asesores técnicos pedagógicos de cada uno de los niveles educativos

En el caso particular de Oaxaca, incide la presencia del gremio magisterial como un actor fuerte, politizado desde la década de los ochenta sobre las peculiaridades internas de la entidad, la presencia innegable —no solamente cuantitativa— de los pueblos indios, y los rezagos en materia de bienestar social.

Los años de la confrontación de los ochenta, de la cual no estuvo ajena la propia SEP, dejaron un panorama de desconfianza entre el profesorado, sentimiento que se fortaleció debido al errático proceso reformista previo al 92.

La firma del Acuerdo vino a sacudir a los actores principales y puso en el centro del huracán al gobierno del estado, que hasta entonces se mantenía en una posición relativamente marginada dada la inexistencia de un sistema de educación básico bajo control del estado.

ESTADO DE SONORA

Antecedentes y contexto social

Manlio Fabio Beltrones (exgobernador de Sonora) surgió de las filas protagónicas de la élite política gobernante nacional, altamente identificado con las directrices centrales, tuvo pocos conflictos con la SEP al momento de implantar el ANMEB. Las políticas educativas estatales se derivaron de la determinada por la instancia federal. Sonora tenía desde antes del ANMEB, un sistema de educación básica sostenido con sus propios recursos (que a su vez dependen en gran medida de las participaciones federales). En el estado se llevaron a cabo las actividades relacionadas con el proceso de desconcentración de la administración educativa emprendida en periodos anteriores por el gobierno federal.

En el sexenio 1988-1994 las cuestiones educativas adquirieron una preeminencia que las hizo introducirse en la agenda política, tanto en el nivel federal como en el estatal. Fue un proceso no dominado completamente por los grupos con interés especial (sindicato y burocracia), sino que hubo una amplia participación de otros grupos.

El proceso de descentralización educativa en Sonora fue posible por la presencia de varios eventos particulares: la llegada de Beltrones Rivera a la gubernatura y no de alguien de un partido de oposición, casi coincidentemente con la llegada de Ernesto Zedillo a la SEP.

El papel del sindicato

Los políticos reconocían la importancia de la base de apoyo en que se podía sustentar el proceso descentralizador. El sindicato fue uno de los principales actores del cambio. Aunque su proyecto descentralizador no fue el que se implantó, jugó el rol de aplicar las instrucciones del Comité Ejecutivo Nacional; así lo hicieron tanto la sección 28 (maestros federalizados), como la 54 que agrupa al magisterio estatal.

En Sonora, las tácticas para implantar el ANMEB difirieron de las aplicadas en otros estados. Tales tácticas obedecieron a de que en el estado existía un sistema estatal de educación con un peso importante en el comportamiento educativo, con dos secciones sindicales, con un sector magisterial medianamente politizado, con una burocracia educativa semiestructurada como tal, con un presupuesto estatal dedicado específicamente a la educación, entre otros elementos.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

De alguna forma el ANMEB retoma algunos temas que ya eran recurrentes. Entre otros, el que la gran burocracia educativa era ineficiente para manejar y satisfacer las necesidades de la década de los noventa. Había que liberar a las escuelas de la gran cantidad de regulaciones impuestas de manera central que limitaban su capacidad de proporcionar la educación que la población estaba demandando.

Las nuevas relaciones de poder afectan más a las autoridades educativas locales que antes eran federales, ya que las estatales seguirán teniendo el mismo patrón que tenían antes.

El modelo mismo de reestructuración del aparato burocrático estatal sonorense estuvo monitoreado por la instancia central. La SEP entregó al gobierno del estado varios paquetes con manuales, diagnósticos y otros materiales, que buscaban orientar el trabajo estatal en el manejo del sistema educativo.

También el ANMEB ha obligado al gobierno del estado a competir con los otros gobiernos a fin de obtener una mayor cantidad de recursos que controla la SEP. Dicha competencia se expresa en la mejora de la administración educativa y la presentación de programas específicos entre otros cambios.

El Acuerdo se implantó en Sonora porque respondía a una demanda expresada de varias maneras y se contaba con una infraestructura jurídica, administrativa y técnica que hizo posible llevar adelante la instrumentación del ANMEB.

El gobierno de Beltrones, siguiendo la pauta federal, modificó de manera importante el conjunto de reglas de decisión relativas a la política educativa estatal. Se proclamó una nueva Ley Estatal de Educación y un nuevo reglamento de organización de la secretaría del ramo.

La descentralización educativa en Sonora fue instrumentada de manera fehaciente. No sólo se aplicó en tiempo y forma, sino que se crearon las instancias que la habrían de operar, se innovaron o modificaron los documentos regulatorios de tal proceso e incluso se incorporó personal en los niveles de autoridad que habrían de llevar adelante la aplicación del Acuerdo. Las decisiones tomadas a nivel federal tuvieron consecuencias inmediatas en el ámbito estatal. Se construyó la infraestructura necesaria para operar el sistema educativo estatal que ahora se ampliaba.

Hubo algunas facultades de decisión que se transfirieron de la federación al estado. Pero esto no representó un movimiento de suma cero. En algunos casos la dependencia estatal quedó incluida en la toma de decisiones junto con la instancia federal, pues ésta no perdió completamente el poder sobre la política educativa del estado. La toma de decisiones era ahora más compartida.

Como resultado del ANMEB los planteles federales de los niveles inicial, básica y especial se integraron desde 1992 en el organismo descentralizado del gobierno del estado denominado Servicios Educativos del Estado de Sonora.

Conclusiones

El ANMEB fue posible en Sonora porque ya existía una demanda generalizada por mejorar la calidad de la educación. La sociedad sonorenses se encontraba en un periodo de incertidumbre en relación a cómo percibía la educación de sus jóvenes generaciones, de ahí el apoyo tácito, la mayoría de las veces, que recibió su implantación.

La cuestión educativa permaneció en el interés de los sonorenses por un breve periodo. Influyó en las conductas y actitudes públicas del gobernador y de sus secretarios de educación, pero pasado el año 1992 dejó sombras que no han terminado de desaparecer: la fusión de las secciones sindicales, la mejoría y modernización de la educación normal, la creación y acción de los consejos escolares, la participación de organismos empresariales y religiosos en la cuestión educativa pública.

El gobierno de Sonora tuvo que desarrollar nuevas organizaciones y oficinas, programas y políticas que permitieran hacer frente al proceso descentralizador y llevarlo hasta las consecuencias previstas.

La negociación con el SNTE permitió aminorar la postura contraria al modelo de descentralización que mantenía la organización magisterial. Como parte de la base social del régimen este sector había ya asimilado la necesidad de incrementar la eficiencia del sistema educativo, con promesas de mejoras laborales.

ESTADO DE TAMAULIPAS

Antecedentes y contexto social

A partir de los años setenta, hubo un proceso constante y gradual de descentralización, básicamente referido a la tarea de desconcentrar el rubro administrativo y modernizar la tarea educativa. Sin contratiempos graves con las cúpulas sindicales, la aplicación de las políticas educativas de descentralización en Tamaulipas se han apoyado en consensos sociales amplios, que se nutren y a la vez dan forma a la estructura sociopolítica regional de base priísta.

Los análisis comparativos del rubro educativo a nivel nacional arrojan como resultado que Tamaulipas es uno de los estados mejor posicionado.

Situación de la educación

La gestión de Manuel López (1989-1992) prioriza su atención en la educación básica para lo cual se reforman libros de texto gratuitos, incluyendo las monografías regionales muy acorde con los que serán los nuevos lineamientos de la SEP. Además, en julio de 1990 da inicio la elaboración del Programa para la Modernización Educativa en Tamaulipas 1990-1994, después del sondeo popular realizado el año anterior.

Situación sindical

Todos los profesores del estado, así como el resto de los trabajadores de la educación, forman parte de la sección 30 del SNTE (constituida por alrededor de 40 mil miembros). La trayectoria unificada de este sector de los trabajadores antecede a la conformación del SNTE a nivel nacional (que data de diciembre de 1943). De hecho, la Unión Magisterial de Tamaulipas nació en 1935 a partir de una demanda común por nivelar los salarios de los profesores del estado respecto a los profesores federales. El triunfo de esta lucha quedó sellado un año después mediante la firma del primer convenio de federalización de la enseñanza. Dicha experiencia, que Tamaulipas comparte con otros cuatro estados de la República Mexicana, originó una senda *sui géneris* para Tamaulipas ya que desde entonces la SEP se hizo cargo técnica y administrativamente de la educación en el estado bajo una sola dirección. Los sueldos de los maestros se nivelaron con los que percibían los maestros federales.

A pesar de la existencia de un convenio, cada vez que los profesores federales recibían un incremento hubo la necesidad de que el magisterio ejerciera presión para que se nivelaran los sueldos de los profesores del estado.

La única diferencia entre los profesores federales o “federalizados” y los profesores del estado consistió en tener dos lugares distintos para hacer su cobro. En este orden de cosas, los incrementos salariales recibidos en Tamaulipas siempre han sido aquellos dictaminados directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la SEP y el sindicato nacional. La dinámica de lucha que la dirigencia sindical de la sección 30 ha mantenido hacia fuera del ámbito docente y que ha

retroalimentado su presencia como gremio ha girado en dos dimensiones: i) por un lado, en torno a la capacidad que han tenido sus líderes de insertarse en la dirigencia nacional directamente o a través de la negociación que mantienen con ellos, y ii) por otro, ganando espacios de poder en distintos niveles del gobierno local, gracias a la preeminencia de un solo partido que ha permeado por muchos años la estructura gubernamental.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

A partir de la firma del ANMEB, el 18 de mayo de 1992, se crea en Tamaulipas el Sistema Estatal de Educación, siendo su primer titular el Lic. José Adame, exrector de la Universidad Autónoma de Tamaulipas.

El problema más sensible del proceso de descentralización en fechas recientes, sin embargo, ha sido la caída del salario real de los trabajadores de la educación. Dicho aspecto se agravó con la implantación de la carrera magisterial, ya que provocó, en mayo de 1996, y contra todas las previsiones posibles, una abrupta expresión de inconformidad del magisterio tamaulipeco, que rebasó por momentos los canales oficiales establecidos. En este aspecto, el movimiento magisterial, que logró cimbrar al conjunto del estado, se convirtió en un indicio fehaciente de la situación en que se encuentran los trabajadores de la educación respecto a la política educativa actual, específicamente en lo relacionado con el renglón financiero.

A nivel estatal, en 1993 se creó la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte (SECUDE). Es importante destacar que en la nueva Secretaría quedaron fusionados el Sistema Estatal de Educación, la Dirección General de Educación y Cultura, y la Dirección de Fomento Deportivo.

Por ley, la SECUDE se encarga de dar cumplimiento a las disposiciones legales que en materia educativa señalen —tanto la Constitución de la República como la del estado—: planear, desarrollar y vigilar la educación en el estado, cumplir con convenios y acuerdos, y crear institutos de investigación y sistemas de enseñanza.

A partir de este decreto se funda el Instituto Tamaulipeco de Investigaciones Educativas para el Desarrollo de la Docencia, el cual se ha convertido en un promotor del trabajo de investigación.

Conclusiones

La dirigencia sindical de la sección 30, ha estado estrechamente involucrada en la dinámica nacional del SNTE, lo que le redituó en una posición gremial estable y sólida en el contexto regional.

Esta estructura de relaciones y la propia dinámica gremial, regida por convencionalismos muy arraigados a nivel regional y consensado siempre con las instancias del centro, han permitido que el proceso educativo se desarrolle en un ambiente de relativa armonía con las políticas educativas implementadas.

Esta tendencia general sólo ha sido cuestionada fuertemente por las bases en mayo de 1996, cuando inesperadamente se presentó ante la opinión pública una movilización magisterial que aglutinó a un

importante número de profesores del conjunto del estado, motivado por los resultados de la cuarta etapa de la carrera magisterial, en donde se promovió sólo a 14000 de 30000 profesores.

Hoy la designación —otorgada por el ejecutivo estatal— de un profesor tamaulipeco como titular de la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte constituye un claro símbolo de la fortaleza de una línea única con la que se busca conducir al modelo educativo en Tamaulipas. Otro indicador es la declinación que tuvo el movimiento magisterial de 1996, ya que la capacidad de manifestación que logró tener durante ese año descendió totalmente al siguiente, absorbido de nuevo en la dinámica normal de la apatía.

ESTADO DE TLAXCALA

Antecedentes y contexto social

La llamada federalización de la educación básica y normal, chocó con la resistencia de un muy importante grupo de presión como lo es el SNTE, en este caso en sus secciones tlaxcaltecas, en medio de un clima de gran inestabilidad política generado también a partir de la problemática del sindicalismo magisterial en el estado. La dinámica de la descentralización asumida en cada caso depende de los actores políticos y sociales, de cómo se adaptarán a los cambios y como aprovecharán las nuevas estructuras político-administrativas.

Secciones sindicales

La negociación en la esfera central había logrado importantes salvaguardas para este gremio. El estado de Tlaxcala cuenta con dos secciones sindicales: la 31 de trabajadores con plaza de origen federal y la 55, de los agremiados con plaza estatal.

En el aspecto laboral la nueva situación no implicó modificaciones importantes. El sueldo base de los trabajadores de la educación de las dos secciones se homologó sin mayores problemas, ya que ambas se regían por la negociación central del SNTE.

El predominio de los servicios ex federales y su conexión con la burocracia central de la SEP hacía inevitable que fuera la burocracia de la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala (USET) la que encabezara de forma real el sector educativo, no obstante la de la SEPE supo cuidar bien las formas para que sus ámbitos de control se mantuvieran inalterados.

Presionadas por las bases —que tal vez percibieron que la federalización brindaba la oportunidad para negociar en mejores términos sus demandas a partir de una correlación de fuerzas más favorable— las dirigencias de las dos secciones del SNTE en el estado —de clara filiación a la corriente institucional del sindicato— pusieron a prueba su capacidad de presión al tiempo que buscaban su legitimación ante las bases presentando ante la SEPE y la USET, el 9 de julio de 1992, su pliego petitorio de 24 puntos agrupados. No hubo respuesta positiva para tal pliego de peticiones ya que el gobierno estatal se declaró insolvente.

La acción conjunta de las secciones sindicales se prestó para que corriera el rumor de una posible fusión, pero esta no pasó de ahí.

En un clima de abierto descontento con el grupo dirigente, toma fuerza al interior del sindicato la corriente Nuevo Sindicalismo y el Frente por la Unidad del Movimiento Tlaxcalteca. Ante la fuerza que fue cobrando el movimiento ya autodenominado Movimiento de Bases Magisteriales (MBM), el gobierno del estado decidió abrir una mesa de discusión pública ante los medios de comunicación. El gobierno del estado se mostró sumamente débil frente a este movimiento con alta capacidad de desestabilización.

Al considerar insuficientes los logros obtenidos, el movimiento disidente rompió con Nuevo Sindicalismo y se adscribió ahora a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

Después de numerosas acciones: marcha (hasta el D.F.) mítines, plantones, paros parciales, un paro indefinido de labores (28 días) toma de edificios, bloqueo de carreteras y hasta secuestro de funcionarios, el movimiento logra en 1994 (luego de 7 meses de lucha) formar una comisión tripartita SEPE-SNTE-MBM para buscar alternativas de solución al conflicto.

Si bien 1993 había sido testigo de la agitación magisterial, 1994 fue el año de su gran movilización. La lucha del magisterio —fundamentalmente, el disidente— se dio en dos terrenos: el económico —con lo que se siguieron alcanzando importantes logros— y el político por la democratización del SNTE.

Después de los fuertes conflictos magisteriales de 1994 y 1997 el ámbito educativo tlaxcalteca vivió una tensa calma. El gobierno logró la estabilización política, a partir del reconocimiento de facto de las secciones democráticas del SNTE. Por otra parte, a efecto de lograr un equilibrio en el terreno sindical y tener a las secciones institucionales del SNTE como un contrapeso al movimiento disidente, el gobierno tuvo que dejar de lado cualquier transformación importante en el sistema educativo estatal. Un factor valioso de conciliación con el SNTE institucional fue el nombramiento como Secretario de Educación del Estado en 1997, de Joel Molina, exdirigente sindical.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

Dos días después de la firma del ANMEB, se creó la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala (USET) como órgano descentralizado del gobierno del estado. En realidad, la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP, unidad administrativa federal, antes dependiente de la SEP) adquirió personalidad jurídica y patrimonio propios.

En la prontitud de la creación y operación del nuevo organismo descentralizado que recibió los servicios educativos federales influyó, sin duda, que el mismo gobierno hubiera estado a cargo, apenas un mes antes, de los SCEP. Pero, Tlaxcala fue una de las entidades que primero apoyaron la política de descentralización educativa durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Podemos pensar que esto obedeció a criterios de viabilidad, ya que la entidad contaba entonces con un grado de

cobertura considerable en educación básica (mayor al 90%); con una muy importante (mayoritaria) participación del sostenimiento federal y su correspondiente aportación al gasto público en educación en el estado y una presumible estabilidad política y sindical; con un gobierno estatal todavía proclive a aceptar los lineamientos del centro, y una base magisterial federal beneficiada con remuneraciones mayores que las de los maestros estatales.

Apenas unos cuantos meses después, desde enero de 1993 y hasta enero de 1999, el gobierno del estado fue presidido por José Antonio Álvarez Lima —priista— de tal modo que en Tlaxcala, la ejecución de las políticas del ANMEB prácticamente corrió paralela en los primeros años, a esta gestión. Álvarez era un gobernante con amplia experiencia en el sector educativo; se había desempeñado como subdirector de Delegaciones Federales de la SEP, cuando tuvo lugar el proceso de desconcentración educativa durante el sexenio de José López Portillo, además de que él fue profesor de nivel básico y, por tanto, formó parte de las filas del SNTE. Su nominación a la gubernatura del estado por parte del PRI había sido recibida con beneplácito por parte del SNTE: era clara la manifestación del corporativismo sindical, aún después de las reformas estatutarias de febrero de 1992 en el SNTE.

La recepción por el gobierno estatal de los servicios federales de educación básica, a través de la USET como organismo descentralizado, de entrada no condujo a una mayor reorganización del sistema educativo estatal en términos administrativos; de hecho la USET y la SEPE continuaron operando de la misma forma que antes de la federalización. Al inicio de su gestión, el gobernador Álvarez designó para presidir la SEPE a Cesar Bécker quien había sido participante directo del intento de llevar adelante el proceso de descentralización educativa durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Se decide entonces unificar el mando de las dos dependencias de educación, a partir del nombramiento de un sólo titular para ambas con Bécker, además de encabezar la SEPE, se convirtió también en Director General de la USET.

Se trataba de un esquema organizativo que no afectaba los ámbitos de acción respectivos de las dependencias ex federal y estatal. Con excepción de la unificación del mando, no se alteraron las líneas de autoridad preexistentes; prácticamente se conservó la misma estructura organizativa en cada institución, generando en el aparato institucional en su conjunto, a partir de este paralelismo, una enorme cantidad de duplicidades. No obstante, la USET desplegó un mayor desarrollo institucional para hacer frente a las políticas de la modernización educativa, creando nuevas áreas: evaluación educativa; relaciones laborales; formación, actualización y desarrollo de docentes.

No se consideró la posibilidad de fusionar en una sola estructura administrativa a los organismos encargados de la operación de los dos subsistemas estatales, ni aún una integración parcial que, unificando los mandos altos, conservara la división a niveles organizativos inferiores. Creemos que esto se debió a la resistencia de ambos cuerpos burocráticos a ceder terreno en el control de sus respectivos ámbitos de responsabilidad. A pesar de ello, la burocracia exfederal amplió su rango de acción a escala estatal en aspectos sustantivos de la administración educativa (planeación, evaluación, relaciones laborales, formación de profesores) que antes estaba circunscrito al ámbito de sus propios servicios; la parte compartida con la burocracia estatal es simplemente la de la operación del sistema.

En medio de este complejo escenario momentáneo estabilizador (1994), Álvarez Lima intentó avanzar en la desconcentración del servicio educativo. Así en 1994 se transfirieron a los ayuntamientos los recursos (2,5 millones de pesos).

La preocupación del sindicato, surgida desde los primeros tiempos de las políticas nacionales de desconcentración y descentralización, apareció con fuerza en Tlaxcala no sólo por la existencia de otros sindicatos que afilian a maestros del estado, sino por la división interna que la disidencia magisterial había provocado en sus filas.

Municipalización

Hay aquí una implicación directa de las autoridades municipales en la responsabilidad por los servicios educativos, esto es, se involucra a una entidad jurídica diferente de la SEPE y USET, por lo que conforme a este postulado no se proyectaba sólo una desconcentración administrativa, sino una descentralización política en el ámbito municipal, que transferiría las relaciones laborales de los trabajadores de la educación a las Coordinaciones Educativas Municipales.

En general las funciones que realizarían estas Coordinaciones eran las atribuidas en el ANMEB a los municipios, pero también otras no consideradas en él: dirigir y operar los servicios mencionados, operar el sistema de información para la planeación y el de estadísticas, además de administrar los recursos humanos, materiales y financieros.

La SEPE y la USET, por su parte firmaron un convenio de coordinación para garantizar la unidad del sistema de educación básica en el estado con motivo de la desconcentración. Entre los principales puntos se encuentra la determinación de que las coordinaciones educativas dependerían directamente del director de la USET y funcionalmente de la SEPE.

Parecía todo listo, sin embargo estos acuerdos nunca fueron publicados oficialmente ni puestos en vigor. Sin duda el ambiente político era el menos indicado para ello: por un lado la tensión del movimiento magisterial, que en sus momentos más álgidos llegó incluso a plantear la destitución del gobernador, y por otro los conflictos escenificados en varias localidades a fin de obtener su reconocimiento como cabeceras municipales.

Otra más de las razones que llevaron al congelamiento del proyecto de desconcentración educativa municipal fue la oposición de la burocracia sindical del SNTE, a la que se le había dejado completamente de lado en este asunto.

La burocracia sindical resultaba afectada en diversas formas por la instalación de estas coordinaciones. En primer lugar, al acercar las oficinas administrativas a los maestros de cada municipio, se debilitaba la función de gestión (intermediación) de las secciones sindicales. Por otra parte se afectaba la unidad seccional al multiplicar el número de interlocutores.

Sin sustento legal alguno los presidentes municipales, algunos de ellos profesores y dirigentes sindicales, se sienten con facultades para ejercer funciones de vigilancia del personal docente de

las escuelas del municipio. Esta situación es motivo de un amplio descontento entre el magisterio, tanto de signo institucional como disidente.

Así pues en 1995 el Programa de Municipalización de la Educación se echa a andar con contenidos mucho más acotados que los originalmente planteados.

Conclusiones

El cambio más importante en lo que se refiere a la reorganización del sistema en el estado fue el cambio de estatus jurídico de la dependencia antes federal —con implicaciones por demás importantes, sin duda— pero que no ha dado lugar a una reestructuración mayor del sistema.

En esta situación el papel del sindicato ha sido definitivo; por un lado su fuerte presencia en la burocracia educativa estatal y en el sistema político local, resiste los intentos por dar a la burocracia educativa ex federal el control del subsistema de educación básica. Lejos se está entonces, de integrar una sola estructura institucional sin duplicidades ya que esto alteraría los espacios de poder de la burocracia educativa estatal, fuertemente imbricada con el SNTE.

ESTADO DE BAJA CALIFORNIA*

Antecedentes y contexto social

El triunfo electoral del candidato del PAN, Ernesto Ruffo Appel, el 2 de julio de 1989, modificó las relaciones entre los diferentes actores sociales en la entidad. Una de ellas sería entre el gobierno del estado y las organizaciones corporativas.

El gobierno de Ernesto Ruffo se distinguió por instrumentar una política de desplazamiento de los liderazgos tradicionales, con ello se modificaba el pacto corporativo en una de sus aristas.

El margen de maniobra del gobierno panista derivaba, sin duda, del hecho de que el triunfo electoral se había logrado sin los apoyos corporativos, incluso en franco enfrentamiento. No fue la excepción con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

De hecho, la recepción de los activos educativos federales se dio en medio de fuertes conflictos entre el gobierno de Rufo Appel y las secciones 2 y 37 de SNTE. Ello condujo a que Baja California fuera la última entidad en formalizar el acuerdo de federalización.

Situación de la educación

El asunto de mayor controversia derivaba de uno de los artículos propuestos en el proyecto del gobernador, el 165, que establecía la libre sindicalización y el otorgamiento de la titularidad de las relaciones laborales a las agrupaciones mayoritarias.

* En Baja California, Chihuahua y Guanajuato su descentralización se gestó en gobiernos de alternancia.

Ruffo Appel proponía reformar y adicionar un capítulo especial de la Ley del Servicio Civil (que rige las relaciones entre los gobiernos estatal y municipales con sus trabajadores).

Para el SNTE se trataba de una de las maniobras del gobierno panista para pulverizar su organización. El sindicato convocó a la movilización permanente de sus agremiados entre septiembre y diciembre de 1992. Además, ésta tuvo lugar en una coyuntura de gran efervescencia política derivada de la impugnación priísta de las elecciones locales del 2 de agosto.

Las presiones dieron frutos; el gobernador se vio obligado a reformular su propuesta, misma que fue aprobada por el Congreso el 10 de diciembre.

Para el SNTE se trató de la victoria más importante de los últimos años.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

Uno de los aspectos centrales del ANMEB fue la propuesta de desplazamiento de la negociación laboral al ámbito local. Los gobiernos estatales sustituirían a la SEP en las relaciones jurídicas con los trabajadores de la educación en la entidad. De ahí la fuerte disputa en torno al tipo de normatividad a adoptar.

Se creó el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP), como organismo público descentralizado del gobierno del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio (11 de diciembre de 1992).

Para el gobierno estatal la descentralización se convirtió en una fuerte carga económica. Entre otras cosas, el acuerdo de la federalización del 10 de diciembre de 1992 implicaba homologar con respecto al personal estatal, las prestaciones que recibirían los trabajadores “federalizados”. Tradicionalmente el magisterio estatal venía recibiendo mejores prestaciones que los empleados federales.

A pesar de que resulta innegable el crecimiento del gasto que en materia educativa se ha registrado en la entidad durante los últimos años, el gobernador utilizó únicamente los datos del presupuesto autorizado para la valoración del gasto educativo. En efecto, se insistió en que a partir de 1993 los gastos en educación representaron más del 50% de presupuesto estatal, llegándose al extremo de un 81.25% en 1995.

Así, la descentralización fue de carácter administrativo, reproduciéndose el esquema anterior a la “federalización”: la Secretaría de Educación Pública entrega directamente los recursos al ISEP, se trata de una desconcentración más que de un proceso de descentralización. Ello genera una situación ambigua, ya que se crea un nuevo organismo descentralizado del gobierno del estado, pero que en el terreno de los recursos económicos sigue funcionando como una delegación del gobierno federal.

Conclusiones

Para la mayoría de los profesores de educación básica, la descentralización no ha sido exitosa. Así mismo, un amplio porcentaje considera que la modernización educativa tampoco les ha beneficiado en sus ingresos.

En los rubros de valoración de la eficiencia gubernamental. La mayoría del magisterio valora negativamente la distribución de los recursos que llevan a cabo ambos gobiernos. Los porcentajes se reparten en la misma proporción.

La actitud más crítica hacia la actuación gubernamental se da entre el magisterio asentado en la zona urbana de la ciudad de Tijuana. Son los maestros estatales los que en su mayoría perciben negativamente el cumplimiento de la distribución de recursos por parte del gobierno del estado, y los maestros federales los que tienen la misma valoración del gobierno federal.

Algunos investigadores y analistas consideran que la integración sindical sería un paso necesario para avanzar hacia una auténtica descentralización educativa. Sin embargo, entre otros obstáculos a vencer se encuentra la negativa sindical, sobre todo de la dirigencia nacional, pues se teme que si se fusionan las dos secciones, sus dirigentes se puedan sentir tentados a construir un sindicato estatal independiente del SNTE.

Pero buenos propósitos aparte, el proceso descentralizador actual se ha caracterizado por mantener la centralización del poder y los recursos financieros, reservándose además la federación, el control sobre las funciones sustantivas del sistema. Sólo se traspasaron las facultades de administración a los gobiernos estatales.

El desplazamiento de la negociación laboral hacia el ámbito local y el diseño de un nuevo marco legal e institucional, derivados del traspaso de los activos federales, en Baja California tuvieron lugar en un contexto de alternancia política. Este es un dato significativo para analizar el papel de los actores en el proceso.

Para el ejecutivo estatal, la federalización ha sido onerosa para la hacienda local. La aprobación de la propuesta del gobierno federal para la recepción de los activos se dio en medio de un fuerte enfrentamiento con el SNTE, que tuvo como resultado que el gobernador se vio en la necesidad de retirar su propuesta y aceptar la del sindicato. A partir de entonces la administración estatal ha esgrimido los datos del gasto educativo para mostrar la gravosa e injusta repartición de recursos de la federación a los estados.

ESTADO DE CHIHUAHUA

Antecedentes y contexto social

Chihuahua es una de las entidades federativas donde operan dos sistemas administrativos desde 1946: el federal que históricamente ha cubierto dos terceras partes de la oferta, y el estatal que

ha manejado el resto. Aunque no hay demarcaciones precisas y ambos subsistemas coexisten en todo el estado, es más común encontrar escuelas dependientes del sistema federalizado en las áreas rurales.

Chihuahua es una de las entidades donde coincidieron en 1992 el inicio de la federalización educativa y el cambio del gobierno estatal en un marco de alternancia política.

Al iniciar la operación del Programa para la Modernización Educativa en 1988 se abrieron algunas posibilidades de transformación de carácter nacional. En este contexto, la SEP acelera el proceso de desconcentración administrativa. Por su parte el SNTE inicia su proceso de movilización sindical para la modernización del sistema educativo, programa que tuvo como intención consultar a las bases magisteriales sobre la orientación que debía darse al sistema educativo nacional.

En el plano estatal las autoridades federales y estatales siguieron instrucciones centrales: integraron un Comité Técnico y una Comisión Operativa con el fin de dar continuidad al Programa para la Modernización Educativa. Fuera de este proceso formal no se advierten cambios importantes hasta 1992, con la firma del ANMEB.

Las autoridades del subsistema estatal tienen como interés básico representar los intereses de la sección estatal del SNTE que en Chihuahua es la sección 42. Perciben su función como la aplicación operativa de las políticas de la SEP, totalmente ajenas a las innovaciones investigativas aspectos que supone propios de la SEP. No se puede decir que representen los intereses del gobernador en el ámbito educativo, ya que ninguno de los gobernadores de la época tuvo interés especial en la educación. Los gobernadores perciben el ámbito educativo básicamente como una esfera política en donde se acuerda o se entra en conflicto con el SNTE, proveedor de votos, negociador de puestos públicos (como presidentes municipales y diputados) y protagonista concreto del corporativismo priísta.

De hecho hasta 1992, todos los jefes del departamento educativo fueron profesores que ocuparon la secretaría general de la sección estatal del SNTE o al menos un cargo importante en los comités ejecutivos nacionales, bajo la lógica clientelar que dominaba.

Situación de la educación

Las autoridades locales federales, específicamente el delegado de la SEP y su equipo de trabajo representan los intereses de la SEP y del gobierno federal ante el estado. Su nombramiento es producto de una negociación entre el secretario de educación, el gobierno del estado y el SNTE. En el caso de Chihuahua llama la atención la estabilidad del delegado federal en la etapa de la desconcentración administrativa.

El sindicato antes de la firma del ANMEB

Las autoridades del subsistema estatal no están interesadas en las innovaciones pedagógicas. En la etapa más corporativista (1980-1994) cuando la sección 42 del SNTE fungía como juez y parte, autolegitimó la presencia del sindicato como autoridad educativa e impuso innovaciones administrativas

tales como la jubilación dinámica y el escalafón horizontal. El mejoramiento del sistema educativo es ajeno a la visión sindical y por lo tanto de los puestos que ejercen en la administración. Las decisiones que el sindicato cuestiona son las relativas a la asignación de plazas y creación de escuelas.

En el proceso electoral (1986), las secciones sindicales del SNTE actuaron como la más eficiente de la maquinaria electoral, promoviendo el voto priísta, aunque para muchos fuera parte del aparato principal del fraude electoral.

En el proceso electoral (1992), la presencia de la sección 42 no fue tan organizada ni masiva como la de 1986 a consecuencia de la escasa cuota de cargos asignados a la dirigencia sindical.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

Después de la firma del ANMEB se formó el organismo descentralizado llamado Servicios Educativos del Estado de Chihuahua (SEECH).

La indefinición acerca de cuáles son los espacios de maniobra para el estado y para la federación; la incipiente y, en muchos casos, inexistente capacidad técnica para manejar la temática educativa; el escaso interés o capacidad de los gobernadores para manejar el sistema educativo, y los escasos recursos orientados a la innovación o a la ejecución de estrategias de mejoramiento del sistema, desembocaron en el estado de confusión que imperó entre 1993 y 1994.

Esta situación, particularmente grave en Chihuahua, donde se le adiciona la falta de control del aparato administrativo y un choque ideológico frontal con el SNTE, especialmente con la sección 42, propiciará un estado de anomia, es decir, de falta de control de los procesos pedagógicos y de los actores concretos por parte de la autoridad.

A fines de 1994 se inició un proceso de enfrentamiento entre el gobierno del estado y la sección 42 del SNTE; estuvo precedido por fricciones y pugnas por el control del Departamento de Educación y terminó con negociaciones que permitieron al Ejecutivo Estatal tener mayor injerencia en las decisiones de carácter educativo.

Al iniciarse 1992 diversos factores entraron en juego con relación al futuro de Chihuahua y a su sociedad: la firma del ANMEB y el triunfo de Francisco Barrio Terrazas (12 julio).

Por una parte se encontraban grupos y organizaciones amplias que con Francisco Barrio a la cabeza planteaban un proceso de transición mediante la alternancia en el poder. Este sector involucró al PAN, a grupos empresarios, organizaciones no gubernamentales y a la alta jerarquía católica.

Otro sector se situaba en torno al PRI y su candidato, en él se incluía el corporativismo sindical tradicional y algunos aliados de la izquierda magisterial, que coyunturalmente se unían con su antiguo enemigo en contra de lo que consideraban una peor opción.

En la política sindical la situación se caracterizó por la preponderancia de los grupos que aspiraban al corporativismo aunque matizados por la apertura iniciada desde el CEN del SNTE desde 1990. En

los aspectos administrativos, los cambios organizativos se veían más dinámicos en el subsistema federal producto del avance en las transformaciones nacionales y de la propia descentralización, mientras en su símil estatal la estructura administrativa del Departamento de Educación permanecía con el mismo esquema de los últimos 10 años.

El gobierno estatal y las secciones del SNTE entran en conflicto desde el principio de la administración. El motivo era la naturaleza de sus agendas, que se plantean en una situación de juego de suma cero: lo que una parte gana la otra pierde.⁴

En 1994 inicia el proceso de franca confrontación entre el magisterio estatal —sección 42— y el gobierno del estado por el control administrativo y la homologación salarial.

El gobierno del estado una vez definida su estrategia se dio a la tarea de sensibilizar a la opinión pública y allegarse aliados sobretodo del subsistema estatal, tratando de captar grupos opuestos a la cúpula de la sección 42. En suma dio trato diferencial al magisterio federalizado con el que por el momento no se enfrentó. Con ello evitó luchar contra un frente común integrado por las dos secciones.

Conclusiones

Como consecuencias específicas de las acciones de la rectoría educativa se puso a discusión el financiamiento educativo estatal y su relación con el poder central, se suspendieron sueldos, hubo ceses administrativos, huelgas de hambre, cambios de adscripción extraordinarios, nuevos funcionarios para responsabilizarse de la burocracia educativa; surgieron nuevos actores en la burocracia estatal, y en lo general se inició un proceso de recomposición del poder con relación al funcionamiento del sistema educativo regional.

El sindicato, por su parte, presentó un discurso y un plan de acción a partir de la defensa de las prestaciones y conquistas que a su juicio se veían amenazadas, sobre todo lo referente a la autonomía sindical y las prestaciones. El conflicto inició desde el nombramiento de Jesús Robles Villa como titular de la DGEC, presentándose en momentos críticos desde su comparecencia ante la cámara local en agosto de 1993, hasta la culminación de la gestión de Julián Luján al frente de la sección 42. Conflicto que se vio matizado por acusaciones mutuas, guerra de papeles, movilizaciones, huelgas y “terrorismo” administrativo.

Las contradicciones afloraron no sólo entre los agremiados y gobierno, sino también entre las mismas secciones sindicales, quienes por una parte exigían respeto a sus reivindicaciones y por otra demandaban el cumplimiento a los convenios surgidos del ANMEB. La sección 8 reclamó la homologación que para 1993 se cumplió con relación al salario integrado pero quedaron

⁴ Agenda del gobierno: La rectoría del sistema educativo; incrementar la eficiencia administrativa; mejorar la calidad de la educación; aumentar la participación social y orientar hacia los valores.

Agenda de la sección 8 y especialmente de la 42 del SNTE: Mantener el control del aparato administrativo; obtener homologación salarial y prestaciones entre las secciones 8 y 42; defender la escuela pública.

pendientes otros aspectos, como escalafón horizontal, jubilación dinámica, vivienda, entre otras. La sección 42 se opuso a la amenaza de suprimir el escalafón horizontal frente a la carrera magisterial.

El SNTE no actuaba como un frente único. Dentro de las secciones 8 y 42 existían diversas formas de trabajo y distintos grupos políticos, sus mayores diferencias radican en el centro de sus intereses específicos. La sección 8 ambicionaba el control de la SEECH y la sección 42 el control de la DGEC. El proceso de federalización no ha sido fácil para ninguna de las dos. Este proceso fue aprovechado con habilidad por la DGEC, que desarrolló diferentes estrategias. De manera que más que hablar del SNTE se tiene que hablar de la sección 8 y 42 por separado. Para la sección 8 su interés fundamental se centra en la homologación salarial, y la sección 42 tiene como principal preocupación conservar el control del departamento de educación y asegurarle al gremio que las conquistas laborales se mantendrán.

LA EXPERIENCIA DE LA COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO ACADÉMICO (CIYDA)*

Antecedentes

En cada estado gobernado por el PAN, y de acuerdo con las condiciones coyunturales específicas, según se definan los sujetos y actores sociales de la comunidad que intervienen en los procesos educativos, la descentralización de la educación ha seguido sus caminos y tomado formas históricas propias.

Cada entidad federativa representa una experiencia singular con relación a la interpretación que sobre la descentralización, entendida como autonomía regional, hacen los diferentes sujetos sociales, al uso que dan o intentan darle con respecto a cuestiones administrativas, laborales, sindicales, de política educativa, así como la forma de tomar las decisiones.

La coyuntura chihuahuense

En octubre de 1992, Francisco Barrio Terrazas, nuevo gobernador de origen panista tomó posesión de su cargo.

La descentralización educativa imponía un reordenamiento administrativo de la educación en el estado, al dejar en manos del gobierno estatal los servicios federalizados y los estatales. Por tanto el nuevo gobierno se propuso como primera tarea retomar la rectoría de la educación, responsabilidad que por ley le correspondía, pero que por tradición había estado en manos del sindicato magisterial. Esta responsabilidad fue interpretada como el control de los asuntos administrativos al interior del aparato educativo que en ese entonces pertenecía a la Dirección General de Desarrollo Social (DGDS).

* N.E. Este texto es autoría de Beatriz Calvo Pontón.

El gobernador procedió a nombrar al titular de la DGDS y a los jefes de los subsistemas federalizado y estatal. A estas medidas le siguieron otras bajo ese mismo esquema de autonomía, otorgamiento y cancelación de nombramientos y plazas a maestros. De esta manera se daba inicio a un trabajo de depuración del magisterio en los cargos técnicos y administrativos en la DGDS.

El conflicto entre el titular de la DGDS y el magisterio estatal fue seguido por la instrumentación de una histórica campaña encabezada por el director; bajo la bandera de “combatir la corrupción”, llevó a cabo medidas altamente agresivas y ofensivas dirigidas a todo el magisterio, dando lugar a su desprestigio, al deterioro de su imagen y de su desempeño profesional.

Por ello, no sólo en educación, sino en otros ámbitos la nueva administración no cumplió con la eficiencia prometida a la solución de los problemas y menos logró el acercamiento con los distintos grupos sociales.

Situación política

La miopía y falta de sensibilidad social desencantó a muchos ciudadanos quienes manifestaron su descontento en las elecciones estatales de 1995. A través del voto de castigo, se devolvió el congreso estatal, así como la mayoría de las administraciones municipales a manos de priístas.

Fue un duro golpe al gobierno panista pues resultó evidente que de mantener esa forma de gobernar se llevarían al fracaso las elecciones para gobernador de 1998. Por tanto el Ejecutivo y sus colaboradores mas cercanos emprendieron una “política de rectificación”.

Situación de la educación

De esta forma, a más de la mitad de la administración estatal y dentro de ese contexto de conflictos, confrontaciones y malestares, el escenario educativo chihuahuense se distinguía por la falta de logros pedagógicos sustanciales y por la carencia tanto de normatividad como de política educativa estatal. Chihuahua no contaba con un proyecto educativo regional y el gobierno no se había preocupado por ello. Tampoco tenía Ley Estatal de Educación. Este servicio se había normado por las disposiciones federales y por el código administrativo de este estado.

Fue en este escenario de cambio de fuerzas en el congreso, de oposiciones polarizadas en el aparato educativo, de falta de un plan estatal de educación y de dirección inexperta en este ámbito, y a partir de la necesidad por parte de gobernantes y altos funcionarios públicos de definir “una política rectificadora”, que estos dieron creación, a principios de 1996, a la Coordinación de Investigación y Desarrollo Académico (CIYDA) como instancia que dependería directamente del Director General de Educación y Cultura.

Federalizando la política educativa en Chihuahua

No obstante que al comenzar 1996 la agresiva campaña en contra del magisterio había bajado de intensidad, el trabajo de diseñar una política educativa regional (que con la federalización corresponde por ley al Poder Ejecutivo Estatal) se iniciaba en un ambiente de profundo resentimiento

y de firme resistencia por parte de los grupos magisteriales. Así se manifestaban los costos que el conflicto había heredado a la educación.

Nuevos actores sociales: la CiyDA y los empresarios

La alternancia política en Chihuahua dio lugar al surgimiento de nuevos actores sociales que lucharon por jugar un papel protagónico en la orientación de la educación regional y local. En este escenario aparecieron, entre otros, la CiyDA, grupos de empresarios económicamente fuertes, muy cercanos al gobernador, y a altos funcionarios del gobierno, quienes hicieron uso de esa cercanía para tener injerencia en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, entre ellos los educativos.

La CiyDA jugó un papel polémico y contradictorio a partir de cuatro situaciones: 1) haber surgido como consecuencia de un conflicto magisterio-sindicato-gobierno; 2) estar inserta en el aparato gubernamental bajo la administración panista 3) ser un equipo de técnicos, académicos, investigadores y especialistas en educación y haber definido, explicitado y asumido una posición de autonomía como instancia de investigación. 4) haber definido su estructura e instrumentado sus objetivos y formas de trabajo sobre un esquema plural y participativo.

