

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA**  
**DEPARTAMENTO DE PEDAGOGÍA APLICADA**

***DOCTORADO EN***  
***INNOVACIÓN Y SISTEMA EDUCATIVO***

**TESIS DOCTORAL**

**“ LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN**  
**MÉXICO : LA GESTIÓN ESCOLAR EN CENTROS**  
**EN EL ESTADO MEXICANO DE NUEVO LEÓN”**

**LIBRADO ESQUIVEL REYNA**

**BARCELONA 2003**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA**  
**DEPARTAMENTO DE PEDAGOGÍA APLICADA**

***DOCTORADO EN***  
***INNOVACIÓN Y SISTEMA EDUCATIVO***

**TESIS DOCTORAL**

**“ LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN  
MÉXICO : LA GESTIÓN ESCOLAR EN CENTROS  
EN EL ESTADO MEXICANO DE NUEVO LEÓN”**

**Realizada por :**

***Librado Esquivel Reyna***

**Dirigida por:**

***Dr. Pedro Jurado de los Santos***

**BARCELONA 2003**

---

---

A mis padres, Librado y María  
con mi infinito cariño y gratitud.

A mi abuelo, Juan por su  
fortaleza y enseñanzas.

A Adalberto Ferrández (in memoriam).  
Hombre de su tiempo, coherente en el  
decir y el hacer.

---

---

## **Agradecimientos**

*“... El futuro no es un lugar al que vamos, sino un lugar que estamos creando. Los caminos para llegar a él no se encuentran sino que se trazan, y su trazado cambia a la vez al que los traza y el lugar al que llevan.”*

Lema de la Comisión Australiana para el Futuro

Con todo mi cariño a mis hermanos y familia por su gran apoyo en cada nueva etapa de mi vida.

Muy especialmente a Pedro Jurado, mi tutor, por su tiempo y grandes enseñanzas durante esta etapa que me han permitido crecer en lo personal e intelectual.

A Juanjo y María por su amistad y apoyo durante mi estancia en España.

A Pepe Tejada por sus sabios consejos que aliviaron la carga haciéndola más ligera.

A Horacio, Lucy, José Luis, Omar, Mariana, Roberto, Mireya, José Cruz, Hernán, Manuel García, Manuel López, Justo Arnal, Antonio Arellano, María Eugenia Bello, Norma, Dhayana, Mario Efraín, Claudio, Martha Elena y Blanca Esthela por su amistad y apoyo para la realización del doctorado y de este trabajo.

A la Secretaría de Educación y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación sección 21 por su apoyo para realizar este doctorado.

Para todos mi gratitud y respeto, muchas gracias.

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN GENERAL

1. INTRODUCCIÓN.....	2
2. LA PROCUPACIÓN POR LA TEMÁTICA.....	5
3. LOS OBJETIVOS.....	9
4. LA ESTRUCTURACIÓN LÓGICA DEL TRABAJO.....	11
4.1 El proceso: la metodología.....	11
4.2 El producto: la estructura de la tesis.....	15

## PRIMERA PARTE. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

### CAPÍTULO I SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN.

INTRODUCCIÓN.....	20
1.1 Experiencias de descentralización en el contexto internacional.....	22
1.1.1 Aspectos generales del sistema educativo alemán.....	24
1.1.2 La descentralización en Dinamarca.....	24
1.1.3 El sistema educativo español.....	30
1.1.4 La experiencia descentralizadora en Francia.....	34
1.1.5 La descentralización de la educación en Inglaterra.....	39
1.1.6 Le sistema educativo en los Países Bajos.....	42
1.2 Argumentos a favor de la descentralización.....	45
1.2.1. Descentralización y la redistribución de la autoridad.....	46
1.2.2 Descentralización y eficacia.....	48
1.2.3 Descentralización y traslación de conflictos.....	51

1.2.4 La descentralización y la legitimación del Estado.....	53
1.3. Tipologías de los modelos educativos.....	57
1.3.1 Modelo centralizado de educación.....	59
1.3.2 Modelo educativo de descentralización intermedia.....	62
1.3.3 Modelo educativo descentralizado federal.....	66
1.3.4 Modelo educativo de descentralización federal y comunal.....	68
1.3.5 Modelo educativo de descentralización comunal y académico.....	72
1.4 Tipología de descentralización educativa en América Latina.....	74
1.4.1 Tipología de la descentralización en la experiencia Latinoamericana...77	
1.4.2 Desafíos para la descentralización educativa en América Latina.....	85

## CAPÍTULO II MODELOS Y TEORÍAS PARA LA GESTIÓN ESCOLAR

INTRODUCCIÓN.....	90
2.1 Un análisis a las teorías de la organización escolar.....	91
2.1.1 Teoría Racional .....	92
2.1.2 Teoría Estructural.....	94
2.1.3 Teoría de Enfoque Sistémico.....	100
2.1.4 Teoría de los Recursos Humanos.....	104
2.1.5 Teoría Simbólica.....	107
2.2 Modelos de estructuración organizativa según su adscripción a la teorías de organización escolar.....	111
2.2.1 Modelo organizativo centrado en la Teoría Racional.....	111
2.2.2 Modelo organizativo centrado en la Teoría Estructural.....	112
2.2.3 Modelo organizativo centrado en el Enfoque de Sistemas.....	114
2.2.4 Modelo organizativo adscrito a la Teoría de los Recursos Humano.....	115
2.2.5 Modelo organizativo centrado en la Teoría Simbólica.....	117

2.3 La escuela ante la descentralización educativa.....	118
2.4. La escuela en una sociedad neoliberal.....	123
2.5 Las función educativa de la escuela.....	129
2.5.1 La escuela descentralizada y la atención a la diversidad.....	133
2.6 La reestructuración de la escuela ante la descentralización.....	136
2.7 La autonomía de los centros y la mejorar de la gestión escolar.....	140
2.8 La gestión educativa ante la innovación.....	144

<b>CAPÍTULO III ANTECEDENTES Y CONTEXTO SOCIOHISTÓRICO DE LA REFORMA EDUCATIVA EN MÉXICO.</b>
---

INTRODUCCIÓN.....	150
3.1 Marco socio-político.....	152
3.2 Marco socio-cultural.....	156
3.3 La educación obligatoria en México.....	159
3.3.1 Origen de la educación obligatoria en México.....	159
3.3.2 Política de expansión de la educación básica.....	165
3.3.3 De la inmovilidad de la educación, al dinamismo de la reforma educativa de los 90.....	167

3.4 Las tendencias neoliberales en la modificación de la política educativa en México.....	170
3.4.1 El neoliberalismo mexicano.....	172
3.4.2 La reforma educativa mexicana en el contexto del neoliberalismo.....	177
3.5 La necesidad de reformar la educación en los 80.....	184
3.5.1 La prioridad, el cambio educativo a través de la reforma.....	191

<b>CAPÍTULO IV LA POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN.</b>
---

INTRODUCCIÓN.....	196
4.1 La centralización y descentralización de la educación.....	198
4.1.1 El sistema educativo centralizado.....	198
4.1.2 Diagnóstico del sistema educativo centralizado.....	199
4.2.3 Estrategias de descentralización .....	202
4.2.4 El proceso de descentralización.....	205
4.2.5 La descentralización como factor de cambio.....	207
4.2 La descentralización educativa en el contexto de la globalización.....	211
4.2.1 Globalización y educación.....	211
4.2.2 La descentralización de la educación en México.....	213
4.2.3 El currículum en la descentralización.....	218
4.3 Las políticas públicas en la educación de México.....	224
4.3.1 Líneas de política educativa en los 90.....	224
4.3.2 Bases para la modernización de la educación.....	225
4.3.3 Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.....	228
4.3.4 Programa Nacional de Educación 2001-2006.....	229

4.4	Normativa educativa en la federalización de la educación en México.....	236
4.4.1	El Artículo 3º Constitucional.....	236
4.4.2	Aspectos a considerar en la Ley general de Educación.....	237
4.5	La participación social en la descentralización educativa.....	241
4.5.1	El concepto de participación.....	241
4.5.2	La participación social, principio de la descentralización.....	243
4.5.3	Fundamentación legal para la Constitución del Consejo de Participación Social.....	245
4.5.4	Características generales del Consejo Nacional de Participación Social.....	247
4.6	El papel de los profesionales de la educación en la descentralización.....	250

## **SEGUNDA PARTE. MARCO APLICADO**

<b>CAPÍTULO V : DISEÑO METODOLÓGICO</b>
---

INTRODUCCIÓN.....	257
5.1 Políticas de modernización de la Educación Básica.....	258
5.2 Estrategias de análisis.....	262
5.3 Identificación básica de las hojas de codificación y parilla de análisis.....	267

5.4 Estrategia política central para la modernización de la educación básica.....	268
5.4.1 Construcción del cuestionario.....	268
5.4.2 Consideraciones sobre las variables.....	270
5.4.2.1 Sobre la política educativa para la descentralización.....	271
5.4.2.2 Sobre la normativa educativa y descentralización.....	272
5.4.2.3 Sobre la descentralización educativa.....	273
5.4.2.4 Sobre los agentes sociales de la educación y descentralización.....	274
5.4.2.5 Sobre la gestión escolar y descentralización.....	276
5.4.3 Validación del cuestionario.....	278
5.4.4 Población y muestra.....	279

<b>CAPÍTULO VI :CONCRECIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO: UN ANÁLISIS.</b>
---

INTRODUCCIÓN.....	284
6.1 Tópicos de argumento.....	285
6.2 Tópicos de dirección.....	293
6.3 Tópicos de recepción.....	307
6.4 Tópicos de valor.....	320
6.5 Análisis de la parrilla de resumen.....	328

<p><b>CAPÍTULO VII LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y LA GESTIÓN ESCOLAR: LA PERCEPCIÓN DE LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN.</b></p>
---

INTRODUCCIÓN.....	331
7 Análisis descriptivo e interpretación de resultados.....	332
7.1 Análisis descriptivo de las aspectos datos personales / profesionales.....	332
7.2.- Análisis descriptivo de las variables desempeño profesional.....	336
7.2.1 Nivel educativo en que laboran los docentes.....	336
7.2.2 Titularidad del centro educativo.....	337
7.3 Análisis descriptivo de las variables política educativa para la descentralización.....	338
7.3.1 A manera de resumen en lo concerniente a política educativa para la descentralización según cargo actual .....	353
7.3.2 A manera de resumen en lo concerniente a política educativa para la descentralización según titularidad de centro.....	354
7.4 Análisis descriptivo de las variables de factores que influyen en el cambio de la política educativa.....	355
7.4.1 A manera de resumen en lo concerniente a factores que influyen en la política educativa en función de cargo actual.....	375

7.4.2 A manera de resumen en lo concerniente a factores que influye en la política educativa en función de titularidad de centro.....	376
7.5 Análisis descriptivo de las variables normativa educativa y descentralización.....	378
7.5.1 A manera de resumen en lo concerniente a normativa educativa y descentralización en función de cargo actual.....	392
7.5.2 A manera de resumen en lo concerniente a normativa educativa y descentralización en función de titularidad de centro.....	393
7.6 Análisis descriptivo de variables descentralización educativa.....	394
7.6.1 A manera de resumen en lo concerniente a descentralización educativa en función de cargo actual.....	407
7.6.2 A manera de resumen en lo concerniente a descentralización educativa en función de titularidad de centro.....	408
7.7 Análisis descriptivo de las variables agentes social educación y de la descentralización.....	409
7.7.1 A manera de resumen en lo concerniente a agentes sociales de la educación en función de cargo actual.....	424
7.7.2 A manera de resumen en lo concerniente a agentes sociales de la educación en función de titularidad de centro.....	425
7.8 Análisis descriptivo de las variables de gestión escolar y descentralización.....	426

7.8.1 A manera de resumen en lo concerniente a gestión escolar y descentralización en función de cargo actual.....	445
7.8.2 A manera de resumen en lo concerniente a gestión escolar y descentralización en función de titularidad de centro.....	446
7.9 Análisis descriptivo de las variables procesos de cambio para mejorar la gestión escolar.....	448
7.9.1 A manera de resumen en lo concerniente a procesos de cambio para la mejora de la gestión escolar en función de cargo actual.....	472
7.9.2 A manera de resumen en lo concerniente a procesos de cambio para la mejora de la gestión escolar en función de titularidad de centro.....	473
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>476</b>
<b>NUEVOS INTERROGANES, NUEVOS RETOS.....</b>	<b>490</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>500</b>
<b>ANEXOS</b>	

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.- Sistema Social.....	189
Cuadro 2.- Sistema educativo mexicano: Estructura y Características cuantitativas.....	193
Cuadro 3.- Estrategias básicas de integración.....	256
Cuadro 4.- Estrategias de análisis.....	262
Cuadro 5.- Datos analizados, aspectos analizados.....	263
Cuadro 6.- Sustentadores del sistema educativo.....	282

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Grafico 1.- Proceso de investigación.....	14
Gráfico 2.- Cargo actual.....	332
Gráfico 3.- Edad del encuestado.....	333
Gráfico 4.- Sexo del encuestado.....	334
Gráfico 5.- Titulación máxima.....	334
Gráfico 6.- Experiencia en el cargo actual.....	335