En lo que respecta a los empresarios, éstos encontraron ciertas condiciones coyunturales para incidir en la educación chihuahuense. Fueron los casos, entre otros, de la introducción, a mediados de 1996, por parte del grupo de empresarios juarenses, del autodenominado Progreso (Programa de Reactivación Social), encabezado por el hermano del gobernador, un programa para la enseñanza de valores en escuelas públicas en Ciudad Juárez; y de la conformación sorpresiva del Consejo Municipal de Participación Social en 1997.

Con fondos públicos provenientes de un fideicomiso, otorgados directamente por el gobernador, Progreso echó a andar el programa valores. Contrató a una persona del estado de Coahuila como responsable de dicho programa. Éste se basaba en un manual que “enseña” 18 “valores” durante un año escolar.

Progreso y las autoridades pretendían convertir el programa de valores en parte del currículum obligatorio de las escuelas del nivel básico. Para ello, era conveniente que la CiyDA lo asumiera en el Plan de Educación que tenía como tarea construir. Así, este programa sería parte de la política educativa oficial de descentralización.

El manual se contraponía al trabajo reflexivo y de construcción colectiva que la CiyDA impulsaba para el diseño de los proyectos colectivos escolares que cada escuela y zona escolar debían elaborar de manera autónoma, dando respuestas específicas a problemas singulares de cada una. El programa de valores de Progreso chocaba con el programa de “Educación para la Democracia”.

La denuncia desató una grandísima polémica tanto al interior del aparato gubernamental y educativo, concretamente, como a nivel de la comunidad juarense. En el primer caso, las autoridades gubernamentales reclamaban a los investigadores de la CiyDA haber hecho la denuncia y la crítica hacia el gobernador y los altos funcionarios de educación desde dentro de la instancia oficial. Por su parte, miembros de la comunidad discutían alrededor de este tema. Era evidente la confusión

que había causado la polémica, dejando al descubierto el grave problema de la ausencia de información y de formación sobre valores entre los distintos grupos de la comunidad.

La reacción inmediata del gobernador y de las autoridades educativas fue el rechazo a la crítica y mantener la posición de apoyo al programa de valores.

Primero, no obstante el conflicto y el hecho de que las posiciones de docentes, padres y madres de familia y diversos grupos de la comunidad eran encontradas, haber sacado a la luz pública tan delicado e importante asunto fue en sí positivo. El tema de los valores se había convertido en un objeto de discusión entre la comunidad.

Segundo, el gobernador, de momento, dio marcha atrás a la instrumentación del manual de valores y condicionó su extensión a más escuelas hasta tener los resultados de una evaluación pedagógica que realizarían las instancias educativas oficiales regionales competentes, a través de la CiyDA, durante el año lectivo 1997-1998. De esta manera, el ámbito de la enseñanza de los valores en Chihuahua, y concretamente en Ciudad Juárez, se convirtió en un espacio de contradicciones y de lucha por el poder.

La propuesta pedagógica de la frontera norte: acciones y resistencias

De esta manera, el Plan de Educación se vio fuertemente afectado, pues los docentes, que ya habían participado en los talleres sobre gestión escolar y elaboración de proyectos colectivos escolares y se habían comprometido a entregarlos al grupo de trabajo de la CiyDA, se vieron amenazados por los representantes sindicales. Además, se agudizó la campaña de impregnar de contenido partidista tanto a la CiyDA como al Plan de Educación. Por tanto, apoyar dicho plan significaba apoyar al PAN en momentos preelectorales.

El futuro de la descentralización educativa en Chihuahua

Respecto a los alcances y los retos de la descentralización educativa en esta entidad se puede señalar lo siguiente. En primer lugar, las crisis generan cambios, y así sucedió con el conflicto magisterio-sindicato/gobierno. Éste evidentemente significó altos costos para el magisterio y para la educación; sin embargo, dio lugar a la apertura de nuevos espacios, a la aparición de actores, así como a formas de participación social diferentes, ofreciendo, de esta manera, posibilidades de llevar a cabo experiencias originales.

Otro gran alcance ha sido la puesta de práctica de nuevos ejercicios que implican formas emergentes de diseñar una política educativa, a partir de una filosofía participativa y democratizadora. Al igual que sucedió con los Talleres sobre Gestión Escolar en otras regiones del estado, los talleres en Ciudad Juárez, en los que participaron maestras y maestros de los niveles preescolar, primaria y secundaria, implicaron cuestiones importantes.

Por otra parte, los talleres y el trabajo de campo realizado en escuelas marginales en Ciudad Juárez hicieron posible la obtención de una vasta y muy rica información sobre la vida cotidiana que

envuelve a los procesos educativos, lo que permitió elaborar los primeros diagnósticos de corte cualitativo sobre la educación en la frontera.

El magisterio también ha pasado por un proceso de confusión. El histórico conflicto con el gobierno provocó un sentido de ambivalencia. Por una parte, existe el sentimiento de lealtad al sindicato y al PRI, y por otro, la necesidad de ajustarse a la nueva situación que implicó ser parte del aparato educativo administrado por el partido que lo lastimó.

La comunidad no es ajena a esta situación. La campaña contra el magisterio dejó sentimientos encontrados en los distintos grupos sociales con respecto al rol de las maestras y maestros. Además, el conflicto creado a partir del conocimiento de la introducción del manual para la enseñanza de valores promovido por el grupo Progreso dio lugar a la división de la comunidad juarense, manifestándose contradictorios puntos de vista alrededor de este tema.

La descentralización es un proceso histórico, continuo, integral y diferencial, para garantizar la democratización de la educación. Pero los caminos para llegar a ello no pueden ser iguales, no pueden ser los mismos para todos los estados, todos los municipios, todas las escuelas, todos los grupos.

ESTADO DE GUANAJUATO

Antecedentes y contexto social

La situación política se caracteriza por una inestabilidad causada por la confrontación y la competencia electoral entre el PRI y los partidos de oposición. Las condiciones de la competencia política generaron un alto grado de incertidumbre respecto al resultado de las elecciones que nunca antes se había experimentado. Los candidatos del PRI y del PAN se declararon ganadores. El congreso del estado nombró a un gobernador interino (de agosto 1991 a junio de 1995).

El ejecutivo estatal recurrió al decreto gubernativo como forma predominante para normar sus decisiones sin ponerlas a consideración del congreso estatal.

El PRI quedó desarticulado y resentido con Carlos Salinas por esta solución pactada, decisión que también afectó a algunos empresarios locales.

Destaca como característica del gobierno del estado su postura demandante y receptora de los procesos de federalización del gobierno federal y las iniciativas en ese terreno demandando transferencias de la federación. Asimismo, junto con el PAN estatal actuó inclusive como promotor de nuevas reglas de juego en materia de participaciones federales.

El gobierno del estado estableció alianzas con sectores conservadores de empresarios locales y regionales así como con la jerarquía católica regional; sostuvo además posiciones ambivalentes con algunos sindicatos, como la FSTSE local y la sección 45 del SNTE, de tradicional filiación priísta, que se le enfrentó al organizar amplias movilizaciones en noviembre-diciembre de 1991 por causas

estrictamente locales. Obtuvo resultados favorables para muchas de sus demandas, sobre todo las relativas a prestaciones adicionales y condiciones laborales.

Situación de la educación

En 1992 operaban dos instituciones por parte del gobierno estatal de Guanajuato: la Secretaría de Educación Cultura y Recreación del Estado de Guanajuato (SECyR) y la Universidad de Guanajuato. La SECyR en sus orígenes era sólo una oficina de administración del personal y de recursos materiales y financieros que no atendía tareas de tipo técnico-académico.

Por parte de la federación los Servicios Coordinados de Educación eran responsables de los servicios educativos básicos. La federación estableció de 1974 una delegación regional.

La relación entre la SECyR con la entidad federal estaba marcada por el encuentro de dos culturas institucionales claramente distintas y en proceso de diferenciación cada vez mayor. En la instancia federal se asumía como un hecho natural que el centro tomara las decisiones y correspondía a los estados llevarlas a la práctica lo más fielmente posible.

Esta diferencia cultural puede ser considerada como uno de los factores más importantes para entender las dificultades que representó la fusión de los subsistemas federal y estatal después de a firma del ANMEB.

Durante el periodo de Trueba Dávalos, la representación de la SEP en Guanajuato cambio seis veces de titular. La relación del organismo federal con la SECyR estuvo marcada por la permanente pretensión del primero por subordinar al segundo, por lo que fue conflictiva. Sobre todo había competencia por allegarse mayor cantidad de recursos; sin embargo el poder de dependencia federal era mayor.

No existían condiciones para una comunicación real en los procesos de toma de decisiones sobre la organización del servicio o sobre la planeación de la oferta.

Cada funcionario estatal y federal emitía un discurso político educativo particular y solía comportarse como si no existiera el otro.

En 1991 se realizó el Diagnóstico de la educación básica en Guanajuato; los resultados mostraron la gran heterogeneidad de la calidad educativa entre zonas urbanas y rurales, entre regiones y municipios.

Para 1992 la SECyR se había transformado radicalmente; había combinado el desarrollo institucional, la capacidad técnica, la voluntad y la capacidad política y la formación de varios equipos de trabajo y podía mostrar la audacia de sus programas y proyectos. Todo ello ofreció bases sólidas para establecer relaciones distintas con las instancias federales del sector educativo.

Situación sindical

La sección 45 del SNTE tuvo varios enfrentamientos con la SECyR por el manejo de las plazas y comisiones de maestros, entre otras. Con frecuencia dicha sección sindical tomó como “rehenes” en las negociaciones algunos de los proyectos de innovación planteados por la Secretaría.

La relación de la sección sindical con la autoridad administrativa se dio en el seno de los espacios de negociación locales, materializada, por ejemplo en la discusión del pliego petitorio anual. La conflictividad y la tensión permanente se constituyeron desde la racionalidad tradicional de la sección sindical estatal en instrumentos de defensa de sus acuerdos con los anteriores gobiernos priístas locales. El secretario estableció una línea de ruptura de esos viejos acuerdos corporativos del PRI y el SNTE como parte de una intencionalidad modernizadora de la administración pública de la educación. De este aspecto deriva la falta de respaldo e impugnación permanente al Secretario.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

Creación del organismo descentralizado Instituto para la Federalización y la Modernización Educativa de Guanajuato (IFyME).

El SECyR tenía que sujetarse a la normatividad federal respecto a la planeación y presupuesto y la IFyME tenía presupuesto independiente.

Inicia conflicto entre estos dos organismos, se inicia la búsqueda de las condiciones para unirlos.

En este contexto el movimiento magisterial en el estado se reconfiguró. Por primera vez las secciones 13 y 45 se unificaron para plantear al gobierno del estado su pliego petitorio conjunto. Se puede interpretar como una alianza entre la sección 13 de los maestros federalizados y la sección 45 de los maestros estatales.

En mayo 1995 elección de gobernador (Vicente Fox Quesada).

Sólo es hasta 1994 cuando se fusionan la IFyME y la SECyR y el nombramiento del mando único. La primera fase de la integración consistió en el ordenamiento derivado del decreto gubernativo del ejecutivo estatal que indicaba que la IFyME se integrara al SECyR desapareciendo así como organismo descentralizado y transfiriendo todas sus responsabilidades, atribuciones y funciones a la Secretaría de Educación Estatal.

La resolución de esta integración significó una etapa de cierre de todos los procesos de tensiones y conflictos generados desde mayo de 1992. Representa, por una parte, la condición necesaria para la realización de cualquier acción de conducción local de la educación básica en Guanajuato centrada en los actores locales.

Conclusiones

Con la intención de aclarar en qué medida puede atribuirse a la firma del ANMEB —en particular la federalización— la generación de un conjunto de condiciones favorables para la innovación en los sistemas educativos estatales, consideramos que en Guanajuato tal acuerdo constituyó efectivamente una condición favorable en distintos ámbitos, como la organización del sistema educativo, sus estructuras, funciones, normas y proyectos en varios sentidos:

- a) Posibilitó que los actores locales integraran los dos subsistemas educativos existentes con pleno ejercicio de su capacidad, que representó una plataforma básica para construir un proyecto de reforma educativa estatal.
- b) Ofreció la libertad de establecer propuestas propias de carácter administrativo y político cuyo margen de decisión dependieron del factor financiero.
- c) Se contó con condiciones políticas, técnicas y financieras para innovar en distintos planos.
- d) Las nuevas condiciones generadas por el ANMEB posibilitaron que en el estado se presentara una competencia entre los actores locales por la dirección del sistema educativo, en el que se pusieron en juego todos los recursos disponibles. La forma en que se desarrolla esta lucha por el control, que finalmente queda en manos de subsistema estatal, es un dato fundamental para explicar el hecho de que la federalización fuese vista como condición para innovar.

En un contexto de incertidumbre política de competencia por el relevo gubernamental con un horizonte temporal limitado a corto plazo, los actores técnicos decidieron implantar una reforma radical de todos los componentes en todos los ámbitos del sistema educativo, apoyados sólo en sus alianzas académicas externas y en la certidumbre de que el proceso de implantación sería irreversible.

La resistencia de los actores sindicales locales, mostrada a partir de la incompreensión de los “beneficios” reales en lo laboral y en lo educativo fueron desoídas, de tal suerte que sin los consentimientos mínimos necesarios con los actores políticos-sindicales y político-burocráticos y sin la participación de los principales operarios de la reforma, ésta se implantó en un contexto de conflicto y resistencia que terminó por paralizarla al entrar el siguiente gobierno.

REFERENCIAS

- Calvo Pontón, Beatriz, “Descentralización educativa y alternancia política en Chihuahua”, en *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1999.
- Cueva Luna, Teresa Elizabeth, “La modernización educativa en Tamaulipas” en *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1999.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “La descentralización educativa en Baja California” en *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1999.

- Fierro Evans, María Cecilia, “Descentralización educativa e innovación, una mirada desde Guanajuato” en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (coord.), El Colegio de México, México, D.F., 1999.
- Gómez, David, *Educación en el federalismo: la política de descentralización educativa en México*, México, ITESO/UdeG /Universidad de Colima / Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, México, 2000, 191 pp.
- Loera Varela, Armando, “La innovación educativa en el proceso de descentralización en el estado de Chihuahua” en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (coord.), El Colegio de México, México, D.F., 1999.
- López Hernández, Max Arturo, *La experiencia de la descentralización educativa en el gobierno subnacional del estado de Guerrero, México 1995-2005*, Grupo Editorial Lama, 2007.
- Martínez Morales, Gerardo y Jacobo Ramos de Hoyos, “Reflexiones en torno al federalismo educativo en Coahuila” en *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1999.
- Mejía Ayala, José Antonio, “Federalismo e innovación educativa en México. El caso de Nuevo León” en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (coord.), El Colegio de México, México, D.F., 1999.
- Moctezuma Barragán, Esteban, *La educación pública frente a las nuevas realidades. Una visión de la modernización de México*, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Moreno Barrera, Francisco Javier, “Política y educación. El Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa en Sonora” en *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1999.
- Ruiz Cervantes, Francisco, “El proceso de federalización educativa en Oaxaca” en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (coord.), El Colegio de México, México, D.F., 1999.
- Sandoval Flores, Etelvina, “Maestras y modernización educativa” en *El Cotidiano* 53, marzo-abril, 1993, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp.78-82.
- Veloz Ávila, Norma, “El SNTE y la descentralización de la educación en Tlaxcala” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, mayo-agosto, año/vol.8, número 018, Consejo Mexicano de la Investigación Educativa, México, D.F. pp. 339-378.
- Zorrilla Fierro, Margarita María, “Descentralización e innovación educativa en Aguascalientes, 1982-1998. De modelo armado a un modelo para armar”, en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (coord.), El Colegio de México, México, D.F., 1999.

La administración de los servicios educativos y el entorno político en el Distrito Federal después de la federalización de 1992

*Alberto Arnaut**

Hasta 1992, uno de los rasgos que más llamaban la atención de la estructura de la SEP eran las pocas transformaciones que había experimentado la administración de sus servicios de educación básica y normal en el D.F., a pesar de las múltiples reformas que había experimentado el resto de la estructura de la administración educativa federal e incluso la mayoría de las administraciones educativas de los estados desde la década de los setenta. La última reforma importante a la administración federal de la educación básica en la capital de la república había ocurrido en 1960, cuando la Dirección General de Educación Primaria del Distrito Federal se dividió en cuatro direcciones generales del mismo rango; fue una medida consensuada entre la SEP y el SNTE para resolver, más que un problema administrativo, el conflicto interno que entonces estaba viviendo la sección IX, que agrupa a los maestros de preescolar y primaria. Años después, en 1978, otra reforma reunió esas cuatro direcciones en una sola.

El relativo inmovilismo de la administración educativa federal en el D.F. obedeció, en parte, a que el gobierno federal no ha querido realizar ninguna reforma que pudiera desestabilizar las tres secciones más numerosas del SNTE, las cuales agrupan al personal docente y no docente de la SEP en el Distrito Federal.¹ Quizá el gobierno federal prefirió realizar y consolidar los cambios que afectaban a la administración educativa federal en los estados (desconcentración de 1978 y federalización de 1992), sin correr el riesgo de una reacción político-sindical adversa en la capital de la república. Por otra parte, ese interés del gobierno federal ha coincidido con el de los grupos dominantes de la dirección nacional del SNTE por conservar el equilibrio sindical en las secciones del D.F. y, de ser posible, conservar en ellas el control, una base de apoyo o, al menos, alguna posibilidad de influir en su vida interna. Además, en la víspera de la federalización educativa de 1992 el gobierno de la capital de la república comenzó a vivir una serie de transformaciones de su régimen constitucional, político y administrativo que han significado una transformación del Gobierno del Distrito Federal, desde su antigua condición de una dependencia del Ejecutivo Federal

* Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

¹ A diferencia de las secciones federales, únicas y estatales del SNTE que agrupan al personal docente y no docente de los distintos niveles educativos en cada uno de los estados de la república, en el Distrito Federal se conservó una organización, en cierto grado, por rama profesional, en tres secciones: la sección IX comprende al personal docente y directivo de educación preescolar y primaria; la sección X, al personal docente de posprimaria, desde secundaria hasta educación superior que dependen directamente de la SEP y la sección XI, a todo el personal técnico, administrativo y manual adscrito a las oficinas centrales de la SEP y a todas las instituciones escolares y de cultura de esa Secretaría en el Distrito Federal.

hacia lo que debería ser un estado, con el mismo estatus constitucional y político que el resto de los estados de la república. Sin embargo, hasta hoy el Gobierno del Distrito Federal conserva un estatuto constitucional híbrido, entre lo que sería un estado, con plenos derechos, y los rasgos de la antigua dependencia del Ejecutivo Federal, que fue durante más de un siglo. Esta situación impone al Gobierno del Distrito Federal una serie de severas limitaciones en diversos campos: en materia presupuestal, en las atribuciones de la Asamblea Legislativa, en los gobiernos locales y en la designación de algunas de las autoridades.

Todos esos factores que mantuvieron en el inmovilismo la administración educativa federal de la educación básica y normal en la capital de la República, también contribuyeron a que el Gobierno del Distrito Federal no participara en la firma del ANMEB que en 1992 transfirió de la SEP a los estados la educación básica y normal. De esa manera, la administración educativa federal en el Distrito Federal permaneció rezagada con respecto a una serie de transformaciones que vivió la estructura central de la SEP y las que implicó la creación de sus delegaciones en 1978 en cada uno de los estados de la república y que crearon las condiciones políticas, administrativas y técnicas que hicieron factible la federalización de 1992. Aún ahora está rezagada con respecto a las transformaciones vividas por la gestión del sistema educativo federalizado en los estados en los últimos quince años.

La Ley General de Educación (1993) equiparó a la capital de la República con los estados en lo que se refiere a la facultad exclusiva de prestar la educación básica en su territorio;² sin embargo, uno de los artículos transitorios de esa Ley dispuso que la educación básica sería transferida al Gobierno de la ciudad de México en los términos y el momento que así lo acordasen la SEP, el Gobierno del D.F. y la representación sindical. Por supuesto, ha sido muy difícil llegar a ese acuerdo y hasta ahora, quince años después, la educación federal básica y normal del Distrito Federal permanece bajo la dependencia del Gobierno Federal, a través de la SEP.

Otros factores de orden político han complicado aún más la posibilidad de llegar a un acuerdo para la transferencia de esos servicios educativos, entre los que están los siguientes: i) en el Distrito Federal la representación sindical con la cual se tendría que acordar la transferencia incluye, además de la dirección nacional, a las tres secciones sindicales del D.F. (y dos de ellas agrupan también a un segmento importante de personal que no será transferido al gobierno capitalino); ii) en estas tres secciones existe una representación mucho más plural que en la mayoría de las secciones del resto del país y, además, desde 1989 una de esas secciones (la IX, que agrupa a los maestros de preescolar y primaria) está bajo la dirección de un conglomerado de grupos de izquierda contrario al grupo dominante en la dirección nacional del sindicato y iii) desde 1997 el Distrito Federal tiene un gobierno con una filiación partidista (PRD) distinta a la del gobierno nacional (primero del PRI y ahora del PAN).

No obstante, la federalización de 1992 hizo posible que, casi de inmediato, se pusiera fin al inmovilismo de la administración educativa federal en el Distrito Federal y, años después, también se puso fin al inmovilismo de la administración educativa de esta entidad federativa estimulado adicionalmente por el cambio en el estatuto jurídico y la alternancia política en el gobierno del D.F. De tal manera que, aunque los servicios de educación básica y normal permanecen bajo la dependencia del Gobierno Federal, ahora existen mejores condiciones institucionales para con-

² La LGE no reservó como facultad exclusiva del Gobierno del Distrito Federal la prestación de los servicios de formación de maestros, como sí lo hizo en lo que respecta a los estados de la República.

sumar la federalización en el D.F. Aunque, por otra parte, persiste —y en algunos aspectos se ha acentuado— la complejidad política y administrativa de la federalización educativa en la capital de la república.

LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA FEDERAL EN EL D.F. COMIENZA A TRANSFORMARSE

En lo que respecta a la administración federal, el cambio más significativo fue, primero, la creación en 1993 de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal (SSEDF), a la cual se le encomendó la responsabilidad de administrar los servicios de educación básica y normal que permanecieron bajo la dependencia del gobierno federal en la capital de la República. La creación de esta Subsecretaría es equiparable a la fundación de las delegaciones generales de la SEP en 1978, las cuales asumieron el papel de máximos representantes del titular de la SEP y la responsabilidad de administrar los servicios federales de educación básica en cada uno de los estados de la República. De esa manera, los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y normal, que hasta entonces habían dependido de distintas direcciones y, a veces de distintas subsecretarías, pasaron a depender de una misma subsecretaría y los tres niveles de la educación básica de una misma dirección general. La SSEDF se integró con seis direcciones generales: Planeación, Operación, Administración, Educación Normal, Extensión Educativa y Servicios Educativos de Iztapalapa.³ Después, en 1999 se crea una nueva Dirección General de Educación Física. De esa manera, la administración educativa federal comenzó a operar en el D.F. en 1993 con una estructura similar a la de las delegaciones establecidas en los estados en 1978; además, dio un paso adicional, la desconcentración regional encarnada en la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa.⁴

La segunda transformación en la administración educativa federal en el D.F. ocurrió a principios de 2005, cuando la SSEDF fue reemplazada por un organismo público desconcentrado, la Administración Federal de Servicios Educativos en el D.F. (AFSEDF), en la cual se conservaron las seis direcciones generales preexistentes ajustando la de Extensión Educativa que se transformó en la de Innovación y Fortalecimiento Académico, y agregaron una Coordinación de Asuntos Jurídicos y un Órgano Interno de Control. Además, recientemente se sumó la Dirección General de Escuelas Secundarias Técnicas. La creación de la AFSEDF es un paso adicional, al menos su carácter de órgano desconcentrado la coloca delante de las delegaciones de 1978, pues ya salió de la estructura centralizada aunque permanece sectorizada en la administración educativa federal.

Aunque la administración de las escuelas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) quedó a cargo de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos, debajo de ésta permanece la antigua estructura administrativa de cada nivel educativo (educación preescolar, primaria y secundaria) y dentro de cada uno de estos ciclos educativos subsiste la persistente jerarquía

³ La Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa merece un análisis más amplio.

⁴ Además, la creación de la SSEDF permitió la consolidación de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN) como instancia de carácter normativo para todo el país, al absorber a la mayor parte del personal de las antiguas direcciones generales por cada nivel educativo y al liberar a la SEByN de la responsabilidad de administrar directamente los servicios escolares de esos niveles que permanecen dentro del ámbito federal en el D.F.

de directores-jefes de sector-supervisores-directores de escuela-maestros.⁵ Esta antigua jerarquía también prevaleció dentro de la estructura de las delegaciones Generales de la SEP y los organismos que les sucedieron, de 1978 a 1992, y persiste hasta nuestros días en la estructura de las nuevas administraciones educativas de los estados después de la federalización de 1992. Sin embargo, la permanencia de esas jerarquías tradicionales es aún más fuerte en el Distrito Federal que en los estados por dos principales razones: se mantienen dentro de la estructura central de la SEP y no han vivido las diversas experiencias de rezonificación y regionalización por las cuales han pasado sus equivalentes en los estados desde hace más de veinte años, primero dentro de la estructura desconcentrada de la SEP y ahora dentro de las nuevas administraciones educativas de los estados.⁶

Por otra parte, de la Dirección General de Educación Normal de la AFSEDF dependen las más antiguas instituciones federales de formación inicial y permanente de maestros, entre las que sobresalen la Escuela Nacional de Maestros, Escuela Normal Superior, Escuela Normal de Especialidades, Escuela Superior de Educación Física y Centros de Actualización del Magisterio.⁷ La Dirección General de Educación Física tiene bajo su dependencia a los supervisores y profesores de educación física que prestan sus servicios en las escuelas oficiales del conjunto de la educación básica en el Distrito Federal, con excepción de Iztapalapa.

En sus rasgos esenciales, la estructura de la AFSEDF es análoga a la que tuvieron las delegaciones generales de la SEP en los estados de 1978 a 1992, y análoga a la que tendieron a adoptar las nuevas administraciones educativas de los estados, aunque con algunas diferencias notables. Por ejemplo, a diferencia de las delegaciones de la SEP, en el D.F. no han sido creadas oficinas de carácter regional (supra o intra municipal, en el D.F. serían intra o supra delegacional) que permitan coordinar en cada región la administración operativa del sistema o, al menos, que permitan ofrecer diversos servicios a la comunidad y los estudiantes, y servicios de apoyo administrativo y técnico-pedagógico al magisterio;⁸ además, en el D.F. tampoco existen órganos colegiados —equivalentes a los que fueron creados durante los años de las delegaciones de la SEP— en los cuales

⁵ Esta jerarquía se refiere sólo a la educación primaria. Habría que aclarar que el resto de los ciclos y modalidades de la educación básica (inicial, preescolar, secundaria general, secundaria técnica y telesecundaria) tienen una organización distinta de la administración operativa.

⁶ Con la excepción de la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa, la cual tiene el rango de Dirección General y de la cual depende la administración operativa de los servicios de educación básica ubicados en la demarcación territorial de la Delegación Política Iztapalapa (una de las 16 delegaciones políticas en que está dividida la administración del Distrito Federal y que configuran una estructura parecida a la de los municipios de los estados de la república, aunque sin la autonomía, la estructura y muchas de las atribuciones que tienen los municipios dentro del sistema constitucional mexicano). Sobre su creación y desarrollo se pueden consultar dos excelentes estudios, uno de Olga Maya, “La Unidad de Servicios de Iztapalapa”, Tesis de maestría de la Universidad Pedagógica Nacional, 1997, y otro de Alejandro Carmona, “Hacia una nueva organización de los servicios educativos en el Distrito Federal: el experimento de Iztapalapa” en Aurora Loyo (Coord.), Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994). México. UNAM-Plaza y Valdés. 1997. pp. 235-258.

⁷ En la capital de la República está también otra institución federal formadora de maestros, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), con el carácter de órgano público desconcentrado de la SEP. Sin embargo, la UPN no depende de la AFSEDF, sino que se relaciona con la SEP a través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIIC). La UPN, además de realizar las funciones de docencia, investigación y extensión, que le encomendó el decreto que la creó, se desempeña como el órgano responsable de dictar las normas que regulan el desarrollo académico de alrededor de ochenta unidades en el país y que, con la federalización de 1992, pasaron a la dependencia de los gobiernos de los estados. Desde 2005 la SESIC también tiene bajo su responsabilidad la normatividad de las instituciones formadoras de maestros de educación básica de todo el país.

⁸ Con la notable excepción de la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, en la cual se estableció una especie de mini-subsecretaría de servicios educativos en esa delegación.

participen conjuntamente las autoridades educativas federales con las instancias de gobierno de la capital de la república. La AFSEDF también se distingue de las nuevas secretarías de educación (o equivalentes) de los estados en otro aspecto fundamental: atiende exclusivamente a la administración operativa de la educación básica y normal federal, y a la autorización y supervisión de las instituciones privadas de esos niveles educativos; en cambio, las secretarías de educación de los estados tienden a convertirse en órganos que administran el conjunto de los sistemas educativos estatales, desde preescolar a educación superior.

A diferencia de la intensa y variada comunicación que existe entre la SEP y las administraciones educativas de los estados (desde finales de la década de los setenta y que se intensificó después de la federalización de 1992 y, sobre todo, a partir del 2000), la relación entre la SEP y el Gobierno del Distrito Federal es muy débil, pues se limita a buscar la cooperación del gobierno local para la construcción y conservación de las escuelas, para la distribución de algunos materiales educativos, libros de texto y para garantizar la seguridad pública en el entorno de las escuelas federales de educación básica y normal. Entre la SEP y el Gobierno del D.F. incluso ha habido algunos conflictos en torno a las atribuciones de la SEP y las del gobierno y la Asamblea Legislativa del D.F., que tuvieron que ser dirimidos mediante una controversia constitucional en torno a una Ley de Educación del D.F. promulgada por la Asamblea Legislativa. La débil comunicación entre la SEP y el gobierno del D.F. se debe, en parte, a la falta de claridad en cuanto a las atribuciones educativas que competen a cada uno de los dos órdenes de gobierno y al hecho de que, hasta hace unos cuantos años, el gobierno local no contaba con ninguna institución educativa propia. En los últimos años ha empezado a crear sus propias instituciones educativas pero no en la educación básica y normal, sino en la educación media y superior.

La creación de la SSEDF en 1992 fue una transformación significativa de un segmento de la administración educativa federal que había permanecido prácticamente intocado durante las tres décadas precedentes. A lo largo de más de diez años esta nueva estructura administrativa ha promovido una mayor unidad y dinamismo a los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal. Además, ha contribuido a crear las condiciones institucionales para que, ahora, sea más factible la federalización educativa también en la capital de la República.

NACE Y SE DESARROLLA LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA EN EL GOBIERNO DEL D.F.

A diferencia de los estados, hasta hace una década el Gobierno del Distrito Federal prácticamente no tuvo bajo su dependencia la prestación de servicios educativos, pues históricamente los servicios de educación media y superior dependieron generalmente de instituciones públicas del ámbito federal y los servicios de educación básica han dependido de los ayuntamientos o del Gobierno federal. Por eso, también a diferencia del resto de los estados, hasta hace unos cuantos años, el Gobierno del Distrito Federal no contó con una administración propia de servicios educativos. Esto no deja de ser paradójico, pues no contaba con un sistema y una administración educativas propios, a pesar de que se trata de la entidad federativa que cuenta con la más extensa, diversa y rica infraestructura educativa, cultural y científica del país.

Las cosas comenzaron a cambiar a finales de la década de los noventa, cuando a iniciativa del Gobierno del D.F. se fundó la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y, después, las escuelas preparatorias. Otro paso fue la promulgación de la Ley de Educación del D.F. en 2000,

y, finalmente, la creación de la Secretaría de Educación del D.F. (SEDF) en 2007, que asumió la responsabilidad de la gestión del sistema educativo de la capital de la República, que hasta entonces estuvo parcialmente bajo la responsabilidad de la Dirección de Asuntos Educativos, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social.

En esta nueva etapa de reactivación de la acción educativa del Gobierno del D.F. se orientó, inicialmente, mucho más hacia la educación media superior y superior. Sin embargo, a partir del 2000 intensificó y puso en marcha una serie de programas orientados a mejorar la calidad y la equidad de la educación básica y aún a prestar directamente los servicios de educación básica en la capital de la República. De tal manera que, aún sin haberse consumado la descentralización de la educación básica, el Gobierno del D.F. ya cuenta con un sistema educativo, una Ley de Educación y una administración educativa propios; además, con una política de educación básica.

La SEDF cuenta con una estructura estratégica: además del cargo de Secretario de Educación, cuenta con tres direcciones (Administración, Educación Básica y Planeación) y una Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior, así como una Dirección General de Atención Integral al Estudiante que depende directamente del Secretario. La SEDF tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- I. Planear, organizar, desarrollar, administrar, supervisar y evaluar los servicios del Sistema Educativo del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia;
- II. Ejercer las facultades que en materia educativa establecen para el Distrito Federal las leyes y demás disposiciones jurídicas federales y locales;
- III. Impulsar y fortalecer la educación pública;
- IV. Vigilar que la educación que impartan los particulares en planteles incorporados al sistema educativo del Distrito Federal se sujete a las normas establecidas;
- V. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo del Distrito Federal, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística, en concurrencia con la Federación.
- VI. Instrumentar la coordinación y distribución educativa entre la Federación y el Distrito Federal conforme a las aportaciones económicas correspondientes que fijen las Leyes Federales;
- VII. Formular, fomentar y ejecutar políticas y programas que contribuyan a elevar los niveles y la calidad de la educación en el Distrito Federal;
- VIII. Fomentar la participación de las comunidades educativas, de las instituciones académicas y de investigación y de la sociedad en general, en las actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública. Asimismo, podrán opinar en asuntos pedagógicos.⁹

Además, recientemente, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. con el fin de otorgar a la SEDF la atribución de “Desarrollar y ejecutar todo tipo de programas de apoyo social que incidan en el proceso educativo en el Distrito”. Esto significa que, en adelante la SEDF se hará cargo también de la gestión de los programas sociales en materia educativa, como lo venía

⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

haciendo la Secretaría de Desarrollo Social del D.F. De esa manera, se dio un paso adicional hacia la unificación de la gestión del sistema educativo del D.F.

Entre las acciones impulsadas por la nueva administración educativa del D.F. en la educación básica ha intensificado los siguientes programas:

- Programa Integral de Mantenimiento escolar
- Distribución de útiles escolares
- Distribución de uniformes escolares
- Becas

Además, la SEDF ha puesto en marcha nuevos programas orientados a mejorar la calidad y la equidad en la educación básica:

- Fundación de Centros de Transformación Educativa, destinados a ofrecer educación básica a indígenas, niños y jóvenes con discapacidad, adolescentes con hijos, y jóvenes y adultos anal-fabetas y sin educación básica concluida.

Finalmente, la SEDF ha promovido las siguientes iniciativas:

- La firma de un Acuerdo Social para la Transformación y la Calidad de la Educación, por parte de todos los actores sociales involucrados e interesados en la educación (padres de familia, docentes, estudiantes, asociaciones y organizaciones no gubernamentales y por supuesto instituciones educativas).

En fin, ahora se puede afirmar que, como nunca en su historia, el Gobierno del D.F. cuenta con un sistema educativo que atiende desde educación inicial hasta educación superior y, además, con una auténtica Secretaría de Educación y con un proyecto educativo con rasgos propios.

A pesar del desarrollo alcanzado por la administración educativa federal en el D.F., existen algunas diferencias notables con respecto a las transformaciones vividas por la administración educativa (federal y estatal) en los estados en los últimos treinta años:

- En el D.F. no se vivió ninguna experiencia previa de co-administración entre el gobierno federal (SEP) y el Gobierno del D.F., como la que se dio en los estados desde la desconcentración de 1978, cuando se crearon diversos órganos colegiados para la gestión de los servicios educativos federales con la participación de los gobiernos de los estados. Tampoco cuenta con la experiencia de co-administración que significaron los Servicios Coordinados de Educación Pública, cuyos titulares fueron designados de común acuerdo entre la SEP federal y los gobernadores de los estados.
- La administración educativa del Gobierno del D.F., ni siquiera después de la creación de la SEDF, ha tenido participación como interlocutor de la administración educativa federal, como la que han tenido las administraciones educativas de los estados después de la federalización, a través de espacios como el del Consejo Nacional de Autoridades Educativas.

COMPLEJIDAD Y FACTIBILIDAD DE LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL D.F.

La federalización de la educación básica en el Distrito Federal encierra una mayor complejidad que la que existió en el resto de las entidades federativas por diversas razones, entre las que sobresalen las siguientes:

- Después del Estado de México, es el subsistema de educación básica más extenso del país y, por lo tanto, cuenta con la matrícula y el personal (docente, directivo, supervisor y administrativo) más extensos.
- Tiene la mejor y más extensa infraestructura escolar.
- A diferencia de los estados, en el D.F. el SNTE cuenta con una estructura de representación sindical diferenciada entre el personal docente de preescolar y primaria, y el personal docente de posprimaria, además diferenciada entre el personal docente y el personal no docente. En otras palabras, la sección IX dejará de tener una relación laboral directa con la SEP federal y pasará a una relación laboral y representación directa y exclusiva con el Gobierno del Distrito Federal. En cambio, con la descentralización educativa, las secciones X y XI pasarían a tener una doble relación laboral y representación sindical: de un lado, pasarían a tener una nueva relación laboral con el Gobierno del D.F., en lo que respecta al personal docente y no docente de educación básica que sería descentralizado, y por el otro, conservarían la relación laboral y la representación sindical del personal docente y no docente que permanecería bajo la administración directa del Gobierno Federal.

A pesar de la complejidad y de las limitaciones apuntadas en su desarrollo institucional (sobre todo, en lo que respecta a la comunicación entre la administración educativa federal y la del Gobierno del D.F.), las condiciones para consumir la federalización de la educación básica en el D.F. son ahora mucho más favorables que en 1992, gracias a la creación y consolidación de la SEDF y a las transformaciones vividas por la administración educativa federal en el D.F.

Análisis económico de la descentralización educativa en México. La situación del Distrito Federal

*David Márquez Ayala*¹*

PRESENTACIÓN

La educación universal y de alta calidad es, como casi todos los derechos en México, una asignatura pendiente de la Constitución de 1917.

Sobre la educación, el artículo 3º constitucional establece:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria... (ésta) conforman la educación básica obligatoria.

No obstante tal mandato, a 90 años de distancia de la promulgación de la Carta Magna hoy México sigue mostrando graves deficiencias e insuficiencias en todos los niveles de la educación, incluyendo la básica, donde 2.2 millones de infantes de tres a cinco años (el 33%) no asisten a preescolar, 6.0% de los estudiantes no concluyen la primaria, y sólo 72 % asisten a la secundaria.

En la era del conocimiento, estudios comparativos internacionales dan cuenta del bajo aprovechamiento promedio de los estudiantes mexicanos en materias que van desde la comprensión de la lectura hasta matemáticas y ciencias.

En este marco, el trasfondo principal de este trabajo es cómo potenciar las capacidades y recursos en un esfuerzo federalizado por abatir en definitiva ese déficit injustificable respecto al mandato constitucional, y por alcanzar metas cada vez más altas en la calidad técnica y humanista de la educación. Su objetivo central es diagnosticar sobre la asignación de los recursos públicos federales a las entidades en lo general, para la educación en particular y para la educación básica específicamente, decantando en este proceso la situación del Distrito Federal.

A casi dos décadas de iniciada la descentralización educativa —de la que el Distrito Federal ha estado excluido— hoy estamos, de nueva cuenta, ante un proceso inacabado que, lejos de sus objetivos de mejoría académica y administrativa, aflora crecientes conflictos cualitativos y cuantitativos, de dualidad, burocratismo, y sindicales-laborales; también de asignación asimétrica y muchas veces discrecional de recursos federales a las entidades, así como de la subsistencia de desgastantes negociaciones presupuestales anuales entre las entidades, la federación y el Congreso.

En este lapso además —y esta es una de las conclusiones principales de este trabajo— el Distrito Federal ha sido objeto de una discriminación financiera-presupuestal de grandes proporciones

* Director de la Unidad Técnica de Economía (UNITE).

¹ Colaboración: Víctor M. Castillo Martínez.

tanto en materia de Participaciones como de Aportaciones federales; a esta disminución, real y relativa, de recursos federales se debe agregar el hecho de que, al lograr su autonomía administrativa, al D.F. se le traspasaron diversos organismos y/o empresas paraestatales, especialmente en el ramo del transporte, pero no se le transfirieron los recursos que la federación asignaba al subsidio de estos servicios ni los fondos o reservas correspondientes a los pasivos contraídos en sus contratos laborales y otras obligaciones.

La suma de estos elementos (disminución de Participaciones, negativa de ciertas Aportaciones y traspaso de obligaciones sin recursos de respaldo) explica el fuerte desequilibrio financiero que registró el D.F. así como su necesidad de recurrir al endeudamiento durante varios años para no afectar el funcionamiento de la ciudad.

En relación a la educación, hoy parece apropiado el tiempo para cerrar la etapa de la descentralización inconclusa y para avanzar hacia una fase superior de *Federalización Educativa*.

ECONOMÍA Y GASTO PÚBLICO

Un punto de referencia obligado en análisis financieros como el que nos ocupa es el PIB, esto es, con el tamaño de la economía del país. El Producto Interno Bruto —agregado que mide el valor total de la producción de bienes y servicios en una economía— muestra en el caso de México un pobre y errático comportamiento en los últimos cuatro sexenios: en el periodo de Miguel de la Madrid (1983-88) la tasa de crecimiento medio anual (TCMA) fue de 0.30% al año, en el de Carlos Salinas (1989-94) fue de 3.90%, en el de Ernesto Zedillo (1995-2000) fue de 3.41%, y en el de Vicente Fox (2001-06) de 2.28%. En total, en los 24 años anteriores (1983-2006) la TCMA fue de 2.47% al año (Anexo Cuadro I).

Si a esta tasa le restamos la del crecimiento demográfico ($\pm 1.7\%$ anual en el periodo 1984-2004 según el Banco Mundial) tenemos que el PIB per cápita apenas aumentó un 0.8% anual en el último cuarto de siglo. Esto sin contar que el ingreso derivado para la población tiene una de las estructuras de distribución más inequitativas del mundo.

Con este marco de bajo crecimiento del PIB como referencia, el gasto público total ejercido por el gobierno federal entre 1980 y 2006 ha tenido dos máximos: en 1982 llegó a representar el 42.2% del PIB y en 1987 el 41.8%, ambos coincidentes con años de crisis y disminución del PIB y por lo tanto no representativos; sin embargo, se puede decir que en los ochenta (1981-88) el gasto público rondaba el 39% del PIB.

A partir de 1987, no obstante, el gasto público federal registró un quinquenio de pronunciada disminución, del 41.8% del PIB mencionado bajó al 23% en 1992, año a partir del cual y hasta 2006 dicho gasto se ha mantenido relativamente estable promediando un 23.2% del PIB (Gráfico 1 y Anexo Cuadro II).

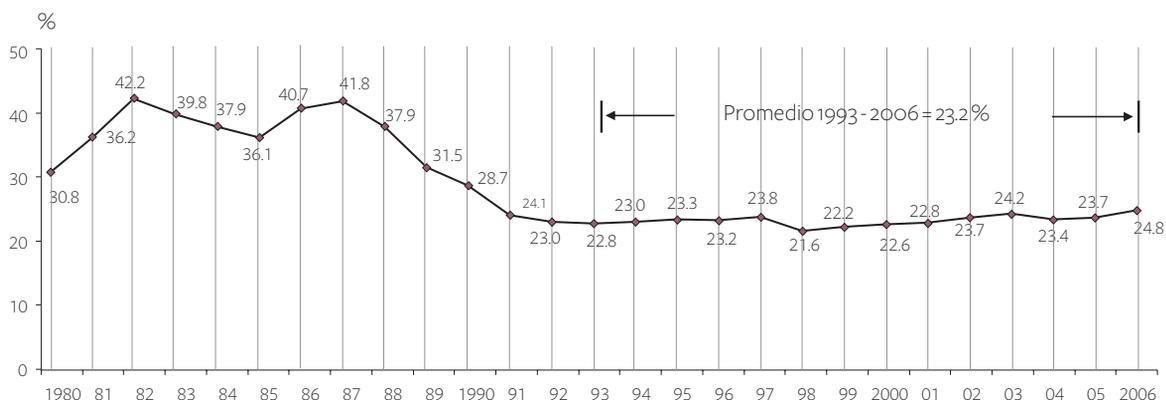
Toda esta etapa de disminución del gasto público en relación al tamaño de la economía (PIB) corresponde a la fase más álgida de “adelgazamiento” del Estado, manifiesta en el desmantelamiento y privatización de gran parte del aparato productivo estatal en la administración salinista.

Esta violenta disminución de los activos públicos lógicamente redujo tanto los ingresos como la capacidad de gasto del gobierno federal y sembró la semilla —junto a otros elementos como la excesiva deuda pública, la no conformación de reservas para pensiones en IMSS e ISSSTE, o la disminución de impuestos a empresas y a personas físicas de altos ingresos— de lo que en años posteriores se ha convertido en una baja recaudación y una crisis fiscal crónica.

Gráfico 1

Gasto federal total ejercido como porcentaje del PIB

(1980-2006)



Fuente: Anexo Cuadro II (b/a)

BASE LEGAL DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Sobre la educación, el artículo 3º constitucional establece:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria... (ésta) conforman la educación básica obligatoria.

Y define:

...

III. Para dar pleno cumplimiento... el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación,...

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

...

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcio-

narios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Sobre el Congreso, el Artículo 73 precisa como una de sus facultades:

Establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como 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. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

La impartición de la educación básica y su financiamiento público no es pues una gracia del Estado, es una obligación aún incumplida cabalmente. A 90 años de la promulgación del texto constitucional México continúa mostrando severas insuficiencias y deficiencias en todos los niveles de la educación, incluyendo la básica, donde 2.2 millones de infantes de tres a cinco años (el 33%) no asisten a preescolar, 6.0% de los estudiantes no concluyen la primaria y sólo 72% asisten a la secundaria.²

En la era del conocimiento, estudios comparativos internacionales³ dan cuenta del bajo aprovechamiento promedio de los estudiantes mexicanos en materias que van desde la comprensión de la lectura hasta matemáticas y ciencias.

Es claro que el esquema educativo del país, fuertemente orientado al enciclopedismo y la memorización debe evolucionar hacia un modelo formativo integral, el desarrollo de capacidades analíticas, de pensamiento y comprensión, de creatividad e inventiva, todo ello en un entorno de integridad individual, ética, convivencia social y universalidad.

Ley General de Educación

En vigor desde el 13 de julio de 1993, esta Ley sustituyó a la previa Ley Federal de Educación y tiene como antecedente inmediato la firma un año antes (el 18 de mayo de 1992), del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), suscrito por el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación con la finalidad de:

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Estudio Económico para América Latina y el Caribe 2007 e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

³ Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), noviembre 2007.

(...) corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución General de la República y por la Ley Federal de Educación, el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas de la República celebran en esta misma fecha convenios para concretar responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y de educación normal. De conformidad con dichos convenios y a partir de ahora, corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

En el texto del Acuerdo se enfatizaba el carácter nacional de la educación básica y normal, preservando una normatividad homogénea y la directriz del gobierno federal:

(...) el Ejecutivo Federal promoverá y programará la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formulará para toda la República los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, autorizará el uso de material educativo para los niveles de educación citados, mantendrá actualizados y elaborará los libros de texto gratuitos para la educación primaria (...)

Además, se incluyó un matiz compensatorio en el Acuerdo, cuando se estableció que:

La autoridad educativa nacional se fortalecerá ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones que nuestros ordenamientos y tradiciones asignan al Gobierno Federal. Así, dicha autoridad velará por que se destinen recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas. De igual modo, la autoridad nacional seguirá diseñando y ejecutando programas especiales que permitan elevar los niveles educativos en las zonas desfavorecidas o en aquéllas cuya situación educativa es crítica.

Una vez firmado el Acuerdo, su contenido sirvió de base para la redacción de la nueva Ley General de Educación, instrumento jurídico que rige al sector desde 1993. Esta LGE está integrada por ocho capítulos:

- I) Disposiciones Generales,
- II) Del Federalismo Educativo (secciones: 1, De la distribución de la función social educativa; 2, De los servicios educativos; 3, Del financiamiento a la educación y 4, De la evaluación del sistema educativo nacional),
- III) De la Equidad en la Educación,
- IV) Del Proceso Educativo (secciones: 1, De los tipos y modalidades de educación; 2, De los planes y programas de estudio y 3, Del calendario escolar),
- V) De la Educación que Impartan los Particulares,
- VI) De la Validez Oficial de Estudios y de la Certificación de Conocimientos,
- VII) De la Participación Social en Educación (secciones: 1, De los padres de familia; 2, De los consejos de participación social y 3, De los medios de comunicación) y

VIII) De las Infracciones, las Sanciones y el Recurso Administrativo (secciones: 1, De las infracciones y las sanciones y 2, Del recurso administrativo), además de los artículos Transitorios.

Para este estudio interesa en particular el Capítulo II, Del Federalismo Educativo, secciones: 1, De la distribución de la función social educativa y 3, Del financiamiento a la educación.

Sección 1. De la distribución de la función social educativa

En esta sección, la LGE establece las atribuciones exclusivas para la autoridad educativa federal, las autoridades educativas locales, así como las concurrentes, esto es, las que corresponden tanto a la autoridad federal como a la local. También se determina la promoción y prestación de servicios por parte de los ayuntamientos municipales sin perjuicio de la concurrencia antes mencionada.

Entre las atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal más importantes están:

1. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación básica, normal y demás para la formación de maestros.
2. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación básica.
3. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos.
4. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.
5. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial.
6. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias.
7. Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional.
8. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluarlo y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar.
9. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Entre las atribuciones exclusivas de las autoridades educativas locales están:

1. Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.
2. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación básica, normal y demás para la formación de maestros.
3. Ajustar el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación básica, normal y demás para la formación de maestros.
4. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine.
5. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida.

6. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación básica, normal y demás para la formación de maestros.
7. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Entre las atribuciones concurrentes están:

1. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos anteriormente.
2. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos anteriormente.
3. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados anteriormente.
4. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de educación básica, normal y demás para la formación de maestros que impartan los particulares.
5. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados anteriormente.
6. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a 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 en todas sus manifestaciones.
10. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.
11. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquéllas que sean de carácter exclusivo.

Sección 3. Del financiamiento a la educación

En esta sección destaca por su interés para este trabajo el:

Artículo 25. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado—Federación, entidades federativas y municipios—destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinando de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible (Párrafo reformado, Diario Oficial de la Federación DOF, 04-enero-2005).

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad. El gobierno de cada entidad federativa publicará en su respectivo diario oficial, los recursos que la Federación le transfiera para tal efecto,

en forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar. (Párrafo reformado, DOF, 22-junio-2006).

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

Nota: Como curiosidad vale la pena mencionar que este artículo se adicionó por decreto publicado en el DOF el 30 de diciembre de 2002 con un párrafo en los siguientes términos: Para dar cabal cumplimiento a esta disposición, los presupuestos del Estado, contemplarán un incremento gradual anual, a fin de alcanzar en el año 2006, recursos equivalentes al 8% del Producto Interno Bruto que mandata la presente reforma.

Respecto al Distrito Federal y en estrecha relación con el Artículo 25 antes mencionado, la Ley General de Educación especifica:

Artículo 16. Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca...

Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en el Distrito Federal, por la SEP.

El gobierno del Distrito Federal concurrirá al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito, en términos de los artículos 25 y 27.

El faltante Artículo 27 dice a la letra:

En el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional.

En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.

Cabe destacar que en relación al Distrito Federal (única entidad no descentralizada) la propia Ley General de Educación estableció en su Artículo 4º Transitorio:

El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica—incluyendo la indígena—y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica—incluyendo la Indígena—y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal,

a la Secretaría de Educación Pública. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley.

Así, desde 1993 el Ejecutivo y el Legislativo “anclaron” la descentralización educativa hacia el Distrito Federal a que ésta se acordara con la organización sindical en sus términos y fecha de transferencia.

Hoy, a casi 15 años de distancia, el Gobierno del D.F. tiene la intención de dar cumplimiento a la Ley y culminar el proceso de descentralización educativa haciéndose cargo de la educación básica.

Para ello parece pertinente convocar formalmente a la Secretaría de Educación Pública (SEP) a finiquitar el proceso descentralizador y, a partir de su respuesta, abrir el diálogo con la organización sindical para afinar lo que a ella concierne.

Queda por supuesto la opción de que ante la imposibilidad de alcanzar acuerdos satisfactorios para el traspaso de la educación básica al D.F., éste inicie—cuidando la disponibilidad de recursos—la construcción de un sistema paralelo de escuelas “modelo” para los tres niveles de educación básica que sienta las bases para el traspaso educativo que tarde o temprano habrá de darse. Si este fuera el caso, el efecto contraste con las escuelas de la SEP no sería desestimable, ni tampoco el aprendizaje que de ello se obtendría.

LA FEDERALIZACIÓN DE LOS RECURSOS FISCALES

Dada la concentración histórica de los ingresos fiscales en el gobierno federal, éste siempre ha reintegrado una parte de esos recursos a las entidades federativas.

En el proceso de consolidación de la República, desde la segunda mitad del siglo XIX y gran parte del XX paulatinamente el gobierno central fue aplicando normas fiscales para controlar y ordenar la multiplicidad de gravámenes que existían en los tres niveles de gobierno y en todos los estados. El establecimiento de impuestos federales uniformes en sustitución de los equivalentes locales conllevó, como compensación obligada, al establecimiento de acuerdos de participación sobre una parte de esos ingresos federales a los gobiernos locales. Esta lógica económica reforzó por supuesto el poder central, aunque ordenó el sistema fiscal.

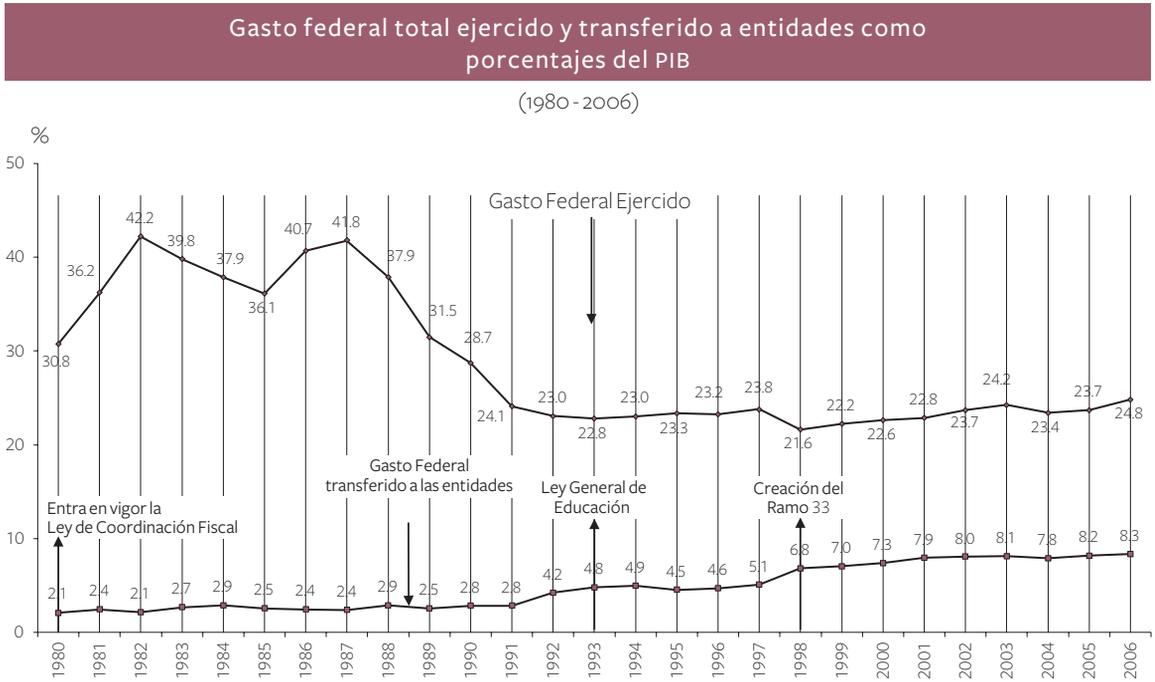
Todavía hasta los años setenta del siglo pasado el esquema fiscal y las transferencias a las entidades se basaban en un Sistema de Participaciones Específicas y en acuerdos relativos a obras, programas e inversiones que el gobierno federal realizaría en las distintas entidades.

Este Sistema de Participaciones fue sustituido a fines de los setenta por un renovado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, basado en convenios de adhesión que los estados firmaron con el gobierno federal, y que se concretó jurídicamente en la Ley de Coordinación Fiscal, puesta en vigor a partir del 1º de enero de 1980.

A partir de ahí —y a pesar de la caída ya mencionada del gasto público global— el gasto transferido a las entidades se mantuvo estable en torno al 2.8% del PIB entre 1980 y 1991, año este último a partir del cual inició una trayectoria de ascenso leve pero consistente hasta representar en 2006 el 8.3% del PIB (Gráfico 2 y Anexo Cuadro II).

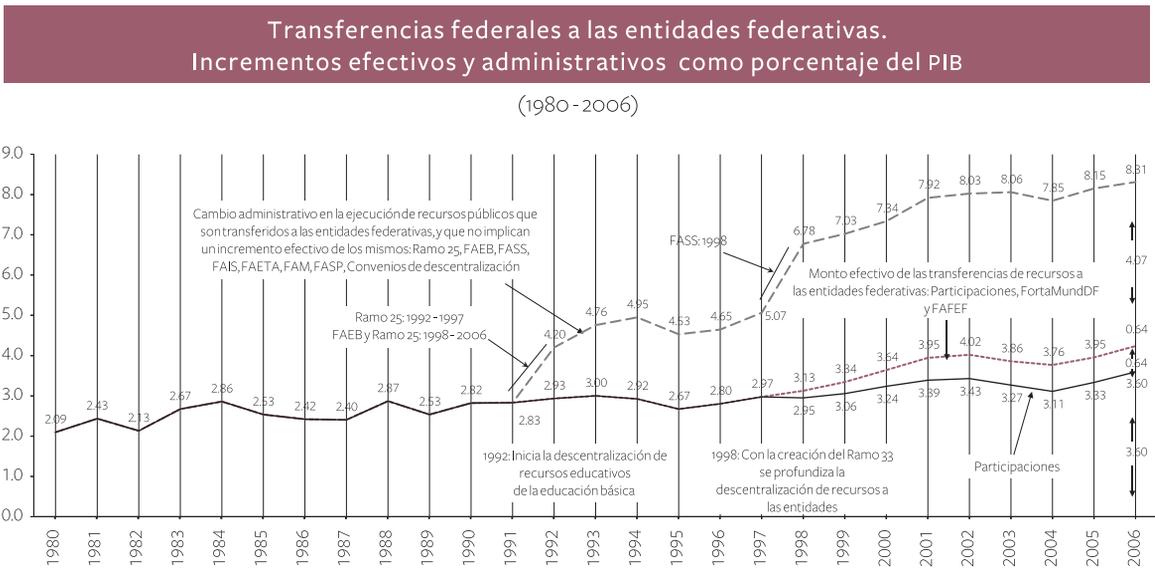
Es importante destacar, sin embargo, que este incremento del gasto transferido a las entidades (del 2.8% del PIB en 1991 al 8.3% en 2006) no significa en su mayor parte nuevos recursos sino simplemente el traspaso administrativo a las entidades de recursos que el gobierno federal ya ejercía en dichas entidades aunque con una administración centralizada (Gráfico 3).

Gráfico 2



Fuente: Porcentajes calculados a partir de las cifras del Anexo Cuadro II (b/a) y (c/a).

Gráfico 3



Fuente: Porcentajes calculados a partir de las cifras del Anexo Cuadro III - a columnas (a), (b) y (c).

Como se puede observar, al segmentar las Participaciones por un lado y las Aportaciones por otro, vemos que las primeras (las Participaciones) eran las únicas transferencias a las entidades hasta 1991 (representando el 2.83% del PIB), año a partir del cual se incrementan levemente hasta representar el 3.6% del PIB en 2006.

Así, el fuerte crecimiento de las transferencias totales a las entidades se da a través de los fondos de las Aportaciones que sustentaron la descentralización administrativa de sectores como la educación básica, servicios de salud, seguridad pública o desarrollo social, siendo estos recursos y actividades ya existentes pero operados en las diversas entidades por las dependencias federales. Para observar cuantitativamente y por separado los impactos de las etapas de descentralización correspondientes a educación, servicios de salud y seguridad pública, favor de ver en el Anexo estadístico los cuadros IV-a, IV-b y IV-c, respectivamente.

De hecho, se puede decir que los únicos fondos para nuevas actividades creados de 1991 para acá son el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FortaMunDF) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

En síntesis, del total de transferencias de recursos a las entidades (8.31% del PIB en 2006), 3.60% de dicho PIB corresponde a las tradicionales Participaciones; 4.07% son recursos que ya ejercía el gobierno federal en las entidades pero fueron traspasados administrativamente a éstas con la descentralización; y sólo 0.64% del PIB serían nuevos recursos transferidos para actividades no existentes con anterioridad (FortaMunDF y FAFEF).

Las cifras de este traspaso meramente administrativo de fondos, así como del incremento efectivo de recursos del gobierno federal a las entidades se presenta en el Anexo Cuadro III-a en pesos corrientes y en el Cuadro III-b en millones de pesos constantes de 2006.

Por otra parte, como porcentaje del gasto público total, el gasto global transferido a las entidades fluctuó entre el 6 y el 8% hasta 1988, iniciando a partir de 1989 una tendencia creciente que elevó dicha participación del 8.5% en ese año al 34.7% en 2001, estabilizándose en torno a 33.5% (una tercera parte del gasto federal total) de 2002 a 2006 (Anexo Cuadro II).

Esta fase ascendente de transferencia de recursos federales a las entidades fue marcada en su inicio por la modificación en 1990 a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el establecimiento de nuevos términos de distribución de recursos entre las entidades y el gobierno federal.

De hecho, entre 1980 y 1990 mientras el PIB aumentaba a una tasa de crecimiento medio anual (TCMA) de 1.87% y el gasto federal sólo lo hacía a 1.17%, la parte de este gasto transferido a las entidades crecía 4.09% cada año.

Con las modificaciones de 1990 a la Ley de Coordinación Fiscal, entre 1991 y 2006 mientras el PIB creció a una tasa media de 2.94% anual y el gasto federal a 3.14%, la porción transferida a las entidades creció mucho más aceleradamente a una tasa media de 10.8% anual (Gráfico 4).

Ley de Coordinación Fiscal (LCF)

Promulgada el 27 de diciembre de 1978, esta Ley entró en vigor el 1º de enero de 1980 con el objeto de normar las relaciones fiscales entre la federación, las entidades federativas y los municipios; modificada posteriormente en diversas ocasiones, en la actualidad esta LCF está integrada por cinco capítulos:

1. De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales
2. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Gráfico 4

PIB, GASTO FEDERAL Y GASTO TRANSFERIDO A LAS ENTIDADES			
Millones de pesos constantes de 2006			
Años	PIB Total (a precios de mercado)	Gasto Federal Deven-gado (GFD) ¹	Gasto Federal deven-gado transferido a las entidades (GFTE)
1980	4,727,127.10	1,453,745.40	107,703.40
1981	5,130,139.10	1,856,829.50	141,283.10
1982	5,103,445.50	2,155,240.10	123,027.70
1983	4,925,492.00	1,959,775.80	153,846.90
1984	5,093,500.20	1,929,194.60	152,018.70
1985	5,204,930.60	1,879,688.60	141,923.40
1986	5,044,666.50	2,052,731.60	127,456.20
1987	5,131,559.70	2,144,505.60	131,574.40
1988	5,197,412.00	1,967,996.90	151,864.20
1989	5,410,791.90	1,702,140.00	144,488.90
1990	5,690,842.30	1,632,876.60	160,761.30
TCMA: 1980-90 ²	1.87	1.17	4.09
1991	5,930,697.30	1,428,929.60	163,433.50
1992	6,140,709.90	1,414,152.60	257,934.80
1993	6,259,910.50	1,426,624.80	297,874.90
1994	6,538,993.40	1,505,260.50	323,522.50
1995	6,132,399.50	1,431,862.30	277,731.30
1996	6,447,594.40	1,497,072.60	299,527.30
1997	6,884,454.30	1,636,735.80	348,785.20
1998	7,222,241.80	1,558,637.50	489,455.90
1999	7,501,977.70	1,667,536.10	527,177.90
2000	7,997,257.10	1,808,308.70	586,902.80
2001	7,984,702.60	1,823,401.60	632,690.50
2002	8,050,710.90	1,906,560.30	646,324.40
2003 P	8,159,518.50	1,977,112.10	657,864.00
2004	8,500,381.50	1,986,424.60	667,060.90
2005	8,738,562.20	2,067,923.80	712,376.00
2006	9,155,490.30	2,270,558.70	761,089.00
TCMA: 1991-06	2.94	3.14	10.8
TCMA: 1980-06	2.58	1.73	7.81

(1) Gasto Devengado = Ejercido + comprometido (2) TCMA = Tasa de Crecimiento Medio Anual

3. De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación
4. De los Organismos en Materia de Coordinación
5. De los Fondos de Aportaciones Federales

En el Capítulo Primero de la LCF se especifica la integración y los criterios de distribución de las dos formas principales de traspaso de fondos: las Participaciones (uso libre) y las Aportaciones (uso predeterminado).

A) Las Participaciones Federales

Estas Participaciones son recursos que se transfieren a las entidades para que éstas los destinen a los fines que cada ejecutivo y legislativo locales determinen. Los montos y las reglas de transferencia de estas Participaciones se definen en el:

Artículo 2. El Fondo General de Participaciones (FGP) se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) que obtenga la Federación en un ejercicio. Esta RFP es la que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

La Ley aclara que en la Recaudación Federal Participable no se incluirán:

1. Los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones;
2. Los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo;
3. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa;
4. Los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos;
5. La parte de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) en que participen las entidades en los términos del artículo 3º-A;
6. La parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3º-B, ni
7. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Los siguientes son los criterios de distribución del Fondo General de Participaciones:

1. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes⁴ que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.
2. El 45.17%, en los términos del artículo 3º de esta Ley, el cual establece para la repartición de recursos, la siguiente fórmula:

⁴ El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.

$$CP_t^i = \frac{B^i}{TB}$$

Donde:

CP_t^i = Coeficiente de participación de la entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo

TB = Suma de B^i

i = cada entidad federativa

$$B^i = \frac{(CP_{t-1}^i)(IA_{t-1}^i)}{IA_{t-2}^i}$$

CP_{t-1}^i = Coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IA_{t-1}^i = Impuestos asignables de la entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IA_{t-2}^i = Impuestos asignables de la entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

Los impuestos asignables a que se refieren las fórmulas son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, Especial sobre Producción y Servicios (EPS) y Sobre Automóviles Nuevos (SAN).

Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), participarán de la recaudación que se obtenga del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (EPS), por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

- a) El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.
- b) El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7º de esta Ley.

Finalmente, el Artículo 3-B, contiene otras disposiciones en cuanto a las participaciones de los municipios de los estados y del Distrito Federal.

3. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad; éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones a y b de este artículo en el ejercicio de que se trate.

En el Artículo 2, Fracción III, segundo párrafo, en adelante, se establecen una serie de recursos adicionales al Fondo General de Participaciones.

En el Artículo 4 se establece la creación de una Reserva de Contingencia, con un monto de 0.25% de la RFP, y los criterios de distribución (90% distribuido mensualmente y 10%, al final del ejercicio fiscal).

Del Artículo 5 al 9, se delimitan una serie de preceptos en torno a la distribución de las Participaciones Federales, destacando la estipulación (Artículo 6) de que (...) Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del penúltimo y último párrafos del artículo 2º de esta Ley.

El Artículo 9 especifica el único caso en que las Participaciones pueden ser retenidas:

Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

A fin de ejemplificar la distribución de las Participaciones por entidades federativas, su monto para 2005 (año del Censo poblacional) se anexa en pesos corrientes en el Anexo Cuadro V-a, y su estructura porcentual en el Cuadro V-b.

En dichos cuadros se observa que el Distrito Federal recibió en ese año el 12.51% de tales Participaciones, esto es, un porcentaje cerca de 10 puntos inferior al que recibía en la década de los ochentas, como se verá en detalle en el apartado V de este estudio.

B) Las Aportaciones Federales

Por otra parte, el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal versa sobre los criterios de distribución de las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, las cuales son transferencias “etiquetadas”, es decir, son recursos para ser utilizados en actividades y con fines claramente definidos; es por ello que estas Aportaciones se asignan a través de fondos específicos creados en 1998.

A la fecha, los ocho fondos existentes son:

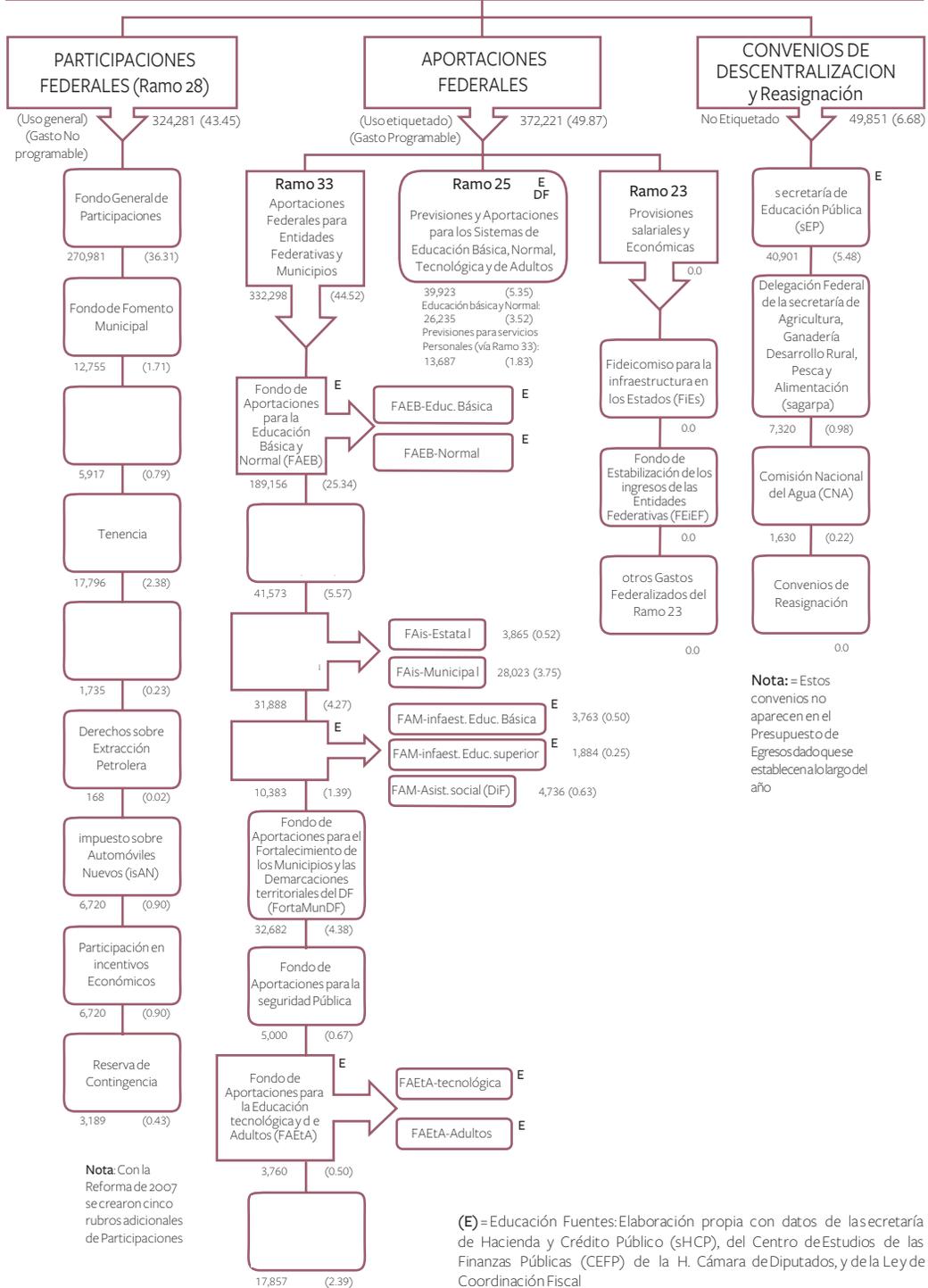
- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FortaMunDF)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

Una explicación sintética de cada uno de estos fondos, así como sus fórmulas y criterios de repartición se presentan en el Anexo Fondos de Aportaciones Federales.

Para fines de operación presupuestal estos fondos específicos se han venido integrando en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, con una cronología que se esquematiza en el Anexo Cuadro VI.

Gráfico 5

Estructura del gasto federalizado (2007)
 (Participaciones, Aportaciones y Convenios)
 \$ 746,352 millones (100%)



En la Ley de Coordinación Fiscal, todos los fondos tienen claramente establecidos sus objetivos, es decir, se especifica en qué serán erogados. También se menciona la fórmula de distribución de los recursos y la fiscalización periódica a que estarán ajustados entidades federativas y municipios, en la ejecución de estos fondos.

El monto y la composición de las Aportaciones federales realizadas en el año 2005 por entidades se pueden ver en el Anexo Cuadro VII-a, y su estructura porcentual en el Cuadro VII-b.

El conjunto del gasto federal descentralizado 2002-2008 desglosado por Participaciones, Aportaciones y Convenios se presenta en valor monetario en el Anexo Cuadro VIII-a, y en porcentajes en el Cuadro VIII-b.

Un esquema sobre la actual estructura del gasto federalizado (2007), incluyendo las Participaciones, las Aportaciones y los Convenios de Descentralización se presenta en el gráfico 5.

EL GASTO EDUCATIVO FEDERAL

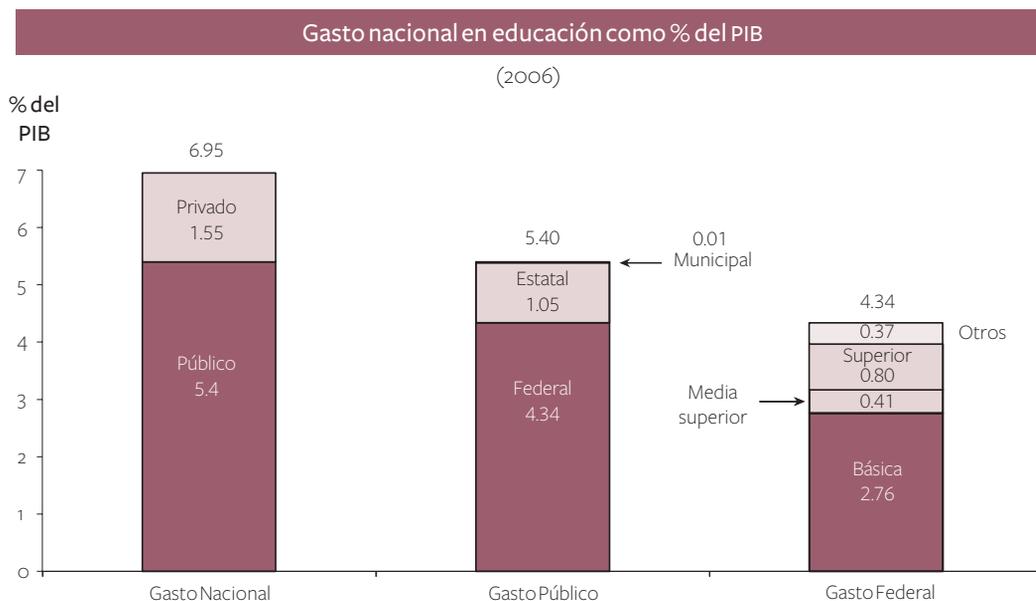
El Gasto Nacional Total en Educación ascendió en 2006 a 636 mil millones de pesos, cifra equivalente al 6.95% del PIB; de esta cifra, el gasto público fue de 495 mil millones (5.40% del PIB) y el gasto privado de 141 mil millones (el 1.55% del PIB) (Gráfico 6 y Anexo Cuadro IX).

El gasto público (5.40% del PIB) se divide a su vez en: gasto federal (4.34%), de entidades (1.05), y de municipios (0.01%), muy por abajo de lo que establece la Ley.

Del gasto federal (4.34% del PIB) se destina a la educación básica 2.76%, a la educación media superior 0.41, a la educación superior 0.80 y a otros tipos de educación 0.37% del PIB.

El gasto federal en educación básica ascendió en 2006 a 253 mil 240 millones de pesos y representó dicho 2.76% del PIB, el 11.15% del gasto federal total, el 33.27% del gasto federal transferido a las entidades, y el 63.68% del gasto federal en educación (Anexo Cuadro X).

Gráfico 6



Fuente: Anexo Cuadro IX.

Ante la evidente insuficiencia de recursos públicos asignados a la educación y el incumplimiento de la Ley General de Educación que ordena canalizar a educación pública el 8.0% del PIB, es necesario replantearnos lo que podría ser un nuevo Acuerdo Federal para la Educación, a través del cual las entidades y la federación pacten nuevos niveles de aportaciones, una distribución equitativa y nuevas normas operativas, a fin de abatir en definitiva el rezago educativo, lograr una cobertura cercana a 100% en todo el nivel básico, impulsar fuertemente el nivel medio superior tanto para la continuación de estudios como para la educación profesional media, así como ampliar el acceso a la educación superior. Todo ello en un marco de igualdad social, máximas facilidades a quien quiera estudiar y, desde luego, una calidad educativa en ascenso (programas, maestros, instalaciones y equipamiento).

Indicadores por Entidades Federativas

El gasto federal en educación básica por alumno presenta actualmente grandes diferencias entre las diversas entidades. En 2005 (últimas cifras censales) dicho gasto fue en promedio de 8,767 pesos por alumno en todo el país, pero varias entidades recibieron más de ese promedio como Baja California Sur (15,922 pesos), Campeche (15,038), Colima (14,084), el Distrito Federal (13,530) o Nayarit (12,842), y otras menos como el Estado de México (5,467), Guanajuato (6,385) o Puebla (6,341). Se asume que muchas de esas diferencias obedecen a la magnitud del gasto que varias entidades realizan con fondos propios, pero éste gasto debería ser en todo caso adicional y no sustitutivo del federal (Anexo Cuadros XI-a y XI-b).

El gasto federal en educación básica por docente promedió 205,394 pesos en 2005. Por entidades tiene, así mismo, diferencias muy similares. En el extremo alto, Baja California Sur recibió 357,477 pesos por maestro, Campeche 339,156 y el Distrito Federal 302,137; en el extremo bajo, el Estado de México recibió 143,076, Guanajuato 158,760 y Jalisco 167,512 (Anexo Cuadros XII-a y XII-b).

El número de alumnos por docente en la educación básica pública fue en 2005 de 23.43 alumnos en promedio nacional. Los estados con más alumnos por maestro fueron: Aguascalientes 25.13, Estado de México 26.17, Puebla 27.38, Morelos 28.63 y Querétaro 28.70; los de menos alumnos fueron Nayarit 18.66, Colima 19.76, Durango 19.87 y Guerrero 20.51. En el Distrito Federal la relación fue de 22.33 alumnos por docente (Anexo Cuadro XIII).

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y AFECTACIONES AL DISTRITO FEDERAL

El gasto federal transferido al Distrito Federal ascendió en 2006 a 75 mil 353 millones de pesos, cifra equivalente al 9.9% del gasto federal total transferido a las entidades. Este último porcentaje era de 10.79% en 1998, descendió a 9.92% en el 2000 y llegó a 9.22%, su punto más bajo, en 2004 (Gráficos 7-a y 7-b).

Disminuciones reales y relativas de las Participaciones Federales al D.F.

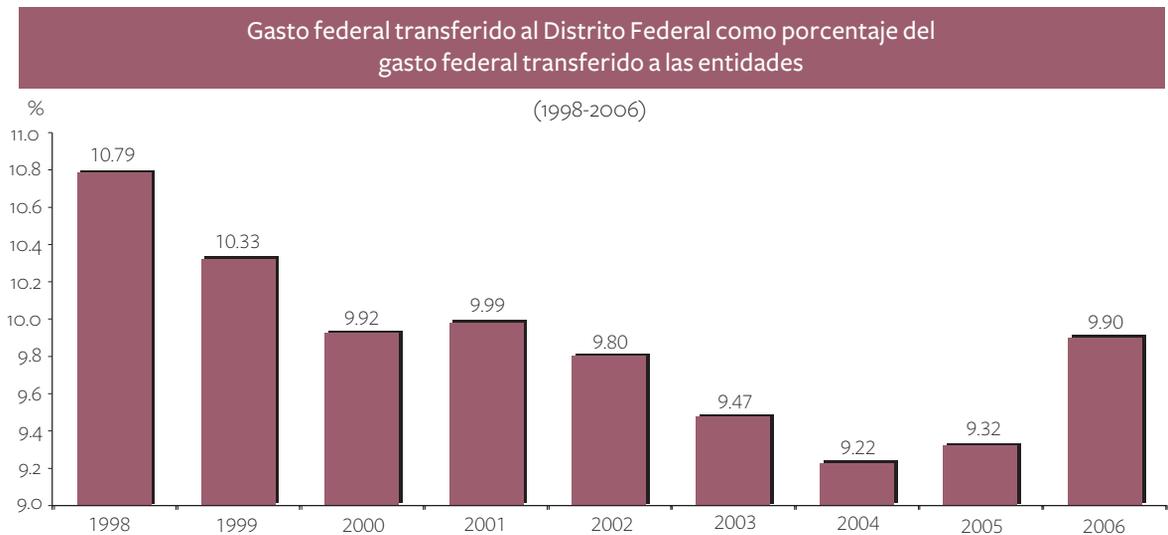
De estas transferencias totales, las Participaciones Federales al Distrito Federal han sido objeto— como ya se mencionó—de severas reducciones: de representar en 1990 el 20.91% de las Participaciones totales, bajaron al 12.51% en 2005 y el 13.42% en 2006 (Gráfico 8).

Gráfico 7-a

El gasto federal transferido al Distrito Federal									
Cifras en millones de pesos corrientes									
Años	PIB Nacional (a precios básicos) ¹	Gasto Federal Devengado ²	Gasto Federal transferido a las entidades ³	PIB del Distrito Federal (a precios básicos)	PIB del D.F. como % del PIB nacional (a precios básicos)	Gasto Federal transferido al D.F. ³	Gasto Federal transferido al D.F. como % del:		
							Gasto Federal Devengado	Gasto Federal transferido a las entidades	PIB del Distrito Federal
	(a)	(b)	(c)	(d)	(d/a)	(e)	(e/b)	(e/c)	(e/d)
1998	3,519,650.3	830,486.9	260,796.2	786,584.5	22.35	28,133.4	3.39	10.79	3.58
1999	4,212,506.4	1,022,594.3	323,284.8	943,877.1	22.41	33,380.6	3.26	10.33	3.54
2000	4,989,544.8	1,243,126.6	403,467.9	1,121,855.8	22.48	40,030.3	3.22	9.92	3.57
2001	5,271,741.7	1,327,188.1	460,512.5	1,176,371.8	22.31	45,993.4	3.47	9.99	3.91
2002	5,738,983.0	1,484,256.1	503,163.2	1,331,089.4	23.19	49,303.1	3.32	9.80	3.70
2003	6,248,911.3	1,670,796.3	555,940.5	1,419,881.8	22.72	52,667.0	3.15	9.47	3.71
2004	6,968,759.0	1,802,610.2	605,334.2	1,520,677.1	21.82	55,816.1	3.10	9.22	3.67
2005	7,496,787.5	1,979,808.0	682,021.1	1,637,004.2 ⁴	21.84	63,594.5	3.21	9.32	3.88
2006	8,217,754.2	2,270,558.7	761,089.0	1,794,435.0 ⁴	21.84	75,353.1 ²	3.32	9.90	4.20

(1) Es la producción bruta valuada a precios básicos, es decir, la que se registra antes de sumar los impuestos a los productos menos los subsidios; la cifra del PIB nacional obtenida como suma de el PIB por entidades difiere ligeramente de la cifra del PIB nacional a precios básicos del Gráfico 1 (Fuente INEGI) (2) Ejercicio más comprometido (3) Las cifras son tomadas del Informe Presidencial de 2007, que indica que las cifras incluyen Aportaciones ISSSTE/FOVISSTE y se refieren a los recursos del Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, Ramo 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y Convenios de Descentralización. Para 2007, el Ramo 39 desaparece y se incorporan al Ramo 33 como Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (4) Para 2005 y 2006, el PIB por entidad es estimado con base en la estructura porcentual del año 2004 (último año que INEGI ofrece por entidad federativa), respecto a la cifra total del PIB nominal a precios básicos.

Gráfico 7-b



Fuente: Gráfica 7-a (e/c).

Gráfico 8

El Distrito Federal y las participaciones federales en el marco de la Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1990 (1990-2006)							
MILLONES DE PESOS CORRIENTES				MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2006			
	Total de Participaciones	Participaciones al D.F.	Participaciones del D.F. como % del total	Total de Participaciones	Tasa de crecimiento anual %	Participaciones al D.F.	Tasa de crecimiento anual %
1990	20,717.4	4,332.8	20.91	160,450.7	—	33,556.4	—
1991	26,740.7	5,512.1	20.61	167,787.4	4.57	34,586.3	3.07
1992	32,972.4	6,713.4	20.36	180,147.1	7.37	36,679.2	6.05
1993	37,691.5	7,462.0	19.80	187,825.3	4.26	37,184.8	1.38
1994	41,607.8	6,532.3	15.70	191,147.9	1.77	30,009.7	-19.30
1995	49,158.9	7,586.1	15.43	163,799.7	-14.31	25,277.2	-15.77
1996	70,900.6	10,223.7	14.42	180,693.6	10.31	26,055.6	3.08
1997	94,528.5	14,349.3	15.18	204,703.5	13.29	31,073.7	19.26
1998	113,578.2	15,697.3	13.82	213,160.8	4.13	29,460.3	-5.19
1999	140,670.9	19,250.2	13.68	229,390.9	7.61	31,391.1	6.55
2000	178,136.2	23,233.8	13.04	259,125.0	12.96	33,796.9	7.66
2001	196,931.2	25,697.6	13.05	270,560.5	4.41	35,305.5	4.46
2002	214,909.8	27,917.2	12.99	276,056.5	2.03	35,860.3	1.57
2003	225,227.8	27,353.2	12.14	266,520.0	-3.45	32,368.0	-9.74
2004	239,890.2	29,232.2	12.19	264,352.1	-0.81	32,213.0	-0.48
2005	278,892.4	34,899.3	12.51	291,305.1	10.20	36,452.6	13.16
2006	329,337.3	44,207.1	13.42	329,337.3	13.06	44,207.1	21.27

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como puede observarse además, entre 1990 y 2006 el monto total de Participaciones federales a las entidades decreció en términos reales en tres años (1995, 2003 y 2004), mientras que las Participaciones al D.F. decrecieron en cinco ocasiones (1994, 1995, 1998, 2003 y 2004).