Gráfico 7.- Nivel educativo en el que laboran los docentes.....	336
Gráfico 8.- Titularidad del centro educativo.....	337
Gráfico 9.- La política educativa permite que la descentralización se traduzca en autonomía.....	338
Gráfico 10.- La política educativa permite que la descentralización se traduzca en autonomía. Según cargo actual.....	339
Gráfico 11.- La política educativa permite que la descentralización se traduzca en autonomía. Según titularidad de centro.....	340
Gráfico 12.- El contexto social permite que la descentralización se traduzca en autonomía de los centros.....	341
Gráfico 13.- El contexto social permite que la descentralización se traduzca en autonomía de los centros. Según cargo.....	342
Gráfico 14.- El contexto social permite que la descentralización se traduzca en autonomía de los centros. Según titularidad.....	343
Gráfico 15.- La política educativa de Estado ha cambiado a partir del Acuerdo Nacional.....	344
Gráfico 16.- La política educativa de Estado ha cambiado a partir del Acuerdo Nacional. Según cargo actual.....	345

Gráfico 17.- La política educativa de Estado ha cambiado a partir del Acuerdo Nacional. Según titularidad de centro.....	346
Gráfico 18.- La descentralización de la educación ha logrado mejorar la calidad de la educación.....	347
Gráfico 19.- La descentralización de la educación ha logrado mejorar la calidad de la educación. Según cargo actual.....	348
Gráfico 20.- La descentralización de la educación ha logrado mejorar la calidad de la educación. Según titularidad de centro.....	349
Gráfico 21.- La reforma educativa responde a los requerimientos de formar recursos humanos cualificados.....	350
Gráfico 22.- La reforma educativa responde a los requerimientos de formar recursos humanos cualificados. Según cargo actual. ....	351
Gráfico 23.- La reforma educativa responde a los requerimientos de formar recursos humanos cualificados. Según titularidad de centro.....	352
Gráfico 24.- El factor demográfico influye en la actualidad en el cambio de la política educativa. ....	355
Gráfico 25.- El factor demográfico influye en la actualidad en el cambio de la política educativa. Según cargo actual.....	357
Gráfico 26.- El factor demográfico influye en la actualidad en el cambio de la política educativa. Según titularidad de centro.....	359

Gráfico 27.- El factor económico influye en la actualidad en el cambio de la política educativa.....	360
Gráfico 28.- El factor económico influye en la actualidad en el cambio de la política educativa. Según cargo actual.....	361
Gráfico 29.- El factor económico influye en la actualidad en el cambio de la política educativa. Según titularidad de centro.....	362
Gráfico 30.- El factor social influye en el cambio de la política educativa.....	363
Gráfico 31.- El factor social influye en el cambio de la política educativa. Según cargo actual.....	364
Gráfico 32.- El factor social influye en el cambio de la política educativa. Según titularidad de centro.....	365
Gráfico 33.- El factor educativo influye en el cambio de la política educativa.....	366
Gráfico 34.- El factor educativo influye en el cambio de la política educativa. Según cargo actual.....	367
Gráfico 35.- El factor educativo influye en el cambio de la política educativa. Según titularidad de centro.....	368
Gráfico 36.- El factor cultural y científico influye en el cambio de la política educativa.....	369

---

Gráfico 37.- El factor cultural y científico influye en el cambio de la política educativa. Según cargo actual.....	370
Gráfico 38.- El factor cultural y científico influye en el cambio de la política educativa. Según titularidad de centro.....	371
Gráfico 39.- El factor pedagógico influye en el cambio de la política educativa.....	372
Gráfico 40.- El factor pedagógico influye en el cambio de la política educativa. Según cargo actual.....	373
Gráfico 41.- El factor pedagógico influye en el cambio de la política educativa. Según titularidad de centro.....	374
Gráfico 42.- La Ley General de Educación especifica las atribuciones de los tres niveles de gobierno.....	379
Gráfico 43.- La Ley General de Educación especifica las atribuciones de los tres niveles de gobierno. Según cargo actual.....	380
Gráfico 44.- La Ley General de Educación especifica las atribuciones de los tres niveles de gobierno. Según titularidad de centro.....	381
Gráfico 45.- La Ley General de Educación ha contribuido a la descentralización.....	382
Gráfico 46.- La Ley General de Educación ha contribuido a la descentralización. Según cargo actual.....	383

Gráfico 47.- La Ley General de Educación ha contribuido a la descentralización. Según titularidad de centro.....	384
Gráfico 48.- La Ley General de Educación promueve la participación social a través de su formación.....	385
Gráfico 49.- La Ley General de Educación promueve la participación social a través de su formación. Según cargo actual.....	386
Gráfico 50.- La Ley General de Educación promueve la participación social a través de su formación. Según titularidad de centro.....	387
Gráfico 51.- La descentralización promovida por la Ley General de Educación contribuye a la mejora de la calidad educativa.....	389
Gráfico 52.- La descentralización promovida por la Ley General de Educación contribuye a la mejora de la calidad educativa. Según cargo actual.....	390
Gráfico 53.- La descentralización promovida por la Ley General de Educación contribuye a la mejora de la calidad educativa. Según titularidad de centro.....	391
Gráfico 54.- La descentralización educativa ha permitido que se atienda la satisfacción de necesidades de los alumnos.....	395
Gráfico 55.- La descentralización educativa ha permitido que se atienda la satisfacción de necesidades de los alumnos. Según cargo actual.....	396

Gráfico 56.- La descentralización educativa ha permitido que se atienda la satisfacción de necesidades de los alumnos. Según titularidad de centro.....	397
Gráfico 57.- La descentralización educativa ha permitido la integración de las diferencias culturales.....	398
Gráfico 58.- La descentralización educativa ha permitido la integración de las diferencias culturales. Según cargo actual.....	399
Gráfico 59.- La descentralización educativa ha permitido la integración de las diferencias culturales. Según titularidad de centro.....	400
Gráfico 60.- La descentralización ha permitido la adaptación de los centros a las características diferenciales de los alumnos.....	401
Gráfico 61.- La descentralización ha permitido la adaptación de los centros a las características diferenciales de los alumnos. Según cargo actual.....	402
Gráfico 62.- La descentralización ha permitido la adaptación de los centros a las características diferenciales de los alumnos. Según titularidad de centro.....	403
Gráfico 63.- La descentralización ha mejorado los procesos de planificación de currículos.....	404
Gráfico 64.- La descentralización ha mejorado los procesos de planificación de currículos. Según cargo actual.....	405

Gráfico 65.- La descentralización ha mejorado los procesos de planificación de currículos. Según titularidad de centro.....	406
Gráfico 66.- La participación social ha aportado beneficios a la gestión escolar.....	410
Gráfico 67.- La participación social ha aportado beneficios a la gestión escolar. Según cargo actual.....	411
Gráfico 68.- La participación social ha aportado beneficios a la gestión escolar. Según titularidad de centro.....	412
Gráfico 69.- El Sindicato Nacional ha sido un agente importante en el proceso de descentralización.....	414
Gráfico 70.- El Sindicato Nacional ha sido un agente importante en el proceso de descentralización. Según cargo actual.....	415
Gráfico 71.- El Sindicato Nacional ha sido un agente importante en el proceso de descentralización. Según titularidad de centro.....	416
Gráfico 72.- La participación de las asociaciones y sociedades de padres de familia en la gestión escolar es importante para la descentralización.....	417
Gráfico 73.- La participación de las asociaciones y sociedades de padres de familia en la gestión escolar es importante para la descentralización. Según cargo actual. ....	418

Gráfico 74.- La participación de las asociaciones y sociedades de padres de familia en la gestión escolar es importante para la descentralización. Según titularidad de centro.....	419
Gráfico 75.- Considera importante la participación de otros agentes sociales en el proceso de descentralización educativa.....	421
Gráfico 76.- Considera importante la participación de otros agentes sociales en el proceso de descentralización educativa. Según cargo actual.....	422
Gráfico 77.- Considera importante la participación de otros agentes sociales en el proceso de descentralización educativa. Según titularidad de centro.....	423
Gráfico 78.- La descentralización ha mejorado la capacidad de gestión de los centros educativos.....	429
Gráfico 79.- La descentralización ha mejorado la capacidad de gestión de los centros educativos. Según cargo actual.....	430
Gráfico 80.- La descentralización ha mejorado la capacidad de gestión de los centros educativos. Según titularidad de centro.....	431
Gráfico 81.- La descentralización ha producido una modificación en la planificación y administración educativa.....	433
Gráfico 82.- La descentralización ha producido una modificación en la Planificación y administración educativa. Según cargo actual. ....	434

Gráfico 83.- La descentralización ha producido una modificación en la planificación y administración educativa. Según titularidad de centro.....	435
Gráfico 84.- El actual escenario educativo ha generado una autonomía de los centros educativos.....	437
Gráfico 85.- El actual escenario educativo ha generado una autonomía de los centros educativos. Según cargo actual.....	438
Gráfico 86.- El actual escenario educativo ha generado una autonomía de los centros educativos. Según titularidad de centro.....	440
Gráfico 87.- El Consejo Técnico contribuye a mejorar la gestión escolar. ....	442
Gráfico 88.- El Consejo Técnico contribuye a mejorar la gestión escolar. Según cargo actual.....	443
Gráfico 89.- El Consejo Técnico contribuye a mejorar la gestión escolar. Según titularidad de centro.....	444
Gráfico 90.- Cambios en los procesos de enseñanza – aprendizaje para mejorar la gestión escolar.....	450
Gráfico 91.- Cambios en los procesos de enseñanza – aprendizaje para mejorar la gestión escolar. Según cargo actual.....	452
Gráfico 92.- Cambios en los procesos de enseñanza – aprendizaje para mejorar la gestión escolar. Según titularidad de centro. ....	453

Gráfico 93.- Reestructurar la organización interna de la escuela para mejorar la gestión escolar.....	455
Gráfico 94.- Reestructurar la organización interna de la escuela para mejorar la gestión escolar. Según cargo actual. ....	456
Gráfico 95.- Reestructurar la organización interna de la escuela para mejorar la gestión escolar. Según titularidad de centro.....	458
Gráfico 96.- Modificar las relaciones de poder entre la escuela y los usuarios para mejorar la gestión escolar.....	460
Gráfico 97.- Modificar las relaciones de poder entre la escuela y los usuarios para mejorar la gestión escolar. Según cargo actual.....	461
Gráfico 98.- Modificar las relaciones de poder entre la escuela y los usuarios para mejorar la gestión escolar. Según titularidad de centro.....	462
Gráfico 99.- Cambios en la colaboración de los agentes sociales con la escuela para mejorar la gestión escolar.....	464
Gráfico 100.-Cambios en la colaboración de los agentes sociales con la escuela para mejorar la gestión escolar. Según cargo actual....	465
Gráfico 101.- Cambios en la colaboración de los agentes sociales con la escuela para mejorar la gestión escolar. Según titularidad de centro.....	466

Gráfico 102.- La innovación centrada en la mejora de la gestión escolar.....468

Gráfico 103.- La innovación centrada en la mejora de la gestión escolar.  
Según cargo actual.....469

Gráfico 104.- La innovación centrada en la mejora de la gestión escolar.  
Según titularidad de centro.....471

## ÍNDICE DE HOJAS DE CODIFICACIÓN

1.- Hoja de codificación A.1.....286

2.- Hoja de codificación A.2.....287

3.- Hoja de codificación A.3.....289

4.- Hoja de codificación B.1.....290

5.- Hoja de codificación B.2.....291

6.- Hoja de codificación C.1.....293

7.- Hoja de codificación C.2.....295

8.- Hoja de codificación D.1.....297

9.- Hoja de codificación D.2.....299

10.- Hoja de codificación D.3.....	301
11.- Hoja de codificación D.4.....	303
12.- Hoja de codificación D.5.....	305
13.- Hoja de codificación E.1.....	307
14.- Hoja de codificación E.2.....	308
15.- Hoja de codificación F.1.....	312
16.- Hoja de codificación F.2.....	314
17.- Hoja de codificación F.3.....	316
18.- Hoja de codificación F.4.....	317
19.- Hoja de codificación F.5.....	319

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.- Competencias en los diferentes niveles de gobierno en gestión de sistemas educativos en algunos países.....	26
Tabla 2.- Competencias en los diferentes niveles de gobierno en gestión de sistemas educativos en algunos países.....	27

Tabla 3.- Competencias en los diferentes niveles de gobierno en gestión de sistemas educativos en algunos países.....	28
Tabla 4.- Competencias en los diferentes niveles de gobierno en gestión de sistemas educativos en algunos países.....	29
Tabla 5.- Sistema de Inspección del Sistema Educativo Español.....	35
Tabla 6.- Estructura de los cuerpos de inspección en Francia.....	38
Tabla 7.- Fundamentos de la crítica al Estado.....	54
Tabla 8.- Nivel en el cual se localizan las principales decisiones y responsabilidades educacionales.....	83
Tabla 9.- Las cuatro interpretaciones de los procesos organizativos.....	99
Tabla 10.- La eficiencia y la mejora de la escuela.....	130
Tabla 11.- Concepción del papel del Estado Mexicano desde tres tendencias político económicas.....	174
Tabla 12.- La educación desde tres corrientes político económicas en México.....	181
Tabla 13.- Políticas compensatorias en la educación.....	183
Tabla 14.- Crecimiento porcentual de la matrícula por sexenio 1952 – 1988.....	186

Tabla 15.- Diagnóstico del sistema educativo centralizado.....	201
Tabla 16.- Primeras estrategias de descentralización y desconcentración de la educación.....	203
Tabla 17.- Objetivos de la descentralización.....	209
Tabla 18.- Áreas y asignaturas de los niveles de educación básica antes y después de la reforma.....	219
Tabla 19.- Políticas educativas de reforma.....	226
Tabla 20.- Objetivos estratégicos de la reforma de la gestión del sistema educativo.....	233
Tabla 21.- Líneas de acción para transformar la gestión escolar.....	235
Tabla 22.- La política educativa según la Ley General de Educación.....	239
Tabla 23.- Configuración geográfica del Consejo Nacional de Participación Social.....	248
Tabla 24.- Estructura del documento.....	265
Tabla 25.- Estructura del documento.....	266
Tabla 26.- Población del estudio.....	280
Tabla 27.- Muestra implicada en la investigación.....	281
Tabla 28.- Parrilla de análisis de resumen.....	327

Tabla 29.- Resumen de política educativa para la descentralización en función de cargo actual con variable dependiente.....	353
Tabla 30.- Resumen de política educativa para la descentralización en Función de titularidad de centro con variable dependiente.....	354
Tabla 31.- Resumen de factores que influyen en la política educativa en función de cargo actual con variable dependiente.....	375
Tabla 32.- Resumen de factores que influyen en la política educativa en función de titularidad de centro con variable dependiente.....	376
Tabla 33.- Resumen de normativa educativa para la descentralización en función de cargo actual con variable dependiente.....	392
Tabla 34.- Resumen de normativa educativa para la descentralización en función de titularidad de centro con variable dependiente.....	393
Tabla 35.- Resumen de descentralización educativa en función de cargo actual con variable dependiente.....	407
Tabla 36.- Resumen de descentralización educativa en función de Titularidad de centro con variable dependiente.....	408
Tabla 37.- Resumen de agentes sociales de la educación y descentralización en función de cargo actual con variable dependiente.....	424
Tabla 38.- Resumen de agentes sociales de la educación y descentralización en función de titularidad de centro con variable dependiente.....	425

Tabla 39.- Resumen de gestión escolar y descentralización en función de cargo actual con variable dependiente.....	445
Tabla 40.- Resumen de gestión escolar y descentralización en función de titularidad de centro con variable dependiente.....	447
Tabla 41.- Resumen de procesos de cambio para mejorar la gestión escolar en función de cargo actual con variable dependiente.....	472
Tabla 42.- Resumen de procesos de cambio para mejorar la gestión escolar en función de titularidad de centro con variable dependiente.....	473

---

---



***INTRODUCCIÓN GENERAL***

---

---

## **Introducción**

En los años 80 México debió afrontar el agotamiento del modelo de desarrollo en base al cual estructuró su economía durante décadas. En este periodo se acumularon un conjunto de acontecimientos y modificaciones que generaron una reestructuración del orden mundial, por ello algunos consideran que asistimos a un cambio de época. En lo económico, estos cambios, como consecuencia de los nuevos tiempos, llevan a tener presente dos orientaciones: por un lado, la racionalización y la reducción del papel del Estado en la economía y, por otro, la redefinición de las relaciones entre las economías nacionales y el mercado a favor de una mayor integración a través de la configuración de diferentes bloques.

En la década de los 90, en México, los acontecimientos anteriores se concretizaron en la firma del tratado de Libre Comercio (NAFTA) y la incorporación del país a la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica, (OCDE); estos hechos expresan los objetivos centrales de la política de modernización del gobierno mexicano. Tales cambios desplazan al anterior modelo monopólico y regulador de la economía, distribuidor discrecional y regulador de la riqueza.

En la agenda gubernamental, como parte del proyecto de modernización del país, la educación se convierte en el sector clave para enfrentar los desafíos que la competencia global ha generado; el gobierno reconoce que es necesario prestar más atención a la fuerza del trabajo y a la escuela que forma a los ciudadanos y a los futuros trabajadores.

México, como muchos países de América Latina, expresa en público y en privado las deficiencias de las escuelas, lo que hace necesario revisar las políticas educativas, tomando en cuenta las recomendaciones que organismos de asistencia bilateral y multilateral hacen al respecto.

La educación como prioridad política, económica y social se destaca en el documento de la CEPAL y la UNESCO “Educación y conocimiento: eje de transformación productiva con equidad”. En él se retoman aspectos centrales del debate internacional y se analizan las relaciones entre el sistema educativo, la capacitación, la investigación y el desarrollo tecnológico. Este documento afirma que es necesario maximizar simultáneamente la eficiencia en dos sentidos: la *externa*, en relación con los requerimientos del sistema económico y social; y la *interna*, en relación con las metas propias del sistema educativo.

Los avances en materia educativa durante la década de los 90 han sido estimulados por los compromisos que México, como la mayoría de los países de América Latina, adquirió en la “Conferencia Mundial sobre educación para todos” desarrollada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990. Los acuerdos logrados durante la conferencia, a pesar de las críticas que sobre los conceptos de “calidad”, de “eficiencia”, “eficacia”, realizaron especialistas en la materia, influyeron considerablemente en el proyecto de modernización educativa del país.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fue suscrito en el contexto de la revisión y la reforma del sistema educativo, teniendo en cuenta algunas de las recomendaciones que los organismos internacionales hicieron al respecto. El documento es un instrumento político-administrativo que se propuso modernizar la educación pública del país. Para ello, el acuerdo establece una nueva política educativa, cuya estrategia central es la descentralización del sistema educativo.

La descentralización, como prioridad en la modernización de la educación, sugiere que es de vital importancia resolver primero los problemas estructurales del sistema educativo. Si no se resuelven estos problemas, no se justifica el mejorar otros aspectos de la educación; el sistema centralista manifiesta graves problemas estructurales que obstaculizan la mejora de la calidad educativa.

La implementación de la descentralización educativa se definió también como un proceso destinado a mejorar la equidad educativa y crear mejores condiciones para la sociedad. Ello supuso desplazar las responsabilidades del centro a los contextos locales, iniciar formas de evaluación donde las propias escuelas asuman la responsabilidad por los resultados.

Un rasgo que la descentralización conlleva, es la idea de aumentar la autonomía de la escuela, poner en manos de ella decisiones sobre los procesos de la educación, del control sobre los insumos y de la organización interna.

La descentralización educativa se entiende también como un proceso a largo plazo. Tiene ante todo el reto de adaptarse a los requerimientos contextuales; existen tradiciones y costumbres que obstaculizan su implementación. Se requieren nuevos aprendizajes para perfeccionar estructuras, procesos y metodologías que repercutan positivamente en la mejora de la calidad educativa como respuesta a las necesidades que la sociedad plantea y a las de los individuos que la conforman.

Es importante tener presente que la descentralización obedece a motivaciones políticas y tiene impactos políticos. También tiene requisitos políticos. Sin condiciones políticas adecuadas y sin una visión compartida entre los distintos centros de poder, la descentralización educativa no puede tener éxito. Ignorar los aspectos políticos es una receta al fracaso. De ahí la

importancia de alcanzar acuerdos, sobre criterios normativos para la descentralización.

Por todo ello, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica constituye un acontecimiento en la historia reciente del Sistema Educativo Mexicano. Por sí y por sus efectos en el país y en los estados, se ha convertido en una referencia obligada para poder comprender la evolución de la educación básica en México. El diseño, la instrumentación y la evaluación de la reforma educativa en los últimos diez años no se puede entender si se minimiza el acuerdo de 1992. De igual manera, las necesidades presentes y del futuro inmediato no pueden atenderse eficazmente si se ignoran los aciertos fundamentales del proceso de descentralización y la reorganización que ésta generó hacia el interior de los sistemas educativos estatales.

## **2. La Preocupación Temática**

La elección del tema es resultado, en este caso, de la convergencia entre una inquietud personal y profesional y una necesidad percibida en el nivel de definición teórico y práctico respecto la influencia de la descentralización en los centros educativos.

Esta necesidad percibida viene determinada por la evolución que se ha desarrollado a partir de la implementación de la descentralización educativa y de la transformación que habría de generar en la gestión educativa y en los estilos de planificación y administración.

Así, asistimos al establecimiento de una nueva política educativa que sustituya a la jerárquica, autocrática y burocrática que caracterizó al sistema educativo; la descentralización abre nuevos espacios hacia la democratización y participación en la educación.

En estos momentos, la calidad educativa se asocia a dos grandes retos del Estado mexicano: por un lado, el mejoramiento de la calidad de la educación percibida como un factor esencial para el ingreso en una economía cada vez más competitiva y globalizada; y, un segundo que señala, de acuerdo a experiencias recientes, que el factor esencial para lograr el desarrollo sustentable y un crecimiento económico lo constituye la disposición de recursos humanos competentes, por lo que la modernización de la educación es considerada una condición para el desarrollo.

Fernández señala:

*“La política educativa de todo país está en constante mutación, en proceso de transición permanente. Su duración es breve, casi “momentánea”, porque la política educativa esta en relación con la evolución de la política general del país de lo que la educativa no es más que un sector, y con la globalización que la condiciona. Cabe incluso decir más: la política educativa será en buena medida, según sea el carácter que define a los grupos de presión que detentan el poder o influyen en él, y estará sometido, por tanto, a factores políticos, ideológicos y partidistas.” (1999: 25).*

Los tecnócratas, políticos de ideología neoliberal, controlan el gobierno desde los inicios de los ochenta; sin embargo, es hasta 1988 cuando esta

corriente se orienta no solo hacia cambios profundos en la economía, sino también en la estructura del Estado y de la educación.

La política educativa, que tradicionalmente se había basado en la expansión de la cobertura del sistema educativo, llegó a su límite y resulta inadecuada frente a los cambios sociales y económicos que se están sucediendo. Por otro lado, la expansión de la cobertura escolar no ha podido crear niveles de calidad, como tampoco de promoción de la equidad social y económica; además, las condiciones que el sistema escolar presenta en general no son las más adecuadas para satisfacer las demandas del mercado laboral cambiante.

El debate sobre la modernización de la educación gira en torno a tres posturas políticas; éstas coinciden en la necesidad de reformar la educación, pero no en la concepción del papel que el Estado debe tener en relación con la educación. Así, se encuentran los que manifiestan una postura tradicional corporativa y paternalista, éstos consideran que los cambios educativos deben orientarse desde una perspectiva del Estado propietario; la neoliberal que mantiene una oposición a la intervención del Estado en la educación; señalan que la operación y control del sistema deben realizarlo los particulares; el tercer grupo, es el del gobierno, quien manifiesta que la educación es una responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad.

En la concreción de la política educativa para la modernización de la educación prevalece la postura del grupo gobernante, la cual se establece en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

El acuerdo plantea las bases de la política educativa y la nueva relación entre el Estado y la sociedad. La implementación de la nueva política incorpora iniciativas que ofrecen mayor posibilidad de éxito y credibilidad en las intenciones del gobierno de transformar la educación.

La modernización de la educación se sustenta en una profunda reorganización del sistema educativo; esto implica descentralizar (federalizar) el sistema, aspecto que se analiza en este trabajo, pero también la incorporación de la sociedad en las decisiones educativas a través de la participación social.

La descentralización permite incluir otros objetivos educativos que garanticen a la sociedad el acceso en igualdad de oportunidades y pertinencia a través de políticas compensatorias.

Así, el análisis del acuerdo Nacional nos permite conocer la orientación que la política educativa pretende a través de la descentralización de la educación.

Nuestra investigación se orienta a proporcionar políticas educativas de referentes teóricos y prácticos que permitan conocer los alcances que la política centrada en la descentralización ha generado.

El problema que se detecta es la ausencia de una verdadera escuela descentralizada que dé respuesta a las problemáticas educativas del contexto. Pretendemos que nuestra investigación permita replantear el modelo de organización y gestión de las instituciones educativas, específicamente en el Estado de Nuevo León.

Nuestras intenciones también inciden en clarificar que el proceso de descentralización educativa implementado en 1992 ha generado cambios, a pesar de los obstáculos a los que frecuentemente se enfrentan este tipo de decisiones políticas.

La investigación tomará dos ejes básicos, el análisis del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la percepción que los docentes,

directores y supervisores tienen sobre la descentralización y gestión de las escuelas. El primero permitirá establecer las pautas y consecuencias que la nueva política tiene en la educación; el segundo nos ofrecerá información sobre la realidad percibida por los agentes que, en definitiva, han de implementar el Acuerdo Nacional.