Cuantificación de las afectaciones financieras al Distrito Federal

Las modificaciones realizadas en 1990 a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) introdujeron el factor poblacional como uno de los principales elementos para calcular la distribución de las Participaciones entre las diversas entidades de la República (Gráfico 9).

Este cambio afectó sustancialmente al Distrito Federal dado que su crecimiento demográfico es sumamente bajo, cercano a 0.1% anual, y benefició a las entidades con altas tasas de crecimiento en su población. Con ello el coeficiente de Participaciones del D.F. inició una trayectoria descendente: desde el 22.16% del total de las Participaciones que en promedio recibía en la década de los ochenta, a partir de 1990 bajó hasta el 15.43% en 1995 y el 12.6% estimado en la actualidad (promedio del periodo 2003-2006) (Anexo Cuadro XIV).

Para tener una idea de lo que esto significa en términos de recursos, podemos decir que en este año 2008 el valor presupuestado total de las Participaciones es de 400 mil 161 millones de pesos (Anexo Cuadro XIV), y que, por consecuencia, los 9.5 puntos porcentuales perdidos de 1990 para acá significan que tan sólo en este año el Distrito Federal deja de recibir unos 37 mil 320 millones de pesos.

Gráfico 9

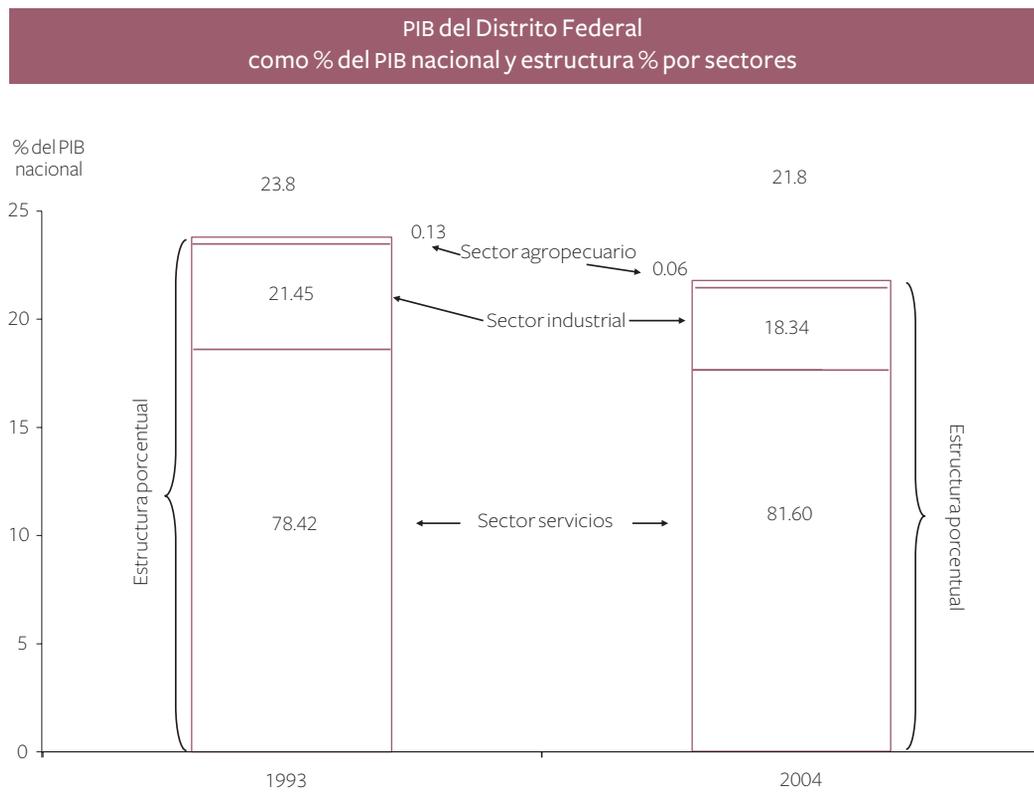
Ley de Coordinación Fiscal. Cronología de sus reformas sustantivas



Si se suman las pérdidas estimadas de Participaciones al Distrito Federal de 1990 a 2008, la cifra total sería de 263 mil 662 millones de pesos corrientes, y de 346 mil 880 millones de pesos a precios constantes de 2006 (Anexo Cuadro XIV).

Si bien se ha argumentado que la fórmula utilizada en los ochenta para calcular la asignación de Participaciones en función básicamente de la recaudación fiscal de cada entidad sobrefavorecía al Distrito Federal, dada la concentración de corporativos que consolidan aquí sus cifras de ventas, ingresos e impuestos (en 2006 se recaudó en el D.F. el 50.8% de los impuestos federales), también es necesario tener en cuenta que la Capital de la República es la entidad con mayor producción de bienes y, sobre todo, de servicios en el país; su PIB en 2004 (último año disponible) representó el 21.8% del PIB nacional (Gráfico 10 y Anexo Cuadro XV) y esto no se le reconoce en términos resarcitorios.

Gráfico 10



Nota: La estructura porcentual no incluye el ajuste de los servicios bancarios imputados que en 1993 representó -6.02% del PIB del D.F. y en 2004 el -3.38%.
Fuente: Anexo Cuadro XV columna (c) de 1993 y 2004.

El Distrito Federal es además, por su origen y características, una ciudad con enormes costos de funcionamiento, por ejemplo:

- Su alta densidad demográfica (unas 24 mil 300 personas por km²) implica costos muy elevados para su movilidad, tanto en transporte público (donde la construcción del Metro es, dado el

subsuelo, muy cara en comparación a otras ciudades) como en vialidades cada vez más complejas para el excesivo transporte privado que circula en la ciudad. También, por supuesto, para su habitación, lugares de empleo y servicios.

- La expansión desbordada de una zona conurbada con aproximadamente 10.5 millones de habitantes en la actualidad (contra 8.8 millones en el Distrito Federal), carente en gran medida de infraestructura, servicios y sobre todo fuentes de empleo, hace que millones de personas de esa zona conurbada (unos cuatro millones según estimaciones) graviten cotidianamente en torno al Distrito Federal para su empleo, ocupación informal, escuelas, hospitales, trámites y otros asuntos, con los inherentes requerimientos de transporte público, vialidades y otros servicios.
- La ciudad de México está ubicada en un altiplano, donde la escasez de agua representa altos costos de atracción, extracción y expulsión. Su sobrebombeo del subsuelo es causa de hundimientos y éstos de rupturas, deterioro de las redes hidráulicas y otras obras de infraestructura.
- Ser sede de los Poderes de la Unión, así como de un número en aumento de corporativos nacionales y filiales transnacionales implica además un alto costo en materia de obras, servicios, instalaciones y seguridad que ninguna otra entidad comparte.
- Ser adicionalmente sede y resguardo de zonas enteras de enorme valor histórico, edificios, museos, y obras arqueológicas y artísticas que son patrimonio de todos los mexicanos (y algunas hasta Patrimonio Cultural de la Humanidad por designación de la UNESCO), son elementos que no se pueden desconocer cuando de asignación suficiente de recursos federales se trata.

Otra afectación menor en las Participaciones al D.F. se dio por el hecho de que con la fórmula establecida en 1990, el 45.17% de los ingresos federales que el gobierno transfiere a las entidades se calcula en función de su número de habitantes, basándose en los datos estimados que obtiene el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) a través de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), misma que erró a la baja en su cálculo de población para el D.F. en 2003, 2004 y 2005, estableciendo para este último año, por ejemplo, un coeficiente poblacional de 8.15% cuando debía ser de 8.44% (corregido con el Censo de Población de 2005), y mermando con ello los recursos recibidos en unos 350 millones de pesos anuales.

Algo similar ocurrirá, según la Secretaría de Finanzas del D.F., con las nuevas fórmulas de distribución del Fondo General de Participaciones, cuyo costo de oportunidad (lo que recibirá el D.F. con las fórmulas anteriores vs. las nuevas) será negativo pues su coeficiente de participación se reducirá paulatinamente aún más en los años subsecuentes del 12.41% en 2007 al 10.99% en 2012, con “pérdidas” que aumentan desde —898 millones en 2008 hasta— 4 mil 678 millones en 2012, promediando —2 mil 600 millones de pesos anuales en el próximo quinquenio.

Lo que es un hecho es que directa o indirectamente la descentralización educativa ha sido financiada a costa del Distrito Federal. Entre 1992 y 2006 los incrementos anuales de los recursos federales transferidos a los estados para educación básica (FAEB) y para la educación tecnológica y de adultos (FAETA) sumaron a precios corrientes 183 mil 768 millones de pesos, mientras que al D.F. en dicho lapso se le disminuyeron las Participaciones por un monto estimado de 196 mil 430 millones. Consecuentemente, las afectaciones presupuestales al D.F. por la vía de las Participaciones financiaron sobradamente (106.9%) el aumento de recursos a la educación descentralizada y este financiamiento es creciente (Gráfico 11).

Gráfico 11

Financiamiento de la descentralización de la educación básica, tecnológica y de adultos mediante la disminución de participaciones al Distrito Federal								
Millones de pesos corrientes								
	Ramo 25 ¹	Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB)	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) ²	Total de recursos federales a la educación básica, tecnológica y de adultos	Incrementos anuales de (d)	Estimación de las pérdidas anuales de Participaciones del D.F. ³	Porcentaje del incremento anual de recursos al FAEB y al FAETA financiado mediante la reducción de Participaciones al D.F.	Porcentaje de los recursos federales para educación básica, tec y de adultos (d) financiado mediante la reducción de Participaciones al D.F.
	(a)	(b)	(c)	(d = a + b + c)	(e)	(f)	(g = f/e)	(h = f/d)
1992	15,381.4	-	-	15,381.4	-	593.5	-	3.9
1993	23,269.6	-	-	23,269.6	7,888.2	890.6	11.3	3.8
1994	28,976.1	-	-	28,976.1	5,706.5	2,688.2	47.1	9.3
1995	34,236.3	-	-	34,236.3	5,260.2	3,307.8	62.9	9.7
1996	46,687.9	-	-	46,687.9	12,451.6	5,488.2	44.1	11.8
1997	66,534.5	-	-	66,534.5	19,846.6	6,598.7	33.2	9.9
1998	-	78,863.8	-	78,863.8	12,329.3	9,472.2	76.8	12.0
1999	-	97,324.9	2,247.1	99,572.0	20,708.2	11,923.2	57.6	12.0
2000	-	115,263.6	2,047.6	117,311.2	17,739.2	16,242.1	91.6	13.8
2001	-	130,647.7	2,811.5	133,459.2	16,148.0	17,943.4	111.1	13.4
2002	-	141,175.7	2,946.8	144,122.5	10,663.3	19,707.9	184.8	13.7
2003	-	151,429.0	3,110.7	154,539.7	10,417.2	22,558.5	216.6	14.6
2004	-	162,671.9	3,269.0	165,940.9	11,401.2	23,928.7	209.9	14.4
2005	-	179,883.2	3,529.2	183,412.4	17,471.5	26,904.7	154.0	14.7
2006	-	195,360.6	3,788.8	199,149.4	15,737.0	28,775.8	182.9	14.4
Totales 1993-2006					183,768.0	196,430.0	106.9	

(1) Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos (2) Para 1998, no se tienen los recursos del Conalep; la cifra de 1999, fue obtenida de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año (3) Ver cálculo en Anexo Cuadro XIV.

Pero al Distrito Federal no sólo se le ha afectado en el Fondo General de Participaciones (con mucho el más importante), al cambiar su coeficiente, sino también vía los fondos de Aportaciones:

- Según la Secretaría de Finanzas del D.F., de los cinco fondos de Aportaciones creados en 1998 a través de la Ley de Coordinación Fiscal (y que constituyeron el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos) el Distrito Federal quedó fuera del FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal) en razón a que tales actividades no fueron descentralizadas al D.F., y

también del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). La exclusión del D.F. de este último (FAIS) supuestamente se debe a que “por error” se estableció en la LCF que los recursos de dicho Fondo irían a los estados y municipios (en vez de a las entidades) y el D.F. no es estado. Claro está que error que dura diez años no es error. La pérdida acumulada por tal exclusión en la década (1998-2007) es de 4 mil 534 millones de pesos constantes a precios de 2006 (Gráfico 12).

- De los dos fondos creados al año siguiente, en 1999, el FASP (para Seguridad Pública) y el FAETA (Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos), el D.F. está fuera de este último al no haberse dado la descentralización.

Gráfico 12

Distrito Federal. Afectaciones Presupuestales en los Fondos de Aportaciones Federales (1998-2006)									
	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)							FortadeMunDF ³	
	Millones de pesos corrientes				Millones de pesos constantes de 2006 ²			Recursos no recibidos por el D.F.	
	Recursos del FAIS no recibidos por el D.F. (1.75%) ¹				Recursos del FAIS no recibidos por el D.F. (1.75%) ¹				
	Recursos distribuidos vía FAIS Total	Total FAIS D.F.	FAISE (Estados)	FAISM (Municip)	Total FAIS D.F.	FAISE (Estados)	FAISM (Municip)	Millones de \$ corrientes	Millones de \$ de 2006
1998	10,418.4	182.3	22.1	160.2	342.2	41.5	300.7	–	
1999	13,933.6	243.8	29.6	214.3	397.6	48.2	349.4	1,219.7	1,989.0
2000	15,989.7	279.8	33.9	245.9	407.0	49.3	357.7	1,399.7	2,036.0
2001	19,064.1	333.6	40.4	293.2	458.4	55.6	402.8	–	
2002	21,783.9	381.2	46.2	335.0	489.7	59.3	430.3	–	
2003	22,332.7	390.8	47.4	343.5	462.5	56.1	406.4	–	
2004	23,511.6	411.5	49.9	361.6	453.4	55.0	398.5	–	
2005	26,639.1	466.2	56.5	409.7	486.9	59.0	427.9	–	
2006	28,485.0	498.5	60.4	438.1	498.5	60.4	438.1	–	
Total	182,158.1	3,187.8	386.4	2,801.4	3,996.2	484.3	3,511.8		
2007	31,887.6	558.0	67.6	490.4	537.9	65.2	472.7	–	
Subtotal	214,045.7	3,745.8	454.0	3,291.8	4,534.0	549.5	3,984.5		
2008	38,297.1	670.2	81.2	589.0	621.1	75.3	545.8	–	
Subtotal	252,342.8	4,416.0	535.2	3,880.8	5,155.2	624.8	4,530.4	2,619.4	4,025.0
Total de afectaciones: 9,180.2 (5,155.2 + 4,025.0) millones de pesos constantes de 2006									

(1) Este porcentaje fue calculado por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal con la base en la fórmula del Programa Incentivos Estatales (PIE) de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), misma que se aplica para distribuir los recursos del FAIS (2) Para estimar el deflactor del PIB en los años 2007 y 2008, se utilizó la proyección que el banco de México hace del INPC 2007-IV y 2008-IV, respectivamente (3) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Por modificaciones en la Ley de Coordinación, en 1999 y 2000 al Distrito federal no se le dieron los recursos correspondientes. Las cifras que aparecen para esos dos años son estimaciones propias de lo que habría recibido el D.F. con base en la estructura poblacional del Censo 1995 (4) Cifras aprobadas por la H. Cámara de Diputados para el Presupuesto de Egresos de 2007 y 2008.

- En la Reforma Fiscal 2007 se crea el Fondo de Fiscalización, que fusiona la Coordinación en Derechos y la Reserva de Contingencia, y contará con el 1.25% de la Recaudación Federal Participable. Entre 2001 y 2005 el Distrito Federal recibió en promedio 706 millones de pesos anuales de la Reserva de Contingencia; en 2006 y 2007 no recibió recursos ya que su regla de asignación escalonada hizo que éstos se agotaran antes de corresponderle al D.F. Ahora, con el nuevo Fondo de Fiscalización aprobado se establece que la base de distribución de este Fondo es la participación que las entidades recibieron en 2007, lo cual priva a la capital de otros 700 millones adicionales anuales.
- También en la reforma de 2007, se establece que todas las entidades recibirán en 2008 los mismos montos nominales que recibieron en 2007 del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), y que los incrementos que se dieran debido a una mayor Recaudación Federal Participable (RFP) se distribuirán de manera inversa al PIB per cápita de la entidad federativa. El efecto de tal fórmula —calcula la Secretaría de Finanzas— es una disminución efectiva del coeficiente del Distrito Federal del 8.24% en 2007 al 6.35% en 2012, que conlleva una pérdida de recursos que aumenta de -43 millones en 2008 a -384 millones en 2012, promediando -208 millones de disminución anual en el próximo quinquenio.

Cabe hacer mención, así mismo, de que al Distrito Federal se le excluye de un gran número de programas federales. De los 16 programas de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) para 2007, por ejemplo, se excluyó al D.F. en ocho: programas de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda; de Apoyo Alimentario; de Coinversión Social; para Desarrollo Local; el Fonart (apoyo a artesanos); de Atención a Jornaleros Agrícolas; de Opciones Productivas; y del Programa 3 X 1 para Migrantes. El criterio por el cual D.F. no califica para estos programas contra la pobreza es erróneo: el 42% de las 372 localidades en que el Consejo Nacional de Población (Conapo) divide a la Ciudad se clasifican como de muy alto o alto grado de marginación; el Distrito Federal tiene una población rural de más de 550 mil personas en seis delegaciones; y ocupa el lugar 11 (año 2000) en cuanto a número de emigrantes a Estados Unidos, aportando el 4% del total nacional de emigrantes. No se justifica por lo tanto su exclusión de programas contra la pobreza, para el apoyo rural o los migrantes.

Otro elemento que no podemos dejar de mencionar en este escamoteo de recursos al D.F. es el referente al traspaso de organismos y/o empresas paraestatales del entonces Departamento del Distrito Federal que realizó el gobierno federal al nuevo Gobierno de la Ciudad, el cual recibió dichas empresas pero no los recursos del subsidio federal.

En el caso específico de las empresas de transporte urbano (Metro, RTP y Servicio de Transportes Eléctricos), todas ellas estructuradas para operar subsidiadas (con bajas tarifas) desde su creación, el nuevo Gobierno del Distrito Federal las recibió en 1999 para su operación, pero no le fueron traspasados los recursos del subsidio que el gobierno federal otorgaba a dichas empresas; el mantenerlas operando con la misma estructura de subsidio (diferencia entre el gasto total de cada empresa menos sus ingresos propios) le ha costado al D.F. 43 mil 338 millones de pesos (a valor de 2006) entre 1999 y 2007 (Gráfico 13). Concomitantemente, el gobierno federal le transfirió al D.F. un cuantioso pasivo laboral (particularmente compromisos de pensiones y jubilaciones contractuales) sin los fondos de reserva correspondientes.

Gráfico 13

Distrito Federal. Servicios de transporte recibidos sin los recursos de subsidio correspondientes. Valor de las aportaciones anuales del GDF a las empresas								
(Millones de pesos corrientes y constantes de 2006 ⁵)								
Años ⁴	STE-D.F. ¹		STC-Metro ²		RTP-D.F. ³		Total	
	\$ Corrientes	\$ 2006	\$ Corrientes	\$ 2006	\$ Corrientes	\$ 2006	\$ Corrientes	\$ 2006
1999	588.7	960.0	1,961.9	3,199.3	172.5	281.3	2,723.1	4,440.5
2000	651.9	948.3	2,112.0	3,072.2	249.3	362.6	3,013.2	4,383.1
2001	666.9	916.2	2,623.4	3,604.2	361.5	496.7	3,651.8	5,017.1
2002	554.3	712.0	1,974.3	2,536.0	376.9	484.1	2,905.5	3,732.2
2003	468.8	554.7	2,667.5	3,156.5	325.3	384.9	3,461.6	4,096.2
2004	468.9	516.7	2,613.8	2,880.3	372.0	409.9	3,454.7	3,807.0
2005	609.5	636.6	2,784.6	2,908.5	483.1	504.6	3,877.2	4,049.8
2006	625.3	625.3	3,751.3	3,751.3	479.7	479.7	4,856.3	4,856.3
Subtotal	4,634.3	5,869.9	20,488.8	25,108.5	2,820.3	3,403.9	27,943.4	34,382.3
2007	831.3	801.2	7,572.3	7,297.9	888.8	856.6	9,292.4	8,955.7
Subtotal	5,465.6	6,671.1	28,061.1	32,406.4	3,709.1	4,260.5	37,235.8	43,337.9

(1) Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal (2) Sistema de Transporte Colectivo (Metro). (3) Red de Transporte de Pasajeros del D.F. (RTP) (4) De 1999 a 2006 son datos de la Cuenta Pública del D.F., y 2007 del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (5) Las cifras de 1999 a 2006 se deflactaron con el Índice de Precios Implícito del PIB (IPI-PIB); para 2007, se empalmó el INPC de 2007 al IPI-PIB.

DE LA DESCENTRALIZACIÓN INCONCLUSA A LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA

Cuando se da la descentralización educativa a principios de los años noventa, el Distrito Federal quedó excluido entre otras razones por ser entonces una dependencia del gobierno federal. Esto cambió radicalmente a partir de 1996-97 cuando el D.F. obtuvo jerarquía autonómica relativa y la ciudadanía pudo elegir a su gobierno.

A 10 años de distancia, sin embargo, la descentralización de la educación básica al Distrito Federal está pendiente y continúa como responsabilidad absoluta del gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública.

Según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Gasto Federal en Educación Básica en el Distrito Federal ascendió a 21 mil 083 millones de pesos en 2006, y representó el 27.98% del gasto federal total transferido al D.F. (Anexo Cuadro XVI). Según el Presupuesto Federal aprobado para 2008 el DF tiene asignados en este rubro 30 mil 591 millones de pesos.

Si bien estas cifras establecen un punto de referencia para las eventuales negociaciones de transferencia de la educación básica al Distrito Federal, es necesario tener en cuenta además:

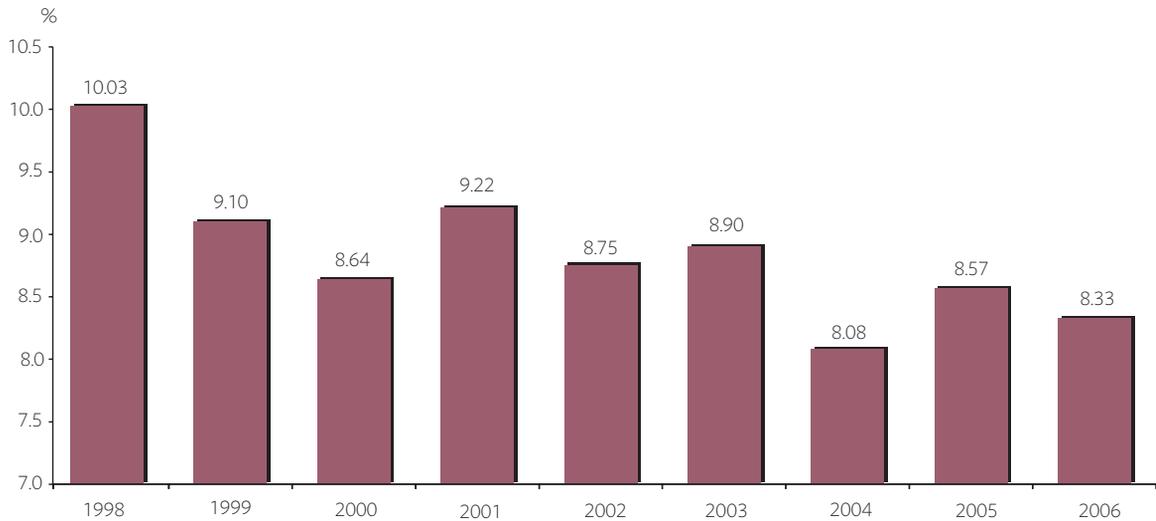
- Que este gasto federal en educación básica en el Distrito Federal ha sido decreciente en términos relativos (Gráfico 14) y también en términos reales (Gráfico 15) desde 1998 (primer año del que se pudieron obtener cifras) y hasta 2006 (último año con cifras definitivas). Dicho gasto en el D.F. disminuyó:

En relación:	1998	2006
• al PIB bajó de	0.26 %	a 0.23 %
• al Gasto Federal Total de	1.22	a 0.93
• al Gasto Federal Transferido a las Entidades de	3.89	a 2.77
• al Gasto Educativo Federal de	6.45	a 5.30
• al Gasto Federal en Educación Básica de	10.03	a 8.33

Gráfico 14

Gasto federal en educación básica en el Distrito Federal como porcentaje del gasto federal total en educación básica

(1998-2006)



Fuente: Anexo Cuadro XVI (g/e).

Gráfico 15

Gasto federal total en educación básica y en el Distrito Federal

Millones de pesos constantes de 2006



Nota: Las cifras fueron deflactadas con el Índice Nacional de Precios Productor - Educación Básica (INPP-EB).

Las cifras fueron deflactadas con el Índice Nacional de Precios Productor.

TCMA = Tasa de Crecimiento Medio Anual.

Fuente: Anexo Cuadro XVI, columnas (e) y (g).

- b) Que no incluyan los gastos de administración que realiza la Secretaría de Educación Pública (SEP) en relación al Distrito Federal (Ramo 11), mismos que deberían también transferirse.
- c) Que cualquier traspaso de personal y compromisos laborales debe clarificarse en forma total para no aceptar responsabilidades y pasivos que no estén respaldados con recursos suficientes.
- d) Que haya una escrupulosa entrega-recepción de activos (instalaciones, equipos, transportes, mobiliario,...) y pasivos (adeudos, obligaciones y compromisos de toda índole), y
- e) Que para el futuro queden perfectamente establecidas (idealmente en consenso con todas las entidades) las reglas de traspaso de recursos federales al D.F. (y a los estados), así como claros los términos de relaciones laborales, contractuales y sindicales. De hecho, lo ideal sería superar la etapa de la descentralización educativa y pasar a una nueva fase de efectiva Federalización Educativa.

Y ello porque la descentralización es también tarea inconclusa hacia el resto de los estados, con los que ha subsistido una relación inequitativa de financiamiento, con sesgos de discrecionalidad, grandes márgenes de opacidad, y trato de menores de edad a las entidades. Se han creado además amplios segmentos de indefinición operativa y laboral. El gobierno federal descentralizó el manejo de los recursos, su administración inmediata a las entidades, pero nada más, de modo que ahora hay un sistema híbrido sin definición clara de a quién corresponde qué y quién es responsable por, digamos, el mal uso de los recursos, el nivel y el cumplimiento de los maestros, o la calidad misma de la educación.

ANEXO ESTADÍSTICO

Índice de cuadros

- I. México: Producto Interno Bruto a precios básicos y de mercado (1980-2006)
- II. PIB y Gasto Federal
- III. Transferencias federales a entidades federativas. Traspaso administrativo e incremento efectivo de recursos (1980-2006)
 - a. Pesos corrientes
 - b. Pesos constantes de 2006
- IV. Cronología de la descentralización de los recursos federales a los estados como porcentaje del PIB (1980-2006)
 - a. Educación
 - b. Servicios de salud
 - c. Seguridad pública
- V. Participaciones federales a las entidades federativas (2005)
 - a. Pesos corrientes
 - b. Estructura porcentual
- VI. Integración y evolución de los fondos de la Ley de Coordinación Fiscal en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (1998-2007)
- VII. Aportaciones federales a las entidades federativas (2005)
 - a. Pesos corrientes
 - b. Estructura porcentual
- VIII. Gasto Federal Descentralizado (2002-2008). Participaciones, Aportaciones y Convenios
 - a. Pesos corrientes
 - b. Estructura porcentual
- IX. Gasto nacional en educación
- X. El gasto educativo federal
- XI. Gasto federal en educación básica por alumno en cada entidad (2005)
 - a. Pesos corrientes
 - b. Pesos por alumno
- XII. Gasto federal en educación básica por docente en cada entidad (2005)
 - a. Pesos corrientes
 - b. Pesos por alumno
- XIII. Alumnos en educación básica pública por docente en cada entidad federativa (Ciclo 2005-2006)
- XIV. Distrito Federal. Afectaciones presupuestales en las Participaciones federales (1990-2006)
- XV. Producto Interno Bruto nacional y del Distrito Federal (1993 y 2004)
- XVI. El gasto en educación básica en el Distrito Federal

Cuadro I

MÉXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS BÁSICOS Y DE MERCADO (1980-2006)									
Cifras en millones de pesos									
Años	PIB a precios corrientes			PIB a precios constantes de 1993			Tasas de crecimiento anual		
	PIB Total (a precios de mercado)	Impuestos a los productos netos de subsidios	PIB (valor agregado bruto) a precios básicos	PIB Total (a precios de mercado)	Impuestos a los productos netos de subsidios	PIB (valor agregado bruto) a precios básicos	PIB Total (a precios de mercado)	TCMA * %	PIB (valor agregado bruto) a precios básicos
1980	4,718.2	326.3	4,391.9	948,607.3	76,317.6	872,289.7	—	1983-2006 2.47	—
1981	6,467.0	434.7	6,032.3	1,029,481.8	82,824.1	946,657.7	8.53		8.53
1982	10,412.0	816.2	9,595.8	1,024,120.2	82,392.8	941,727.5	-0.52		-0.52
1983	18,754.7	1,261.4	17,493.3	988,415.1	79,520.2	908,894.9	-3.49	MMH 0.30	-3.49
1984	30,919.1	2,259.3	28,659.8	1,022,128.1	82,232.5	939,895.6	3.41		3.41
1985	50,152.0	4,211.4	45,940.6	1,044,489.1	84,031.5	960,457.6	2.19		2.19
1986	82,317.7	6,011.2	76,306.6	1,012,329.7	81,444.2	930,885.5	-3.08		-3.08
1987	203,340.6	17,798.6	185,542.0	1,029,766.5	82,847.0	946,919.5	1.72		1.72
1988	412,821.2	33,842.1	378,979.1	1,042,981.1	83,910.2	959,070.9	1.28		1.28
1989	544,977.7	45,542.1	499,435.6	1,085,800.8	87,355.1	998,445.7	4.11	CSG 3.90	4.11
1990	734,801.8	62,801.8	672,000.1	1,141,999.3	91,876.4	1,050,122.9	5.18		5.18
1991	945,190.1	80,891.4	864,298.7	1,190,131.8	95,748.8	1,094,383.0	4.21		4.21
1992	1,123,936.5	96,285.7	1,027,650.8	1,232,275.6	99,139.3	1,133,136.2	3.54		3.54
1993	1,256,196.0	101,063.8	1,155,132.2	1,256,196.0	101,063.8	1,155,132.2	1.94		1.94
1994	1,423,364.2	113,857.9	1,309,506.3	1,312,200.4	105,526.1	1,206,674.4	4.46		4.46
1995	1,840,430.8	158,184.2	1,682,246.6	1,230,608.0	99,018.3	1,131,589.7	-6.22	EZPL 3.41	-6.22
1996	2,529,908.6	228,900.5	2,301,008.1	1,293,859.1	104,121.0	1,189,738.1	5.14		5.14
1997	3,179,120.4	301,002.2	2,878,118.2	1,381,525.2	111,095.1	1,270,430.0	6.78		6.78
1998	3,848,218.3	328,568.0	3,519,650.3	1,449,310.1	116,764.4	1,332,545.6	4.91		4.89
1999	4,600,487.8	387,981.3	4,212,506.4	1,505,445.5	121,201.5	1,384,244.1	3.87		3.88
2000	5,497,735.6	508,190.7	4,989,544.8	1,604,834.8	129,200.8	1,475,634.0	6.60		6.60
2001	5,811,776.3	540,034.6	5,271,741.7	1,602,315.5	129,162.0	1,473,153.5	-0.16	VFQ 2.28	-0.17
2002	6,267,473.8	528,490.8	5,738,983.0	1,615,561.6	130,195.3	1,485,366.3	0.83		0.83
2003 ^p	6,895,356.8	646,445.5	6,248,911.3	1,637,396.4	132,018.1	1,505,378.3	1.35		1.35
2004	7,713,796.2	745,037.2	6,968,759.0	1,705,798.4	137,562.8	1,568,235.6	4.18		4.18
2005	8,366,205.3	869,417.8	7,496,787.5	1,753,594.9	141,417.2	1,612,177.7	2.80		2.80
2006	9,155,490.3	937,736.1	8,217,754.2	1,837,261.1	148,164.8	1,689,096.3	4.77		4.77

(*) Tasa de Crecimiento Medio Anual (p) Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, elaborado con cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)/Cuenta Pública.

Cuadro II

PIB Y GASTO FEDERAL						
Cifras en millones de pesos corrientes						
Años	PIB Total (a precios de mercado)	Gasto Federal Ejercido		Gasto Federal devengado transferido a las entidades 1	Gasto Federal Transferido a las Entidades como % del PIB	Gasto Federal Transferido como % del Gasto Total Federal
		(Gasto neto devengado del sector público presupuestario)	Como % del PIB			
	(a)	(b)	(b/a)	(c)	(c/a)	(c/b)
1980	4,718.2	1,451.0	30.8	98.8	2.09	7.41
1981	6,467.0	2,340.7	36.2	157.4	2.43	7.61
1982	10,412.0	4,397.1	42.2	221.6	2.13	5.71
1983	18,754.7	7,462.2	39.8	500.9	2.67	7.85
1984	30,919.1	11,710.8	37.9	883.4	2.86	7.88
1985	50,152.0	18,111.7	36.1	1,270.0	2.53	7.55
1986	82,317.7	33,496.0	40.7	1,990.5	2.42	6.21
1987	203,340.6	84,977.1	41.8	4,882.2	2.40	6.14
1988	412,821.2	156,314.5	37.9	11,842.1	2.87	7.72
1989	544,977.7	171,440.4	31.5	13,808.3	2.53	8.49
1990	734,801.8	210,837.1	28.7	20,717.4	2.82	9.85
1991	945,190.1	227,732.1	24.1	26,740.7	2.83	11.44
1992	1,123,936.5	258,832.9	23.0	47,209.9	4.20	18.24
1993	1,256,196.0	286,285.3	22.8	59,775.5	4.76	20.88
1994	1,423,364.2	327,655.0	23.0	70,422.2	4.95	21.49
1995	1,840,430.8	429,724.7	23.3	83,351.6	4.53	19.40
1996	2,529,908.6	587,421.7	23.2	117,528.6	4.65	20.01
1997	3,179,120.4	755,815.9	23.8	161,062.9	5.07	21.31
1998	3,848,218.3	830,486.9	21.6	260,796.2	6.78	31.40
1999	4,600,487.8	1,022,594.3	22.2	323,284.8	7.03	31.61
2000	5,497,735.6	1,243,126.6	22.6	403,467.9	7.34	32.46
2001	5,811,776.3	1,327,188.1	22.8	460,512.5	7.92	34.70
2002	6,267,473.8	1,484,256.1	23.7	503,163.2	8.03	33.90
2003	6,895,356.8	1,670,796.3	24.2	555,940.5	8.06	33.27
2004	7,713,796.2	1,802,610.2	23.4	605,334.2	7.85	33.58
2005	8,366,205.3	1,979,808.0	23.7	682,021.1	8.15	34.45
2006	9,155,490.3	2,270,558.7	24.8	761,089.0	8.31	33.52

(1) Elaboración propia. De 1980 a 1991 las cifras corresponden a las Participaciones del gobierno federal a las entidades; de 1992 a 1997 a estas Participaciones se les adicionan las Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, de acuerdo a cifras del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la H. Cámara de Diputados; de 1998 a 2006 las cifras son tomadas del Informe Presidencial de 2007, que indica que las cifras incluyen Aportaciones ISSSTE/FOVISSTE y se refieren a los recursos del Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, Ramo 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y Convenios de Descentralización.

Cuadro III-a

TRANSFERENCIAS FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS, TRASPASO ADMINISTRATIVO E INCREMENTO EFECTIVO DE RECURSOS (1980-2006)															
Millones de pesos corrientes															
Recursos del Ramo 33															
Dejó de operarlos la Federación. No significan un incremento efectivo en recursos ya aplicados en las entidades sino un cambio en la administración de los mismos															
Años	Sector	Educación pública	Total traspaso advo. ⁵	Educación pública			Salud	Seg. pública	Desarrollo social	Transferencias efectivas (nuevas) ³	Incrementos efectivos (nuevos) en el gasto transferido a las entidades		Convenios de descentralización ¹⁶	Recursos de transferencia efectiva ⁷	
				(FAEB) ⁶	(FAETA) ⁷	(FAM) ⁸					(FASS) ⁹	(FAM) ¹⁰			(FASP) ¹¹
		(Ramo 25) ⁴	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)	(l)	(m=n+o)	(n)	(o)	(p)	(q=b+r+m)
1980			988	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	988
1981			157.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	157.4
1982			221.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	221.6
1983			500.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500.9
1984			883.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	883.4
1985			1,270.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,270.0
1986			1,990.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,990.5
1987			4,882.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,882.2
1988			11,842.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11,842.1
1989			13,808.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,808.3
1990			20,717.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20,717.4
1991			26,740.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26,740.7
1992			47,209.9	15,381.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32,972.4
1993			59,775.5	23,269.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37,691.5
1994			70,422.2	28,976.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41,607.8
1995			83,351.6	34,236.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	49,158.9
1996			117,528.6	46,687.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70,900.6
1997			161,062.9	66,534.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	94,528.5
1998			260,796.2	113,487.0	78,863.8	-	2,036.1	13,751.8	1,684.8	-	6,732.1	6,732.1	-	22,360.6	120,310.3
1999			323,284.8	140,670.9	97,324.9	150.9	2,467.5	18,128.7	2,090.5	4,710.0	13,097.6	13,097.6	-	18,733.4	153,768.5
2000			403,467.9	178,136.2	115,263.6	2,047.60	2,831.7	22,775.5	2,395.6	5,213.9	15,989.7	15,030.3	6,870.0	23,170.5	200,036.5
2001			460,512.5	196,931.2	130,647.7	2,811.50	3,376.7	25,336.7	2,854.4	5,786.5	19,064.1	19,539.1	12,807.7	27,971.4	229,278.0
2002			503,163.2	214,909.8	141,175.7	2,946.80	3,857.8	27,588.1	3,257.3	3,210.0	21,783.9	22,326.8	14,700.0	34,369.5	251,936.6
2003			555,940.5	225,227.8	151,429.0	3,110.70	3,955.0	31,434.7	3,332.7	2,537.0	22,332.7	22,889.2	17,774.8	35,292.7	265,891.8
2004			605,334.2	239,890.2	162,671.9	3,269.00	4,163.7	34,484.3	3,491.7	3,500.0	23,511.6	24,097.5	26,381.8	42,380.7	290,369.5
2005			682,021.1	278,892.4	179,883.2	3,529.20	4,717.6	38,015.8	3,956.1	5,000.0	26,639.1	27,303.0	24,593.7	44,838.3	330,789.1
2006			761,089.0	329,337.3	195,360.6	3,788.80	5,044.4	40,598.8	4,230.3	5,000.0	28,485.0	29,194.9	29,250.1	45,305.6	387,782.3

* Ver nota siguiente página.

(1) Gasto Federal devengado transferido a las entidades. Elaboración propia. De 1980 a 1991 las cifras corresponden a las Participaciones del gobierno federal a las entidades; de 1992 a 1997 a estas Participaciones se les adicionan las Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (Ramo 25), de acuerdo a cifras del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la H. Cámara de Diputados; de 1998 a 2006 las cifras son tomadas del Informe Presidencial de 2007, que indica que las cifras incluyen Aportaciones ISSSTE/FOVISSSTE y se refieren a los recursos del Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, Ramo 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y Convenios de Descentralización (2) Participaciones Federales (3) Incluye los siguientes Fondos: FAEB, FAETA, FAM, FASS, FASP, FAIS, FortaMunDF y FAFEF (4) Entre 1992 y 1997, este Ramo 25 incluía los recursos para la educación básica, normal, tecnológica y de adultos de todas las entidades federativas. A partir de 1998 el Ramo 25 sólo involucra los recursos educativos para el Distrito Federal y las provisiones salariales que se canalizan vía Ramo 33. De 1998 a 2006, sólo se presentan las cifras destinadas a educación básica en el D.F. (5) Fondos que no incrementan las transferencias federales a las entidades. Estos seis Fondos del Ramo 33 son recursos que el gobierno federal había venido ejerciendo de manera centralizada. La concentración de dichos recursos en el Ramo 33 y su consecuente descentralización, no implican un incremento efectivo de aquéllos (6) Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (7) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (8) Fondo de Aportaciones Múltiples (Infraestructura en educación básica y superior) (9) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (10) Fondo de Aportaciones Múltiples (DIF) (11) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (12) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Los antecedentes del FAIS se remontan a 1983, se trataba de un programa federal operado por los estados. Desde 1990 y hasta 1999, este Ramo 26 sustentó el Programa Nacional de Solidaridad (13) Fondos que incrementan las transferencias federales a las entidades. Tanto el FortaMunDF como el FAFEF, son fondos que no tienen un antecedente histórico en el cumplimiento de alguna función específica del desarrollo social como en el caso del FAEB o el FASS, aunque sus objetivos sí están determinados en la Ley de Coordinación Fiscal; debido a ello, se los puede considerar como fondos que realmente incrementan el monto de los recursos descentralizados por la Federación (14) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del D.F. (15) Fondo de Aportaciones para Entidades Federativas Estos recursos se distribuyeron hasta el 2006 vía el PAFEF (Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas); en 2007, este programa es incorporado al Ramo 33 como el FAFEF. Para fines comparativos se le incluye estadísticamente (16) Convenios de descentralización. Estos convenios son acuerdos a los que llega el gobierno federal por medio de la SHCP con algunas dependencias como la SEP o la CNA; la finalidad es que estas últimas operen los recursos con mayor eficacia. Por lo anterior, tampoco deben considerarse como incrementos efectivos en el total del monto transferido a las entidades federativas (17) Monto efectivo de las transferencias federales a las entidades. De 1980 a 1991, las Participaciones fueron el único instrumento para transferir recursos a las entidades. En esta columna sólo se consideran los montos efectivos de las Participaciones, el FortaMunDF y el FAFEF. Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de datos: Coordinación con entidades federativas; Primer Informe Presidencial 2007, Anexo estadístico; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H. Cámara de Diputados con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, varios años.

Cuadro III-b

TRANSFERENCIAS FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS, TRASPASO ADMINISTRATIVO E INCREMENTO DE RECURSOS (1980-2006)

Millones de pesos constantes de 2006

Sector	Recursos del Ramo 33										Recursos de transferencia efectiva ¹⁷		
	Dejó de operar en la Federación. No significan un incremento efectivo en recursos ya aplicados en las entidades sino un cambio en la administración de los mismos					Incrementos efectivos (nuevos) en el gasto transferido a las entidades							
	Ramo 25	Educación pública		Educación pública		Salud	Seg. pública	Desarrollo social	Transferencias efectivas	Ayuda a Entidades Municipios (DF-Delegs)		Convenios de descentralización ¹⁶	
Años	(a+b+c+p) ¹	(Ramo 28) ²	(Ramo 33) ³	(FAEB) ⁶	(FAETA) ⁷	(FAM) ⁸	(FAM) ¹⁰	(FASP) ¹¹	(FAIS) ¹²	(nuevas) ¹³	(F-M-DF) ¹⁴	(FAFEF) ¹⁵	(q=b+m)
1980	99,004.0	99,004.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	99,004.0
1981	124,856.7	124,856.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	124,856.7
1982	108,638.4	108,638.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	108,638.4
1983	131,557.5	131,557.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	131,557.5
1984	145,528.3	145,528.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	145,528.3
1985	131,801.2	131,801.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	131,801.2
1986	121,980.7	121,980.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	121,980.7
1987	123,209.5	123,209.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	123,209.5
1988	149,092.0	149,092.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	149,092.0
1989	137,095.2	137,095.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	137,095.2
1990	160,450.7	160,450.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	160,450.7
1991	167,787.4	167,787.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	167,787.4
1992	257,934.8	180,147.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	180,147.1
1993	297,874.9	187,825.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	187,825.3
1994	323,522.5	191,147.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	191,147.9
1995	277,731.3	163,799.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	163,799.7
1996	299,527.3	180,693.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	180,693.6
1997	348,785.2	204,703.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	204,703.5
1998	489,455.9	213,160.8	212,989.6	24,075.4	191,071.1	3,821.3	25,809.0	3,162.0	19,553.0	12,634.6	12,634.6	-	41,965.8
1999	527,177.9	229,390.9	247,708.1	23,661.8	197,572.0	4,023.7	29,562.3	3,409.0	7,680.6	22,721.4	21,358.1	-	30,548.4
2000	586,902.8	259,125.0	274,081.3	24,025.7	202,135.1	4,119.1	33,130.3	3,484.7	7,584.4	23,259.3	31,857.2	21,863.8	33,704.9
2001	632,690.5	270,560.5	305,310.4	22,631.7	281,199.1	4,639.2	34,809.7	3,921.6	7,950.0	26,191.8	44,440.7	26,844.4	38,429.4
2002	646,324.4	276,056.5	309,372.6	21,184.8	273,987.2	4,955.4	35,437.5	4,184.1	4,123.3	27,981.9	47,561.8	28,679.3	44,148.4
2003	657,864.0	266,520.0	306,242.2	20,290.9	189,260.0	4,680.1	37,197.8	3,943.7	3,002.1	26,427.1	48,119.1	27,085.6	41,763.1
2004	667,060.9	264,352.1	314,691.6	19,466.4	187,665.4	4,588.3	38,000.7	3,847.8	3,856.9	25,909.1	55,626.7	26,554.8	46,702.3
2005	712,376.0	291,305.1	327,596.9	20,370.6	192,243.3	3,729.7	39,707.8	4,132.2	5,222.5	27,924.7	54,206.5	28,518.2	46,833.9
2006	761,089.0	329,337.3	340,952.9	21,129.7	195,360.6	5,044.4	40,598.8	4,230.3	5,000.0	28,485.0	58,445.0	29,194.9	45,305.6

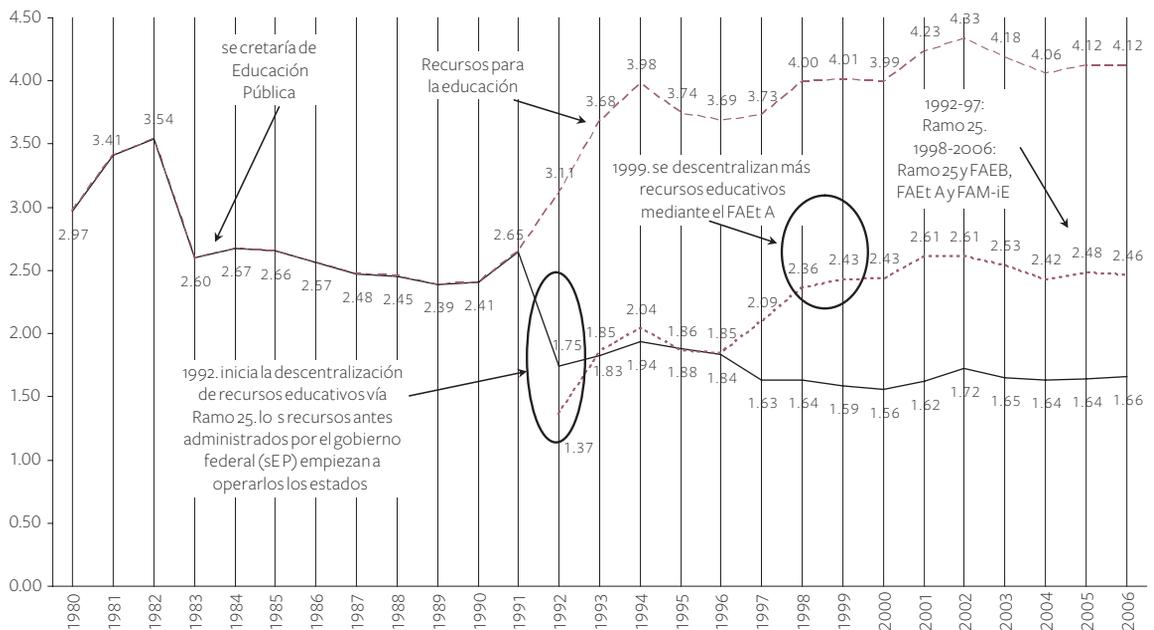
* Ver nota siguiente página.

(*) Las cifras correspondientes a educación básica fueron deflactadas con el INPP-EB. Los años 1992 y 1993, se obtuvieron empalmando a dicho índice el INPC de los años respectivos. Los datos del FAETA se deflactaron con el INPP-E (Educación en general). El resto de las cifras fueron deflactadas con el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto (IPI-PIB). Para todas las cifras el año base aritmético es 2006 (1) Gasto Federal devengado transferido a las entidades. Elaboración propia. De 1980 a 1991 las cifras corresponden a las Participaciones del gobierno federal a las entidades; de 1992 a 1997 a estas Participaciones se les adicionan las Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (Ramo 25), de acuerdo a cifras del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la H. Cámara de Diputados; de 1998 a 2006 las cifras son tomadas del Informe Presidencial de 2007, que indica que las cifras incluyen Aportaciones ISSSTE/FOVISSSTE y se refieren a los recursos del Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, Ramo 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y Convenios de Descentralización (2) Participaciones Federales (3) Incluye los siguientes Fondos: FAEB, FAETA, FAM, FASS, FASP, FAIS, FortaMunDF y FAFEF (4) Entre 1992 y 1997, este Ramo 25 incluía los recursos para la educación básica, normal, tecnológica y de adultos de todas las entidades federativas. A partir de 1998 el Ramo 25 sólo involucra los recursos educativos para el Distrito Federal y las provisiones salariales que se canalizan vía Ramo 33. De 1998 a 2006, sólo se presentan las cifras destinadas a educación básica en el D.F. (5) Fondos que no incrementan las transferencias federales a las entidades. Estos seis Fondos del Ramo 33 son recursos que el gobierno federal había venido ejerciendo de manera centralizada. La concentración de dichos recursos en el Ramo 33 y su consecuente descentralización, no implican un incremento efectivo de aquéllos (6) Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (7) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (8) Fondo de Aportaciones Múltiples (Infraestructura en educación básica y superior) (9) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (10) Fondo de Aportaciones Múltiples (DIF) (11) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (12) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Los antecedentes del FAIS se remontan a 1983, se trataba de un programa federal operado por los estados. Desde 1990 y hasta 1999, este Ramo 26 sustentó el Programa Nacional de Solidaridad (13) Fondos que incrementan las transferencias federales a las entidades. Tanto el FortaMunDF como el FAFEF, son fondos que no tienen un antecedente histórico en el cumplimiento de alguna función específica del desarrollo social como en el caso del FAEB o el FASS, aunque sus objetivos sí están determinados en la Ley de Coordinación Fiscal; debido a ello, se los puede considerar como fondos que realmente incrementan el monto de los recursos descentralizados por la Federación (14) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del D.F. (15) Fondo de Aportaciones para Entidades Federativas Estos recursos se distribuyeron hasta el 2006 vía el PAFEF (Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas); en 2007, este programa es incorporado al Ramo 33 como el FAFEF. Para fines comparativos se le incluye estadísticamente (16) Convenios de descentralización. Estos convenios son acuerdos a los que llega el gobierno federal por medio de la SHCP con algunas dependencias como la SEP o la CNA; la finalidad es que estas últimas operen los recursos con mayor eficacia. Por lo anterior, tampoco deben considerarse como incrementos efectivos en el total del monto transferido a las entidades federativas (17) Monto efectivo de las transferencias federales a las entidades. De 1980 a 1991, las Participaciones fueron el único instrumento para transferir recursos a las entidades. En esta columna sólo se consideran los montos efectivos de las Participaciones, el FortaMunDF y el FAFEF Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de datos: Coordinación con entidades federativas; Primer Informe Presidencial 2007, Anexo estadístico; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H. Cámara de Diputados con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, varios años Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de datos: Coordinación con entidades federativas; Primer Informe Presidencial 2007, Anexo estadístico; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H. Cámara de Diputados con base en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, varios años.

Cuadro IV-a

Cronología de la descentralización de los recursos federales a los estados como porcentaje del PIB (1980-2006)									
Educación									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Recursos para la educación	2.97	3.41	3.54	2.60	2.67	2.66	2.57	2.48	2.45
Secretaría de Educación Pública	2.97	3.41	3.54	2.60	2.67	2.66	2.57	2.48	2.45
Recursos descentralizados	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ramo 25 ¹	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FAEB (R-33)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FAETA (R-33)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FAM-Infraestructura educativa (R-33)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Recursos para la educación	2.39	2.41	2.65	3.11	3.68	3.98	3.74	3.69	3.73
Secretaría de Educación Pública	2.39	2.41	2.65	1.75	1.83	1.94	1.88	1.84	1.63
Recursos descentralizados	-	-	-	1.37	1.85	2.04	1.86	1.85	2.09
Ramo 25 ¹	-	-	-	1.37	1.85	2.04	1.86	1.85	2.09
FAEB (R-33)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FAETA (R-33)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FAM-Infraestructura educativa (R-33)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Recursos para la educación	4.00	4.01	3.99	4.23	4.33	4.18	4.06	4.12	4.12
Secretaría de Educación Pública	1.64	1.59	1.56	1.62	1.72	1.65	1.64	1.64	1.66
Recursos descentralizados	2.36	2.43	2.43	2.61	2.61	2.53	2.42	2.48	2.46
Ramo 25 ¹	0.26	0.25	0.25	0.25	0.25	0.24	0.22	0.23	0.23
FAEB (R-33)	2.05	2.12	2.10	2.25	2.25	2.20	2.11	2.15	2.13
FAETA (R-33)	-	0.003	0.037	0.048	0.047	0.045	0.042	0.042	0.041
FAM-Infraestructura educativa (R-33)	0.05	0.05	0.05	0.06	0.06	0.06	0.05	0.06	0.06

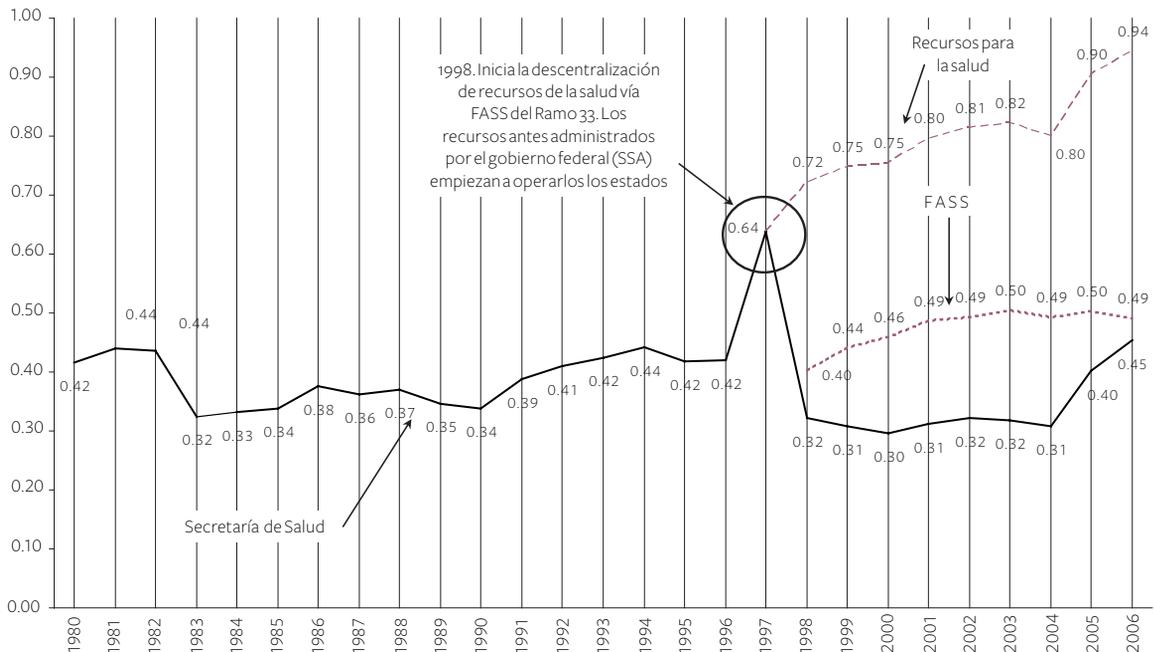
(i) Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos. Este Ramo 25 inicia en 1992, y a partir de 1998 se redistribuye al Ramo 33 (FAEB, FAETA), quedando en el Ramo 25 únicamente recursos para el D.F.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de datos: Coordinación con entidades federativas; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H. Cámara de Diputados con base en la Cuenta Pública de la Hacienda Federal, varios años.

Cuadro IV-b

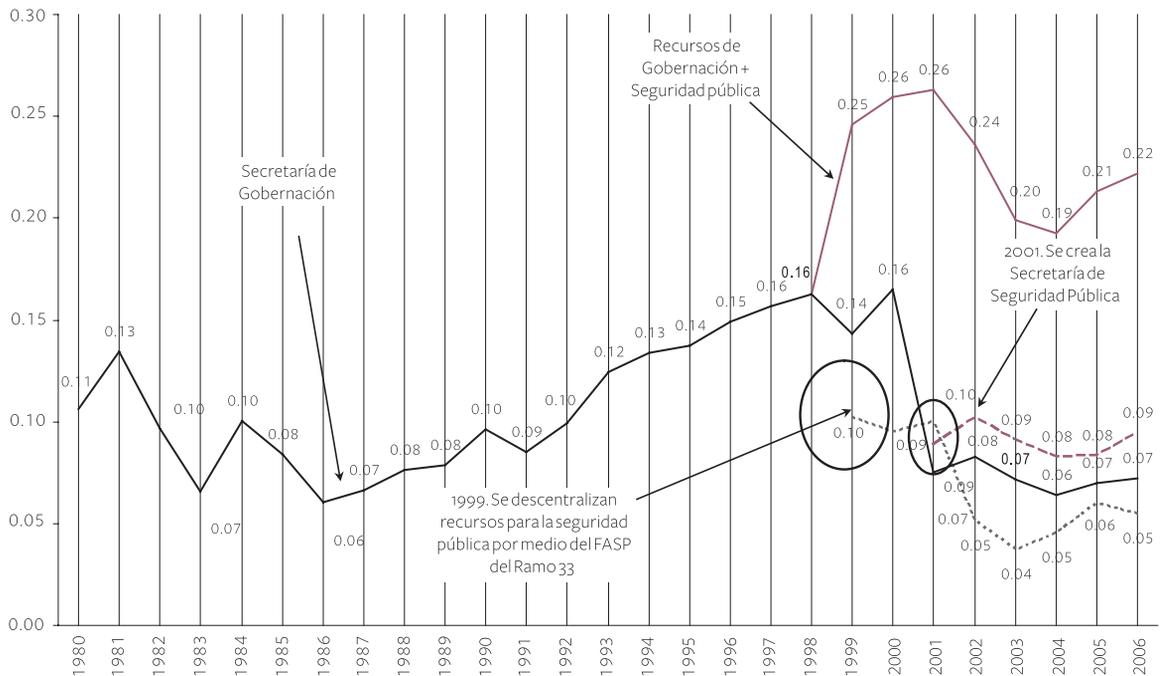
Cronología de la descentralización de los recursos federales a los estados como porcentaje del PIB (1980-2006)									
Servicios de salud									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Recursos para la salud	0.42	0.44	0.44	0.32	0.33	0.34	0.38	0.36	0.37
Secretaría de Salud	0.42	0.44	0.44	0.32	0.33	0.34	0.38	0.36	0.37
Recursos descentralizados	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FASS (R-33)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FAM-DIF (R-33)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Recursos para la salud	0.35	0.34	0.39	0.41	0.42	0.44	0.42	0.42	0.64
Secretaría de Salud	0.35	0.34	0.39	0.41	0.42	0.44	0.42	0.42	0.64
Recursos descentralizados	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FASS (R-33)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FAM-DIF (R-33)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Recursos para la salud	0.72	0.75	0.75	0.80	0.81	0.82	0.80	0.90	0.94
Secretaría de Salud	0.32	0.31	0.30	0.31	0.32	0.32	0.31	0.40	0.45
Recursos descentralizados	0.40	0.44	0.46	0.49	0.49	0.50	0.49	0.50	0.49
FASS (R-33)	0.36	0.39	0.41	0.44	0.44	0.46	0.45	0.45	0.44
FAM-DIF (R-33)	0.04	0.05	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de datos: Coordinación con entidades federativas; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H. Cámara de Diputados con base en la Cuenta Pública de la Hacienda Federal, varios años.

Cuadro IV-c

Cronología de la descentralización de los recursos federales a los estados como porcentaje del PIB (1980-2006)									
Seguridad pública									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Recursos Gobernación + seguridad	0.11	0.13	0.10	0.07	0.10	0.08	0.06	0.07	0.08
Secretaría de Gobernación	0.11	0.13	0.10	0.07	0.10	0.08	0.06	0.07	0.08
Seguridad Pública	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FASP (R-33)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Recursos Gobernación + seguridad	0.08	0.10	0.09	0.10	0.12	0.13	0.14	0.15	0.16
Secretaría de Gobernación	0.08	0.10	0.09	0.10	0.12	0.13	0.14	0.15	0.16
Seguridad Pública	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FASP (R-33)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Recursos Gobernación + seguridad	0.16	0.25	0.26	0.26	0.24	0.20	0.19	0.21	0.22
Secretaría de Gobernación	0.16	0.14	0.16	0.07	0.08	0.07	0.06	0.07	0.07
Seguridad Pública				0.09	0.10	0.09	0.08	0.08	0.09
FASP (R-33)		0.10	0.09	0.10	0.05	0.04	0.05	0.06	0.05



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de datos: Coordinación con entidades federativas; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H. Cámara de Diputados con base en la Cuenta Pública de la Hacienda Federal, varios años.

Cuadro V-a

PARTICIPACIONES FEDERALES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ¹ (2005)									
Millones de pesos corrientes									
	Participaciones Total ²	Fondo General	Fondo de Fomento Municipal	IEPS ³	Tenencia	0.136% de RFP ⁴	Derecho Adicional Sobre Extracción de Petróleo	ISAN ⁵	Parts. en Incentivos Económicos
Total	278,892.4	236,315.0	11,086.6	4,910.8	15,261.8	1,507.8	204.1	5,611.1	3,995.2
Aguascalientes	3,290.4	2,563.3	355.5	52.5	197.5	0.0	0.0	60.1	61.5
Baja California	8,158.1	6,824.9	112.8	232.3	366.5	52.2	0.0	134.3	435.0
Baja California Sur	1,957.9	1,631.9	79.7	50.5	73.4	0.1	0.0	29.1	93.2
Campeche	2,835.1	2,368.8	137.2	31.9	127.3	3.0	119.8	25.4	21.7
Coahuila	6,595.9	5,438.3	154.5	164.7	444.8	37.9	0.0	153.4	202.3
Colima	2,265.5	1,821.9	189.1	37.8	103.2	27.9	0.0	31.2	54.4
Chiapas	11,142.9	10,484.0	119.8	116.5	230.1	2.0	0.0	84.8	105.5
Chihuahua	8,185.0	6,877.9	216.4	227.3	426.0	58.9	0.0	170.3	208.3
Distrito Federal	34,899.3	27,105.4	1,892.8	547.5	3,484.7	0.0	0.0	1,549.1	319.9
Durango	3,587.7	3,034.8	288.2	55.1	142.7	0.0	0.0	33.8	33.1
Guanajuato	10,323.1	8,906.8	324.0	199.8	543.9	0.0	0.0	177.2	171.4
Guerrero	5,946.4	5,453.3	97.3	97.5	192.1	1.2	0.0	49.7	55.5
Hidalgo	5,161.5	4,219.8	632.2	56.1	165.6	0.0	0.0	48.6	39.1
Jalisco	17,292.9	14,423.0	326.2	417.5	1,370.0	0.0	0.0	410.5	345.7
México	32,430.4	29,623.3	288.7	409.4	1,279.4	0.0	0.0	531.4	298.2
Michoacán	8,223.2	6,734.2	622.5	203.1	427.7	34.6	0.0	136.2	64.9
Morelos	4,237.0	3,528.4	345.4	70.3	180.1	0.0	0.0	59.1	53.6
Nayarit	2,794.6	2,325.1	278.4	46.1	85.8	0.0	0.0	22.0	37.3
Nuevo León	13,252.1	10,643.2	147.4	349.7	1,558.1	20.5	0.0	416.9	116.3
Oaxaca	7,002.5	5,894.0	725.7	100.6	169.6	2.1	7.6	70.0	32.8
Puebla	11,101.5	9,532.0	580.8	146.9	539.9	0.0	0.0	216.2	85.7
Querétaro	4,887.4	4,030.2	329.0	77.8	269.4	0.0	0.0	73.5	107.4
Quintana Roo	3,599.0	2,663.2	195.9	123.5	205.9	5.8	0.0	106.4	298.4
San Luis Potosí	5,197.6	4,379.8	323.9	95.3	261.7	0.0	0.0	84.7	52.1
Sinaloa	6,748.2	5,837.0	119.8	175.2	347.1	2.8	0.0	169.8	96.4
Sonora	8,670.4	7,594.6	102.1	177.5	399.1	61.5	0.0	134.4	201.3
Tabasco	13,432.4	12,662.2	238.0	88.7	250.0	0.0	44.0	90.8	58.7
Tamaulipas	8,881.4	6,564.0	321.8	193.6	387.0	1,104.2	1.6	236.8	72.5
Tlaxcala	2,765.0	2,415.8	234.6	16.4	62.4	0.0	0.0	16.8	18.9
Veracruz	16,059.1	14,367.8	405.1	214.4	630.8	84.2	31.1	211.5	114.1
Yucatán	4,415.7	3,578.5	412.7	86.1	231.1	8.9	0.0	59.1	39.4
Zacatecas	3,553.0	2,787.4	489.0	49.3	108.8	0.0	0.0	18.1	100.5

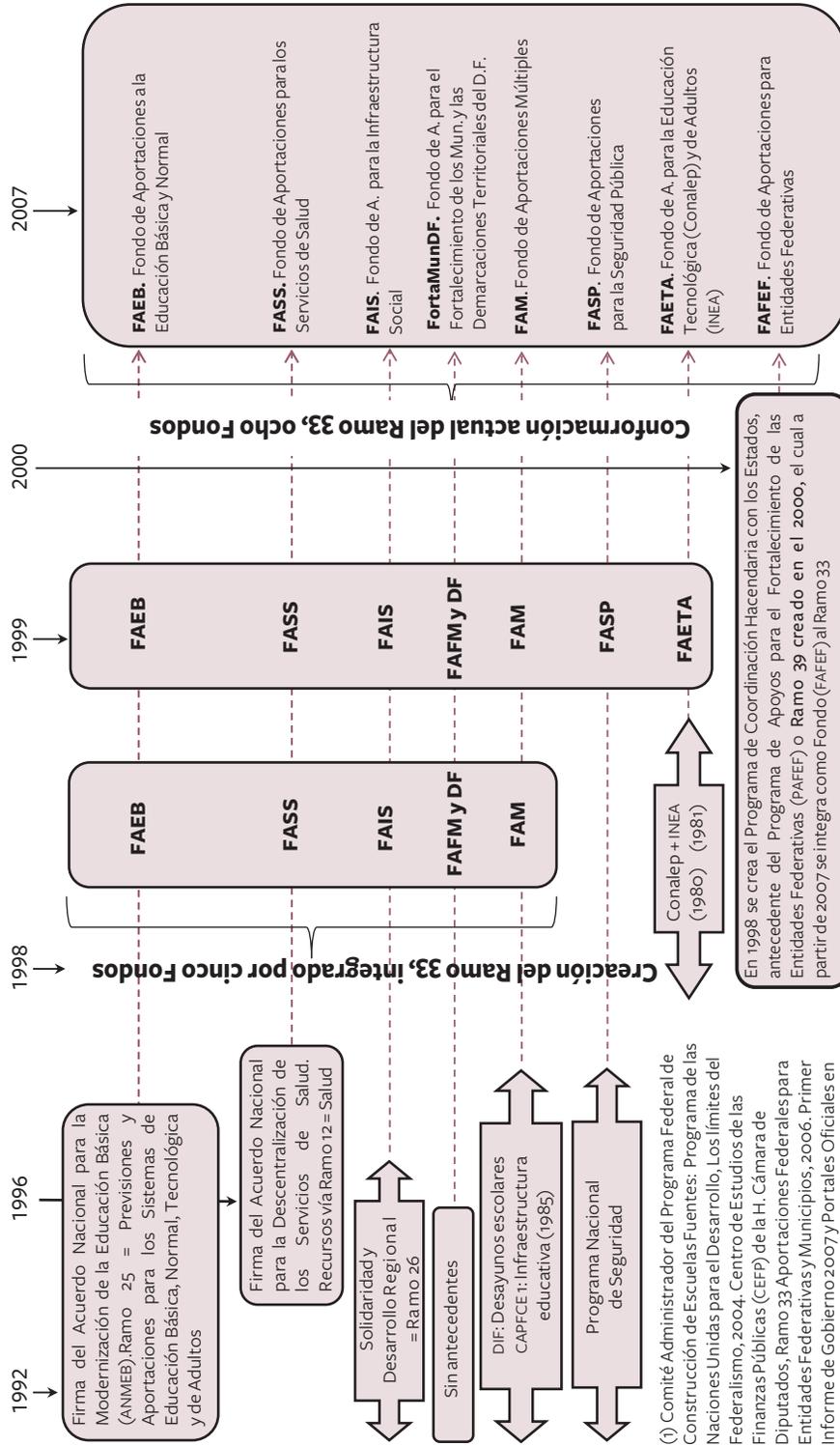
(1) Los criterios y fórmulas para la distribución del Fondo General de Participaciones, mismos que determinan la estructuración de cada uno de los rubros arriba expresados, se encuentran explicados en el Capítulo I de la Ley de Coordinación Fiscal, misma que ha sido reformada en diversas ocasiones desde su entrada en vigor en 1980, debido a lo cual la distribución no ha tenido un criterio uniforme a lo largo de los años (2) El total puede no coincidir con la suma de los componentes de las Participaciones Federales, debido a razones metodológicas (3) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (4) Porcentaje de la Recaudación Federal Participable (5) Impuesto Sobre Automóviles Nuevos Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Banco de datos: Coordinación con Entidades Federativas.

Cuadro V-b

PARTICIPACIONES FEDERALES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ¹ (2005)									
Estructura porcentual									
	Participaciones Total ²	Fondo General	Fondo de Fomento Municipal	IEPS ³	Tenencia	0.136% de RFP ⁴	Derecho Adicional Sobre Extracción de Petróleo	ISAN ⁵	Parts. en Incentivos Económicos
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	1.18	1.08	3.21	1.07	1.29	0.00	0.00	1.07	1.54
Baja California	2.93	2.89	1.02	4.73	2.40	3.46	0.00	2.39	10.89
Baja California Sur	0.70	0.69	0.72	1.03	0.48	0.01	0.00	0.52	2.33
Campeche	1.02	1.00	1.24	0.65	0.83	0.20	58.70	0.45	0.54
Coahuila	2.37	2.30	1.39	3.35	2.91	2.51	0.00	2.73	5.06
Colima	0.81	0.77	1.71	0.77	0.68	1.85	0.00	0.56	1.36
Chiapas	4.00	4.44	1.08	2.37	1.51	0.13	0.00	1.51	2.64
Chihuahua	2.93	2.91	1.95	4.63	2.79	3.91	0.00	3.04	5.21
Distrito Federal	12.51	11.47	17.07	11.15	22.83	0.00	0.00	27.61	8.01
Durango	1.29	1.28	2.60	1.12	0.94	0.00	0.00	0.60	0.83
Guanajuato	3.70	3.77	2.92	4.07	3.56	0.00	0.00	3.16	4.29
Guerrero	2.13	2.31	0.88	1.99	1.26	0.08	0.00	0.89	1.39
Hidalgo	1.85	1.79	5.70	1.14	1.09	0.00	0.00	0.87	0.98
Jalisco	6.20	6.10	2.94	8.50	8.98	0.00	0.00	7.32	8.65
México	11.63	12.54	2.60	8.34	8.38	0.00	0.00	9.47	7.46
Michoacán	2.95	2.85	5.61	4.14	2.80	2.29	0.00	2.43	1.62
Morelos	1.52	1.49	3.12	1.43	1.18	0.00	0.00	1.05	1.34
Nayarit	1.00	0.98	2.51	0.94	0.56	0.00	0.00	0.39	0.93
Nuevo León	4.75	4.50	1.33	7.12	10.21	1.36	0.00	7.43	2.91
Oaxaca	2.51	2.49	6.55	2.05	1.11	0.14	3.72	1.25	0.82
Puebla	3.98	4.03	5.24	2.99	3.54	0.00	0.00	3.85	2.15
Querétaro	1.75	1.71	2.97	1.58	1.77	0.00	0.00	1.31	2.69
Quintana Roo	1.29	1.13	1.77	2.51	1.35	0.38	0.00	1.90	7.47
San Luis Potosí	1.86	1.85	2.92	1.94	1.71	0.00	0.00	1.51	1.30
Sinaloa	2.42	2.47	1.08	3.57	2.27	0.19	0.00	3.03	2.41
Sonora	3.11	3.21	0.92	3.61	2.62	4.08	0.00	2.40	5.04
Tabasco	4.82	5.36	2.15	1.81	1.64	0.00	21.56	1.62	1.47
Tamaulipas	3.18	2.78	2.90	3.94	2.54	73.23	0.78	4.22	1.81
Tlaxcala	0.99	1.02	2.12	0.33	0.41	0.00	0.00	0.30	0.47
Veracruz	5.76	6.08	3.65	4.37	4.13	5.58	15.24	3.77	2.86
Yucatán	1.58	1.51	3.72	1.75	1.51	0.59	0.00	1.05	0.99
Zacatecas	1.27	1.18	4.41	1.00	0.71	0.00	0.00	0.32	2.52

(1) Los criterios y fórmulas para la distribución del Fondo General de Participaciones, mismos que determinan la estructuración de cada uno de los rubros arriba expresados, se encuentran explicados en el Capítulo I de la Ley de Coordinación Fiscal, misma que ha sido reformada en diversas ocasiones desde su entrada en vigor en 1980, debido a lo cual la distribución no ha tenido un criterio uniforme a lo largo de los años (2) El total puede no coincidir con la suma de los componentes de las Participaciones Federales (3) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (4) Porcentaje de la Recaudación Federal Participable (5) Impuesto Sobre Automóviles Nuevos Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Banco de datos: Coordinación con Entidades Federativas.

Cuadro VI
Integración y Evolución de los fondos de la Ley de Coordinación Fiscal en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (1998-2007)



Cuadro VII-a

APORTACIONES FEDERALES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (2005)									
Millones de pesos corrientes									
	Aportaciones Federales. Ramo 33 ¹ Total ²	FAEB ³	FASS ⁴	FAIS ⁵	FAM ⁶	FAFM ⁷	FASP ⁸	FAETA ⁹	FAFEF ¹⁰
Total	332,698.2	198,943.9	38,015.7	26,639.0	8,673.7	27,303.3	5,000.0	3,529.1	24,593.7
Aguascalientes	3,707.5	2,241.6	557.9	101.0	133.2	269.2	76.0	55.1	274.2
Baja California	9,359.9	5,846.3	811.8	196.0	211.9	787.9	206.0	111.0	1,188.9
Baja California Sur	2,662.3	1,711.4	423.1	41.0	67.1	124.1	93.0	35.4	166.6
Campeche	4,364.7	2,475.6	612.8	257.0	97.3	193.5	76.0	55.7	596.6
Coahuila	8,190.4	5,665.6	744.7	215.0	240.6	632.9	142.0	144.1	404.2
Colima	2,731.6	1,646.6	464.6	65.0	146.9	160.1	75.0	39.7	134.2
Chiapas	17,154.6	9,532.3	1,818.8	3,042.0	416.8	1,119.2	212.0	176.0	836.0
Chihuahua	9,370.9	5,588.9	1,079.0	550.0	198.1	877.3	172.0	118.8	788.1
Distrito Federal	25,959.6	19,060.9	2,180.8	0.0	738.8	2,262.0	316.0	0.0	1,401.1
Durango	6,459.3	3,963.2	851.9	435.0	171.1	382.1	121.0	59.3	475.5
Guanajuato	12,631.2	7,148.8	1,384.0	1,344.0	293.7	1,284.2	181.0	143.3	852.4
Guerrero	15,518.2	9,366.5	1,948.4	2,085.0	342.8	847.5	152.0	121.2	654.2
Hidalgo	9,904.2	6,202.6	1,180.0	863.0	307.8	615.5	124.0	74.8	537.2
Jalisco	16,946.3	9,555.3	2,305.0	852.0	340.6	1,738.4	229.0	182.4	1,743.1
México	31,180.4	16,025.1	4,341.8	2,195.0	597.7	3,882.4	405.0	462.7	3,270.8
Michoacán	13,884.5	8,550.7	1,335.7	1,387.0	450.0	1,069.6	186.0	147.1	758.2
Morelos	5,373.8	3,270.7	685.5	306.0	169.2	441.8	107.0	67.9	324.6
Nayarit	4,314.1	2,751.6	568.0	226.0	172.1	245.7	96.0	51.2	202.6
Nuevo León	10,502.2	5,946.2	1,112.2	257.0	263.6	1,079.5	193.0	91.5	1,559.0
Oaxaca	15,512.3	9,244.3	1,618.5	2,572.0	375.8	951.7	160.0	80.4	509.3
Puebla	15,041.9	8,066.4	1,442.1	2,091.0	477.0	1,465.4	191.0	146.1	1,162.1
Querétaro	5,449.5	3,020.6	734.6	359.0	187.0	410.7	94.0	55.2	588.6
Quintana Roo	4,273.4	2,575.6	596.1	189.0	156.9	284.1	92.0	71.3	309.0
San Luis Potosí	9,257.4	5,801.7	811.7	933.0	194.1	625.3	147.0	90.0	654.4
Sinaloa	8,335.0	4,793.3	917.8	434.0	194.1	689.9	144.0	155.5	1,006.0
Sonora	7,624.8	4,502.8	1,099.2	258.0	239.0	613.0	206.0	157.9	549.1
Tabasco	7,250.3	4,139.3	914.0	715.0	230.1	532.3	118.0	99.1	503.5
Tamaulipas	10,330.1	6,727.6	1,344.7	435.0	208.2	781.6	188.0	130.1	515.1
Tlaxcala	3,997.0	2,434.5	517.1	222.0	114.9	272.9	66.0	45.7	324.7
Veracruz	23,094.2	13,762.5	2,189.8	2,940.0	521.1	1,843.8	246.0	216.0	1,374.9
Yucatán	6,245.2	3,454.7	836.6	562.0	206.8	459.1	104.0	93.7	527.6
Zacatecas	6,072.2	3,871.2	586.8	513.0	209.4	356.2	81.0	51.0	403.1

(1) Los ocho fondos que establece la Ley de Coordinación Fiscal componen el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (2) El total puede no coincidir con la suma de los componentes de las Aportaciones Federales, debido al redondeo de las cifras (3) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (4) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (5) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (6) Fondo de Aportaciones Múltiples (7) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento del Municipio, ahora Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FortaMunDF) (8) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (9) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (10) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas Nota: Las cifras utilizadas para la elaboración de este cuadro no coinciden con las expuestas en otros documentos como el Primer Informe de Gobierno de 2007; sin embargo, son cifras desagregadas por entidad federativa y dictaminadas por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Banco de datos: Coordinación con Entidades Federativas.

Cuadro VII-b

APORTACIONES FEDERALES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (2005)									
Estructura porcentual									
	Aportaciones Federales (Ramo 33) ¹ Total ²	FAEB ³	FASS ⁴	FAIS ⁵	FAM ⁶	FAFM ⁷	FASP ⁸	FAETA ⁹	FAFEF ¹⁰
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	1.11	1.13	1.47	0.38	1.54	0.99	1.52	1.56	1.11
Baja California	2.81	2.94	2.14	0.74	2.44	2.89	4.12	3.15	4.83
Baja California Sur	0.80	0.86	1.11	0.15	0.77	0.45	1.86	1.00	0.68
Campeche	1.31	1.24	1.61	0.96	1.12	0.71	1.52	1.58	2.43
Coahuila	2.46	2.85	1.96	0.81	2.77	2.32	2.84	4.08	1.64
Colima	0.82	0.83	1.22	0.24	1.69	0.59	1.50	1.12	0.55
Chiapas	5.16	4.79	4.78	11.42	4.81	4.10	4.24	4.99	3.40
Chihuahua	2.82	2.81	2.84	2.06	2.28	3.21	3.44	3.37	3.20
Distrito Federal	7.80	9.58	5.74	0.00	8.52	8.28	6.32	0.00	5.70
Durango	1.94	1.99	2.24	1.63	1.97	1.40	2.42	1.68	1.93
Guanajuato	3.80	3.59	3.64	5.05	3.39	4.70	3.62	4.06	3.47
Guerrero	4.66	4.71	5.13	7.83	3.95	3.10	3.04	3.43	2.66
Hidalgo	2.98	3.12	3.10	3.24	3.55	2.25	2.48	2.12	2.18
Jalisco	5.09	4.80	6.06	3.20	3.93	6.37	4.58	5.17	7.09
México	9.37	8.06	11.42	8.24	6.89	14.22	8.10	13.11	13.30
Michoacán	4.17	4.30	3.51	5.21	5.19	3.92	3.72	4.17	3.08
Morelos	1.62	1.64	1.80	1.15	1.95	1.62	2.14	1.92	1.32
Nayarit	1.30	1.38	1.49	0.85	1.98	0.90	1.92	1.45	0.82
Nuevo León	3.16	2.99	2.93	0.96	3.04	3.95	3.86	2.59	6.34
Oaxaca	4.66	4.65	4.26	9.66	4.33	3.49	3.20	2.28	2.07
Puebla	4.52	4.05	3.79	7.85	5.50	5.37	3.82	4.14	4.73
Querétaro	1.64	1.52	1.93	1.35	2.16	1.50	1.88	1.56	2.39
Quintana Roo	1.28	1.29	1.57	0.71	1.81	1.04	1.84	2.02	1.26
San Luis Potosí	2.78	2.92	2.14	3.50	2.24	2.29	2.94	2.55	2.66
Sinaloa	2.51	2.41	2.41	1.63	2.24	2.53	2.88	4.41	4.09
Sonora	2.29	2.26	2.89	0.97	2.76	2.25	4.12	4.47	2.23
Tabasco	2.18	2.08	2.40	2.68	2.65	1.95	2.36	2.81	2.05
Tamaulipas	3.10	3.38	3.54	1.63	2.40	2.86	3.76	3.69	2.09
Tlaxcala	1.20	1.22	1.36	0.83	1.32	1.00	1.32	1.29	1.32
Veracruz	6.94	6.92	5.76	11.04	6.01	6.75	4.92	6.12	5.59
Yucatán	1.88	1.74	2.20	2.11	2.38	1.68	2.08	2.66	2.15
Zacatecas	1.83	1.95	1.54	1.93	2.41	1.30	1.62	1.45	1.64

(1) Los ocho fondos que establece la Ley de Coordinación Fiscal componen el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (2) El total puede no coincidir con la suma de los componentes de las Aportaciones Federales, debido al redondeo de las cifras (3) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (4) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (5) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (6) Fondo de Aportaciones Múltiples (7) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento del Municipio, ahora Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FortaMunDF) (8) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (9) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (10) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas Nota: Las cifras utilizadas para la elaboración de este cuadro no coinciden con las expuestas en otros documentos como el Primer Informe de Gobierno de 2007; sin embargo, son cifras desagregadas por entidad federativa y dictaminadas por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Banco de datos: Coordinación con Entidades Federativas.