El análisis del proceso de descentralización educativa nos permitirá establecer si se han seguido las líneas centrales que el Acuerdo Nacional estableció para modernizar la educación básica en México. La consideración de los principales agentes en la implementación de las acciones educativas, que culminan en el proceso enseñanza-aprendizaje, en la relación docente-discente, permitirá determinar los efectos que la descentralización ha tenido con relación a la toma de decisiones en los últimos eslabones de la estructura educativa para determinar su efectividad.

### **3. Los objetivos**

En nuestra investigación hemos planteado una serie de objetivos, a partir de los cuales se obtendrán conclusiones que orienten las prioridades del sistema educativo mexicano, especialmente en la línea referida a la descentralización educativa y a las consecuencias que implica la misma:

1. Analizar la política educativa mexicana que surge del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, especialmente en la línea referida a la reorganización del sistema educativo (descentralización) así como a sus consecuencias.

2. Describir los antecedentes que anteceden a la modernización educativa (reforma educativa) y el contexto en el que se dan.
3. Describir el proceso de descentralización (federalización educativa) de la educación en México a partir de la legislación y de los agentes implicados.
4. Describir las fortalezas y debilidades de los centros educativos en el contexto del estado mexicano de Nuevo León, a partir de criterios tales como: gestión, atención a la diversidad, satisfacción de necesidades sociales.
5. Describir las semejanzas y diferencias entre los estilos de gestión escolar entre los centros estatal y transferido, en el marco de la descentralización educativa.
6. Analizar la reforma educativa derivada del discurso del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, como instrumento de política educativa de estado.
7. Explorar y describir la percepción que sobre la descentralización y gestión educativa tienen algunos de los actores principales en su proceso de implementación (supervisores, directores y profesores).
8. Proponer, a partir de los resultados de la investigación, recomendaciones sobre la gestión educativa que permitan orientar una modificación de la cultura en la gestión de los centros educativos.

## **4 La estructuración lógica del trabajo.**

En este apartado describimos cómo se estructura el desarrollo de nuestra investigación con relación al proceso seguido. Es decir, la metodología desarrollada, así como respecto al producto resultante, es decir, la estructura de los capítulos en la que se presenta el resultado de dicho proceso.

### **4.1. El Proceso: la metodología.**

El objetivo general de analizar el proceso de descentralización educativa, teniendo en cuenta la perspectiva de los agentes implicados, ha condicionado fuertemente el proceso de trabajo y la estructura de la propia tesis.

Pondremos en práctica algunos instrumentos metodológicos que nos permitan avanzar en nuestra investigación, que a su vez, permitirán reflexionar sobre nuestro objeto de estudio. En este sentido describimos a continuación algunas de las estrategias que guiaron nuestra investigación:

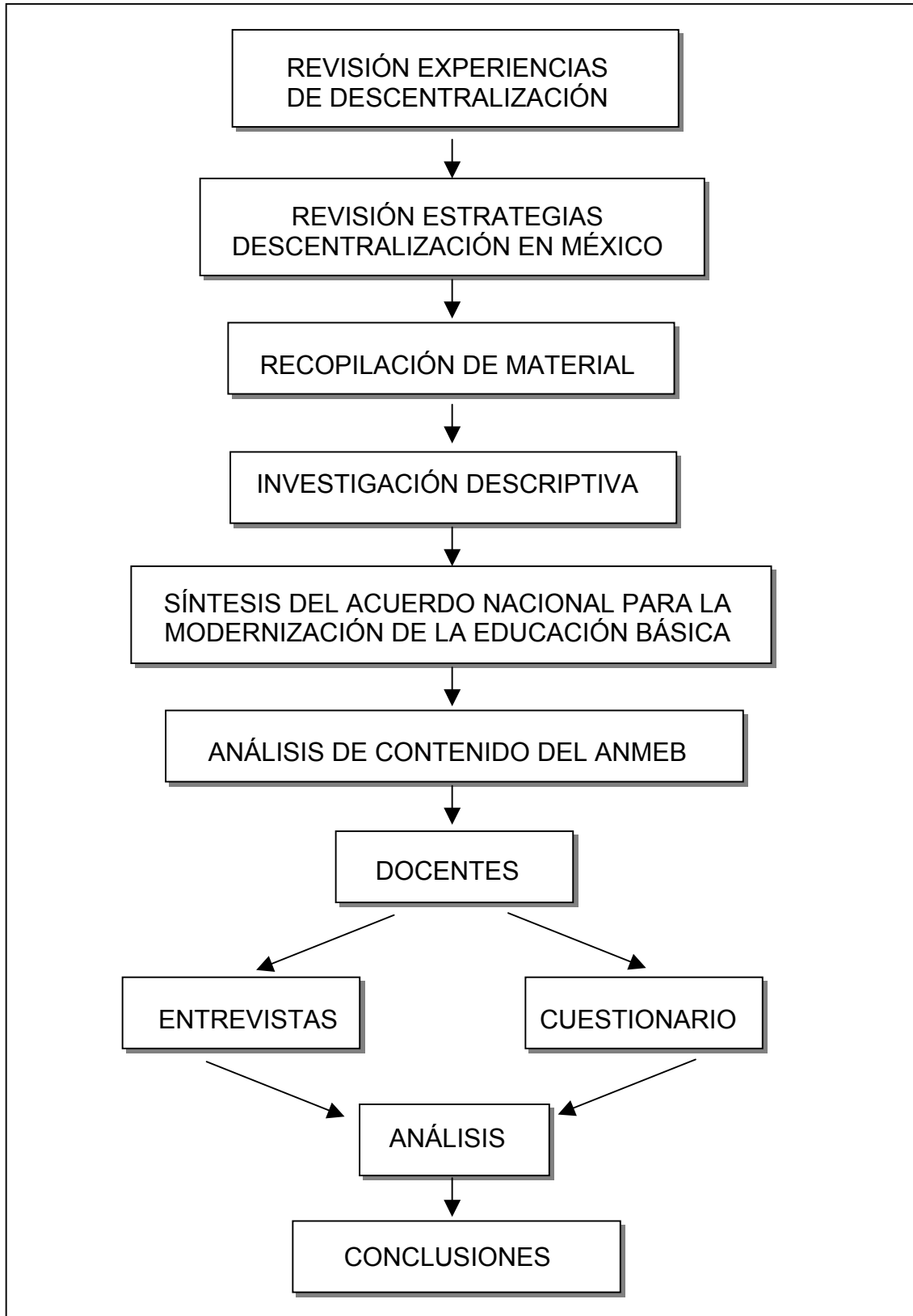
- Una de las primeras estrategias de nuestro trabajo se dirige primeramente a revisar las experiencias de algunos países sobre la descentralización de sus sistemas educativos. Con el fin de conocer el proceso seguido para descentralizar el educación en algunos países.
  
- Realizaremos una revisión de las estrategias descentralizadoras que permitieron que dicho proceso se concretará en 1992, que permitirá

comprender el desarrollo que el proceso de descentralización ha tenido en México.

- Realizaremos una recopilación de material documental y bibliográfico, referente al objeto de estudio, que permita ampliar nuestro conocimiento sobre el tema tratado.
- Recurriremos a la investigación histórica, un tipo de investigación descriptiva (Bisquerra 1989), que oriente nuestras indagaciones en los hechos del pasado que influyeron en la nueva política educativa.
- Sintetizaremos la información más relevante que permitió la concreción de la reforma educativa en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
- Utilizaremos la metodología sugerida por Bardin (1977), Pérez Serrano (1994) y Hernández Sampieri (1991) para la realización del análisis de contenido; que a su vez nos permita diseñar una metodología adecuada al objeto de estudio.
- Analizaremos el contenido del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica como documento rector que fundamenta las propuestas de política educativa, que durante el transcurso de esta investigación estudiaremos, la descentralización educativa y la gestión escolar.
- Realizaremos entrevistas no estructuradas a docentes que desempeñen distintos roles y funciones, actores a los cuales la política educativa derivada del Acuerdo Nacional incide en su desempeño, ya que ellos son destinatarios y ejecutores de estas políticas en sus diferentes funciones en la educación básica.

- Construiremos un cuestionario para conocer las percepciones que los docentes tienen sobre la descentralización y gestión escolar, a diez años de haber implementado esta estrategia política.
- El cuestionario resultante se aplicará a docentes que laboran en el estado mexicano de Nuevo León, el cual se analizará de forma cuantitativa a través de Análisis estadísticos SPSS versión 9.0 para Windows.
- Estableceremos una relación entre los resultados que se obtengan por medio de las hojas de codificación y los resultados que arroje la aplicación del cuestionario.
- Concluiremos con el fin de establecer la relación entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos en el estudio.

La metodología descrita consideramos responde a los objetivos propuestos y se ajusta al desarrollo de los mismos, en la medida que el empleo del análisis cualitativo, a través de las hojas de codificación, y los resultados de la aplicación del cuestionario (análisis cuantitativo), consideramos que nos permitirá determinar el estado de la descentralización del sistema educativo a diez años de su implementación y establecer posibles acciones y/o conclusiones.



**Gráfico 1: Proceso de investigación**

## **4.2 El producto: La estructura de la tesis.**

La estructura de la tesis corresponde a la forma tradicional de estructuración en dos grandes apartados; el primero corresponde al marco teórico de referencia y el segundo al marco aplicado. La tesis se estructura en una serie de capítulos en torno a los aspectos que hemos identificado como fundamentales para caracterizar nuestro objeto de estudio: “la descentralización educativa en México. La gestión escolar en centros en el estado mexicano de Nuevo León”.

La estructura responde a la temática analizada y al tipo de fuentes utilizadas, las cuales permitieron la orientación de la misma. La integración de las fuentes será fundamental para desarrollar un análisis sobre la descentralización educativa, así como también una reflexión que nos permita la formulación de recomendaciones adecuadas sobre dicha política educativa.

En un primer capítulo abordamos las experiencias que sobre descentralización educativa ha habido en algunos países, como España. Asimismo, realizamos un análisis descriptivo sobre las dinámicas políticas presentes en el debate motivado por la descentralización de los sistemas educativos, relacionándolos con el contexto teórico del ejercicio del poder por parte del Estado. Los conceptos claves en este apartado son: redistribución, eficacia, conflictos y legitimidad. Se establece también en este capítulo primero una tipología de los modelos educativos, la cual describe las características de los sistemas educativos desde la perspectiva propia de la descentralización y no en función de la organización formal del Estado, aunque no deje de tenerse en cuenta. Un último apartado en este capítulo describe la experiencia de

América Latina sobre descentralización educativa producida en la última década del siglo XX.

Incluimos un capítulo donde se abordan las teorías que la organización escolar trasladó a su ámbito desde el mundo de la industria. Se brinda una explicación de cada modelo, que puede oponerse a la expresada por otro.

En el capítulo tercero hacemos una descripción sociohistórica de la educación en México, a partir de un marco sociopolítico y sociocultural, lo que nos permitirá exponer los cambios que se han generado en la educación pública del país; también se expresan en este apartado los argumentos que preservaron al sistema educativo centralizado.

En el siguiente capítulo incluimos el proceso de la descentralización en la educación desde sus primeros intentos hasta su concreción en 1992. Se aborda, también, la normativa que sustenta al proceso de descentralización que permitió su implementación, a través de un cambio en la política educativa que orienta las acciones hacia una mejora de la educación.

En el quinto capítulo, que titulamos de diseño metodológico, podremos comprender la segunda parte de nuestra investigación, en el que se detallan los pasos que permitieron el estudio de nuestro objeto de investigación.

En el sexto capítulo incluimos el análisis realizado del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que nos permitirá conocer la parte implícita del documento rector de la modernización de la educación en México.

Los resultados de la aplicación del cuestionario se incluirán en el séptimo capítulo, en el cual detallamos ampliamente la percepción que los supervisores,

directores y, sobre todo, docentes tienen de la descentralización y la gestión escolar a diez años de su implementación.

Las conclusiones se elaboran a partir de los análisis de los datos cualitativos y cuantitativos, lo que permitirá aportar algunas recomendaciones, cuyo objetivo es mejorar los procesos de gestión de los centros educativos del estado de Nuevo León.

---

---

***PRIMERA PARTE  
MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA***

---

---

---

---

***CAPITULO I  
SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA  
EDUCACIÓN***

---

---

## **INTRODUCCION**

La descentralización es uno de las herramientas de carácter administrativo y político que se toman en cuenta para intentar alcanzar los niveles de eficiencia y calidad, no solo en los quehaceres educativos, sino en todos los órdenes de la vida administrativa de un Estado.

Hoy en día someter a la descentralización los procesos, las decisiones y los recursos es uno de los temas que más ocupan a quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones en un país.

En el ámbito educativo este proceso es sumamente interesante, de ahí que en el presente capítulo haré una referencia general sobre aspectos que este proceso de descentralización tiene en algunos países, destacando características muy específicas sobre los esquemas desarrollados y puntualizando algunas ventajas y/o desventajas que se tienen con estas experiencias.