Cuadro VIII-a

GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO (2002-2008)							
Participaciones, aportaciones y convenios							
Concepto	Millones de pesos corrientes						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ¹	2008 ²
TOTAL Gasto Federal Descentralizado (A+B+C)	509,293.4	562,931.9	618,889.6	698,214.3	781,100.4	746,352.4	793,447.0
A. Participaciones (Uso discrecional/Gasto no programable)	214,909.8	225,227.8	239,890.2	278,892.4	329,337.3	324,281.1	389,467.1
Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	214,909.8	225,227.8	239,890.2	278,892.4	329,337.3	324,281.1	389,467.1
Fondo General de Participaciones	182,736.4	192,101.2	201,673.7	236,315.0	277,515.0	270,980.7	298,019.6
Fondo de Fomento Municipal	8,521.0	8,542.0	9,894.3	11,086.6	13,023.5	12,755.0	14,901.0
Reserva de Contingencia	-----	-----	-----	-----	-----	3,188.8	0.0
Impuesto Especial a Productos y Servicios (IEPS)	3,632.3	3,586.1	4,483.9	4,910.8	5,246.5	5,917.4	6,063.7
Incentivos por el Impuesto a la Tenencia	12,808.1	12,833.8	13,652.0	15,261.8	18,813.6	17,796.0	20,196.6
0.136% de la Recaudación Federal Participable	1,069.8	1,248.2	1,346.3	1,507.8	1,771.2	1,734.7	2,026.5
3.17% del Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo	63.7	98.0	141.5	204.1	253.6	168.0	188.8
Fondo de Compensación del ISAN	-----	-----	-----	-----	-----	1,677.9	1,655.3
Incentivos sobre el ISAN ³	4,549.7	4,390.0	5,005.0	5,611.1	6,438.1	5,042.5	5,123.0
Incentivos de Colaboración Administrativa	1,528.7	2,428.6	3,693.5	3,995.2	6,275.9	5,020.1	7,026.5
<i>Actualización de las Bases Especiales de Tributación</i>	-----	-----	-----	-----	-----	--	1,530.8
<i>Fondo de Fiscalización</i>	-----	-----	-----	-----	-----	--	18,626.2
<i>Fondo de Compensación para las 10 Entidades más Pobres</i>	-----	-----	-----	-----	-----	--	1,561.5
<i>Fondo de Compen para las Entidades Extractoras de Petróleo y Gas</i>	-----	-----	-----	-----	-----	--	1,929.6
<i>Otros incentivos</i>	-----	-----	-----	-----	-----	--	10,618.0
B. Aportaciones (Uso etiquetado/Gasto programable)	262,654.4	302,633.3	338,287.7	372,788.4	403,755.0	372,220.7	403,979.8
Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades y Municipios	240,846.5	278,717.6	308,525.4	336,702.8	366,612.8	332,298.1	358,605.7
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	141,175.9	156,392.5	162,265.2	180,571.1	195,520.4	189,155.8	204,027.0
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	27,588.1	32,936.3	34,532.1	38,042.6	40,674.3	41,572.8	43,995.4
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	21,783.9	22,332.7	23,511.6	26,639.1	28,485.0	31,887.6	34,873.9
Para Infraestructura Social Estatal	2,640.2	2,706.7	2,849.6	3,228.7	3,452.4	3,864.8	N.D.
Para Infraestructura Social Municipal	19,143.7	19,626.0	20,662.0	23,410.4	25,032.6	28,022.8	N.D.
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	7,115.1	7,287.7	7,655.4	8,673.7	9,274.8	10,382.6	11,354.9
Para Asistencia Social (DIF)	3,257.3	3,332.7	3,491.7	3,956.1	4,230.3	4,735.6	N.D.
Para Infraestructura Educativa Básica	2,514.5	2,595.7	2,835.3	3,195.4	3,361.6	3,762.7	N.D.
Para Infraestructura Educativa Superior	1,343.3	1,359.3	1,328.4	1,522.2	1,682.8	1,884.4	N.D.
F. de A. para el Fortalecimiento de los Municipios y el D.F. (FortaMunDF)	22,326.7	22,889.2	24,097.6	27,303.0	29,194.9	32,682.2	35,742.9
F. de A. para la Seguridad Pública de los Edos. y el D.F. (FASP)	3,210.0	2,733.0	3,500.0	5,000.0	5,000.0	5,000.0	5,000.0
F. de A. para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	2,946.8	3,156.6	3,269.0	3,527.4	3,792.0	3,760.0	4,082.3
Educación Tecnológica	N.D.	N.D.	1,920.1	2,133.0	2,249.7	N.D.	N.D.
Educación de Adultos	N.D.	N.D.	1,348.9	1,394.4	1,542.3	N.D.	N.D.
F. de A. para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) ⁴	14,700.0	30,989.6	49,694.5	46,945.9	54,671.5	17,857.0	19,529.4
Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	21,807.9	23,915.7	29,762.3	36,085.6	33,151.2	39,922.6	42,574.1
Aportaciones para educación básica y normal en el Distrito Federal	15,677.6	17,671.5	16,933.8	19,416.1	21,098.2	26,235.2	30,981.5
Previsiones para servicios personales que se transfieren al Ramo 33	6,130.3	6,244.2	12,828.5	16,669.5	12,053.0	13,687.4	11,592.6
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas	0.0	0.0	0.0	0.0	3,991.0	0.0	2,800.0
Programa de Reconstrucción	0.0	0.0	0.0	0.0	3,991.0	0.0	0.0
FIES-FEIEF ⁵	-----	-----	-----	-----	-----	-----	2,800.0
C. Convenios (con Entidades)	31,729.2	35,070.8	40,711.7	46,533.5	48,008.1	49,850.6	0.06
Convenios de Descentralización	31,729.2	34,323.6	39,984.8	42,363.3	45,305.6	49,850.6	0.0
Secretaría de Educación Pública (SEP)	24,805.5	26,865.7	31,994.6	34,030.4	35,701.1	40,901.2	-----
Secretaría de Agricultura (Sagarpa)	6,438.4	6,555.4	7,059.1	7,234.0	8,731.6	7,319.7	-----
Comisión Nacional del Agua (CNA)	485.3	902.5	931.1	1,098.9	872.9	1,629.7	-----
Convenios de Reasignación	0.0	747.2	726.9	4,170.2	2,702.5	0.0	0.0

(1) Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la H. Cámara de Diputados (2) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con Reforma (3) Para 2006, incluye el Fondo de Compensación del ISAN (4) Este Fondo era el PAFEF-Ramo 39; a partir del ejercicio 2007 se incorpora como octavo Fondo del Ramo 33, derivado de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre del 2006, cabe señalar que en los ejercicios 2003 al 2006 incluye los recursos derivados de excedentes petroleros (5) El Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) ni el rubro Otros gastos federalizados del Ramo 23 han tenido asignaciones de recursos en los últimos seis años, aunque para 2008 se les asignan 2,800 millones de pesos (6) Los montos de estos convenios normalmente son negociados en el transcurso del año (n.d.) Cifras no disponibles Posibles inexactitudes por redondeo Fuentes: Elaboración propia con información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

Cuadro VIII -b

GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO (2002-2008)							
Participaciones, aportaciones y convenios							
Concepto	Porcentajes						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ¹	2008 ²
TOTAL Gasto Federal Descentralizado (A+B+C)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
A. Participaciones (Uso discrecional / Gasto no programable)	42.20	40.01	38.76	39.94	42.16	43.45	49.09
Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	42.20	40.01	38.76	39.94	42.16	43.45	49.09
Fondo General de Participaciones	35.88	34.13	32.59	33.85	35.53	36.31	37.56
Fondo de Fomento Municipal	1.67	1.52	1.60	1.59	1.67	1.71	1.88
Reserva de Contingencia	-----	-----	-----	-----	-----	0.43	0.00
Impuesto Especial a Productos y Servicios (IEPS)	0.71	0.64	0.72	0.70	0.67	0.79	0.76
Incentivos por el Impuesto a la Tenencia	2.51	2.28	2.21	2.19	2.41	2.38	2.55
0.136% de la Recaudación Federal Participable	0.21	0.22	0.22	0.22	0.23	0.23	0.26
3.17% del Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo	0.01	0.02	0.02	0.03	0.03	0.02	0.02
Fondo de Compensación del ISAN	-----	-----	-----	-----	-----	0.22	0.21
Incentivos sobre el ISAN ³	0.89	0.78	0.81	0.80	0.82	0.68	0.65
Incentivos de Colaboración Administrativa	0.30	0.43	0.60	0.57	0.80	0.67	0.89
<i>Actualización de las Bases Especiales de Tributación</i>	-----	-----	-----	-----	-----	--	0.19
<i>Fondo de Fiscalización</i>	-----	-----	-----	-----	-----	--	2.35
<i>Fondo de Compensación para las 10 Entidades más Pobres</i>	-----	-----	-----	-----	-----	--	0.20
<i>Fondo de Compen para las Entidades Extractoras de Petróleo y Gas</i>	-----	-----	-----	-----	-----	--	0.24
<i>Otros incentivos</i>	-----	-----	-----	-----	-----	--	1.34
B. Aportaciones (Uso etiquetado / Gasto programable)	51.57	53.76	54.66	53.39	51.69	49.87	50.91
Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades y Municipios	47.29	49.51	49.85	48.22	46.94	44.52	45.20
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	27.72	27.78	26.22	25.86	25.03	25.34	25.71
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Para Infraestructura Social Estatal	5.42	5.85	5.58	5.45	5.21	5.57	5.54
Para Infraestructura Social Municipal	4.28	3.97	3.80	3.82	3.65	4.27	4.40
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	0.52	0.48	0.46	0.46	0.44	0.52	-----
Para Asistencia Social (DIF)	3.76	3.49	3.34	3.35	3.20	3.75	-----
Para Infraestructura Educativa Básica	1.40	1.29	1.24	1.24	1.19	1.39	1.43
Para Infraestructura Educativa Superior	0.64	0.59	0.56	0.57	0.54	0.63	-----
F. de A. para el Fortalecimiento de los Municipios y el D.F. (FortaMunDF)	0.49	0.46	0.46	0.46	0.43	0.50	-----
F. de A. para la Seguridad Pública de los Edos. y el D.F. (FASP)	0.26	0.24	0.21	0.22	0.22	0.25	-----
F. de A. para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	4.38	4.07	3.89	3.91	3.74	4.38	4.50
Educación Tecnológica	0.63	0.49	0.57	0.72	0.64	0.67	0.63
Educación de Adultos	0.58	0.56	0.53	0.51	0.49	0.50	0.51
F. de A. para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) ⁴	0.00	0.00	0.31	0.31	0.29	0.00	0.00
Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	0.00	0.00	0.22	0.20	0.20	0.00	0.00
Aportaciones para educación básica y normal en el Distrito Federal	2.89	5.51	8.03	6.72	7.00	2.39	2.46
Previsiones para servicios personales que se transfieren al Ramo 33	4.28	4.25	4.81	5.17	4.24	5.35	5.37
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas	3.08	3.14	2.74	2.78	2.70	3.52	3.90
Programa de Reconstrucción	1.20	1.11	2.07	2.39	1.54	1.83	1.46
FIES-FEIEF ⁵	0.00	0.00	0.00	0.00	0.51	0.00	0.35
C. Convenios (con Entidades)	6.23	6.23	6.58	6.66	6.15	6.68	0.00
Convenios de Descentralización	6.23	6.10	6.46	6.07	5.80	6.68	0.00
Secretaría de Educación Pública (SEP)	4.87	4.77	5.17	4.87	4.57	5.48	-----
Secretaría de Agricultura (Sagarpa)	1.26	1.16	1.14	1.04	1.12	0.98	-----
Comisión Nacional del Agua (CNA)	0.10	0.16	0.15	0.16	0.11	0.22	-----
Convenios de Reasignación	0.00	0.13	0.12	0.60	0.35	0.00	0.00

(1) Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la H. Cámara de Diputados (2) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con Reforma (3) Para 2006, incluye el Fondo de Compensación del ISAN (4) Este Fondo era el PAFEF-Ramo 39; a partir del ejercicio 2007 se incorpora como octavo Fondo del Ramo 33, derivado de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre del 2006, cabe señalar que en los ejercicios 2003 al 2006 incluye los recursos derivados de excedentes petroleros (5) El Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) ni el rubro Otros gastos federalizados del Ramo 23 han tenido asignaciones de recursos en los últimos seis años, aunque para 2008 se les asignan 2,800 millones de pesos (6) Los montos de estos convenios normalmente son negociados en el transcurso del año (n.d.) Cifras no disponibles Posibles inexactitudes por redondeo. Fuentes: Elaboración propia con información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

Cuadro IX

GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN (1980-2007) ¹													
Millones de pesos corrientes													
	Gasto Nacional								Gasto Público				
	Nacional	Total	Gasto Público					Privado	Federal por nivel educativo				Estatal y Municipal
			Federal			Estatal ³	Municipal ^e		Básica	Media superior	Superior ⁴	Otros ⁵	
			Total	SEP ²	Otras Srías.								
1980	219.1	204.1	166.3	140.0	26.3	34.8	3.0	15.0	63.2	15.4	30.2	57.5	37.8
1985	1,954.1	1,805.3	1,515.7	1,357.2	158.5	278.3	11.3	148.8	515.0	172.6	228.2	599.9	289.6
1990	29,722.8	27,321.7	22,333.9	18,369.8	3,964.1	4,888.2	99.6	2,401.0	9,266.9	2,261.7	3,716.9	7,088.4	4,987.8
1991	40,644.2	38,514.2	32,255.8	27,056.2	5,199.6	6,143.4	115.0	2,130.0	13,014.2	2,932.3	5,241.6	11,067.7	6,258.4
1992	53,234.3	49,828.1	42,637.9	36,158.0	6,479.9	7,029.9	160.3	3,406.2	18,750.9	3,648.1	7,020.2	13,218.7	7,190.2
1993	66,256.9	62,408.0	54,556.1	46,241.9	8,314.2	7,676.9	175.1	3,848.9	25,715.1	4,812.3	8,852.7	15,176.0	7,852.0
1994	77,339.2	73,292.4	65,036.8	56,587.0	8,449.8	8,071.6	184.1	4,046.8	33,747.0	6,445.4	10,881.0	13,963.4	8,255.7
1995	90,113.2	85,858.4	77,178.2	68,836.9	8,341.3	8,486.6	193.5	4,254.8	40,469.9	9,963.7	13,901.8	13,276.5	8,680.1
1996	148,683.3	122,947.1	100,793.1	93,972.2	6,820.9	21,925.5	228.5	25,736.2	54,326.4	12,835.9	17,753.7	15,877.0	22,154.0
1997	188,156.9	155,889.5	126,894.9	118,444.3	8,450.6	28,724.9	269.7	32,267.3	71,844.0	14,586.1	20,868.6	19,596.2	28,994.6
1998	246,571.0	192,124.1	157,544.9	155,161.6	2,383.3	34,260.6	318.6	54,447.0	101,274.3	16,290.0	29,247.0	10,733.6	34,579.2
1999	290,925.9	227,910.2	187,153.5	184,956.3	2,197.2	40,374.5	382.3	63,015.7	119,519.3	18,741.9	33,934.5	14,957.9	40,756.7
2000	353,052.4	276,435.6	223,384.9	219,380.0	4,004.9	52,592.0	458.7	76,616.8	144,718.5	21,474.5	40,339.1	16,852.8	53,050.7
2001	394,685.8	311,174.7	250,818.5	246,016.9	4,801.6	59,841.2	515.0	83,511.1	160,593.4	25,752.8	47,871.8	16,600.5	60,356.1
2002	439,387.4	344,332.1	276,631.5	271,649.6	4,982.0	67,122.6	578.0	95,055.2	177,285.4	26,487.5	53,356.3	19,502.3	67,700.6
2003	495,110.5	386,715.7	307,406.5	294,875.3	12,531.2	78,576.5	732.7	108,394.8	198,578.6	28,865.0	58,114.0	21,848.9	79,309.2
2004	534,481.0	416,161.1	327,286.8	312,835.0	14,451.8	88,048.0	826.3	118,319.9	209,492.3	31,737.5	63,126.1	22,931.0	88,874.3
2005	595,453.4	464,030.1	363,559.7	345,603.6	17,956.2	99,562.4	908.0	131,423.3	226,578.5	39,423.7	71,859.2	25,698.4	100,470.4
2006	636,227.4	494,742.9	397,697.7	377,245.5	20,452.2	96,047.6	997.6	141,484.5	253,240.7	37,433.0	73,268.0	33,755.9	97,045.3
2007 ^e	671,592.3	519,023.1	406,490.6	390,448.9	16,041.8	111,447.2	1,085.3	152,569.2	256,342.6	41,449.6	78,109.6	30,588.9	112,532.5

(1) La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras. A partir del año 2000, las cifras fueron actualizadas por el sector responsable en el gasto estatal; a partir de 2004, también para el gasto privado, debido a la revisión de cifras que realiza la SEP con los gobiernos estatales, así como porque el gasto privado se recopila a través de encuestas, por lo que cambia sistemáticamente (2) Incluye los recursos del Ramo 11 Secretaría de Educación Pública, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y los fondos para educación del Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (3) Esta información es proporcionada por los gobiernos de los estados y se complementa con datos de la SEP, con las plantillas de personal, cuyo pago proviene de financiamiento propio de los estados. Incluye estimaciones del gasto en educación escolarizada, como en cultura, deporte, educación para adultos e investigación educativa. Las cifras de 2006 y 2007 se refieren al presupuesto autorizado por los congresos de los estados (4) Comprende también al gasto de investigación de Instituciones de Educación Superior (IES) (5) Incluye el gasto destinado a la capacitación para el trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos, al fomento de la cultura y el deporte, así como los gastos de la administración central. Para el año 1995 se incluyeron 433.7 millones de pesos del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (e) Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Educación Pública/Informe Presidencial 2007.

Cuadro X

EL GASTO EDUCATIVO FEDERAL (1980-2006)												
Cifras en millones de pesos corrientes												
Años	PIB Total (a precios de mercado)	Gasto Federal Devengado	Gasto Federal devengado transferido a las entidades ¹	Gasto Educativo Federal (GEF) Total ²	GEF como % del:				GFEB como % del:			
					PIB	Gasto Federal Devengado	Gasto Transferido a las entidades	Gasto Federal en Educación Básica (GFEB) ²	PIB	Gasto Federal Devengado	Gasto Transferido a las entidades	Gasto Educativo Federal
	(a)	(b)	(c)	(d)	(d/a)	(d/b)	(d/c)	(e)	(e/a)	(e/b)	(e/c)	(e/d)
1980	4,718.2	1,451.0	107.5	166.3	3.52	11.46	154.65	63.2	1.34	4.36	58.77	38.00
1981	6,467.0	2,340.7	178.1	220.0	3.40	9.40	123.49	107.4	1.66	4.59	60.29	48.82
1982	10,412.0	4,397.1	251.0	368.6	3.54	8.38	146.86	278.7	2.68	6.34	111.05	75.61
1983	18,754.7	7,462.2	585.8	488.6	2.61	6.55	83.40	200.8	1.07	2.69	34.28	41.10
1984	30,919.1	11,710.8	922.8	826.7	2.67	7.06	89.59	315.8	1.02	2.70	34.22	38.20
1985	50,152.0	18,111.7	1,367.5	1,515.7	3.02	8.37	110.84	515.0	1.03	2.84	37.66	33.98
1986	82,317.7	33,496.0	2,079.8	2,361.0	2.87	7.05	113.52	933.4	1.13	2.79	44.88	39.53
1987	203,340.6	84,977.1	5,213.7	5,596.9	2.75	6.59	107.35	2,429.1	1.19	2.86	46.59	43.40
1988	412,821.2	156,314.5	12,062.3	11,244.0	2.72	7.19	93.22	4,785.8	1.16	3.06	39.68	42.56
1989	544,977.7	171,440.4	14,553.0	15,143.0	2.78	8.83	104.05	6,086.9	1.12	3.55	41.83	40.20
1990	734,801.8	210,837.1	20,757.5	22,333.9	3.04	10.59	107.59	9,266.9	1.26	4.40	44.64	41.49
1991	945,190.1	227,732.1	26,046.8	32,255.8	3.41	14.16	123.84	13,014.2	1.38	5.71	49.96	40.35
1992	1,123,936.5	258,832.9	47,209.9	42,637.9	3.79	16.47	90.32	18,750.9	1.67	7.24	39.72	43.98
1993	1,256,196.0	286,285.3	59,775.5	54,556.1	4.34	19.06	91.27	25,715.1	2.05	8.98	43.02	47.14
1994	1,423,364.2	327,655.0	70,422.2	65,036.8	4.57	19.85	92.35	33,747.0	2.37	10.30	47.92	51.89
1995	1,840,430.8	429,724.7	83,351.6	77,178.2	4.19	17.96	92.59	40,469.9	2.20	9.42	48.55	52.44
1996	2,529,908.6	587,421.7	117,528.6	100,793.1	3.98	17.16	85.76	54,326.4	2.15	9.25	46.22	53.90
1997	3,179,120.4	755,815.9	161,062.9	126,894.9	3.99	16.79	78.79	71,844.0	2.26	9.51	44.61	56.62
1998	3,848,218.3	830,486.9	260,796.2	157,544.9	4.09	18.97	60.41	101,274.3	2.63	12.19	38.83	64.28
1999	4,600,487.8	1,022,594.3	323,284.8	187,153.5	4.07	18.30	57.89	119,519.3	2.60	11.69	36.97	63.86
2000	5,497,735.6	1,243,126.6	403,467.9	223,384.9	4.06	17.97	55.37	144,718.5	2.63	11.64	35.87	64.78
2001	5,811,776.3	1,327,188.1	460,512.5	250,818.5	4.32	18.90	54.47	160,593.4	2.76	12.10	34.87	64.03
2002	6,267,473.8	1,484,256.1	503,163.2	276,631.5	4.41	18.64	54.98	177,285.4	2.83	11.94	35.23	64.09
2003	6,895,356.8	1,670,796.3	555,940.5	307,406.5	4.46	18.40	55.29	198,578.6	2.88	11.89	35.72	64.60
2004	7,713,796.2	1,802,610.2	605,334.2	327,286.8	4.24	18.16	54.07	209,492.3	2.72	11.62	34.61	64.01
2005	8,366,205.3	1,979,808.0	682,021.1	363,559.7	4.35	18.36	53.31	226,578.5	2.71	11.44	33.22	62.32
2006	9,155,490.3	2,270,558.7	761,089.0	397,697.7	4.34	17.52	52.25	253,240.7	2.76	11.15	33.27	63.68

(i) Elaboración propia. De 1980 a 1991 las cifras corresponden a las Participaciones del gobierno federal a las entidades; de 1992 a 1997 a estas Participaciones se les adicionan las Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, de acuerdo a cifras del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la H. Cámara de Diputados; de 1998 a 2006 las cifras son tomadas del Informe Presidencial de 2007, que indica que las cifras incluyen Aportaciones ISSSTE/FOVISSSTE y se refieren a los recursos del Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, Ramo 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y Convenios de Descentralización. Para 2007, el Ramo 39 desaparece y se incorporan al Ramo 33 como Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (2) Cifras de 1980, 1985 y 1990 a 2006, tomadas del Informe Presidencial 2007; los años intermedio faltantes de 1981-84 del Informe de 1992, y 1986-89 del Informe 1996.

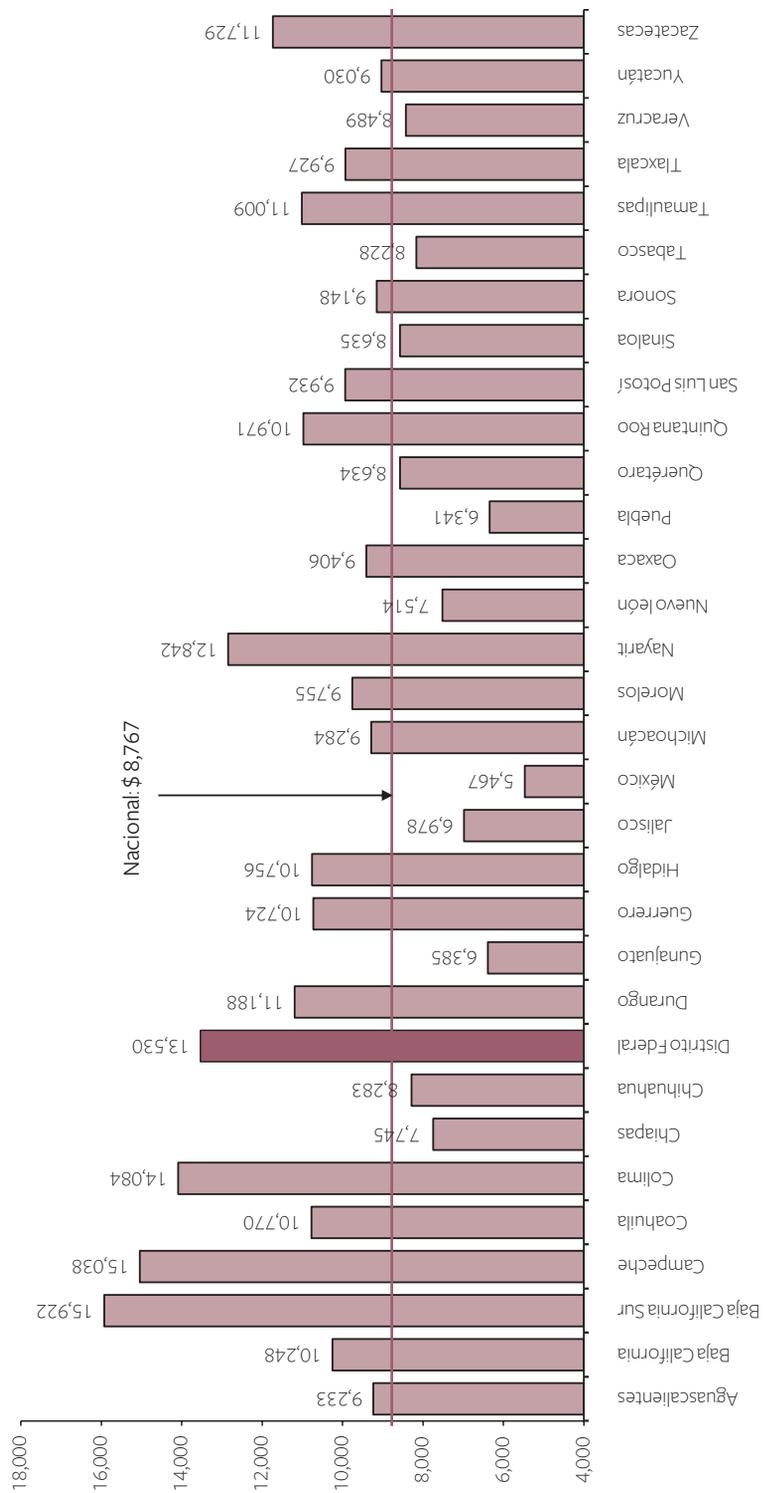
Cuadro XI-a

GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN BÁSICA POR ALUMNO EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA (2005)					
Cifras en millones de pesos corrientes					
	Gasto Federal en Educación Básica (GFEB) transferido a las entidades vía FAEB ⁽¹⁾	Estructura porcentual	Matrícula en educación básica (preescolar, primaria y secundaria)	Estructura porcentual	Gasto Federal por alumno en educación básica
	Millones de \$				(pesos por alumno)
Total	198,944.0	100.0	22,693,540	100.0	8,767
Aguascalientes	2,241.8	1.1	242,770	1.1	9,234
Baja California	5,846.2	2.9	570,478	2.5	10,248
Baja California Sur	1,711.6	0.9	107,485	0.5	15,924
Campeche	2,475.5	1.2	164,623	0.7	15,037
Coahuila	5,665.6	2.8	526,063	2.3	10,770
Colima	1,646.4	0.8	116,909	0.5	14,083
Chiapas	9,532.4	4.8	1,230,815	5.4	7,745
Chihuahua	5,588.8	2.8	674,726	3.0	8,283
Distrito Federal	19,060.9	9.6	1,408,810	6.2	13,530
Durango	3,963.2	2.0	354,236	1.6	11,188
Guanajuato	7,148.8	3.6	1,119,642	4.9	6,385
Guerrero	9,366.4	4.7	873,414	3.8	10,724
Hidalgo	6,202.7	3.1	576,663	2.5	10,756
Jalisco	9,555.4	4.8	1,369,268	6.0	6,978
México	16,025.1	8.1	2,931,434	12.9	5,467
Michoacán	8,550.7	4.3	921,024	4.1	9,284
Morelos	3,270.6	1.6	335,291	1.5	9,755
Nayarit	2,751.7	1.4	214,271	0.9	12,842
Nuevo León	5,946.2	3.0	791,320	3.5	7,514
Oaxaca	9,244.4	4.6	982,837	4.3	9,406
Puebla	8,066.2	4.1	1,272,128	5.6	6,341
Querétaro	3,020.5	1.5	349,851	1.5	8,634
Quintana Roo	2,575.6	1.3	234,768	1.0	10,971
San Luis Potosí	5,801.8	2.9	584,159	2.6	9,932
Sinaloa	4,793.4	2.4	555,079	2.4	8,636
Sonora	4,502.8	2.3	492,212	2.2	9,148
Tabasco	4,139.2	2.1	503,045	2.2	8,228
Tamaulipas	6,727.5	3.4	611,096	2.7	11,009
Tlaxcala	2,434.4	1.2	245,251	1.1	9,926
Veracruz	13,762.4	6.9	1,621,252	7.1	8,489
Yucatán	3,454.6	1.7	382,578	1.7	9,030
Zacatecas	3,871.3	1.9	330,042	1.5	11,730

(1) Referente al Gasto Federal en Educación Básica (GFEB) transferido a las entidades, la cifra utilizada es la correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) exclusivamente y Ramo 25 en el caso del Distrito Federal; a esta cifra se le debe adicionar por el Ramo 11 (SEP) la cantidad de 27,994.1 millones, aunque, aún así, subsiste una pequeña diferencia respecto a los 226,578.5 millones de Gasto Federal en Educación Básica Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Banco de datos, Coordinación con entidades federativas y Secretaría de Educación Pública (SEP), Banco de datos del Sistema Educativo Nacional.

Cuadro XI-b
Gasto educativo federal en educación básica
por alumno en cada entidad

(pesos por alumno en 2005)



Fuente: Cuadro XI-a.

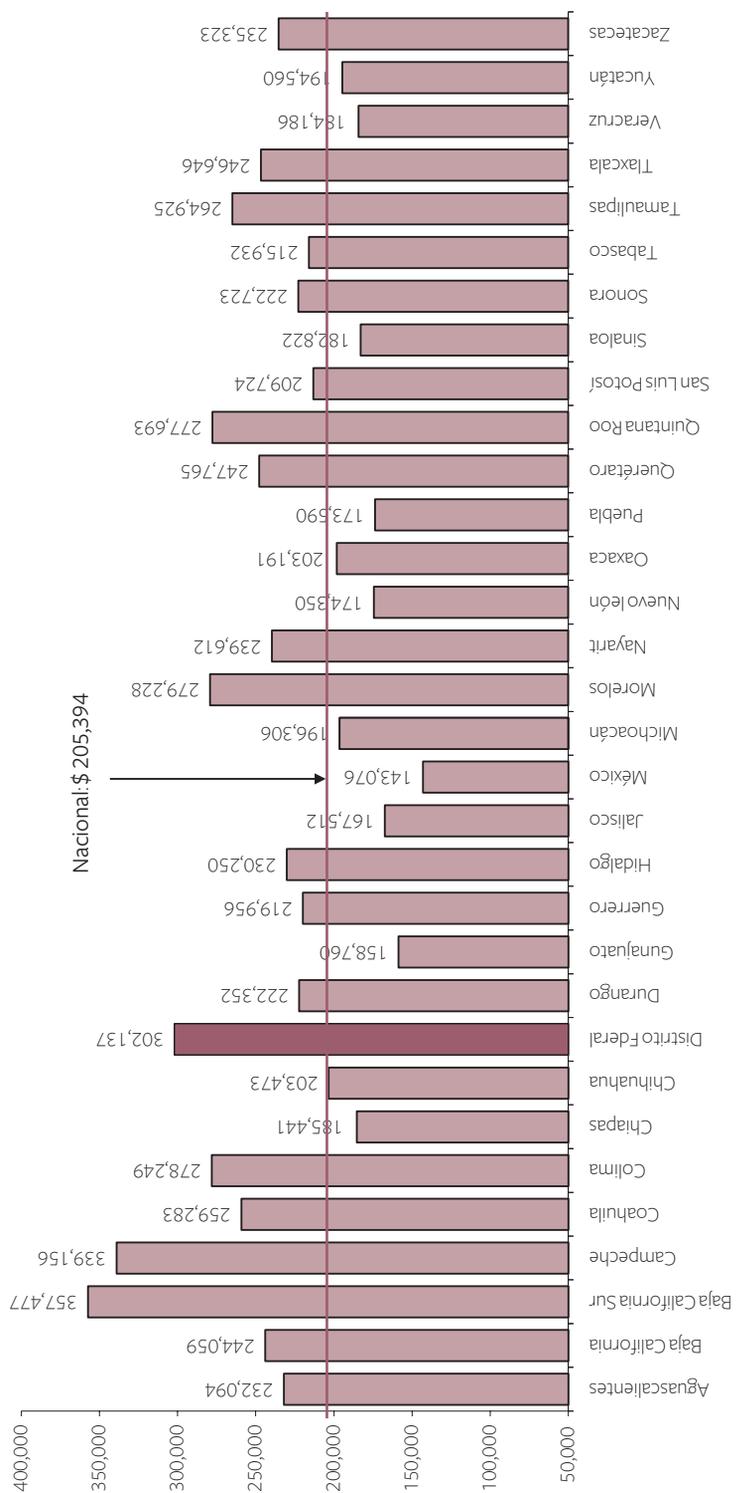
Cuadro XII-a

GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN BÁSICA POR DOCENTE EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA (2005)					
Cifras en millones de pesos corrientes					
	Gasto Federal en Educación Básica (GFEB) transferido a las entidades vía FAEB ¹	Estructura porcentual	Docentes en educación básica (preescolar, primaria y secundaria)	Estructura porcentual	Gasto Federal por docente en educación básica
	Millones de \$				(pesos por docente)
Total	198,944.0	100.0	968,597	100.0	205,394
Aguascalientes	2,241.8	1.1	9,659	1.0	232,094
Baja California	5,846.2	2.9	23,954	2.5	244,059
Baja California Sur	1,711.6	0.9	4,788	0.5	357,477
Campeche	2,475.5	1.2	7,299	0.8	339,156
Coahuila	5,665.6	2.8	21,851	2.3	259,283
Colima	1,646.4	0.8	5,917	0.6	278,249
Chiapas	9,532.4	4.8	51,404	5.3	185,441
Chihuahua	5,588.8	2.8	27,467	2.8	203,473
Distrito Federal	19,060.9	9.6	63,087	6.5	302,137
Durango	3,963.2	2.0	17,824	1.8	222,352
Guanajuato	7,148.8	3.6	45,029	4.6	158,760
Guerrero	9,366.4	4.7	42,583	4.4	219,956
Hidalgo	6,202.7	3.1	26,939	2.8	230,250
Jalisco	9,555.4	4.8	57,043	5.9	167,512
México	16,025.1	8.1	112,004	11.6	143,076
Michoacán	8,550.7	4.3	43,558	4.5	196,306
Morelos	3,270.6	1.6	11,713	1.2	279,228
Nayarit	2,751.7	1.4	11,484	1.2	239,612
Nuevo León	5,946.2	3.0	34,105	3.5	174,350
Oaxaca	9,244.4	4.6	45,496	4.7	203,191
Puebla	8,066.2	4.1	46,467	4.8	173,590
Querétaro	3,020.5	1.5	12,191	1.3	247,765
Quintana Roo	2,575.6	1.3	9,275	1.0	277,693
San Luis Potosí	5,801.8	2.9	27,664	2.9	209,724
Sinaloa	4,793.4	2.4	26,219	2.7	182,822
Sonora	4,502.8	2.3	20,217	2.1	222,723
Tabasco	4,139.2	2.1	19,169	2.0	215,932
Tamaulipas	6,727.5	3.4	25,394	2.6	264,925
Tlaxcala	2,434.4	1.2	9,870	1.0	246,646
Veracruz	13,762.4	6.9	74,720	7.7	184,186
Yucatán	3,454.6	1.7	17,756	1.8	194,560
Zacatecas	3,871.3	1.9	16,451	1.7	235,323

(1) Referente al Gasto Federal en Educación Básica (GFEB) transferido a las entidades, la cifra utilizada es la correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) exclusivamente y Ramo 25 en el caso del Distrito Federal; a esta cifra se le debe adicionar por el Ramo 11 (SEP) la cantidad de 27,994.1 millones, aunque, aún así, subsiste una pequeña diferencia respecto a los 226,578.5 millones de Gasto Federal en Educación Básica. Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Banco de datos, Coordinación con entidades federativas y Secretaría de Educación Pública (SEP), Banco de datos del Sistema Educativo Nacional.

Cuadro XII-b
Gasto educativo federal en educación básica
por docente en cada entidad

(pesos por docente en 2005)



Fuente: Cuadro XII-a.

Cuadro XIII

ALUMNOS EN EDUCACIÓN BÁSICA PÚBLICA POR DOCENTE EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA									
Ciclo inicial 2005-2006									
	Matrícula			Docentes			Relación: matrícula/docentes		
	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal
Total	22,693,540	1,693,603	20,999,937	968,597	94,347	874,250	23.43	17.95	24.02
Aguascalientes	242,770	2,225	240,545	9,659	208	9,451	25.13	10.70	25.45
Baja California	570,478	3,259	567,219	23,954	281	23,673	23.82	11.60	23.96
Baja California Sur	107,485	1,352	106,133	4,788	170	4,618	22.45	7.95	22.98
Campeche	164,623	3,337	161,286	7,299	381	6,918	22.55	8.76	23.31
Coahuila	526,063	7,061	519,002	21,851	576	21,275	24.08	12.26	24.39
Colima	116,909	1,870	115,039	5,917	212	5,705	19.76	8.82	20.16
Chiapas	1,230,815	40,196	1,190,619	51,404	5,551	45,853	23.94	7.24	25.97
Chihuahua	674,726	6,747	667,979	27,467	804	26,663	24.56	8.39	25.05
Distrito Federal	1,408,810	1,406,843	1,967	63,087	62,878	209	22.33	22.37	9.41
Durango	354,236	6,451	347,785	17,824	790	17,034	19.87	8.17	20.42
Guanajuato	1,119,642	10,077	1,109,565	45,029	894	44,135	24.86	11.27	25.14
Guerrero	873,414	16,857	856,557	42,583	1,903	40,680	20.51	8.86	21.06
Hidalgo	576,663	21,419	555,244	26,939	2,088	24,851	21.41	10.26	22.34
Jalisco	1,369,268	14,360	1,354,908	57,043	1,559	55,484	24.00	9.21	24.42
México	2,931,434	11,232	2,920,202	112,004	1,133	110,871	26.17	9.91	26.34
Michoacán	921,024	15,241	905,783	43,558	2,094	41,464	21.14	7.28	21.85
Morelos	335,291	2,146	333,145	11,713	195	11,518	28.63	11.01	28.92
Nayarit	214,271	3,289	210,982	11,484	398	11,086	18.66	8.26	19.03
Nuevo León	791,320	4,290	787,030	34,105	495	33,610	23.20	8.67	23.42
Oaxaca	982,837	13,112	969,725	45,496	1,369	44,127	21.60	9.58	21.98
Puebla	1,272,128	11,060	1,261,068	46,467	951	45,516	27.38	11.63	27.71
Querétaro	349,851	9,546	340,305	12,191	920	11,271	28.70	10.38	30.19
Quintana Roo	234,768	1,752	233,016	9,275	135	9,140	25.31	12.98	25.49
San Luis Potosí	584,159	11,703	572,456	27,664	1,402	26,262	21.12	8.35	21.80
Sinaloa	555,079	12,122	542,957	26,219	1,176	25,043	21.17	10.31	21.68
Sonora	492,212	3,397	488,815	20,217	340	19,877	24.35	9.99	24.59
Tabasco	503,045	6,921	496,124	19,169	609	18,560	26.24	11.36	26.73
Tamaulipas	611,096	6,692	604,404	25,394	794	24,600	24.06	8.43	24.57
Tlaxcala	245,251	4,136	241,115	9,870	263	9,607	24.85	15.73	25.10
Veracruz	1,621,252	26,362	1,594,890	74,720	2,653	72,067	21.70	9.94	22.13
Yucatán	382,578	4,386	378,192	17,756	532	17,224	21.55	8.24	21.96
Zacatecas	330,042	4,162	325,880	16,451	593	15,858	20.06	7.02	20.55

Fuente: Secretaría de Educación Pública (SEP). Subsecretaría de Educación Básica, Estadísticas Históricas por Estados del Sistema Educativo Nacional.

Cuadro XIV

DISTRITO FEDERAL. AFECTACIONES PRESUPUESTALES EN LAS PARTICIPACIONES FEDERALES (1990-2006)								
	Millones de pesos corrientes					Millones de pesos constantes de 2006		
	Total de Participaciones Federales ¹	Participaciones Federales del D.F. ¹	Participaciones del D.F. respecto al total (%)	% perdido del D.F. respecto al promedio de las Particip. totales en los 80's: (22.16%) ^{2,3}	Estim. de la pérdida de Particip. del D.F. ^{2,3}	Total de Participaciones Federales ¹	Participaciones Federales del D.F. ¹	Estim. de la pérdida de Particip. del D.F. ²
1980	98.8	25.2	25.51	-3.35	—	98,986.9	25,247.7	—
1981	157.4	34.1	21.66	0.50	—	124,862.2	27,050.8	—
1982	221.6	50.0	22.56	-0.40	—	108,617.3	24,507.5	—
1983	500.9	121.4	24.24	-2.08	—	131,549.9	31,882.9	—
1984	883.4	194.1	21.97	0.19	—	145,528.1	31,975.3	—
1985	1,270.0	277.8	21.87	0.29	—	131,804.6	28,830.9	—
1986	1,990.5	393.2	19.75	2.41	—	121,983.6	24,096.4	—
1987	4,882.2	1,029.4	21.08	1.08	—	123,208.6	25,978.2	—
1988	11,842.1	2,677.4	22.61	-0.45	—	149,091.8	33,708.4	—
1989	13,808.3	2,808.8	20.34	1.82	—	137,095.2	27,887.1	—
1990	20,717.4	4,332.8	20.91	1.25	258.3	160,450.7	33,556.4	2,000.3
1991	26,740.7	5,512.1	20.61	1.55	413.8	167,787.4	34,586.3	2,596.3
1992	32,972.4	6,713.4	20.36	1.80	593.5	180,147.1	36,679.2	3,242.4
1993	37,691.5	7,462.0	19.80	2.36	890.6	187,825.3	37,184.8	4,438.2
1994	41,607.8	6,532.3	15.70	6.46	2,688.2	191,147.9	30,009.7	12,349.7
1995	49,158.9	7,586.1	15.43	6.73	3,307.8	163,799.7	25,277.2	11,021.6
1996	70,900.6	10,223.7	14.42	7.74	5,488.2	180,693.6	26,055.6	13,987.1
1997	94,528.5	14,349.3	15.18	6.98	6,598.7	204,703.5	31,073.7	14,289.7
1998	113,578.2	15,697.3	13.82	8.34	9,472.2	213,160.8	29,460.3	17,777.2
1999	140,670.9	19,250.2	13.68	8.48	11,923.2	229,390.9	31,391.1	19,443.1
2000	178,136.2	23,233.8	13.04	9.12	16,242.1	259,125.0	33,796.9	23,626.5
2001	196,931.2	25,697.6	13.05	9.11	17,943.4	270,560.5	35,305.5	24,652.1
2002	214,909.8	27,917.2	12.99	9.17	19,707.9	276,056.5	35,860.3	25,315.3
2003	225,227.8	27,353.2	12.14	10.02	22,558.5	266,520.0	32,368.0	26,694.2
2004	239,890.2	29,232.2	12.19	9.97	23,928.7	264,352.1	32,213.0	26,368.8
2005	278,892.4	34,899.3	12.51	9.65	26,904.7	291,305.1	36,452.6	28,102.2
2006	329,337.3	44,207.1	13.42	8.74	28,775.8	329,337.3	44,207.1	28,775.8
Totales	2,327,547.0	317,811.0	—	—	197,695.7	5,109,091.7	846,643.1	284,680.6
2007 ⁴	324,281.1	43,214.8	13.33	8.83	28,647.6	312,560.1	41,652.8	27,612.1
Subtotal	2,651,828.1	361,025.8	—	—	226,343.3	5,421,651.8	888,295.9	312,292.7
2008 ⁵	400,160.6	51,358.6	12.83	9.33	37,319.1	370,862.5	47,598.3	34,586.7
Subtotal	3,051,988.7	412,384.4	—	—	263,662.4	5,792,514.3	935,894.3	346,879.5
TCMA 80-06	—	—	—	—	—	4.73	2.18	—
TCMA 80-89	—	—	—	—	—	3.69	1.11	—
TCMA 90-06	—	—	—	—	—	4.60	1.74	—

(1) De 1980 a 1989 las cifras se tomaron del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. C. de Diputados (CEFP) con base en: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). De 1990 a 2006, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Coordinación con entidades: Banco de datos (2) En 1990 entró en vigor la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que modificó los términos de repartición de las Participaciones Federales a las entidades. Se pasó de un régimen de distribución eminentemente resarcitorio de la recaudación fiscal de cada entidad, a otro que privilegia en importante magnitud la cantidad de habitantes en cada entidad (3) En las operaciones aritméticas (en Excel) se utilizaron todos los números decimales, por lo cual, en la cifras mostradas en esta columna (d) puede haber inexactitudes si sólo se utilizan los dos decimales expresados para obtener la columna (e) (4) El monto de las Participaciones totales y del Distrito Federal fue el aprobado por la H. Cámara de Diputados; Para estimar el deflactor del PIB, se utilizó la proyección que el Banco de México hace del INPC 2007-IV (5) El monto de las Participaciones totales es el aprobado por la H. Cámara de Diputados para 2008; las Participaciones del Distrito Federal, se basan en una estimación del CEFP e incluye las modificaciones de la reforma de octubre de 2007. El deflactor del PIB se estimó con la proyección del INPC 2008-IV.

Cuadro XV

PRODUCTO INTERNO BRUTO NACIONAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (1993 Y 2004)

Millones de pesos corrientes

	1993						2004						
	PIB Nacional		PIB Distrito Federal		PIB Nacional		PIB Distrito Federal		PIB Nacional		PIB Distrito Federal		
	\$ (a)	Estruc. %	\$ (b)	Estruc. %	Particip. en PIB nal. (c = b/a)	\$ (a)	Estruc. %	\$ (b)	Estruc. %	Particip. en PIB nal. (c = b/a)	\$ (a)	Estruc. %	Particip. en PIB nal. (c = b/a)
PIB TOTAL (a precios básicos) ¹	1,155,132	100.00	274,667	100.00	23.8	6,964,059	100.00	1,520,677	100.00	21.8			
I SECTOR AGROPECUARIO, SILVICULTURA Y PESCA	72,703	6.29	387	0.14	0.5	267,704	3.84	956	0.06	0.4			
SECTOR INDUSTRIAL	309,897	26.83	62,466	22.74	20.2	1,830,690	26.29	288,385	18.96	15.8			
II Minería	16,258	1.41	342	0.12	2.1	100,704	1.45	993	0.07	1.0			
III Industria Manufacturera	219,934	19.04	45,856	16.7	20.8	1,257,054	18.05	186,225	12.25	14.8			
1 Alimentos, Bebidas y Tabaco	59,297	5.13	10,886	3.96	18.4	367,538	5.28	52,331	3.44	14.2			
2 Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	19,257	1.67	4,535	1.65	23.6	79,114	1.14	14,414	0.95	18.2			
3 Industria de la madera y productos de madera	7,145	0.62	1,247	0.45	17.5	27,277	0.39	3,398	0.22	12.5			
4 Papel, productos de papel, imprentas y editoriales	11,330	0.98	4,696	1.71	41.4	44,555	0.64	16,469	1.08	37.0			
5 Sust. quím., derivados del petróleo, caucho y plástico	35,075	3.04	10,354	3.77	29.5	185,373	2.66	52,114	3.43	28.1			
6 Prod. de minerales no metálicos 2	17,557	1.52	1,801	0.66	10.3	81,263	1.17	6,999	0.46	8.6			
7 Industrias metálicas básicas	9,707	0.84	1,057	0.38	10.9	78,136	1.12	4,731	0.31	6.1			
8 Productos metálicos, maquinaria y equipo	54,001	4.67	8,950	3.26	16.6	357,167	5.13	27,515	1.81	7.7			
9 Otras industrias manufactureras	6,565	0.57	2,330	0.85	35.5	36,630	0.53	8,254	0.54	22.5			
IV Construcción	55,379	4.79	14,807	5.39	26.7	380,234	5.46	96,956	6.38	25.5			
V Electricidad, gas y agua	18,327	1.59	1,460	0.53	8.0	92,699	1.33	4,210	0.28	4.5			
SECTOR SERVICIOS	806,239	69.80	228,336	83.13	28.3	4,944,039	70.99	1,282,808	84.36	25.9			
VI Comercio, restaurantes y hoteles	251,629	21.78	61,859	22.52	24.6	1,449,270	20.81	273,375	17.98	18.9			
VII Transporte, almacenaje y comunicaciones	107,480	9.30	28,573	10.4	26.6	725,500	10.42	178,036	11.71	24.5			
VIII Serv. financieros, seguros, inmobiliarias y alquiler	183,208	15.86	48,648	17.71	26.6	904,356	12.99	219,667	14.45	24.3			
IX Servicios comunales, sociales y personales	263,922	22.85	89,255	32.5	33.8	1,864,912	26.78	611,730	40.23	32.8			
Menos: Servicios bancarios imputados	-33,707	-2.92	-16,521	-6.02	49.0	-78,375	-1.13	-51,471	-3.38	65.7			

(1) El PIB se refiere al valor agregado bruto a precios básicos y no al PIB a precios de mercado el cual considera los impuestos a los productos netos de subsidios (2) Excepto derivados del petróleo y del carbón.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Banco de Información Económica.

Cuadro XVI

EL GASTO EN EDUCACIÓN BÁSICA EN EL DISTRITO FEDERAL (1998-2006)

Cifras en millones de pesos corrientes

Años	PIB Total (a) precios de mercado		Gasto Federal			Gasto Federal transferido al D.F.:			GFEB en el D.F. como % del:					
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(f/c)	(g)	(g/a)	(g/b)	(g/c)	(g/d)	(g/e)	(g/f)
		Gasto Federal devengado a las entidades ¹	Gasto Educativo Federal (GEF) Total ²	Gasto Federal en Educación Básica (GFEB) ²	Gasto Federal en Educación Básica transferido a las entidades	Total	Como % del Gasto Federal transferido a las entidades	Gasto Federal en Educación Básica en el D.F. ³	PIB	Gasto Total Federal Ejercido	Gasto Transferido a las entidades	Gasto GEF	GFEB (total)	Gasto transferido al D.F.
1980	4,718.2	1,451.0	107.5	166.3	63.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1981	6,467.0	2,340.7	178.1	220.0	107.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1982	10,412.0	4,397.1	251.0	368.6	278.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1983	18,754.7	7,462.2	585.8	488.6	200.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1984	30,919.1	11,710.8	922.8	826.7	315.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1985	50,152.0	18,111.7	1,367.5	1,515.7	515.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1986	82,317.7	33,496.0	2,079.8	2,361.0	933.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1987	203,340.6	84,977.1	5,213.7	5,596.9	2,429.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1988	412,821.2	156,314.5	12,062.3	11,244.0	4,785.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1989	544,977.7	171,440.4	14,533.0	15,143.0	6,086.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1990	734,801.8	210,837.1	20,757.5	22,333.9	9,266.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1991	945,190.1	227,732.1	26,046.8	32,255.8	13,014.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1992	1,123,936.5	258,832.9	47,209.9	42,637.9	18,750.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1993	1,256,196.0	286,285.3	59,775.5	54,556.1	25,715.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1994	1,423,364.2	327,655.0	70,422.2	65,036.8	33,747.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	1,840,430.8	429,724.7	83,351.6	77,178.2	40,469.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1996	2,529,908.6	587,421.7	117,528.6	100,793.1	54,326.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1997	3,179,120.4	755,815.9	161,062.9	126,894.9	71,844.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1998	3,848,218.3	830,486.9	260,796.2	157,544.9	101,274.3	28,133.4	10.79	10,156.6	0.26	1.22	3.89	6.45	10.03	36.10
1999	4,600,487.8	1,022,594.3	323,284.8	187,153.5	119,519.3	33,380.6	10.33	10,881.6	0.24	1.06	3.37	5.81	9.10	32.60
2000	5,497,735.6	1,243,126.6	403,467.9	223,384.9	144,718.5	40,030.3	9.92	12,504.2	0.23	1.01	3.10	5.60	8.64	31.24
2001	5,811,776.3	1,327,188.1	460,512.5	250,818.5	160,593.4	45,993.4	9.99	14,799.3	0.25	1.12	3.21	5.90	9.22	32.18
2002	6,267,473.8	1,484,256.1	503,163.2	276,631.5	177,285.4	49,303.1	9.80	15,519.0	0.25	1.05	3.08	5.61	8.75	31.48
2003	6,895,356.8	1,670,796.3	555,940.5	307,406.5	198,578.6	52,667.0	9.47	17,671.5	0.26	1.06	3.18	5.75	8.90	33.55
2004	7,713,796.2	1,802,610.2	605,334.2	327,286.8	209,492.3	55,816.1	9.22	16,933.9	0.22	0.94	2.80	5.17	8.08	30.34
2005	8,366,205.3	1,979,808.0	682,021.1	363,559.7	226,578.5	63,594.5	9.32	19,407.6	0.23	0.98	2.85	5.34	8.57	30.52
2006	9,155,490.3	2,270,558.7	761,089.0	397,697.7	253,240.7	75,353.1	9.90	21,083.0	0.23	0.93	2.77	5.30	8.33	27.98

(1) Elaboración propia. De 1980 a 1991 las cifras corresponden a las Participaciones del gobierno federal a las entidades; de 1992 a 1997 a estas Participaciones se le adicionan las Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, de acuerdo a cifras del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la H. Cámara de Diputados; de 1998 a 2006 las cifras son tomadas del Informe Presidencial de 2007, que indica que las cifras incluyen Aportaciones ISSSTE/PROVISTE y se refieren a los recursos del Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, Ramo 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y Convenios de Descentralización. Para 2007, el Ramo 39 desaparece y se incorpora al Ramo 33 como Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (2). Cifras de 1980, 1985 y 1990 a 2006, tomadas del Informe Presidencial 2007; los años intermedio faltantes de 1981-84, del Informe de 1992, y 1986-89, del Informe 1996 (3). Estas cifras corresponden a la Cuenta Pública, cuya presentación no permitía antes del año 1998 conocer el gasto educativo en el D.F. ni, por lo tanto, el gasto relativo a educación básica.

ANEXO. FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES

Los ocho fondos que existen actualmente, sus fórmulas y criterios de repartición son los siguientes:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

El monto de este fondo se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y
- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;
 - b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y
 - c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

Respecto a estos recursos educativos y la forma en que la Federación los distribuye vía Ramo 33 para los estados, la LCF no mencionaba nada hasta su reciente reforma de diciembre de 2007.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)

El monto de este Fondo se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- a) Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- b) Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación se hayan transferido a las entidades federativas durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de

ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales y prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;

- c) Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros; y
- d) Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.

Para la distribución de estos recursos se aplicará la siguiente fórmula:

$$\sum Fi = \sum (M * Ti)$$

En donde:

M = Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30.

Fi = Monto correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M.

Ti = Distribución porcentual correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M.

Para el cálculo de Ti de la i-ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$Ti = Di / DM$$

En donde:

DM = Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.

Di = Monto total del déficit de la i-ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.

En donde:

$$Di = \max[POBi * (PMIN * 0,5 * (REMi + IEMi)) - Gti, 0]$$

En donde:

POBi = Población abierta en i-ésima entidad federativa.

PMIN = Presupuesto mínimo per cápita aceptado.

REMi = Razón estandarizada de mortalidad de la i-ésima entidad federativa.

IEMi = Índice estandarizado de marginación de la i-ésima entidad federativa.

Gti = Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir M del ejercicio correspondiente.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Este fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la Recaudación Federal Participable a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Del total de la Recaudación Federal Participable, el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

Este fondo será distribuido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, entre los estados, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos:

1. Fórmula:

$$IGP_j = P_{j1}\beta_1 + P_{j2}\beta_2 + P_{j3}\beta_3 + P_{j4}\beta_4 + P_{j5}\beta_5$$

En donde:

P_{jw} = Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j en estudio;

$\beta_{1...5}$ = Ponderador asociado a la necesidad básica w ; y

j = Hogar en estudio.

Esta fórmula representa el Índice Global de Pobreza de un hogar, IGP_j , el cual se conforma con las brechas P_{j1} , P_{j2} , P_{j3} , P_{j4} y P_{j5} de las necesidades básicas a que se refiere la fracción II; sus correspondientes ponderadores son $\beta_1=0.4616$, $\beta_2=0.1250$, $\beta_3=0.2386$, $\beta_4=0.0608$ y $\beta_5=0.1140$.

2. Las necesidades básicas, en el orden en el que aparecen en la fórmula anterior, son las siguientes:

w_1 = Ingreso per cápita del hogar;

w_2 = Nivel educativo promedio por hogar;

w_3 = Disponibilidad de espacio de la vivienda;

w_4 = Disponibilidad de drenaje; y

w_5 = Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

3. Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

$$P_j = \frac{[Z_w - X_{jw}]}{Z_w}$$

En donde:

Z_w = Norma establecida para la necesidad básica w .

X_{jw} = Valor observado en cada hogar j , para la necesidad básica w .

4. Los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de un intervalo de -0.5 a 1. Cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos en la fracción I de este artículo para,

una vez sumadas, obtener el Índice Global de Pobreza del Hogar, que se encuentra en el mismo intervalo. Cabe señalar que para los cálculos subsecuentes, sólo se consideran los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1, que son aquellos en situación de pobreza extrema.

5. El valor del IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la Masa Carencial del Hogar, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCH_j = IGP_j^2 * T_j$$

En donde:

MCH_j = Masa Carencial del Hogar j;

T_j = Número de miembros en el hogar j en pobreza extrema.

Al sumar el valor de MCH_j para todos los hogares en pobreza extrema de un estado, se obtiene la Masa Carencial Estatal, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCE_k = \sum_{j=1}^{jk} MCH_{jk}$$

En donde:

MCE_k = Masa Carencial del Estado k;

MCH_{jk} = Masa Carencial del Hogar j en pobreza extrema en el Estado k; y,

jk = Número total de hogares pobres extremos en el Estado k.

Una vez determinada la Masa Carencial Estatal, se hace una agregación similar de todos los estados para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la Masa Carencial Nacional, MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada estado, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE_k}{MCN} * 100$$

En donde:

PE_k = Participación porcentual del Estado k;

MCE_k = Masa Carencial del Estado k; y

MCN = Masa Carencial Nacional.

Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada Estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (PEk) que se asignará a cada estado.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FortaMunDF)

Este fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

- a) Con el 2.35% de la Recaudación Federal Participable a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y
- b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la Recaudación Federal Participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

El Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente (de acuerdo a asignaciones y reglas) en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la Recaudación Federal Participable a que se refiere el artículo 2º.

Además, las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

Los criterios de distribución de recursos de este fondo los establece el Consejo Nacional de Seguridad Pública, previa propuesta hecha por la Secretaría de Seguridad Pública.

Para la distribución de los recursos, se utilizan criterios como: el número de habitantes de los estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

El monto de este Fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- 1) Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- 2) Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación,
 - b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior y
 - c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y
- 3) Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

El Fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la Recaudación Federal Participable a que se refiere el artículo 2º de esta Ley.

Los montos de este fondo se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los estados y al Distrito Federal de manera ágil y directa, de acuerdo con el porcentaje que le corresponda a cada entidad federativa conforme a la distribución de dicho Fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal inmediato anterior.

BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión.
_____. *Modificaciones de los Ramos 28 y 33 ante Cambios Derivados de Reforma Hacendaria. Actualización al 8 de octubre*. México, 2007.
_____. *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008: Gasto Federalizado por Entidades Federativas (con Estimaciones de la Reforma Fiscal)*. México, 2007.
_____. *Reforma Fiscal en Materia de Gasto. Reformas y Adiciones. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF, 01 de octubre de 2007)*. México, 2007.
- Congreso de la Unión.
_____. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
_____. *Ley de Coordinación Fiscal*
_____. *Ley General de Educación*
- Diario Oficial de la Federación.
_____. *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación*. México, Varios años.
_____. *Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal*. México, Varios años.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.
_____. *Segundo Informe de Gobierno 1990*.
_____. *Cuarto Informe de Gobierno 1998*.
_____. *Sexto Informe de Gobierno 2006*.
_____. *Primer Informe de Gobierno 2007*.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN).
_____. *Aspectos Generales de la Descentralización Educativa (Estudios de Caso)*. México, 2002.
_____. *El Federalismo Mexicano (Elementos para sus Estudio y Análisis)*. Tercera Edición, México, 1998.
_____. *Ley de Coordinación Fiscal (Evolución, Funcionamiento y Propuestas)*. México, 2002.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
_____. Banco de Información Económica.
_____. *Estadísticas Históricas de México*. México, 2000.
_____. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*. México, Varios años.
- Latapí Sarre, Pablo y Ulloa Herrero, Manuel. *El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo*. Fondo de Cultura Económica, Centro de Estudios sobre la Universidad. UNAM. Primera reimpresión. México, 2002.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). Sistema Educativo Nacional.
_____. *Estadísticas Históricas de los Estados* (www.sep.gob.mx). SEP
- Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. *Reforma Fiscal 2007*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
_____. *Coordinación con entidades: Banco de datos* (www.hacienda.gob.mx). SHCP.
_____. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. SHCP. Varios años
- Villarreal, Héctor. *La Asignación de Recursos Públicos a la Educación. Problemas y Perspectivas*. Fondo de Cultura Económica. Primera impresión. México, 2005.

Una propuesta de reforma educativa para el Distrito Federal

*Gilberto Guevara Niebla**

PRESENTACIÓN

Este modelo es una presentación limitada del ideal educativo al que se debe aspirar en el Distrito Federal. Se propone una teoría y una práctica innovadoras, que se oponen a toda forma de dominación, privación de derechos, explotación económica y despotismo. Con esto creemos recuperar los anhelos más caros de la ciudadanía y del magisterio progresista.

El propósito de la educación es el desarrollo integral del ser humano: desarrollo físico, intelectual, moral, emocional y artístico. La educación debe servir al hombre actual y prepararlo para el futuro. Al educar reproducimos o transformamos la sociedad; toda educación conlleva un proyecto de sociedad. El sistema escolar debe desprenderse de toda inercia endogámica y renovarse al ritmo de los cambios socioculturales que ocurren a nuestro lado. Reducir la educación a sus fines instrumentales, o productivos, es empobrecerla, pues no se limita a la simple adaptación del hombre a su ambiente; incluye la transformación del ambiente por la acción del hombre. La educación ayuda a construir un mundo mejor. Cuando se afirma que debe ser un instrumento de cambio social, se quiere decir que contribuirá a la formación-transformación humana y, a través de ello, a la edificación de instituciones más justas, más democráticas y más equilibradas en lo ecológico-ambiental.

PRINCIPIOS

Los principios que sustentan este modelo provienen de la Constitución mexicana (artículo 3º) y de la Ley General de Educación. La educación no puede, en ningún caso, presentarse como un proceso éticamente neutro; parte de ciertos valores universales, compartidos por todos los mexicanos.

Principios de política educativa

1. El primer principio es la libertad. La educación debe formar hombres libres, construir personalidades emancipadas de toda subordinación, individuos autónomos que actúan conforme a sus propios criterios e inteligencia. Pero libertad del individuo no significa egoísmo o individualismo dogmático; la libertad se construye a través de la interacción con los demás, supone la consideración por el otro y sólo puede darse en sociedad. Libertad tampoco implica rechazo a toda autoridad

* Profesor del Colegio de Pedagogía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

o norma (como lo propone el anarquismo); el hombre libre respeta la autoridad y la ley cuando éstas han sido democráticamente constituidas. El hombre libre es un hombre con responsabilidad social, que actúa racionalmente y en forma consecuente con sus principios y valores. La libertad es el fundamento de toda cooperación social.

2. El segundo principio es la justicia. Toda persona, con independencia de su origen social, sexo, edad, religión, pertenencia étnica o condición física, tiene derecho a recibir una educación que desarrolle, de forma armónica, todas sus facultades y le permita capacitarse, sin tropiezos, a lo largo de su vida. La educación pública debe ser gratuita en todos los grados. En el Distrito Federal, cada ciudadano, al margen de su condición económica, social, étnica o cultural tendrá la oportunidad de estudiar, como mínimo, el bachillerato. La educación ofrecerá capacidades iguales de desarrollo, sin otra limitación que las aptitudes personales de cada individuo; por tanto, tendrá la encomienda de excluir todo mecanismo de selección o discriminación social. La educación igualará a los ciudadanos y disminuirá las diferencias sociales, asumiendo, al mismo tiempo, la diversidad cultural como un componente esencial de la realidad mexicana. De igual modo, excluirá toda forma de sexismo. La educación actuará eficazmente como un mecanismo de redistribución democrática del capital cultural, principalmente de las habilidades cognitivas que permiten “aprender a aprender” a lo largo de la vida y que contribuyen a la elevación de la inteligencia colectiva. El principio de justicia demanda, además, una regla de compensación: las normas de justicia deben proteger a los más débiles y actuar de forma que se compensen sus carencias o sus rasgos peculiares.

En la escuela se protegerán los derechos de los niños y los adolescentes, para lo cual la enseñanza se basará en el conocimiento de la psicología infantil y las necesidades específicas de cada niño. En todo caso, se respetará la personalidad del infante y favorecerá su desarrollo autónomo. En segundo lugar, las escuelas de las zonas más pobres recibirán mayores apoyos materiales que las escuelas de las zonas más ricas. Tercero: el maestro y la escuela tomarán en cuenta la condición cultural de los alumnos para llevar a cabo el proceso de acción compensadora. Un alumno indígena, por ejemplo, recibirá una educación que tome en cuenta su cultura de origen, y un alumno proveniente de una familia con bajo capital cultural será atendido con recursos pedagógicos que compensen esa limitación de origen social. En cualquier caso, la educación se concebirá como una demanda personalizada, lo cual exige que la enseñanza se organice a partir de grupos pequeños.

3. El tercer principio es la democracia. La educación moral y cívica estará en el primer plano de la actividad educativa. Los procesos de producción, aplicación y transmisión de conocimientos a los que aspira la educación servirán para dar apoyo activo y permanente a la democracia. ¿Cuál es el propósito?: un cambio cultural democrático. Por mucho tiempo, el drama de México fue pretender implantar la democracia en una población que carecía de los mínimos educativos; en la actualidad, el problema reside en la debilidad de la educación cívico-política del ciudadano. La educación debe ir más allá de la esfera intelectual para fomentar en el alumno las virtudes éticas y cívicas que harán posible el ejercicio pleno del autogobierno y una convivencia civilizada.

Rechazamos cualquier forma de adoctrinamiento. Como punto de partida, esta construcción fomentará la autonomía del alumno; el punto de llegada será la tolerancia hacia formas de vida distintas a la propia. La educación del ciudadano rechazará antivalores —el racismo, el sexismo, el antisemitismo, la xenofobia, la violencia...— y promoverá en su lugar los valores positivos correspondientes: la tolerancia, la comprensión, el respeto, el diálogo y la paz. Hemos de reconocer

que el reduccionismo intelectual de la pedagogía tradicional condujo al fracaso de la escuela en cuanto a la educación moral y a la formación política de los ciudadanos. El tradicionalismo pedagógico sigue siendo el principal obstáculo para el avance del proyecto democrático. Por eso la educación, en todos sus niveles y modalidades, debe contribuir a que los ciudadanos adquieran las competencias específicas, los valores y principios que exige el gobierno democrático. Si el fin de la educación es dotar a los ciudadanos de herramientas para que ejerzan el gobierno político, entonces hay que innovar las prácticas pedagógicas y recuperar las experiencias de educación activa y participativa. Los ciudadanos tendrán así la oportunidad de ser actores críticos e informados de la vida política.

La educación ciudadana tomará en cuenta los siguientes elementos: el desarrollo moral autónomo, la promoción del sentido comunitario, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos, la adquisición de las habilidades para el diálogo y la participación. La educación ciudadana se funda en la capacidad del alumno para ejercer la crítica racional de la autoridad establecida, cuando las circunstancias lo ameriten, y comprender que el conflicto es connatural al mundo político.

4. El cuarto principio es el carácter nacional e intercultural de la educación. La noción de lo “nacional” nada tiene que ver con el nacionalismo mistificado que se pregonó en la escuela mexicana en épocas pasadas y que fue utilizada como instrumento ideológico para coartar las libertades políticas. Los mitos no ayudan al pensamiento crítico y sólo fomentan adhesiones emocionales momentáneas. La palabra “nacional” encierra, en el ámbito de la educación, dos significados: la construcción de la identidad y la orientación de la enseñanza hacia la solución de problemas comunes. No hay duda: la escuela mexicana debe contribuir a desarrollar la identidad nacional en los alumnos. Pero no sólo eso. Aunque cada ciudadano es miembro de la comunidad nacional llamada México, que cuenta con una historia, unas costumbres y tradiciones determinadas, muchos mexicanos pertenecen además a comunidades étnicas con lengua y costumbres singulares. La educación, por lo tanto, ayudará a desarrollar la confianza y la solidaridad entre los mexicanos, y, además, promoverá las culturas étnicas. El desarrollo de la identidad nacional es fundamental para alcanzar la unidad y la cohesión de la república, pero no se trata de construir una homogeneidad cultural. La unidad se siente más satisfecha en la pluralidad. No bastan los principios políticos —la libertad, la justicia o la democracia— para asegurar el vínculo de la asociación nacional. Es necesaria la construcción de identidades, que nacen de un sentimiento de pertenencia y un conocimiento directo de la comunidad de pertenencia. En las naciones no democráticas la cohesión nacional se logra a través de una identidad étnica, una fe religiosa o una doctrina del bien. En las modernas sociedades plurales y democráticas tal identidad se construye a través de un sentido compartido de la historia y una lengua común. México se reconoce —desde 1992— como una república pluricultural y su educación, por lo mismo, debe fundarse en el principio de la interculturalidad que trata de asegurar relaciones de diálogo —en condiciones de reciprocidad y simetría— entre miembros de sus diferentes culturas. Se trata de una tarea de construcción que obligará, a la postre, a renovar la educación nacional y no sólo la “educación indígena”. En estas circunstancias, la identidad nacional podrá entenderse como una identidad compleja o plural que busca integrar la diversidad lingüística.

En lo que respecta a la enseñanza de la historia, el principio regulador es el de rechazar toda tergiversación. Eso equivale a no basarla en mitos o versiones fragmentarias que convocan a un falso orgullo nacional; mitos y versiones fragmentarias que contradicen otros objetivos fundamentales

de la educación, como la promoción de la autonomía y el pensamiento crítico e impiden asentarla sobre el conocimiento objetivo del pasado nacional. No podemos construir la unidad nacional, por ejemplo, cuando en la historia negamos la explotación, la marginación o la discriminación que han sufrido los indígenas y las mujeres. La educación escolar debe fomentar el sentimiento nacional, con la condición de que reconozca los aciertos y los errores, los éxitos y los fracasos, los logros y las injusticias en nuestra historia.

La segunda acepción de lo “nacional” tiene un sentido utilitario y se puede formular de esta forma: la educación, en todos sus niveles y todas sus modalidades, debe orientarse a la búsqueda de soluciones para los problemas nacionales, lo cual significa que la escuela no contemplará distanciarse de toda forma de endogamia o academicismo (recordemos que tal principio está consagrado en el artículo 3° de la Constitución).

5. El quinto principio es el de los fundamentos científicos. La educación se basará en los progresos de la ciencia y en la promoción del desarrollo de una cultura científica, lo mismo por las ventajas instrumentales que eso conlleva como porque es una plataforma para la emancipación mental y el desarrollo del pensamiento crítico. Una cultura científica es el medio más eficaz para combatir doctrinarismos, dogmatismos y fundamentalismos.

El desarrollo material de México es inconcebible sin la ciencia y la tecnología. Entendemos a la ciencia no como una mistificación sino como una creación humana que, por tanto, debe servir a los hombres. Los efectos no tecnológicos, sino culturales de la ciencia, son múltiples. Favorecen el pensamiento racional y fomentan actitudes que propician la convivencia civilizada: la argumentación, la comprensión, el diálogo y la solución de conflictos. Es deseable que todo ciudadano posea una formación científica básica que le permita percibir las ciencias, las matemáticas y la tecnología como empresas humanas interdependientes, con potencialidades y limitaciones; entender sus conceptos clave; familiarizarse con la estructura de la naturaleza y la sociedad y utilizar los recursos e instrumentos de la ciencia para fines individuales y sociales.

6. El sexto principio es el de educar para mejorar la convivencia entre los hombres. Existen intereses generales, objetivos y compartidos por toda la humanidad. Uno de ellos es lograr la dignidad del ser humano en todos los puntos del planeta. Las comunicaciones utilizadas como meras realizaciones técnicas no acercan a los pueblos. El acercamiento que crean los medios es insuficiente para unir a los seres humanos. Dicha unidad reclama el conocimiento, la comprensión y aceptación de la realidad cultural del otro. Esto nos obliga a desarrollar una “educación global”. La convivencia internacional basada en la paz y la justicia exige un esfuerzo educativo. La escuela necesita promover valores como la justicia, la fraternidad y la paz, el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Hay necesidad de educar para reforzar el protagonismo de la ONU como órgano institucional regulador de la convivencia mundial, y hay necesidad de tantas otras necesidades.

Principios pedagógicos

La pedagogía deberá elaborarse a partir del conocimiento científico del desarrollo infantil y juvenil. Como sabemos, la educación se funda en la autoformación de la persona. Este planteamiento pedagógico se distancia del modelo educativo tradicional, que mistifica la autoridad, y también del modelo de pedagogía libertaria, que niega toda forma de autoridad.

1. El desarrollo del niño y su formación como persona son el objetivo principal de la tarea educativa.
2. El alumno es el centro del proceso educativo. Es, además, un sujeto dotado de dignidad y derechos inalienables.
3. Para que adquiera significado, todo acto educativo debe partir de los conocimientos, las actitudes y disposiciones del alumno. A los alumnos hay que enseñarlos a pensar, pero aprender a pensar es imposible bajo un régimen de autoridad o coacción no racional.
4. El aprendizaje debe ser para el alumno una actividad placentera y no una obligación fastidiosa; el docente no debe olvidar que la base —el motor— de la actividad cognitiva son las emociones.
5. Para asegurar su efecto educativo, la actividad de la enseñanza cubrirá simultáneamente las dimensiones intelectual, moral, física, emocional y artística del alumno (las inteligencias múltiples).
6. La educación intelectual desarrolla el pensamiento lógico, pero no es suficiente para desarrollar la personalidad moral del alumno. Ésta requiere una atención especial por parte del docente y exige un grado significativo de auto-reflexión por parte del alumno.
7. Pero el motor eficiente de la educación es el maestro, que actúa como guía del proceso educativo; en él reposa la responsabilidad principal de la tarea educativa.
8. Por lo mismo, la profesión docente debe ocupar un lugar eminente en la escala de valores de la sociedad. El Estado se asegurará de: a) dotar al docente de mayores facultades de decisión sobre su materia de trabajo, y b) de que posea un alto nivel de preparación pedagógica; c) de dignificar la profesión magisterial a través de la promoción y constante capacitación y d) de ofrecer las mejores condiciones materiales para el desempeño del docente.
9. Los dos objetivos principales de la educación básica se resumen en estas consignas: aprender a aprender y aprender a vivir juntos. La escuela dotará a cada alumno, en primer lugar, de una base de habilidades meta-cognitivas (recursos para “aprender a aprender”) y, en segundo lugar, de un bagaje de valores y principios adquiridos autónomamente que le permitan relacionarse de forma cooperativa y solidaria con los demás hombres (lo cual supone el auto-conocimiento y la capacidad para identificar los intereses, deseos y sentimientos de los demás).
10. Los contenidos de la educación pondrán el acento en las herramientas fundamentales —lenguajes, técnicas y métodos— que permitirán al alumno incorporarse creativamente a un entorno laboral en permanente cambio. El dominio de las tecnologías de la información juega aquí un papel relevante. Es crucial, asimismo, que el alumno adquiera competencias para analizar críticamente los mensajes de los medios de comunicación.
11. Pero la habilidad estratégica que abre el camino hacia otros lenguajes y universos de conocimiento es la lectura. La escuela debe ser organizada como una comunidad de lectores. Los docentes deben esforzarse en formar entre sus alumnos el hábito de la lectura. La lectura es al mismo tiempo el aprendizaje más importante y el más difícil. No hablamos de la lectura mecánica (un mero descifrar), ni instrumental (como sería la lectura de un libro de texto), sino de la lectura como un fin en sí mismo, que es una lectura necesariamente crítica, comprensiva e interpretativa que abre el acceso al universo de los símbolos, que nos acerca al conocimiento del hombre y contribuye a desarrollar personalidades sanas y equilibradas.
12. El proceso de enseñanza-aprendizaje se organizará en torno a objetos significativos de la realidad social; la organización disciplinaria del saber no será un obstáculo para la realización de dicho proceso.

13. En todos los casos, se dará preferencia a métodos de enseñanza activos, métodos que convocan a la propia iniciativa de los alumnos, sea de forma individual o a través del trabajo en equipos. Es importante asegurar la participación creativa y el desarrollo autónomo del alumno.
14. El docente pondrá especial atención al desarrollo moral autónomo del alumno. La base de este desarrollo se encuentra, en una primera etapa (preescolar-primaria) en las relaciones maestro-alumno; pero posteriormente (secundaria y preparatoria) juegan un papel determinante en él la comunidad estudiantil y las relaciones alumno-alumno.
15. La pedagogía que se propone sólo es concebible en un contexto comunitario: la escuela debe ser una comunidad de enseñanza-aprendizaje; la comunidad debe ser una escuela.
16. El Estado proveerá los medios materiales y técnicos para que los ciudadanos reciban educación a lo largo de su vida. Para este efecto conviene crear, fuera de la escuela y en distintos ámbitos sociales, unidades, círculos y comunidades de aprendizaje.
17. El currículo de la educación básica —iniciando en preescolar— ofrecerá a los alumnos lenguas extranjeras y, opcionalmente, lenguas indígenas. Desde los primeros se puede enseñar inglés, y, en el nivel de secundaria, ofrecer la oportunidad de adquirir una lengua extranjera más.
18. En su fase inicial, la enseñanza se basará sin excepción en la lengua madre del alumno.
19. Las habilidades relacionadas con la manipulación y el procesamiento de información recibirán especial atención.
20. La atención a alumnos con capacidades especiales operará según el principio de la integración en el aula.
21. Se realizarán evaluaciones para retroalimentar la práctica de la enseñanza (identificando sus fortalezas y debilidades) e informar a los padres de familia y a la comunidad sobre el desempeño de los alumnos.

LINEAMIENTOS DE ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN

Lo anterior implica una reestructuración global del sistema educativo. Si existe el propósito de vincular la educación con la vida, es necesario cambiar el actual funcionamiento de la escuela, redefinir sus objetivos, dotarla de una nueva pedagogía, cambiar sus relaciones internas y modificar su articulación con la sociedad abriendo sus puertas a la comunidad. Deberá adoptarse un modelo de gestión escolar multinivel que sustituya al viejo modelo jacobino hipercentralizado y se oponga al esquema neoliberal de fe ciega en el mercado. Se trata de descentralizar la toma de decisiones tanto como sea posible, otorgando a la autoridad central poder de regulación sobre aspectos clave.

Éstas serán las líneas de acción:

- I. Eliminar desigualdades. Se tomarán medidas para disminuir la desigualdad existente entre la escuela privada y la escuela pública y, asimismo, entre las escuelas públicas mismas. Las desigualdades en el desempeño educativo dividen a la sociedad mexicana. Las autoridades deberán elaborar programas dirigidos a reforzar la escuela pública con el fin de impedir que se produzcan rezagos en materia de calidad respecto a la escuela privada.
- II. Integrar la educación inicial. El Gobierno del Distrito Federal se compromete a reorganizar los programas de educación para padres y de educación inicial (crianza de los niños) que exis-

ten en la actualidad para integrarlos dentro de un solo sistema al que hay que darle carácter prioritario.

- III. Autonomía de intereses políticos sectarios. En tanto valor supremo de la nación, la educación se mantendrá al margen de intereses políticos personales y de grupo. Su principio organizativo debe fundarse exclusivamente en el bien común y en la preservación y enriquecimiento de la diversidad étnico-cultural de la nación. Los sindicatos de trabajadores de la educación merecen todo el respeto de la autoridad, pero no pueden interferir el proceso educativo (fomentando entre el magisterio intereses políticos sectarios) sin desnaturalizar su función. Su ámbito se restringirá de modo riguroso al campo de las relaciones laborales contractuales.
- IV. Tiempo de escuela. La autoridad educativa del Distrito Federal se compromete igualmente a aumentar de forma gradual el tiempo de la jornada escolar en primaria con el objetivo de recuperar, en el mediano plazo, la jornada amplia de siete horas.
- V. Toma de decisiones. Para ajustarse a los principios anteriores, el sistema educativo de México debe organizarse de forma que la escuela se convierta en el corazón del sistema educativo y que en la toma de decisiones exista una distribución equilibrada de poder entre los actores educativos (alumnos, docentes, padres de familia, expertos y autoridades). Es inadmisibles que las decisiones educativas se concentren en elites burocráticas federales o estatales.
- VI. Autoridades. El poder ejecutivo de la federación, mediante la Secretaría de Educación Pública, garantizará la existencia de una educación nacional ejerciendo control sobre los objetivos educativos, el currículo nacional (o estándares para cada ciclo), la regulación de las finanzas y la evaluación. Asimismo, en cada estado existirá un órgano educativo estatal de carácter ejecutivo que complementa las funciones de índole nacional. El gobierno federal conservará además sus responsabilidades en materia de planeación.
- VII. Transparencia y rendición de cuentas. La orientación y operación del sistema educativo se sujetarán al control democrático de la ciudadanía. Toda decisión relevante será objeto de vigilancia y deliberación públicas. La sociedad someterá el uso de recursos materiales a un escrutinio puntual y las autoridades estarán obligadas a rendir periódicamente cuentas sobre su trabajo.
- VIII. Financiamiento. Se definirá un mecanismo nacional de asignación de recursos financieros para educación a las entidades federativas con base en criterios de racionalidad y justicia. Las entidades con mayor rezago se beneficiarán con recursos extraordinarios o compensatorios.
- IX. Descentralización. El gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, tendrá la facultad de definir un currículo nacional y evaluar su desarrollo y sus efectos, mientras que el gobierno estatal vigilará la aplicación del currículo nacional; intervendrá en la formación inicial de los docentes; proveerá los medios para la actualización permanente del personal docente; orientará, con apoyo en las IES, la investigación educativa; definirá contenidos educativos estatales y ejercerá la supervisión escolar.
- X. Gestión municipal (delegacional). La parte principal de la gestión administrativa y pedagógica de la educación se llevará a cabo en el ámbito municipal (delegacional). Las autoridades municipales serán responsables de la infraestructura, el equipamiento y mantenimiento de las escuelas y se comprometerán a ofrecer apoyo logístico de servicios complementarios (seguridad, salud, trabajo social). Esas autoridades facilitarán, en todos los sentidos, el funcionamiento de las escuelas y el desempeño de los consejos escolares.
- XI. Escuelas. Las escuelas gozarán de un grado significativo de autonomía para realizar sus tareas y se organizarán como auténticas comunidades educativas. Se desarrollará una nueva gestión

escolar. En todos los casos, se procurará que la escuela desarrolle formas colegiadas y autogestivas de gobierno. Cada escuela tendrá derecho a desarrollar un proyecto escolar anual tomando como base el currículo nacional que incluya definiciones curriculares complementarias, métodos de enseñanza, uso de tecnologías y otras actividades pedagógicas. Cada escuela seleccionará su personal. Sin embargo, el nombramiento de directores será facultad exclusiva del Consejo escolar. En el plano pedagógico, la escuela debe organizarse para multiplicar las experiencias de los alumnos otorgándoles una oportunidad creciente de actuar en libertad y con responsabilidad.

- XII. Liderazgo escolar. Es necesario desarrollar un nuevo papel de los directores como líderes de la escuela. Su papel no debe ser meramente administrativo. El liderazgo en las escuelas deberá basarse en el consenso construido en función de tres factores convergentes: a) los objetivos pedagógicos, b) el diálogo racional y c) los criterios que dicta la ética profesional. El director debe ser un propulsor del cambio.
- XIII. Nueva cultura escolar. Se trata de forjar una nueva cultura escolar que nace de una renovación de los objetivos, de un cambio en los procesos del trabajo académico, de nuevas reglas, de nuevos valores y una nueva sensibilidad que se funda en el respeto y el reconocimiento al trabajo, al mérito y el esfuerzo de los docentes. A la postre, lo que se pretende es fundar nuevos usos y costumbres en el ámbito escolar.
- XIV. Educación integral. Su cumplimiento exige reformular el currículum actual concebido en base a las asignaturas (disciplinas) tradicionales y adoptar criterios de diseño integral a través de unidades de enseñanza complejas o por medio de ejes transversales. La integración exige asimismo que la enseñanza incorpore de forma significativa la educación física, la artística y las actividades extracurriculares.
- XV. Consejo escolar. Es un órgano colegiado en el que participan todos los miembros de la comunidad educativa: el director de la escuela, los maestros, los padres de familia, el inspector (o supervisor) y un representante de la comunidad (o municipio). Sus responsabilidades son varias: 1) hacer recomendaciones para la elaboración del proyecto escolar; 2) nombrar (o, en su caso, revocar) al director de la escuela; 3) aprobar el reglamento interior; 4) cuidar de las instalaciones y el equipamiento; 5) aprobar el presupuesto escolar; 6) actuar como árbitro frente a conflictos escolares; 7) rendir un informe anual de su desempeño.
- XVI. Docentes. Los docentes elegirán, en grado significativo, contenidos, métodos de enseñanza y materiales educativos. Integrados en la comunidad escolar, los educadores podrán elaborar el proyecto anual de su propia escuela y participar con igual responsabilidad en otras decisiones sobre el desarrollo del centro escolar. Se promoverá además redes docentes inter-escolares.
- XVII. Tecnología y materiales. Las escuelas serán equipadas de modo que el profesor pueda usar la tecnología moderna durante la clase y que cada alumno tenga acceso a la computadora y al internet. La Secretaría de Educación del Distrito Federal producirá software educativo para apoyar la programación. Tanto los libros de texto como los útiles escolares serán provistos de forma gratuita a todos los alumnos.
- XVIII. Supervisión (o inspección). Las autoridades estatales poseerán facultades para realizar el seguimiento del trabajo escolar a través de una red de supervisores o inspectores que actuarán como apoyo técnico-académico. En ningún caso esta actividad asumirá funciones de censura.