El propósito fundamental de este capítulo es comparar los sistemas operativos, administrativos, financieros y de decisión, para valorar los aspectos de mayor trascendencia. Con ello queremos llegar a destacar que no hay un modelo a seguir, sino una serie de variables que en distintas latitudes han tenido éxito y que en algunos otros casos los procesos están en vías de alcanzar los objetivos bajo los cuales se han diseñado. La descentralización no representa la única vía para alcanzar la eficiencia y calidad de la educación. Sin embargo, sí es una condición indispensable de la que están echando mano distintos países en aras de esa eficiencia educativa tan anhelada.

En el presente capítulo haré referencia a los modelos de descentralización identificados como federales, comunales, académicos e intermedios. Se convierten en alternativas viables para el mejoramiento de los sistemas educativos, destacando sus principales características, ventajas y desventajas.

Por último destaco la importancia de mencionar los aspectos de mayor trascendencia en torno a la descentralización que está sucediendo en América Latina, y, en especial, en países como Chile, Argentina, El Salvador, Brasil y, por supuesto, México. En la última parte de este apartado se destacan los desafíos de la descentralización en esta parte del continente.

### **1.1 Experiencia de descentralización en el contexto internacional.**

Durante décadas, un fenómeno complejo de la administración pública ha sido sin duda la descentralización. Fue durante el último decenio cuando un número considerable de países realizaron esfuerzos para descentralizar sus sistemas educativos, en especial en América Latina.

En este tiempo, los argumentos de la descentralización de la educación se encontraron reiteradamente en la reforma educativa de muchos países del mundo. Uno de los principales argumentos, a decir de Green (1998:283), citando lo expuesto por (Chubb y Moe 1990, Sexton 1987), que señala que *“la descentralización aumenta la efectividad de los sistemas escolares ha constituido el principio central del trabajo de muchos abogados prominentes de la reforma escolar”*. En este sentido se considera que la descentralización favorece una toma de decisiones más rápida, menos burocrática y con un mayor compromiso por parte de la sociedad.

La descentralización como movimiento mundial pretende también, además de lo anteriormente señalado, que los servicios educativos mejoren y aumente la calidad de la educación. Según Hanson (1997), esta expectativa se generaría cuando las decisiones se encuentren en los centros escolares, puesto que les permitiría adaptar el currículum al contexto local generando un mayor sentido de pertenencia, estimulando a su vez a los diferentes actores de la comunidad educativa. El concepto de calidad adquiere relevancia en algunos países, sobre todo cuando se pretende la mejora educativa desde aspectos cuantitativos y cualitativos.

Es importante referirnos a la centralización como instrumento del Estado liberal para la modificación de las estructuras políticas sociales y económicas,

cuyo argumento histórico-político en algunos países, durante largo tiempo, fue utilizado para mantener la homogeneidad de la nación, conservando el poder de decisión en el centro, en oposición a lo que se encuentra en la periferia, es importante precisar que en algunos casos la centralización fue en detrimento de la educación.

Por otra parte consideramos importante delimitar el concepto que atañe a nuestro objeto de estudio, la descentralización educativa. Coincidimos con el aporte de Jon Lauglo (1993), referido por Ferrer (1994:91), que define a la descentralización educativa en los siguientes términos:

*“En el campo educativo vamos a entender la descentralización como variedad de formas organizativas que difieren en sus fundamentos, metas, objetivos y que poseen autoridad propia. Persiguen una alta calidad de la enseñanza y un uso eficiente de los recursos.”*

Sin duda, una de las experiencias en lo que a descentralización educativa se refiere en los diferentes países, es que no existen estrategias descentralizadoras homogéneas, sino que éstas, se adaptan más bien a objetivos de las reformas que los diferentes países pretenden implementar.

En cuanto a descentralización educativa se refiere, consideramos importante la experiencia de los países como referencia para identificar, en su caso, los obstáculos a los cuales estas políticas educativas se pueden enfrentar y a qué niveles del sistema educacional pueden y deben asignarse las responsabilidades que se pretenden descentralizar.

En los siguientes sub-apartados se describen sintéticamente algunos aspectos básicos sobre los procesos de descentralización en algunos países que consideramos representativos de Europa.

### **1.1.1 Aspectos generales del sistema educativo alemán**

En los estudios de sistemas educativos descentralizados podemos mencionar como el de Alemania se encuentra altamente descentralizado del poder central, pero altamente centralizado a nivel regional; es decir, en el Lander, donde cada uno de ellos tiene su propio sistema educativo, pero mantienen una coordinación nacional a través de la Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Cultura (Green 1997).

En cuanto a la competencia en educación se refiere, cada Lander determina la política educativa, los contenidos curriculares y organización de la enseñanza y las escuelas (tabla 1). Los recursos humanos (formación, contratación y promoción) son competencias también de los Landers.

El modelo de la administración educativa alemana, como hemos señalado, mantiene una descentralización del gobierno central; en cambio a nivel local son pocas las competencias, concretándose a lo que señala Ferrer (1994: 102): *“Construcción y mantenimiento de los edificios escolares, transporte escolar, y personal no docente; y ciertos ámbitos de la inspección compartidos con las regiones y los Estados”* (ver tabla 1). En cuanto a la autonomía del centro escolar en Alemania, podríamos señalar que ésta se encuentra muy limitada; es en la enseñanza privada donde, a diferencia de la pública, tiene más posibilidades de opción.

### **1.1.2. La descentralización en Dinamarca**

Cuando estudiamos los sistemas educativos de algunos países, llama la atención el caso de Dinamarca, que, siguiendo su tradición municipalista, ha

incrementado hacia ese nivel de gobierno la descentralización de su sistema educativo, otorgando también ciertas competencias a los centros escolares.

La política educativa en Dinamarca es prescrita por el Ministerio de Educación e Investigación, quien además dicta las orientaciones curriculares para todo el país, así como las materias optativas que los centros escolares habrán de ofrecer.

La política de financiamiento del sistema educativo danés se determina en el nivel central (ver tabla 1) y se transfiere a los otros niveles para su aplicación y distribución entre los centros.

Así, la competencia de los diferentes niveles en su sistema educativo en concreto son:

- La Folkeskle (enseñanza primaria y primer ciclo de educación secundaria) son competencia de los gobiernos municipales.
- El Gymnasium (segundo ciclo de educación secundaria) es competencia de los condados a los cuales podríamos considerarlos gobiernos regionales.

Cabe añadir que también son competencias de los municipios la construcción y mantenimiento de los centros escolares. La administración local es la encargada de la contratación de los docentes. Además de compartir responsabilidades con los centros escolares, los cuales han incrementado su autonomía considerablemente, las decisiones se toman en los consejos escolares, donde los padres mantienen una presencia muy notable en dicha toma de decisiones.

**Competencias en los diferentes niveles de gobierno en gestión de sistemas educativos en algunos países.**

País	Política educativa (objetivos y metas)	Contenidos curriculares	Financiamiento	Evaluación (inspección)	Construcción equipamiento
<b>Alemania</b>	Nivel regional, que interpreta el marco educativo nacional de acuerdo a su propia constitución.	Nivel regional (El Ministerio de Educación de cada Lander)	Nivel central (participación reducida) Nivel regional Nivel local (participación reducida)	Nivel regional	De acuerdo con la tradición desde los siglos XIX y XX son responsabilidad del nivel local.
Dinamarca	Nivel central a través del Ministerio de Educación e Investigación (Undervisnings Ministeriet)	Nivel central (señala las materias obligatorias, las ofrecidas por los centros, así como las optativas).	Nivel central (profesional) Nivel regional (segundo ciclo de secundaria) Nivel local (primaria, primer ciclo de secundaria).	Nivel local (el sistema no cuenta con un cuerpo de supervisores como tal).	Nivel local
España	Nivel central a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.	Nivel central Nivel regional	Nivel central Nivel regional		Nivel regional Nivel local
Francia	Nivel central a través del Ministère de l'Éducation Nationale	El Ministerio de Educación en el ejercicio de sus competencias para todos los niveles.	Nivel central a través de los niveles regionales y locales.	Nivel central, cuya función es coordinar las distintas inspecciones y evaluaciones educativas.	<b>Nivel regional</b> Nivel departamento (territorio dentro de la región). Nivel local.

**Tabla 1 Fuente: Unión Europea. Eurydice, 1990**

<b>País</b>	<b>Política educativa (objetivos y metas)</b>	<b>Contenidos curriculares</b>	<b>Financiamiento</b>	<b>Evaluación (inspección)</b>	<b>Construcción equipamiento</b>
Inglaterra	Nivel central a través del Department for Education and Employment.	Nivel central a través de la Secretaría de Estado, aún y así el consejo de gobierno de cada centro puede tomar decisiones en cuanto al curriculum.	Nivel central otorgando fondos a nivel regional (LEA'S) Nivel escuela (Grant-Maintened Schools) lo reciben directamente.	<b>Nivel central</b> Nivel local - Con la reforma de la inspección los equipos serán contratados por las propias escuelas.	Nivel central Nivel local
Países Bajos	El nivel central a través del Ministerio de Educación y Ciencia.	El nivel central a través del Ministerio de Educación y Ciencia, asimismo los centros escolares mantienen una autonomía curricular elevada.	Nivel central	Nivel central, ámbito local e institucional.	Nivel central Nivel local

**Niveles de gobierno (central, regional, local, escuela)**

**Fuente: Unión Europea. Eurydice, 1990**

**Tabla 2**

País	Objetivos y fines del sistema educativo y la política nacional	¿Quién decide el currículo?	Estructuras de los centros educativos	Los Recursos Humanos	Competencias regionales
Francia	Los delimita el Ministerio de Educación Nacional (M.E.N)	Lo establece el Ministerio para todo el país.	Lo determina el Ministerio tanto desde el punto de vista administrativo como pedagógico.	Contrata, dirige y forma a todo el personal que se desempeña en el sistema educativo.	Construcción, equipamiento y financiación de los centros escolares.
Inglaterra	Lo determina el Department for Education (DFE)	El Department for Education para todo el territorio, cambio introducido a partir de la Education Act. De 1988.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La determina los Consejos escolares de los centros</li> <li>- Establecer materias optativas</li> </ul>	Depende de los Consejos Escolares quienes recomiendan los nombramientos y despidos a las LEA'S.	Las LEA'S consideradas administraciones locales es la responsable de los centros escolares. Los centros denominados Grant-Maintained Schools dependen directamente del Departamento de Educación.
Alemania	El Ministerio de Educación de cada Lander.	Los Ministerios de Educación de cada Lander.	Los Ministerios de Educación de cada Lander.	Los Ministerios de Educación de cada Lander.	La educación tiene una administración muy descentralizada a nivel regional y muy poco descentralizada en el ámbito local.

**Tabla 3 :Fuente: Elaboración propia a partir de Ferrer (1994: 91-112).**

País	Objetivos y fines del sistema educativo y la política nacional	¿Quién decide el currículo?	Estructuras de los centros educativos	Los Recursos Humanos	Competencias regionales
Dinamarca	El Ministerio de Educación e Investigación.	El Ministerio de Educación e Investigación.	El Ministerio de Educación e Investigación. Los municipios supervisan la organización interna de los centros.	La contratación la realizan los municipios desde la transferencia de esta competencia.	El ámbito regional (condados) sólo afecta la financiación del Gymnasium (segundo ciclo de secundaria) y la Folkeskole (escuela primaria).
Holanda	El Ministerio de Educación y Ciencia.	El Ministerio de Educación y Ciencia.	El propio centro de acuerdo a sus propios criterios.	El Estado determina el nivel mínimo de calificación del profesorado, serán los centros los que decidirán si las competencias profesionales del candidato son suficientes.	Las competencias regionales y locales son casi nulas. Los municipios se ocupan de velar por el cumplimiento de la ley de escolaridad obligatoria.

**Tabla 4 :Fuente: Elaboración propia a partir de Ferrer 1994: 91-112.**

### **1.1.3.- El sistema educativo español**

La descentralización de la educación en España fue una tarea compartida, entre la administración central y las Comunidades Autónomas. El proceso de descentralización del sistema educativo español dio inicio en la década de los 80's. Considerando su forma de descentralizar la administración de la educación, podríamos decir que nos encontramos ante la denominada forma escalonada. Las Comunidades Autónomas fueron accediendo a sus competencias en tiempos y formas distintas, esto permitió que aquellas comunidades del denominado territorio MEC aprovecharan las experiencias descentralizadoras de comunidades como Cataluña y el País Vasco por citar unos ejemplos, para poder asentar los propios modelos.

Por otra parte se puede diferenciar tres niveles en la administración de la educación en España con competencias definidas.

- Nivel central que la ejerce la administración pública del estado Español a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Nivel regional, competencias que ejercen las Comunidades Autónomas por sus correspondientes departamentos de educación.
- Nivel local en las que se enmarcan las actuaciones de los ayuntamientos.

Las funciones asignadas al nivel central se ejercen a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Además de las referidas al currículo se destacan las siguientes (Egido, 2000:99-100):

- *La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos.*
- *La promulgación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.*

- *La ordenación general del sistema educativo de aplicación en todo el territorio nacional.*
- *La alta inspección del sistema.*
- *El desarrollo de la investigación educativa.*
- *El perfeccionamiento del profesorado.*
- *La autorización de libros de texto y demás material didáctico en que se materializan los planes, programas y orientaciones pedagógicas establecidas por las enseñanzas mínimas.*

La Conferencia de Consejeros Titulares de Educación de los Consejos de las Comunidades Autónomas permite la coordinación en cuanto a política educativa se refiere, así como el intercambio de información en lo administrativo; la característica que la distingue es que no cuenta con facultades de decisión.

Las Comunidades Autónomas en materia de administración educativa tienen para sí las siguientes competencias:

- Los servicios correspondientes a las Direcciones Provinciales del Ministro de Educación, además de la inspección técnica.
- Competencias curriculares de acuerdo a la concurrencia a la administración central.
- La orientación escolar y servicios de atención a los alumnos.
- Son los titulares de los centros de enseñanza pública.
- Construcción y equipamiento de centros escolares.
- El desarrollo de las disposiciones de la administración central en materia de enseñanza, así como la regulación de los niveles, modalidades y grados.
- Regular la composición y funciones del consejo escolar de acuerdo al ámbito territorial.

Esta última competencia se determina en función de la Ley por las correspondientes asambleas de cada una de las Comunidades Autónomas. En algunos casos, se regula también por Consejos provinciales o comarcales.

<b>Facultad</b>	<b>Cuerpo de inspección</b>	<b>Funciones</b>
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Comunidades Autónomas	Alta Inspección del Estado	Garantizar la unidad básica de las atribuciones propias del sistema educativo y los reservados para el Estado, así como las condiciones de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos educativos.
	Inspección técnica de la Educación	Asesorar y apoyar la labor educativa, sobre todo en aquellos aspectos que posibiliten la mejor de la calidad del sistema educativo, y el control y evaluación del mismo.
	Inspección General de Servicios	Controlar la organización y funcionamiento administrativo de los distintos servicios y centros dependientes del Ministerio, en cuanto se refiere a personal, régimen económico, instalaciones y dotaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de Egido, 2000: 102-104.

El nivel local centra su atribución en la administración de la educación en la tradición de ser este nivel el propietario de los centros de enseñanza públicos de preescolar y primaria. Los ayuntamientos aportan el espacio físico para la construcción y asumen también para sí la conservación y mantenimiento de los edificios escolares, así como los recursos humanos no docentes. Existen también centros cuyo sostenimiento es responsabilidad del ayuntamiento en

cuyo caso un representante de este nivel de gobierno forma parte de la comisión económica del consejo escolar.

Por otra parte, cabe destacar la organización del sistema de inspección en España (ver tabla 5) el cual, guarda una estrecha relación con el modelo de la administración educativa.

El cuerpo de Inspección de España se encuentra constituido por la denominada Alta Inspección del Estado, que como se observa en la tabla 5 tiene funciones que a él se le atribuyen en virtud de las facultades que el Estado se reserva para sí.

Las funciones que a la Inspección Técnica de Educación se le atribuyen son dos: por un lado el asesoramiento y apoyo al trabajo educativo y, la segunda, al control y evaluación del sistema.

Las funciones de esta inspección se centran, como señala Egido (2000: 103-104), en:

- *Control del cumplimiento de la legislación vigente en materia educativa en los centros públicos como privados, con el fin de garantizar los derechos y libertades de todas las personas implicadas en el proceso escolar.*
- *Asesoramiento a la comunidad escolar sobre todo aquellos aspectos que posibiliten la mejora de la calidad del sistema educativo.*
- *Evaluación del rendimiento en los centros docentes de los elementos personales, materiales y funcionales.*
- *Impulso, asesoramiento y fomento de la renovación pedagógica y la implementación de la reforma educativa.*

Existe además de las señaladas, la Inspección General de Servicios cuyas funciones se señalan en la tabla 5 de manera general. Las responsabilidades de los diferentes cuerpos de inspección se encuentran distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

#### **1.1.4 La experiencia descentralizadora en Francia.**

El sistema educativo francés ha sido tradicionalmente un modelo centralizado, sin embargo hoy se observan cambios en la administración de la educación. Como señala Green (1997: 289) *“Francia ha transmitido algunas responsabilidades de lo central a lo regional y niveles municipales, (aunque no mucho en lo individual a las escuelas).”* El Estado Francés en el campo de la enseñanza ha ejercido sus competencias educativas (ver tabla 1 y 3) a través del Ministerio de Educación para todos los niveles.

Como señalábamos con anterioridad, a partir de la Ley de Reforma de 1989 se ha establecido un nuevo reparto de competencias entre los diferentes niveles de la administración pública.

Las transformaciones que en la educación se han sucedido en el sistema francés responden también a las transformaciones de las funciones del Estado y, en consecuencia, éstas han influido en la educación.

La administración de la educación en Francia ha respondido a las transformaciones del Estado, en opinión de Charlot (1994: 27-48) éstas se resumen en:

*“El <<Estado educador>> propio del siglo XIX como el <<Estado desarrollista>>, de los años 60 y 70, tendían a retener en sus manos el conjunto*

*de responsabilidades para el país. Actualmente nos encontramos ante un <<Estado regulador>> que delega responsabilidades en las entidades territoriales."*

Los cambios que en la administración educativa se suceden se entienden como la respuesta de que la igualdad educativa puede obtenerse mejor por la diversificación que por el sostenimiento de un sistema homogéneo Charlot (1994).

Con las reformas que se introducen en el sistema educativo a partir de 1989 y que rompe con el diseñado por Jules Ferry, *"se establecen el reparto de competencias según el principio de especialización por niveles"* (Egido, 2000:46).

Así el nivel central aún y cuando se han introducido reformas el Estado es el responsable directo de:

- Determinar los objetivos y fines del sistema educativo.
- Implementar el curriculum para todo el país.
- Delimitar las estructuras de los centros tanto administrativo como pedagógico.
- Formar al personal docente.
- Contratación de personal docente y administrativo.

El caso francés tiene de particularidad que en la administración local de educación, comprende los niveles regional, departamental y municipal con competencias diferentes en cada uno de ellos.

El ámbito regional asume competencias a través de las denominadas Academias, cuyo número es de 26 en territorio y 2 en ultramar, el responsable

de cada una de ellas es el Rector, quien representa al Ministerio de Educación Nacional, es además canciller de las universidades.

Las regiones son responsables de la secundaria superior (lycées) y de los centros especializados. A ellas se les responsabiliza de la construcción, equipamiento y financiación de estos centros; en el nivel de departamentos que se encuentran dentro de las regiones y de las cuales existen 95 se asumen las competencias de la secundaria inferior (colléges) y con las mismas responsabilidades que la región en este nivel de educación, al frente de cada departamento se encuentra un Inspector de Academia que actúa también como el director de los servicios departamentales de educación.

El ámbito municipal mantiene las mismas competencias que en el nivel regional y departamental, solo que estas se centran en las escuelas preescolares (pre-élémentaire) y la enseñanza primaria (école élémentaire), ésta última los municipios guardan una gran tradición, ya que en lo esencial las competencias de estos datan de 1833 (Baudot, 1989).

Es importante destacar como la distribución de competencias de los diferentes niveles en los cuales se encuentra dividido el sistema educativo francés mantiene un criterio en base al nivel de enseñanza, y no por tipo de competencias, es decir a un nivel administrativo superior le corresponde el nivel educativo y así sucesivamente.

De la evaluación del sistema educativo podríamos decir que la innovación más importante se centra en la evaluación de los centros educativos y la evaluación externa de los conocimientos de los alumnos.

El principio que guarda la evaluación no se centra en generar una competencia entre escuelas, más bien en una función reguladora, a este

respecto McGinn (1990:116) “*las regiones que obtienen peores resultados en los exámenes se les asigna recursos adicionales, con el fin de lograr una mejora de los resultados y una reducción de las disparidades geográficas*” en conclusión, y desde nuestra perspectiva para mantener el principio de equidad.

La evaluación de los centros adquiere un carácter de relativa importancia en los proyectos de centro. De las escuelas y dentro de la implementación de esta innovación se espera que elaboren sus propios instrumentos de autoevaluación de acuerdo a sus propios contextos escolares y planes, pero tomando en cuenta ciertos indicadores de carácter específico así como los diseñados por la Dirección de Evaluación y Prospectiva a nivel nacional.

La evaluación dentro de las medidas de descentralización en Francia es considerada de control de la coherencia entre los diferentes niveles desconcentrados, pero también de que los objetivos de los tres niveles del ámbito local son los que definen la política nacional.

La reorganización de la inspección francesa responde a los cambios que el sistema educativo ha experimentado, los objetivos y funciones de este cuerpo se ha reformulado, centrándose hoy en la evaluación del sistema educativo.

La inspección escolar francesa se centra en cuatro tipos de inspecciones (ver tabla 6)

- El cuerpo de Inspectores Generales de Educación Nacional su ámbito comprende los diferentes niveles de educación con excepción del universitario y son responsables ante el Ministro de Educación Nacional.
- Los Inspectores Pedagógicos Regionales y de Enseñanza Técnica se desempeñan a nivel regional y son responsables ante un Rector. Su ámbito abarca la enseñanza secundaria y profesional.

- El cuerpo de inspectores departamentales de la educación nacional son los responsables de la enseñanza primaria y preescolar, responden ante un inspector de academia el cual actúa como director de los servicios departamentales de educación.

<b>Nivel</b>	<b>Cuerpo de inspección</b>	<b>Supervisor</b>
Nacional	Inspección General de la Educación Nacional	Ministro
Regional (academia)	Inspección Pedagógica Regional Inspección de la Educación técnica	Rector
Distrito (departamento)	Inspección Departamental de la Educación Nacional	Inspector de academia Director de los servicios Departamentales de Educación

Fuente: Hopes, C. (ed.) (1991): School Inspectorates in the Member States of the European Community. France. Frankfurt, Deutsche Institut für Internationale Pädagogisch Forschung, p.36.(tomado de Egido Gálvez pág. 52)

La supervisión mantiene cierta verticalidad (ver tabla 6) en función de que tanto los inspectores de departamento como los de academia, se encuentran bajo la supervisión de la inspección general de la educación nacional.

El sistema educativo mantiene además de las inspecciones señaladas la denominada Inspección General de la Administración de la Educación Nacional, cuyas funciones se encuentran delimitadas a lo administrativo, económico y

financiero de los centros educativos públicos y de las universidades de todo el país.

### **1.1.5 La descentralización de la educación en Inglaterra.**

El sistema educativo inglés había mantenido una gran tradición descentralizadora en lo referente a la toma de decisiones en la educación, los centros educativos eran los responsables de prácticamente todas las competencias, manteniendo así la tendencia más exigente que une la descentralización a la autonomía local.

Es a partir de la Education Act de 1988, como señala Puelles (1992:335) *“en países descentralizados desde su nacimiento, no ha faltado tendencias que han buscado fortalecer el poder central frente a la autonomía de otros entes territoriales”*, y es a partir de estas fechas, con la llegada del gobierno conservador, que en este país se observan tendencias centralizadoras.

La administración del sistema educativo del Reino Unido se encuentra constituido por tres subsistemas: Inglaterra y Gales, Irlanda del Norte y Escocia, sin embargo en el inglés se concentra el mayor número de población, además de la influencia que este ha tenido en los otros subsistemas del Reino Unido.

Prácticamente anterior a la Ley Balfour de 1902, Inglaterra a diferencia de los países europeos y americanos carecía de un sistema nacional de educación, es a partir de esta ley que crea las Local Education Authorities (LEA's) cuando podemos hablar de un sistema público de educación basado en la administración local fundamentalmente.

Las competencias de las LEA's se ratifica en la ley de 1944 que crea el Ministerio de Educación, las LEA's –que hoy las pueden constituir un condado

en las áreas rurales o un distrito en las áreas metropolitanas- eran los responsables directos de las escuelas, profesorado, curriculum y métodos de enseñanza así como los libros de texto.

A pesar de los cambios que se han introducido en el sistema educativo inglés podemos decir que la responsabilidad se encuentra compartida entre el Estado a través del Departamento de Educación y el Empleo, las LEA's y las propias escuelas.

Los cambios introducidos en la educación en Inglaterra tras la reforma de 1988 amplía las competencias del Departamento para la Educación y el Empleo, las responsabilidades a modo de resumen y como señala Egido (2000:77) son:

- *Establecer y revisar el curriculum nacional, tanto en cuanto al establecimiento y programas de estudio como en lo relativo a criterios de valoración del rendimiento.*
- *Aprobar la apertura y el cierre de los centros de enseñanza.*
- *Aprobar el carácter de las escuelas, por ejemplo Grammar school, 11-18 años, etc.*
- *Proveer formación inicial para profesores.*
- *Proveer inspección escolar.*
- *Asegurar el ejercicio razonable de sus funciones por parte de las autoridades locales.*

Podemos afirmar, como señalábamos con anterioridad que a toda estructura organizada en base al modelo descentralizado siempre habrá una tendencia centrípeta, esto se puede observar en este caso a partir de la Education Act de 1988 con el establecimiento de los Grant-maintained schools, instituciones paralelas a las dependientes de las LEA's, su característica se

encuentra en que en estos centros, sus financiamientos y creación dependen de la aprobación del Departamento para la Educación y el Empleo, no de las LEA's. Con los cambios introducidos con la ley de 1988 los centros públicos dependientes de las LEA's optan a partir de la propuesta y aprobación del consejo escolar su transformación a escuelas de financiación directa y abandonar el control de las LEA'S y convertirse en centros con autogobierno con dependencia del gobierno central.