- XIX. Consejos educativos municipal, estatal y nacional. Deberá garantizarse un vínculo estrecho entre la escuela y la comunidad. En cada distrito educativo (unidad territorial por definir) existirá un consejo escolar con participación de alumnos, docentes, padres de familia, miembros distinguidos de la comunidad y una autoridad educativa municipal. Sus funciones fueron definidas antes. Existirán, además, un consejo educativo municipal, un consejo educativo estatal y un consejo educativo nacional que vigilarán y evaluarán el desarrollo educativo en sus ámbitos correspondientes, actuando como contrapesos de la sociedad civil ante las autoridades.
- XX. Padres de familia. Los padres de familia son actores fundamentales en la educación y deberán cooperar con el maestro en la tarea educativa. La escuela está obligada a informarlos sistemáticamente sobre el desempeño de sus hijos y, por su parte, los padres tienen el derecho y la obligación de estar satisfactoriamente informados sobre la organización y el funcionamiento de las escuelas y sobre el desempeño de los maestros. Tienen además derecho a organizar asociaciones de forma independiente.
- XXI. Currículo. La educación básica comprenderá un ciclo único y flexible que incluirá desde la actual educación preescolar hasta el bachillerato. Es deseable que en el futuro se eliminen las barreras entre niveles y se integre un solo currículo de educación básica con quince años de escolaridad obligatoria. La ubicación del alumno en un grado no se hará con base en edad sino en base a conocimientos. La flexibilidad curricular se logrará asimismo mediante una oferta creciente (a partir del 10º grado-primer grado de secundaria) de estudios optativos.
- XXII. Evaluación. En todos los casos la evaluación tendrá un sentido pedagógico constructivo. Esto significa que la evaluación servirá para generar información que redunde en el mejoramiento de los procesos educativos. Es deseable que tal evaluación sea sistemática y abarque todas las áreas del sistema educativo. Por lo demás, es positivo que existan evaluaciones externas de calidad realizadas por organismos respetables.
- XXIII. Becas. La gratuidad de la educación es insuficiente para cumplir con el principio de justicia. Para lograr una distribución equitativa de oportunidades y para que el alumno de extracción popular (con aptitudes) logre completar sus estudios, se requiere apoyo financiero externo bajo la forma de becas. Las becas son, en realidad, un anticipo que la sociedad paga por los beneficios futuros que el futuro trabajador rendirá a la sociedad.
- XXIV. Investigación educativa. Actuará una política para producir conocimientos sobre áreas del sistema educativo que se consideren estratégicas. El énfasis recaerá en los procesos de enseñanza y aprendizaje. La investigación educativa ayudará asimismo a promover la experimentación pedagógica y a evaluar el desempeño de las escuelas.
- XXV. Opciones técnicas. Cualquier alumno, una vez transcurrida la educación básica, podrá optar por opciones técnicas de calificación intermedia. La adopción de una profesión o actividad laboral especializada debe darse conforme a las aptitudes personales y sin la mediación de prejuicios sobre el trabajo manual o mistificaciones sobre el trabajo intelectual. Todos los trabajos son igualmente dignos.
- XXVI. Educación indígena. La política educativa del Distrito Federal se propone ampliar las oportunidades educativas de la población indígena en todos los niveles escolares. Se trata de lograr un equilibrio respecto al resto de la sociedad, tomando en cuenta la condición de marginalidad en que se ha mantenido a este sector de la sociedad mexicana. Para tal efecto, se pondrá en práctica una política de compensación o discriminación negativa que garantice una reparación progresiva de la deuda histórica.

- xxvii. En el ciclo superior de la educación básica (bachillerato) el alumno podrá optar entre una capacitación técnica o una preparación profesional (universitaria). En el caso de la opción profesional, el currículo ofrecerá los medios para una preparación general científico-humanística con (en el último año de estudios) opciones especializadas.
- xxviii. Formación de docentes. Tendrá nivel universitario y un carácter moderno. Los docentes de educación básica deben adquirir una sólida formación pedagógica y las competencias y marcos conceptuales necesarios para hacer uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Es muy deseable que, para ello, se establezcan vínculos funcionales entre las escuelas normales y las universidades.
- xxix. Educación de adultos. Se trata de crear una oferta amplia y diversa para la población adulta de todas las edades. El objetivo es crear una ciudad (la capital) de estudiantes. Hay que mejorar las competencias laborales pero también incrementar las competencias cívicas, ampliar la cultura y proveer conocimientos para que los adultos se desempeñen mejor como padres de familia, para que cuiden su salud, protejan el medio ambiente, etcétera.
- xxx. La televisión. Es deseable que se multipliquen los canales y programas de televisión educativa, pero las escuelas deberán utilizar la programación convencional de televisión para los fines de la educación formal, lo que supone un proceso de selección, decodificación y acomodación que realizará el maestro con el apoyo de personal experto.
- xxxi. Video, cine y videotecas. El video es una herramienta pedagógica de utilidad fecunda y versátil, utilizado para transmitir contenidos, reforzar aprendizajes e ilustrar; como medio de investigación, recurso de creación artística... Cada zona escolar será equipada con una videoteca. La función pedagógica del cine, aunque obvia, exige un conocimiento previo de la oferta cinematográfica. El número de películas con objetivos didácticos es limitado pero la oferta comercial puede servir para el estudio de hechos históricos, sociológicos, científicos, técnicos...
- xxxii. Servicio integral al estudiante. La autoridad proveerá servicios de apoyo psicológico, médico y consejería a alumnos que lo requieran, poniendo atención especial a los grupos más vulnerables.
- xxxiii. Ciudad educadora. Se pondrán en práctica diversos proyectos para ampliar el potencial educativo (educabilidad) del Distrito Federal. Redes escolares, bibliotecas, museos, parques, centros cívicos, prensa, librerías, salas de cine, televisión, radio, centros comerciales, centros de salud, en fin, configuran un complejo entramado educativo que es posible organizar en forma sinérgica a través de apropiadas políticas gubernamentales. Debemos evitar que sólo se produzca un amontonamiento de estímulos y mensajes sin coherencia ni intención alguna.

La descentralización educativa en el D.F. Sugerencias para una propuesta de modelo de descentralización

*Beatriz Calvo Pontón*¹*

A partir de la década de los noventa, los países de América Latina han llevado a cabo la descentralización de sus sistemas educativos, con objeto de alcanzar eficacia en sus formas de funcionamiento y de mejorar la calidad de la educación. Las reformas descentralizadoras implicaron cambios de perspectiva importantes, pues convirtieron a la escuela en el centro de atención. Sin embargo, las evidencias de estudios realizados en países cuya política de descentralización educativa ha estado en marcha, revelan que lo educativo ha venido ocupando un lugar secundario. Es decir, las reformas efectivamente se centraron en la escuela, pero, en la realidad, poco la han tocado o afectado (UNESCO: 75). Las preocupaciones de las autoridades responsables han girado alrededor de los aspectos políticos, financieros, normativos, administrativos y sindicales, y menos de los propiamente educativos. Por otra parte, existe un profundo desconocimiento sobre las implicaciones de este proceso.²

APRENDIENDO DE LAS EXPERIENCIAS

En primer lugar, la descentralización del Sistema Educativo Mexicano (SEM), iniciada en 1992, no incluyó al D.F., debido a una serie de cuestiones jurídicas, administrativas, políticas y sindicales. Por principio de cuentas, el D.F. no contaba con una instancia a quien transferirle el sector. La educación pública era parte del gobierno federal y se ofrecía a través de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Fue hasta enero del 2005 que ésta se reestructuró, creándose la Administración Federal de Servicios Educativos en el D.F. como órgano desconcentrado de la SEP, con autonomía técnica y de gestión. A pesar de que las condiciones jurídicas y administrativas para la descentralización habían quedado establecidas, ésta no se llevó a cabo.

Por otra parte, desde sus inicios, la descentralización del SEM quedó subordinada al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el que quedó asentado que la transferencia de los servicios

* Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

¹ Con la colaboración de Claudia Mireya Gómez Torres.

² De acuerdo con el reciente estudio realizado por la UNESCO, la descentralización en los países desarrollados ha logrado una mayor articulación entre los distintos ámbitos, dándose especial importancia a la dimensión pedagógica, al papel de la escuela y al fortalecimiento de los sujetos locales. (UNESCO 2007:18)

educativos y de los docentes se llevaría a cabo cuando “conviniere al SNTE”. La disidencia sindical que era mayoría en el D.F. luchaba para que la transferencia se diera en acuerdo con sus secciones sindicales y no con la dirigencia nacional. El hecho era que ni Elba Esther Gordillo, secretaria general del SNTE, estaba dispuesta a perder el control de los maestros del D.F., ni las autoridades educativas estaban dispuestas a negociar con la disidencia. Por tanto, lo más práctico fue no hacer nada, y así, los servicios educativos del D.F. siguieron a cargo de la SEP.

En segundo lugar, el financiamiento federal de la educación en los estados históricamente se ha llevado a cabo de manera discrecional, sin criterios claros y transparentes y sin el conocimiento de los montos federales reales otorgados. Estos han dependido más de la fuerza política y de las capacidades de negociación de los gobernadores de los estados con las autoridades federales, que de criterios que permitan asignarlos con equidad y justicia. La discrecionalidad y la falta de transparencia siguieron siendo los mecanismos para otorgar recursos federales adicionales para que pudieran hacer frente a los nuevos compromisos asumidos con la descentralización.

En tercer lugar, la descentralización de la educación del D.F. ha estado subordinada a los intereses de los partidos políticos. En el contexto electoral para elegir presidente de la República en el 2004, los diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN) formaron una alianza (PRIAN) con objeto de promover la reforma al artículo 122 de la Constitución. Con ello, pretendían afectar políticamente a Andrés Manuel López Obrador, candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), a quien le veían grandes posibilidades de llegar a la presidencia de la República. El PRIAN utilizó la reforma para plantear una descentralización *sui generis*, pues ésta no implicaría ni la transferencia de los recursos federales al gobierno del D.F., ni lo responsabilizaba de ofrecer el servicio educativo en su territorio. Sólo se preocupaba por retirar del presupuesto del D.F., entre seis y nueve mil millones de pesos de sus recursos federales, para su posterior repartición entre los estados que más aportaban en su propia educación.

OBJETIVOS DE UN PROYECTO ALTERNATIVO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DEL D.F. QUE IMPULSE LA EQUIDAD Y LA JUSTICIA COMO PRINCIPAL COMPROMISO PARA OFRECER UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

Como marco general en el que quedan ubicados los objetivos, se comprende a la descentralización educativa como un proceso gradual y de largo plazo que requiere de amplios esfuerzos conjuntos y permanentes de los niveles central, estatal, regional y local, y de un amplio seguimiento en sus múltiples niveles de intervención, todos encaminados a elevar la calidad de la educación. Lejos de entenderla como mecanismo para ahorrar gastos del Estado, significa entenderla, bajo un enfoque igualitario, equitativo y participativo, como la combinación justa entre lo central y lo local, que define la relación centro-local en términos de reciprocidad (UNESCO 2007: 2, 3).

Por otra parte, la descentralización también debe entenderse como estrategia para que los gobiernos y las autoridades educativas estatales y regionales se acerquen a las comunidades, a las escuelas y a las personas. Se pretende hacer de ella un medio para lograr que las políticas educativas y los conocimientos lleguen a todas las escuelas y aulas de cada estado, y que todas y todos los alumnos de educación básica aprendan más y mejor, logrando con calidad, los objetivos de la educación nacional. Lograr este objetivo general requiere que la descentralización lleve a cabo una constante y profunda revisión de los currículos vigentes a fin de garantizar un rediseño flexible que responda a necesidades diversas y cambiantes. En este mismo sentido deberán incluir

ejes emergentes transversales, tales como género, interculturalidad, derechos de los niños, niñas y jóvenes, medio ambiente, ciudadanía etc., que crucen por toda la vida escolar y todos los planes de estudio, currículos, materiales didácticos. Así, la educación se acercará a las realidades diversas y cambiantes en el marco de la democracia, la justicia y la equidad. Y es en este sentido que entendemos una educación de calidad.

Lograr estos grandes objetivos implica que la descentralización vaya de la mano del ejercicio profesional y responsable de la autonomía, especialmente en los ámbitos de la gestión de los recursos financieros, administrativos y pedagógicos, con objeto de atender de manera satisfactoria, adecuada, eficaz y pertinente las demandas y necesidades locales.³

La autonomía adicional otorgada por la descentralización atraviesa los gobiernos y secretarías de educación de los estados, los municipios o delegaciones en el D.F., las instancias como mesas técnicas, supervisiones escolares, hasta llegar a su destino final: las escuelas. Por tanto, es indispensable que las diferentes instancias regionales y locales cuenten con las condiciones de autonomía para que los actores educativos implicados tomen decisiones para mejorar y hacer más efectivo el desarrollo educativo y, por tanto, incidan e impacten directamente en los procesos educativos. De esta forma, se podrá lograr mayor congruencia y articulación entre la educación pública básica y las realidades educativas específicas de cada espacio, social e históricamente construido.

Sin embargo, la autonomía no es algo que sólo se concede formalmente ni actúa adecuadamente por sí misma. Es parte de un proceso longitudinal que día a día se construye, pero que requiere de la formación y preparación de los actores implicados en los diferentes niveles para que tengan la capacidad de hacer uso de ella y lograr los objetivos de la descentralización: responder a los objetivos nacionales y a las necesidades locales específicas. De esta manera, el ejercicio responsable de la autonomía implica ante todo un enorme compromiso social: promover y fortalecer la corresponsabilidad de todos los actores participantes en el complejo proceso descentralizador, para lograr lo siguiente.

En primer lugar, la autonomía servirá para gestionar los recursos económicos, materiales y didácticos suficientes, adecuados y pertinentes para todas las escuelas públicas del territorio descentralizado. Pero además podrá hacer un uso adecuado del gasto educativo a niveles locales, pues con una visión “desde dentro”, se sabe mejor en qué y cómo invertir y distribuir los recursos.

En segundo lugar, la autonomía será utilizada para que los diferentes actores “traduzcan” y adapten a las situaciones locales, las políticas educativas nacionales que se diseñan y vienen del nivel central. Pero, al mismo tiempo, impulsarán el diseño de modelos pedagógicos propios, dejando de lado la imitación, la reproducción y la aplicación mecánica de modelos elaborados de manera general y universal. Es importante enfatizar la enseñanza articulada de los conocimientos nacionales, los estatales y los locales. Es decir, es necesaria “la perspectiva unitaria (promovida desde) un centro abierto, que dialoga con lo local y desde (donde) establece un marco donde cabe la diversidad” (UNESCO 2007:3).

³ En países como Argentina, Uruguay, Paraguay, Nicaragua, Bolivia, Chile y Brasil, las escuelas se enmarcan en dos tipos de estrategias de autonomía escolar, definidas desde el centro: a) autonomía administrativa, la cual se caracteriza porque el gobierno delega en la escuela la contratación de docentes y el control sobre el uso de los recursos (Nicaragua) y; b) autonomía pedagógica, que implica exigir a la escuela rendición de cuentas a un nivel superior acerca del uso de recursos asignados en función de pequeños proyectos pedagógicos (Argentina). Este tipo de autonomía implica la instauración en la escuela de capacidades de planeación, ejecución y evaluación colectivas que con los sistemas centralizados no son necesarias (Winkler, 1997). Sin embargo, la mayoría de los países de América Latina han logrado la autonomía administrativa pero no la pedagógica. (UNESCO 2007:61)

En tercer lugar, la autonomía impulsará el diseño de modelos educativos incluyentes, que atiendan la diversidad social, económica, cultural, étnica, religiosa, lingüísticas, política, de género, ideológica etc., y promuevan la interculturalidad, es decir, la comunicación y el aprendizaje entre todas las culturas, y no solamente las indígenas. Para ello, se construirán caminos diferenciales, es decir, proyectos educativos que incorporen las especificidades y necesidades de los diversos grupos que componen la compleja población estudiantil en los distintos espacios locales. También significa atender y apoyar de manera prioritaria a las comunidades y escuelas más marginadas, y a los alumnos y alumnas más vulnerables que están en riesgo de fracaso escolar, no solamente a través de programas compensatorios como la indica la Ley General de Educación, sino a través de diversos mecanismos que se generarán específicamente para su atención.

En cuarto lugar, la autonomía será utilizada para llevar a cabo diagnósticos participativos que ofrezcan información empírica, directa y actualizada de la situación de las comunidades educativas y de las escuelas. Con base en ella, los actores educativos locales tendrán las condiciones para tomar las mejores decisiones, hacer más ágil las tareas, dar respuestas rápidas, pertinentes y oportunas a las situaciones educativas diarias, planear las actividades, construir los proyectos educativos escolares y llevarlos a la práctica.

En quinto lugar, la autonomía generará currículos y programas específicos de formación, actualización permanente y profesionalización de funcionarios, directores de plantel, supervisores escolares, jefes de sector, docentes de grupo, asesores técnicos etc., congruentes con el momento histórico que estamos viviendo y con las realidades de la educación en el mundo, en el país y en el D.F. Sin embargo, este objetivo va de la mano de otro: la elaboración de modelos de asignación de cargos directivos (direcciones de escuela, supervisiones escolares y jefaturas de sector) y de asesorías pedagógicas en las escuelas, sujetos a formas de dictaminación rigurosa, basadas en criterios de selección académicos y profesionales, como méritos, concursos abiertos etc., dejando en el olvido los concursos escalafonarios y las comisiones mixtas de escalafón. También como parte de este rubro, la autonomía se aplicará en el diseño de modelos de evaluación permanente de los cargos directivos, que implica la posibilidad de dejarlos cuando no se cumpla adecuadamente con las correspondientes exigencias. Esto implica desechar la práctica de las plazas definitivas para directivos.

En sexto lugar, la autonomía coadyuvará a impulsar la activa y permanente participación social. Significa corresponsabilizar en la educación pública a los diferentes grupos de la comunidad (al interior de las escuelas y hacia fuera de ellas), sin que ello signifique asumir roles que no les correspondan ni sustituir las responsabilidades del Estado, especialmente las económicas y materiales. Por otra parte, promoverá la horizontalidad en la toma de decisiones y en el desempeño de las tareas pedagógicas y administrativas de la educación, a niveles del D.F. y de las comunidades locales, funciones que han correspondido a instancias nacionales. También ofrecerá las condiciones para que las decisiones tomadas colectivamente por los actores de las comunidades educativas se lleven a cabo. Finalmente, activará los consejos de participación social, tanto a nivel estatal, municipal, como de cada escuela, entendido como instancias democratizadoras de la educación, de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Educación.⁴

En séptimo lugar, y a manera de síntesis, la autonomía implicará la tarea conjunta y participativa de los actores federales, estatales y locales de generar política educativa propia a nivel nacional,

⁴ En el caso del D.F., las 16 delegaciones políticas serán el equivalente a los municipios.

a nivel estatal y a nivel local. De esta manera, sin contravenir la educación nacional y en el marco de ésta, el D.F. diseñará su propia política educativa y fomentará que cada escuela genere la suya. El uso de la autonomía en el diseño de política educativa permitirá un manejo adecuado de las variables de organización y gestión escolares para cumplir con las exigencias crecientes de evaluación y medición de resultados, actuar de manera focalizada y eficaz, y producir efectos en el corto plazo.

Esta forma colaborativa de diseñar políticas se cimienta en nuevos modelos de gestión escolar, alrededor de los cuales girarán el funcionamiento y la vida de la educación básica del D.F. y de cada plantel. Quedarán incorporadas tareas de planeación, elaboración de proyectos escolares, formas alternativas de supervisión escolar, de monitoreo y de evaluación de la calidad de la educación. Una política educativa construida por los diferentes actores que componen las comunidades educativas a diferentes niveles tiene mayores probabilidades de éxito, que una política impuesta desde el centro, o bien, desde las altas esferas estatales. En este sentido, una descentralización que busque transformaciones de contenido debe asegurar una mayor autonomía para impulsar “la capacidad administrativa de las escuelas, fortalecer relaciones de confianza entre los actores, clarificar responsabilidades y rendiciones de cuenta, y desarrollar las capacidades tanto de gestión como pedagógicas en los niveles descentralizados (UNESCO 2007:68).

DIRECTRICES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE MODELOS ALTERNATIVOS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN DEL D.F.

La gestión escolar es el eje del modelo alternativo a construir. Se trata de un campo de la realidad educativa, cuyo estudio es relativamente nuevo, por lo que no existe una definición teóricamente sólida. Es por ello, que se proponen formas alternativas y tentativas de definirla, pensando que se trata de un proceso en construcción. Desde esta mirada, se entiende a la gestión escolar como un proceso integral, centrado en:

- El funcionamiento del sistema educativo y de cada escuela, sin que ésta se desarticule del primero
- La organización del aprendizaje, y
- La generación de política educativa desde la escuela

En este sentido, nuevas formas de gestión escolar hacen de ésta un camino para mejorar el desempeño del sistema educativo en general y de las escuelas en concreto, logrando así mayor calidad educativa.⁵ Esto implica que el sistema educativo modifique cualitativamente sus formas tradicionales de relacionarse con la escuela y con sus sujetos. También significa reconocer que la gestión escolar es un proceso que se construye históricamente por los sujetos sociales, lo que significa que está sujeta a los vaivenes coyunturales y a las circunstancias históricas concretas. Por

⁵ En la reunión de 1991 del comité intergubernamental del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, la UNESCO definió la gestión como el eje de los cambios educativos y la calidad y la equidad como principios rectores. Sin embargo, los intereses de la UNESCO se orientaron progresivamente hacia la formación para la ciudadanía, el aprendizaje permanente y la educación inclusiva, ubicando la descentralización como parte de una agenda más amplia de democratización. (UNESCO 2007:27)

ello mismo, se busca convertir a la gestión escolar en el actual marco de la descentralización de la educación del D.F., en estrategia para promover el mejoramiento de la calidad del aprendizaje de la educación básica, cimentada en los valores de la equidad y la justicia, y en los objetivos de la laicidad, gratuidad y obligatoriedad establecidos en el artículo tercero de nuestra Constitución.

De esta manera, se deja atrás el sentido tradicional de la gestión escolar entendida exclusivamente como la administración de las escuelas, y las explicaciones de los problemas de aprendizaje que concedían todo el peso a las condiciones externas: el contexto de la escuela, las personales, las culturales y socioeconómicas de los alumnos y alumnas. En este sentido, se reconoce que el sistema educativo nacional y los sistemas educativos estatales tienen grandes posibilidades de transformar la educación.

Se propone la siguiente definición. La gestión escolar es un proceso integral cuyo objetivo es lograr los fines educativos de cada nivel y modalidad con calidad, desde una perspectiva histórica y bajo una dimensión equitativa y de justicia, centrando la atención en el funcionamiento efectivo del sistema educativo, y concretamente de cada escuela.

Entre otras cosas, esta propuesta de gestión escolar implica lo siguiente:

- Una perspectiva cotidiana y, al mismo tiempo, socialmente amplia e integral
- Un liderazgo y conducción institucionales orientados al trabajo pedagógico
- La promoción de espacios educativos, y el otorgamiento de las condiciones requeridas y adecuadas para el aprendizaje contextualizado de los y las alumnas, y
- La planeación, organización, administración y distribución de tareas y del trabajo institucionales, así como el aprovechamiento y rendimiento óptimo de los recursos materiales, de tiempo y humanos, en función del trabajo pedagógico

Dicho lo anterior, se plantean las directrices que se consideran importantes para la construcción de modelos alternativos de descentralización educativa, basados en nuevas formas de gestión escolar, que de alguna manera quedaron esbozadas en la primera parte del texto.

1. Un modelo de descentralización del sistema educativo requiere como condición indispensable la explícita definición de los criterios sobre los cuales el gobierno central llevará a cabo la distribución justa y equitativa de los recursos, tanto económicos como materiales, didácticos y de personal, en los diferentes estados, y cómo al interior de cada estado se llevará a cabo el respectivo proceso. La base de esta definición será la transparencia, la suficiencia y la equidad.

2. Una forma alternativa de descentralización fomenta a nivel estatal, la autonomía de los gobiernos; a nivel regional, la autonomía de las supervisiones escolares; a nivel local, la autonomía de las escuelas. Será construida bajo condiciones de equidad, pues no todos los estados, los municipios o delegaciones, las supervisiones escolares y las escuelas están igualmente preparados ni tienen la misma madurez y capacidad para ejercerla, y tampoco todos cuentan con los mismos y suficientes recursos económicos, materiales y de infraestructura. Por tanto, la descentralización implica ofrecer las condiciones adecuadas para que cada instancia haga uso responsable y profesional de la autonomía que le corresponde en la toma de decisiones con respecto a la administración y uso de sus recursos e insumos, a la generación de sus propios mecanismos de organización, gestión, supervisión interna y evaluación, y, en resumen, al diseño de su propia política educativa. Es importante enfatizar, que sin estas condiciones, la autonomía educativa no podrá ejercerse.

Por otra parte, la autonomía no se impone desde fuera de la escuela: el gobierno central no puede imponerla a los estados; los estados no pueden imponerla a los municipios o delegaciones; estos a las supervisiones, y las supervisiones a las escuelas. La autonomía se construye desde dentro de cada instancia o espacio, y la forma de construcción dependerá de la particularidad de sus contextos, de sus condiciones y estructuras de administración y de gestión, de sus historias y culturas escolares y de los sujetos educativos de cada una. Es importante señalar que cualquier cambio importante en el uso de la autonomía toma tiempo para ser traducido a la práctica cotidiana.

3. La descentralización educativa se sustenta en la diversidad y en la inclusión. Significa que no existe ni la escuela típica ni las alumnas y alumnos atípicos, pues cada uno es único y específico. Por tanto, cada escuela al construir sus propios procesos de gestión escolar, deberá responder a sus contextos, a sus condiciones de trabajo, a sus historias, tradiciones y culturas escolares, a los sujetos educativos que específicamente participan en ella. Por otra parte, la diversidad significa que existen grandes diferencias entre los funcionamientos de las distintas escuelas y entre sus resultados. Es decir, no es lo mismo el funcionamiento entre una escuela con un maestro, sin infraestructura y sin equipo, localizada en una región marginada y pobre, y una escuela grande, bien equipada, con una planta de maestros completa y especializados, y localizada en una zona urbana privilegiada. La descentralización debe considerar que las escuelas que funcionan en zonas rurales o urbanas pobres se encuentran en condiciones más vulnerables para asumir responsabilidades que implican nuevas formas de llevar a cabo la gestión escolar y para mejorar la calidad de la educación.

Por tanto, atender la diversidad requiere llegar a los mismos objetivos por caminos diferenciales lo que implica diseñar estrategias de gestión diversificadas, pertinentes, factibles y adaptables a las circunstancias locales; ofrecer condiciones y apoyos, según las demandas y necesidades del contexto, las escuelas, los docentes y los alumnos y alumnas, pues las situaciones y requerimientos varían de una situación a otra; y dar más a los que más lo necesitan, pues no todos necesitan lo mismo en cantidad ni en calidad.

4. La descentralización educativa reconoce a la gestión escolar como proceso integral. Significa enfocarse en el funcionamiento y quehacer del sistema educativo y del funcionamiento y quehaceres específicos y cotidianos de las escuelas. Una nueva gestión privilegia la función de planeación del trabajo escolar, misma que se articula con otras funciones y tareas de la escuela: organización, operación, desarrollo de acciones, asesoría, supervisión externa e interna, monitoreo y evaluación de la calidad de la educación, etc.

5. La planeación, principal acción en el proceso de gestión escolar, requiere de la elaboración de diagnósticos participativos de las escuelas que permitan, con metodologías adecuadas que deberán enseñarse y llevar a la práctica, detectar, explicar y evaluar los procesos y las situaciones educativas, por ejemplo, la baja eficiencia terminal, la reprobación, la repetición, el bajo aprovechamiento escolar, el rezago escolar etc. Son la base para la toma de decisiones a corto, mediano y largo plazo.

6. La descentralización educativa promueve a la gestión escolar como forma de gobierno participativo. Significa que la planeación y demás funciones se desarrollan girando alrededor y basándose en el proyecto educativo a nivel estatal (D.F.), regional (delegaciones políticas y supervisiones escolares) y local (escuelas). En este sentido, la gestión escolar impulsa la generación de culturas

participativas, de colaboración, de trabajo colegiado, de toma de decisiones colectivas, de relaciones horizontales entre los miembros de la comunidad escolar, para lograr la articulación de las acciones y obtener mejores resultados educativos.

También significa la definición en consenso de los objetivos, propósitos y metas comunes del proyecto educativo a nivel estatal, regional y de cada escuela, a corto, mediano y largo plazo, de las estrategias y acciones para lograrlos, así como la elaboración de propuestas de currículos colaborativos, creativos, novedosos, factibles y flexibles, entre directivos, docentes, estudiantes, y padres y madres de familia. Con ellos se busca elaborar innovadores y pertinentes programas y materiales educativos, que den respuesta a situaciones pedagógicas concretas. Los proyectos escolares pueden ser un camino. Por tanto, todos los procesos de enseñanza y de aprendizaje en las escuelas y en cada una de sus aulas deberán estar vinculados al proyecto educativo.

En este sentido, la descentralización no es una condición necesaria para la consecución de la calidad de la educación (Castro, 1993), sino que es fundamental encarar el diseño curricular colaborativo tanto como la formación permanente de los docentes, la mejora de las condiciones del trabajo docente, y otras medidas orientadas a promover la autonomía institucional, el aprendizaje permanente y la capacidad crítica de los sujetos, en el marco de una reforma orientada hacia la participación y la igualdad. (UNESCO 2007:11)

En este intento de fomentar gobiernos participativos, la descentralización busca la relación y colaboración cercana entre escuela y comunidad, principalmente con las familias, así como su incorporación activa al proyecto de la escuela. De esta forma, procuraría “convertirlos en aliados efectivos para el aprendizaje y el éxito escolar de las y los niños” (Schmelkes, 1996). Esta colaboración dependerá del contexto, cultura y de la edad de las y los alumnos, y podrá abarcar diversas formas: desde el interés de los padres y madres por enviar a sus hijos regularmente a la escuela, hasta asumir algunas responsabilidades de carácter educativo dentro de la misma. Una escuela nueva implica que padres y comunidad participen no sólo en la elección del director o en la posibilidad de elegir la escuela para sus hijos, sino que se reconozcan e incorporen sus saberes pedagógicos (UNESCO 2007:4).

7. Es importante que una nueva gestión escolar como parte sustancial del proceso de descentralización redefina las funciones y los roles de las diferentes instancias y actores implicados: centrales o federales, estatales, intermedios, por ejemplo, las delegaciones y supervisiones escolares, y locales, como serían las direcciones de plantel escolar y las plantas de personal docente, los padres y madres de familia, y demás grupos de la comunidad educativa. Cada instancia y cada actor tendrá claro su nivel de participación e injerencia en los procesos de gestión, evitando así la delegación de responsabilidades, la replicación de actividades y/o los posibles abusos de ejercicio de las funciones. En los procesos de gestión, es necesaria la transparencia de su práctica para generar confianza en todos los niveles.

Con respecto a las instancias centrales o federales, es decir, los niveles más altos, estos tienen la responsabilidad de atender necesidades de estructura: normatividad y política educativa, las económicas, de infraestructura y materiales, las curriculares, las asesorías y apoyo pedagógicos como la supervisión externa, el monitoreo y evaluación externa de la calidad educativa, la educación continua y profesionalización de los docentes. Además, deben ofrecer apoyos e insumos especialmente a escuelas con mayores problemas, ya que sin éstos, resulta inequitativo y contra-productivo responsabilizar a las escuelas de los procesos de gestión. No se puede exigirles que

logren aprendizajes efectivos y mejoren la calidad educativa si no se les proporcionan las condiciones necesarias. Los responsables de las instancias centrales deben saber cómo las innovaciones permean en las estructuras a diferentes niveles del sistema educativo y deben ser capaces de delegar responsabilidades y de llevar a cabo procesos de devolución y retroalimentación.

Por su parte, las instancias intermedias y locales son responsables de responder a su comunidad. Deben saber cómo las escuelas funcionan y trabajan con los directores y docentes, para promover procesos de cooperación que mejoren los procesos de gestión escolar, y por tanto, el aprendizaje de las y los alumnos.

8. La descentralización impulsa el liderazgo del director o directora de plantel. Es fundamental la figura del director/a con un sólido liderazgo, pues de esta manera puede orientar el trabajo y las acciones escolares hacia el objetivo fundamental de la escuela: lograr mejorar el aprendizaje de las y los alumnos. También puede promover el trabajo colegiado entre los docentes con objeto de tomar las decisiones por consenso y de impulsar la construcción de un proyecto de escuela. Además puede impulsar los procesos de auto-gestión, supervisión interna y auto-evaluación. De igual manera, puede resolver conflictos y ejercer control en el cumplimiento mínimo de la normatividad entre los docentes: puntualidad, asistencia etc., e incorporar a la comunidad, especialmente a los padres y madres de familia al proyecto de la escuela.

9. La descentralización fortalece el uso de la información. La obtención de ésta a través del monitoreo y el aseguramiento de su buen uso en la toma de decisiones son elementos de cambio en la cultura de gestión escolar. Es importante que la información no solamente llegue a diferentes niveles en el proceso de toma de decisiones, sino que ésta llegue adecuadamente estructurada a cada uno para que resulte relevante. Para asegurar el buen uso de la información, debe darse una clara distribución de responsabilidades a lo largo del sistema, debe haber transparencia en las reglas del juego y debe existir comunicación eficiente entre los diferentes niveles de toma de decisiones. Este buen uso de la información requiere que en los niveles más altos se asegure que las acciones correctivas apropiadas se están llevando a cabo en los niveles locales. Y en los niveles locales, los directores y directoras, así como los docentes, deben integrarse al proceso de toma de decisiones desde el inicio, cuando se identifican las necesidades, y dejar de fungir solamente como proveedores de la información.

Obtener información adecuada requiere de un buen sistema de monitoreo. Este es parte de un concepto integral de gestión de las escuelas. Consiste en el control continuo de los insumos, procesos y resultados de las escuelas, basado en tareas de recolección de diferentes tipos de datos, en la construcción de una base de datos, y orientado al fortalecimiento de la supervisión interna o auto-evaluación de éstas. Dar buen uso a la información significa llevar a cabo medidas correctivas basadas en información sólida, y no en la intuición. Es importante resaltar que cuando los problemas son identificados, se recoge información apropiada. Cuando las acciones correctivas son instrumentadas, los efectos son monitoreados. Y cuando se realiza un buen monitoreo, se elevan las posibilidades de mejorar la calidad educativa en las escuelas.

10. La descentralización asegura el adecuado y permanente asesoramiento de equipos especialistas en materia educativa. No se trata de dejar solos a los directivos, docentes y demás miembros de las comunidades educativas en una tarea que requiere del acompañamiento y asesorías oportunas.

RIESGOS Y RETOS EN EL REDISEÑO DE LA GESTIÓN ESCOLAR

Los cambios necesarios afectan la organización, el funcionamiento y la micropolítica de los sistemas educativos nacional, de los estados, en este caso, del D.F., y de las escuelas de educación básica. Un riesgo se refiere a las consecuencias de la redistribución de las responsabilidades en la toma de decisiones entre diferentes niveles. La existencia de estructuras e instancias estatales, municipales, delegacionales, regionales, locales, entre éstas, las sindicales, puede limitar la autonomía de las escuelas. Por una parte, es de esperarse que se de la lucha por el poder entre las diferentes instancias y los sujetos. Habrá quienes verán una oportunidad para lograr mayor poder y lucharán por obtenerlo, y habrá otros quienes se sientan amenazados debido a que ven la posibilidad de perder el poder del que han gozado.

Por otra parte, la existencia de una gran diversidad de situaciones de las escuelas en el D.F. puede dificultar el ofrecimiento de caminos diferenciales y podría lograrse el efecto contrario al buscado: mantener las mismas medidas para todas, burocratizar el proceso y jugar a la simulación. Además, la autonomía, la participación social y las nuevas formas de gestión escolar, elementos importantes en la descentralización de la educación, corren el riesgo de entenderse y convertirse en la obligación de las comunidades y escuelas de asumir responsabilidades públicas del gobierno federal, especialmente las económicas, como de hecho ha sucedido en muchas escuelas del país.

Con respecto al tránsito del control de la calidad, al aseguramiento de la misma, contemplamos algunos retos. El primero implica lograr transitar de un sistema externo de control y apoyo de la calidad de los procesos educativos, llevado a cabo tradicionalmente por la supervisión y las evaluaciones, hacia procesos de autonomía de las escuelas: auto-gestión, monitoreo y supervisión interna y auto-evaluación. Otro reto implica generar nuevas culturas de gestión a todos los niveles, que acompañen a las reformas estructurales. Es decir, las reformas estructurales no son suficientes. Se requiere cambiar usos y costumbres desde los niveles más altos hasta los niveles más locales y cotidianos. Finalmente, un reto más consiste en lograr sensibilizar y preparar a los responsables de la descentralización para que en los diferentes niveles del sistema educativo ofrezcan las condiciones e introduzcan las necesarias medidas para impulsar la construcción de nuevas culturas de gestión escolar.

Los retos y riesgos de alguna forma podrían minimizarse si se impulsan estrategias de difusión e información acerca del proceso de descentralización educativa. Es urgente hacer del conocimiento de todos los involucrados (gobernantes federales, estatales, regionales, directivos, docentes, madres y padres de familia y demás grupos de interés) en qué consiste una política de descentralización, entendiéndola como forma de acercamiento a las comunidades educativas y a las escuelas. La información genera conciencia de las ventajas, así como conciencia sobre las implicaciones y riesgos del proceso para que de manera conjunta se puedan atender y buscar solución.

BIBLIOGRAFÍA

- BARSAGA, Eligio B., "School-based Evaluation: a Theoretical Approach", en *School Evaluation for Quality Improvement*, Anton De Grauwe y Jordan P. Naidoo (Editores), IIEP/UNESCO, París, 2004.
- CALVO Pontón, Beatriz, artículo introductorio "La descentralización de los sistemas educativos" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa "Descentralización educativa"*, Vol. VIII. Núm. 18, México, Beatriz Calvo Pontón (coord.), México, 2003.
- CALVO Pontón, Beatriz "A trece años de descentralización educativa en México. El Distrito Federal: un caso inconcluso" en *Anuario educativo mexicano. Visión retrospectiva*, Guadalupe Teresinha Bertussi (Coord.), Universidad Pedagógica Nacional y Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.
- CARRON, Gabriel, "Focussing on School Functioning: a Key Strategy for Improving the Quality of Education" en *Annual Training Programme in Educational Planning and Administration*, Módulo 4: "Improving the Quality of Education: Specific Problems and Strategies", IIEP/UNESCO, París, 1999.
- CARRON, Gabriel y Anton De Grauwe, "Alternative Models in Reforming School Supervision", en *School Evaluation for Quality Improvement*, Anton De Grauwe y Jordan P. Naidoo (Editores), IIEP/UNESCO, París, 2004.
- CASTRO, en UNESCO, 2007.
- DE GRAUWE, Anton, "School Self-evaluation and External Improvement", Anton De Grauwe y Jordan P. Naidoo (Eds.), IIEP/UNESCO, París, 2004.
- DE GRAUWE, Anton, "Improving the Quality of Education Through School-based Management: Learning from International Experiences" en *Review of Education*, París, Primavera 2005.
- GROPELLO Di, Emanuela. (1999) "Los modelos de descentralización educativa en América Latina" en, *Revista de la CEPAL*, No. 68. agosto 1999.
- GUERRERO Araiza, Cuauhtémoc, "Contenidos y desafíos de la gestión escolar" en *Revista Educare*, Nueva Época.
- PUELLES Benítez, Manuel de, "Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa" en, *Revista Iberoamericana de Educación* Número 3. Septiembre-diciembre 1993.
- SCHMELKES del Valle, Sylvia, "Calidad de la educación y gestión escolar", ponencia presentada en el Primer Seminario México-España sobre los Procesos de Reforma en la Educación Básica, SEP, San Juan del Río, Querétaro, 1996.
- TIRAMONTI, G., *Modernización educativa en los noventa. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires, Temas, 2001.
- TORRES, R. M. (2004), "Cooperación internacional en educación en América Latina ¿parte de la solución o parte del problema?" en, www.fronesis.org.
- UNESCO (2007), *Estudio Comparado sobre Experiencias de Descentralización Educativa. Ciudad Educadora y del Conocimiento. Convenio UNESCO-SEDF 18-Diciembre-2007*.
- WINKLER, en UNESCO, 2007.

Acuerdo social por la transformación y la calidad de la educación en la ciudad de México

El Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Secretaría de Educación, promoverá un Acuerdo Social para la Transformación y la Calidad de la Educación, desde los siguientes ejes fundamentales: Elevar la calidad educativa, la cobertura social y la innovación, por medio de la construcción de una nueva agenda sustentada en el diálogo, en la concertación con todos los actores sociales involucrados: padres de familia, docentes, estudiantes, asociaciones y organizaciones no gubernamentales y por supuesto con las instituciones educativas.

PROPUESTAS DE ACCIÓN Y CONCERTACIÓN

1. Cada estudiante, independientemente de su condición económica, social, étnica o cultural, debe tener la oportunidad de estudiar, como mínimo, el bachillerato en cualquiera de sus modalidades. Esto implicará un esfuerzo sin precedentes en la ampliación de las oportunidades de acceso social, pero también en la realización de cambios que mejoren sustancialmente la formación de los estudiantes, reduciendo drásticamente los niveles de reprobación, la repetición de materias y el rezago estructural, eliminando las barreras no académicas e incrementando significativamente el apoyo y los estímulos a los estudiantes.
2. Impulsar reformas sustanciales por la vía de actividades extracurriculares y otras, con el fin de articular, de manera pedagógica, didáctica e interdisciplinaria, la educación básica con la media superior, haciendo posible su eventual integración en un solo ciclo, que opere de forma integral y flexible.
3. Asegurar que los docentes cuenten con todas las herramientas y recursos pedagógicos para su pleno desempeño, su mejoramiento profesional y su disposición a los cambios y a las innovaciones.
4. Promover mecanismos que garanticen el pleno cumplimiento de los objetivos de aprendizaje de cada grado, de cada ciclo escolar.
5. Apoyar los esfuerzos de las Delegaciones y de las escuelas para mejorar la infraestructura, la docencia, impulsando iniciativas innovadoras, de desempeño académico y de gestión escolar y no escolar.
6. Promover la cooperación interinstitucional, las redes, removiendo las barreras entre escuelas e instituciones, la movilidad de estudiantes e impulsando nuevos paradigmas pedagógicos y organizacionales, como la educación en línea o a distancia, la transferencia de créditos, cursos compartidos y estándares de calidad comunes.
7. Crear un sistema de evaluación, transparente y público, basado en el desempeño de las escuelas, en la promoción de innovaciones educativas, organizativas y docentes, desde una base de datos, tipo mapa, integral, con reportes públicos durante cada ciclo escolar para ser revisado y analizado por cualquier ciudadano.
8. Promover nuevos métodos, técnicas y contenidos para enfatizar el mejoramiento cualitativo, sobre todo en: ciencias, matemáticas, historia, medio ambiente interculturalidad y formación ciudadana.

9. Impulsar una Red de Escuelas en Transformación, como una estrategia del Gobierno de la Ciudad para garantizar la educación ciudadana para todos, y para toda la vida, independiente del grado o escolaridad, género, condición social o edad.
10. Poner en marcha un programa de atracción de talentos jóvenes en todas las áreas del conocimiento.

La transformación y la calidad de la educación debe ser una tarea compartida, una responsabilidad del Gobierno, de los padres de familia, de los estudiantes, de los empresarios, de los sindicatos, de los maestros y de las instituciones especializadas, dado el tamaño de la tarea y la importancia que esto implica para el pleno desarrollo de la sociedad.

A partir de estas propuestas y líneas de acción, la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México, convocará a todos los actores y a todos los sectores interesados para que, desde el ámbito de sus respectivas competencias, puedan formularse compromisos conjuntos, en aras de alcanzar y construir la educación que nuestra Ciudad requiere, con la calidad y la cobertura necesaria, para garantizar el derecho constitucional a una educación pública, laica y gratuita, a la no exclusión de los grupos más desfavorecidos y vulnerables y a la permanencia de todos y todas en una educación de calidad.



Directorio

Dr. Axel Didriksson Takayanagui
Secretario de Educación

Dr. Mario Carrillo Huerta
Subsecretario de Educación Media Superior

M. en C. Rafael Aréstegui Ruiz
Director de Educación Básica

Manuel Ulloa Herrero
Director de Planeación

Lic. Dione Anguiano Flores
Directora General de Atención Integral al Estudiante

www.educacion.df.gob.mx

*Descentralización y reforma educativa
en la ciudad de México*

Se terminó de imprimir en abril de 2008
en los talleres de ...