Sin duda los cambios que se han experimentado a raíz de las reformas legislativas, han hecho que las competencias de las LEA'S se transformen. Así hoy podemos decir que sus atribuciones se concretan y de acuerdo a lo expuesto por Egido (2000:78) son:

- *Proveer escuelas suficientes en número, carácter y equipamiento para dar a los niños de su área oportunidades de educación variadas y acordes con su edad, habilidad y aptitudes.*
- *Determinar el lugar de las escuelas en el sistema educativo de su área.*
- *Asegurar que el currículum nacional es llevado a la práctica.*
- *Establecer esquemas para la delegación financiera a los centros.*
- *Inspeccionar las escuelas y asegurar que en ellas se lleve a cabo el currículum nacional.*
- *Proveer servicios educativos para los niños con necesidades educativas especiales.*

El sistema de inspección vigente desde 1944 se modifica también en 1992, siendo ahora los propios centros escolares los responsables de las inspecciones y del pago de ellas, dejando de ser competencia de las LEA'S.

La introducción de las reformas proviene de una preocupación del Departamento para la Educación y el Empleo por la calidad y la eficacia, así

bajo la Ley de Educación (Education Schools Act) de 1992 la función de los antiguos inspectores, se centra en supervisar los controles realizados por los equipos asignados que están a su cargo.

La actuación de los inspectores se realiza conjuntamente con los inspectores en jefe de escuelas de su Majestad de Inglaterra y Gales.

A los informes de inspección tienen acceso los consejos de gobierno y las LEA'S como entidades implicadas, los cuales son tomados en cuenta para formular planes de acción, para superar las deficiencias encontradas durante la inspección y conforme éstas vayan superándose habrá de informarse a los padres sobre el avance de los mismos. Las LEA'S se encuentran obligadas después de una inspección a tomar las medidas necesarias para superar las deficiencias que se hayan detectado por parte de la inspección.

#### **1.1.6 El sistema educativo en los Países Bajos.**

Una característica por la cual se distingue el sistema educativo de los Países Bajos sin duda, es la concentración de su población escolar tanto de primaria como secundaria en centros escolares privados, estos centros mantienen del Estado holandés el mismo trato que la escuela pública. Ferrer (1994).

La libertad de que goza la enseñanza se plasma en el artículo 23 de la Constitución Holandesa la cual garantiza:

- Libertad de creación de centros, de acuerdo a sus principios y convicciones religiosas y culturales.
- Organización del centro de acuerdo a los criterios del mismo.

De los aspectos que señalábamos con anterioridad y desde el fenómeno de la migración que se ha generado en la mayoría de los países europeos, en los Países Bajos se pretende desde su política educativa potenciar una educación intercultural como en otros países de la Unión Europea.

En la estructura del sistema educativo holandés, las competencias se concentran prácticamente más en el nivel central que en el local, como podemos observar en la tabla 2. En términos generales las atribuciones del Ministerio de Educación y ciencia se concretan en:

- Impulsar el marco normativo que en el que se sustenta la estructura del sistema educativo.
- Establecer el currículum nacional, así como las asignaturas obligatorias para cada nivel.
- La regulación para la obtención de títulos.
- Establecer los requisitos para el ejercicio de la docencia tanto en centros públicos como privados.
- La financiación de la enseñanza.
- 

Por lo que se refiere a los restantes niveles podemos notar que se les confieren ciertas competencias a los ámbitos locales, en este caso al municipio, cuya principal potestad es vigilar que la Ley de escolaridad obligatoria se cumpla.

En este contexto los sistemas educativos se estructuran en dos tipos de centros: los públicos y los privados, el primero está compuesto por estatales y municipales, mientras que los segundos los constituyen protestantes y católicos en su mayoría, dado el fenómeno migratorio que señalábamos anteriormente y

a la protección que la ley les otorga, se han creado centros escolares hinduistas e islámicos.

El nivel institucional, las competencias las ejerce dependiendo del nivel al cual se encuentra suscrito el centro escolar. La autonomía institucional se manifiesta a través del proyecto escolar educativo y como manifiesta Ferrer (1994:107). *“En este proyecto, aparte de darle una orientación específica al centro, se establece claramente un plan de trabajo que incluye por lo general: la organización, material, metodología, evaluación, contenidos y actividades de la enseñanza de las diferentes materias; horarios y calendario escolar”*. Este proyecto es elaborado por los docentes del centro y debe ser aprobado por el consejo escolar cuyo carácter es propiamente ejecutivo y en el cual los profesores no tienen representatividad.

Por último, podríamos señalar que en el sistema educativo holandés se avanza hacia una descentralización de los niveles institucionales. Podemos observar como la autonomía de los centros escolares aumenta en cuanto a que son éstos los que determinan si las competencias profesionales de los docentes son suficientes.

A lo largo de la descripción realizada, observamos que la descentralización de la educación no es un modelo único, sino que responde a las necesidades específicas de la administración de cada contexto. Así mismo en ellos se encuentra una preocupación por incrementar el proceso de descentralización como sería el caso de Francia.

## **1.2 Argumentos a favor de la descentralización.**

La dinámica de las políticas educativas de la década de los 90's se caracteriza en el contexto Latinoamericano por la descentralización de sus sistemas educativos, relacionándolo asimismo con el ejercicio del poder por parte del Estado. Sin embargo esta realidad muestra dos caras: por un lado mantener el control asegurando su efectividad, y por otro lado, busca el sustento en nuevas normativas que lo legitimen.

En el momento de la implementación de la descentralización educativa, en especial para el caso mexicano, surgen dudas sobre en qué nivel es conveniente llevar a cabo la descentralización del sistema educativo, y si realmente estas decisiones se encuentran acordes con la denominada Reforma del Estado.

Para nosotros, en el transcurso del desarrollo de nuestro estudio, a través de la bibliografía consultada de autores como: Cheema y Rondinelle, Green, Hanson, Lauglo y Weiler entre otros, fuimos encontrando lo que consideramos, son algunos de los argumentos que exponen en los diferentes países en el momento de implementar políticas descentralizadoras en sus sistemas educativos.

Así, a lo largo de este apartado expondremos algunos de los argumentos utilizados para descentralizar la educación, los cuales, en sociedades democráticas, buscan garantizar que los intereses legítimos de la sociedad estén representados a través de la educación como bien común.

### **1.2.1 Descentralización y la redistribución de la autoridad.**

En educación, como en las diferentes áreas de la política, la autoridad se ejerce de dos formas, a decir de Weiler (1996:212) *“Mediante la regulación de la conducta (individual e institucional) y mediante la asignación de recursos (humanos, materiales y económicos)”*. Por lo general esta autoridad la ejerce el Estado a través de sus diferentes organismos.

Existen excepciones importantes a la redistribución de la autoridad, que se manifiestan de una forma centralizada. En general esto se puede detectar en el caso mexicano en las atribuciones que para sí resguarda el Estado y que se fundamentan en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual dice: *“Formulará para toda la República los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal”*, así como también la que se refiere a *“establecer procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional”*. Encontramos que las anteriores normas establecidas a través de los planes y programas de estudio, las reglas de acreditación y certificación son al menos tangibles, a diferencia de aquellas normas de calificación educativa que se refuerzan por medio de criterios de destrezas y competencias para acceder a los diferentes sectores del mundo laboral.

De forma análoga, el Estado ejerce su autoridad al determinar la asignación de los recursos, al menos a la parte pública del sistema educativo. De esta forma el Estado ejerce una función reguladora y de control que muchas veces limita a los gobiernos locales; este punto en México suscitó la intención de algunos gobiernos estatales de devolver sus sistemas educativos al gobierno federal. Como ejemplificación de lo anterior, apuntamos que ( Carlos Reyes; 2001: 2A ) *“, el gobierno de Tlaxcala anunció que devolverá a la Federación los servicios educativos, ante el déficit económico que arrastran los sistemas*

*escolares de esa entidad*". A través de su autoridad presupuestaria, el Estado tiende a controlar y regular también los recursos humanos, materiales y didácticos.

Por mucho tiempo se pensó que un Estado, por el simple hecho de ser federal, necesariamente debería ser descentralizado; sin embargo, en la práctica esto no es la regla, ya que puede un sistema federal ser descentralizado, pero, como hemos visto, mantener una función reguladora y distributiva muy centralizada.

Por otra parte, los que defienden la centralización educativa, señalan que la función distributiva del Estado en este modelo, se expresan en dos formas, como señala Weiler (1996:213-214):

- *“Que promueve la igualdad, reduciendo o eliminando cualquier disparidad de recursos que pueda existir en el país.*
- *Aumenta la eficiencia, desarrollando economías de escala y permitiendo una mayor movilidad de los recursos allá donde son necesarios.”*

Sin embargo, también en una iniciativa de descentralización se puede reafirmar el proyecto político e ideológico de quien ejerce el poder, dejando que tal iniciativa descentralizadora quede solamente como simple retórica McGinn y Street (1986).

Encontramos que una auténtica participación del Estado en la distribución y regulación afecta las condiciones para el mantenimiento de la autoridad del mismo, las cuales se manifiestan, como comenta Weiler (1996: 215) en:

1. *La necesidad de mantener el control en condiciones de aumento y multiplicación de las tendencias << centrífugas >> y de eliminación de obstáculos.*
2. *La necesidad de garantizar lo más eficazmente posible la reproducción de las relaciones sociales vigentes con la ayuda del sistema educativo.*

Ambas afirmaciones se encuentran radicalmente opuestas a la idea de la división del poder que implica la descentralización: “*casi por definición, una división más amplia y difusa de la autoridad para regular y distribuir multiplica al mismo tiempo los niveles y las fuentes de control del sistema educativo*”, McGinn y Street (1986: 489). De hecho, y de forma análoga, un sistema descentralizado tiende a incorporar en los procesos de regulación y asignación los intereses de agentes sociales como el de los padres de familia.

Vemos como existe, entre las iniciativas de descentralización, una incompatibilidad fundamental entre la lógica de la división del poder que supone la descentralización y el mantenimiento del control por parte del Estado. Por ello nos sorprende que hoy las formas de descentralización, que impliquen una verdadera redistribución de la autoridad, sean bastante escasas. Sin embargo, el traspaso de autoridad tiene mayor posibilidad de éxito a largo plazo que la delegación de la autoridad, debido a que da continuidad al proceso de cambio (Hanson 1997 ).

### **1.2.2 Descentralización y eficacia.**

El argumento para implementar estructuras de dirección descentralizadas se sustenta en la pretensión de que la descentralización genera niveles elevados de eficacia en la gestión de los sistemas educativos (Banco Mundial 1996). Este argumento según Weiler (1996: 216) implica dos expectativas:

1. *“Que una mayor descentralización movilizaría y generaría recursos que no están disponibles en condiciones más centralizadas.*
2. *Que los sistemas descentralizados pueden utilizar de forma más eficaz los recursos disponibles.”*

La argumentación sobre una mayor eficacia en un sistema educativo primó en gran medida en las políticas descentralizadoras de los sistemas educativos Latinoamericanos en los noventa; sobre todo a raíz de las recomendaciones que en este sentido realizó el Banco Mundial a los países de la región.

La posición del Banco Mundial se basa, a decir de sus informes, en la experiencia de los países de Asia Oriental, los cuales habían logrado niveles altos de instrucción con un gasto público igual o incluso menor con sistemas educativos descentralizados, pero sobre todo, habían orientado el gasto hacia los niveles básicos de enseñanza. Tales medidas aumentaron la eficacia interna de sus sistemas educativos. Por otra parte, para mejorar la enseñanza en los niveles superiores, recurrieron al financiamiento privado.

La descentralización, asumiendo el criterio de eficacia, igualmente aparece como una modalidad práctica para racionalizar no sólo los procesos de toma de decisiones educativas, sino también, como señala Jesús Pérez (1994: 81) *“como instrumento desburocratizador de la gestión, a la par de incrementar los indicadores de eficacia en la cada vez más compleja administración de los Estados Nacionales”*. Esta perspectiva contribuye en gran medida a garantizar la legitimidad del Estado y la aceptación ciudadana del Estado en tiempos en que las instituciones Latinoamericanas atraviesan por crisis políticas que desacreditan la credibilidad en el Estado.

La descentralización educativa, como medida para acercar las decisiones a los contextos locales, se vio forzada también como alternativa que permitiera conseguir una mayor rentabilidad de los sistemas educativos. Como argumenta McGinn (1997: 45-51), *“la descentralización administrativa obedecía a la esperanza de obtener mayor eficacia y nuevos saberes del mismo modo que se esperaba beneficios en el paso de un sistema centralizado de producción fordista a otro de producción descentralizada o local, más flexible y susceptible de ajustarse mejor a las exigencias de los clientes”*. Sin embargo, habrá que observar los cambios generados por la descentralización y si los contextos locales podrán poner en marcha sus propias innovaciones de acuerdo a las exigencias de los mismos.

Los argumentos que en líneas anteriores exponía Weiler, sobre todo el primero, se encuentra relacionado con la posibilidad de incorporar a los recursos existentes para la educación los recursos locales y los privados, que en un sistema centralizado no estarían disponibles, o se habrían utilizado para otras finalidades.

La segunda expectativa asocia la descentralización a una mayor eficacia, se relaciona más con el modo en cómo se utilizan los recursos que con la manera en que se generan. Esto, como comentan Cheema y Rondinelle (1983: 14-17) *“se basa en el supuesto de que la descentralización aumentará la familiaridad con las condiciones y necesidades locales, lo que conducirá a su vez a una mayor proporción entre la demanda y la oferta y, en consecuencia, a una utilización más equitativa de los recursos limitados”*. Se espera que los sistemas descentralizados, a medio y a largo plazo, utilicen de forma eficaz los recursos disponibles para la educación.

Se insiste, por otra parte, en la generación de recursos adicionales a través de la incorporación de instituciones privadas locales, a cambio de una amplia

participación en el proceso e implementación de la política educativa, pero tal expectativa depende en gran medida de una división real del poder en el proceso de decisión. La movilidad de recursos resulta compleja en cualquier país, pero también es cierto que si no se transfiere una influencia real desde el centro, ni el ámbito local o las instituciones privadas aportarán recursos adicionales a la educación.

### **1.2.3 Descentralización y traslación de conflictos.**

La política educativa ha demostrado una tendencia muy particular hacia el conflicto. Pocas cuestiones políticas provocan tanta controversia como la educación, sobre todo cuando se trata de cambios en la política educativa.

Basta con revisar la tensión que se establece en muchos países cuando se trata de establecer cambios en la política educativa, o en la enseñanza desde la educación primaria hasta la universitaria. Esto es sólo una prueba de la potencialidad de la política educativa para generar conflictos.

Este hecho no nos sorprende, puesto que basta recordar que la educación mantiene una relación con la sociedad, al menos desde dos dimensiones:

- Establece un papel fundamental en la asignación de funciones y posiciones sociales, a través de ella se mantienen las jerarquías sociales.
- A través de la educación las sociedades transmiten sus valores y normas a los nuevos ciudadanos.

En función de lo anterior se entiende el porqué de la susceptibilidad de la educación hacia la controversia y el conflicto.

El conflicto es una constante en el desarrollo de la política educativa en un gran número de países y tiende a intensificarse en la implementación de reformas y cambios muy estructurales (Weiler, 1985).

La práctica de resolver las controversias por decreto han demostrado su inoperancia, puesto que ésta más que solucionar los conflictos, como comenta Weiler, (1996: 221), *“generan un efecto contrario, cuanto mayor sea la tenacidad con la que se defiende posturas distintas y conflictivas sobre cuestiones claves de la política educativa, tanto más probable será que el ejercicio del control central genere suficiente resistencia para amenazar aún más la viabilidad del sistema político”*. El tiempo ha demostrado que la solución de conflictos poco tiene que ver con la realidad y con la voluntad de querer resolverlos.

Uno de los requisitos previos para la implementación de cualquier política educativa es determinar cuál es la capacidad y habilidad de ésta para poder gestionar los conflictos en el momento en que estos se presenten.

El tercer argumento para descentralizar la educación se convierte en una estrategia de gran importancia para abordar las situaciones conflictivas que afecten al sistema educativo. La descentralización desde el punto de vista de la gestión de conflictos permite al Estado un amplio margen de maniobra, permitiéndole la ventaja de difuminar las fuentes del conflicto e incluso tiempo para establecer filtros que aislen el conflicto del resto del sistema educativo, aminorando más efectivamente las causas que lo han generado.

La descentralización ha supuesto un importante valor de capacidad del Estado para gestionar y contener los conflictos al trasladarlos hacia la periferia. Basta con recordar un ejemplo, el de la Secretaría de Educación y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como comenta Carlos Ornelas

(1998: 287) *“El agotamiento del pacto corporativo entre el gobierno y el SNTE que demandaba reformas; la búsqueda de métodos para resolver los conflictos con la disidencia magisterial”*, donde se estableció una nueva relación entre el Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, quienes en principio fueron los mayores oponentes a la descentralización de la educación; ya que veían en esta decisión una pérdida de su poder de control sobre las secciones sindicales en el interior del país, en algunas de las cuales ya había muestra de malestar hacia la política educativa y en algunas otras focos de disidencia que amenazaba su hegemonía en el país como único sindicato de docentes.

Por otra parte, la descentralización representó para el Estado Mexicano el traslado de la solución de los conflictos a cada uno de los estados del país, aminorando de una forma notable la presión que sobre él se ejerció en un sistema educativo centralizado.

Es importante también puntualizar, que si bien la descentralización puede contener y aislar los conflictos, tiende también a fragmentar los movimientos de reforma que puedan surgir y, por otra parte, puede privar a todo el sistema educativo de las experiencias innovadoras de cambio y reforma.

#### **1.2.4 La descentralización y la legitimación del Estado.**

La crítica que actualmente se hace al Estado, surge, sobre todo, desde aquellas posturas que apoyan el nuevo liberalismo. Estas, coinciden con el debilitamiento del llamado Estado benefactor, al cual se le critica su gigantismo y burocracia, la ineficacia de su administración y el elevado coste que representa. También de él, se lamenta la forma en que se ejerce la política, inspirada en intereses corporativos más que guiar sus decisiones en base a la

representación ciudadana a la cual deben su razón de ser. Son muchos los que opinan que la credibilidad del Estado se encuentra en duda, y que hoy, ya no esta en sus manos la protección de los logros sociales de la ciudadanía como el empleo, salud y educación, hecho que no sucedía con el Estado del contrato social (ver tabla 7).

**Tabla 7**  
**Fundamentos de la crítica al Estado**

Argumentos de crítica	Manifestaciones
Debilitamiento del Estado de bienestar	Gigantismo, burocracia, ineficacia, coste elevado de la administración pública, endeudamiento, falta de creatividad.
Las exigencias de la globalización	Resta soberanía y poder de decisión a los Estados.
Cuestionamiento del Estado-Nación	Aparición de estructuras supranacionales y de tendencias contrarias de signo nacionalista.
Debilidad de la legitimidad del Estado	Excesiva autonomía de la política y sus actores. "Cautividad" del Estado a manos de grupos de intereses. Dudosa legitimidad de los gobiernos que adulteran la democracia participativa.
Crisis de la ciudadanía, soporte del Estado	Crisis de vinculación entre el Estado y el ciudadano. Predominio de los actores políticos sobre los actores sociales. Prácticas de políticas poco clarificadoras y participativas. Escasa relación y correspondencia entre las prácticas políticas y las promesas electorales.
Necesidad de acometer políticas de ajuste	Disminución del gasto social que conduce a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- La pérdida de autonomía del Estado para instrumentar políticas sociales y económicas.</li> <li>- La limitación del papel del Estado como equilibrador y compensador de las desigualdades.</li> </ul> Menoscabo de las condiciones laborales de los empleados públicos, provocando que los más cualificados abandonen la función pública. Deterioro de los equipamientos, instalaciones públicas, etc.
Autoorganización social	Surgimiento de asociaciones de intereses. Reunificación de fuerzas libres sociales que constituyen nuevos focos de poder.
Autoreforma del Estado	Puesta en marcha de políticas descentralizadoras a nivel regional o local que gestionan los problemas de la vida cotidiana (educación, sanidad, cultura...) aminorando el poder del Estado.

Fuente: Juan Manuel Fernández (1999: 61)

Hoy, son muchas las críticas que al Estado se hace (ver tabla 7), por lo que se habla de la necesidad de replantear cuáles son los cometidos que debe asumir; como señala Fernández (1999: 77) *“La crisis del Estado del Bienestar replantea el papel del Estado, que se ve acosado por restricciones presupuestarias y crisis de gobernabilidad que ponen en peligro su legitimidad”*. Además, asociado a la crisis, el Estado de bienestar presencia el derrumbe de vínculos que de él se hacía un lugar seguro. Todo ello, generado en gran parte por el surgimiento de las nuevas estructuras supranacionales. Por otra parte, entre los efectos contrarios que está produciendo la pérdida de legitimidad del Estado se encuentran los nacionalismos; posturas ya de por sí opuestas al clásico concepto de Estado-Nación, así como también el surgimiento de los denominados Estados-supranacionales.

El Estado, por razones relacionadas con el volumen y naturaleza de las demandas que se le plantean, se enfrenta a una pérdida de legitimidad cada vez más grave, al respecto J.H. Schaar, citado por Josep Picó (1990: 129-30) define el concepto de legitimidad de la siguiente forma:

- 1.- *“La legitimidad supone la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son lo más apropiado para la ciudadanía.*
- 2.- *En la tradición Weberiana, la legitimidad ha sido defendida como el grado por el cual las instituciones son valoradas por si mismas y consideradas rectas y justas.*
- 3.- *Schaar define que la legitimidad política como la cualidad de “deber” que el público conciencia para apoyar un régimen político. Se legitima el gobierno al que se ve moralmente justo por una sociedad.”*

Asimismo, es importante añadir que quienes actúan en nombre del Estado, las políticas, conscientes del desgaste de legitimidad que manifiesta el mismo, expresan su interés por recuperar el bien que sustenta sus acciones, la credibilidad.

En este sentido se replantea la necesidad de un Estado menos centralizado preocupado por escuchar las necesidades de cambio local. Por consiguiente, la descentralización se manifiesta como una alternativa legítima del Estado, que en la medida en que transfiera competencias a los entes locales, podrá promover una organización desburocratizada que asuma un enfoque de planificación orientado más hacia la participación. También surge la descentralización educativa como una de las fuentes importantes de legitimación del Estado, debido en gran parte a la naturaleza propia de la educación.

La legitimación del Estado a través de la descentralización busca ante todo, como refiere Juan Manuel Fernández (1999: 78) *“redistribuir en educación para proteger la equidad, mediante una concertación social previa, es función del Estado precisa para evitar la acumulación de educación en personas favorecidas por la fortuna, lo que sucedería si se abandonara la educación a las reglas del mercado. La ciudadanía social no puede ser un resultado del juego de la oferta y la demanda, sino de la “sociedad educativa”, de un sistema “público” de educación superadora de lo “privado” como espacio “particular” es decir, no común”*. En otras palabras la legitimación del Estado a través de la educación encuentra su sustento en la no renuncia al Estado educador.

Es importante señalar la frecuente alternancia del comportamiento político entre la centralización y descentralización, entre la retórica descentralizadora y el comportamiento centralizador que puede tener su origen en la difícil tarea de cruzar la tenue línea que marca los límites del control y la legitimidad.

### **1.3 Tipologías de los modelos educativos**

Las modernas tipologías se explican usualmente desde la perspectiva de los tipos puros utilizados por Weber. No obstante, es importante precisar que las tipologías que desarrollaremos en este apartado, son concebidas como instrumentos a partir de los cuales se puede diseñar un arquetipo que en rigor, no existe en la realidad, pero cuya construcción permite analizar, ordenada y sistematizadamente la realidad que queremos estudiar y clasificarla. También es importante señalar que la elaboración de modelos lleva consigo cierto grado de subjetividad por parte de quien lo construye, tanto en lo que a tipos ideales se refiere, como en la clasificación de sistemas educativos desde un punto de vista muy personal.

Las tipologías que se expondrán en este apartado intentan describir los modelos en función de la situación real de la distribución territorial del poder, aún y cuando no deja de tomarse la configuración formal de los Estados. La tipología de modelos educativos parte desde una posición de enorme centralización hasta alcanzar un grado de gran descentralización, pasando por situaciones intermedias. Es importante, nuevamente recordar que los modelos siendo tipos puros, son instrumentos de trabajo, que nos permitirán comprender mejor la compleja realidad social a la cual se suscriben los diferentes modelos educativos.

Uno de los puntos clave para determinar si un modelo educativo es centralizado o descentralizado, el nivel de descentralización de éste, aún y cuando esto puede ser subjetivo, son las que plantea Puelles Benítez (1992: 358) cuando señala que habrían que tomarse en cuenta las siguientes claves:

“1º. ¿Quién toma la decisión sobre la ordenación básica de la educación? Es decir:

*¿quién determina el número de niveles educativos (primaria, secundaria, etc.),*

*que constituirán el sistema educativo, el número de cursos académicos que integran los niveles, la duración de la escolaridad, los requisitos de acceso de un nivel a otro?;*

2º. *¿quién establece las condiciones para obtener los correspondientes títulos académicos? ¿quién expide los títulos?;*

3º. *¿quién toma la decisión sobre el currículo, es decir, el conjunto de objetivos, contenidos, métodos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles educativos que componen el sistema educativo?;*

4º. *¿quién controla, inspecciona o supervisa el sistema educativo?;*

5º. *¿quién financia el sistema educativo?”*

Cuando las respuestas se dirigen al gobierno central, indiscutiblemente estamos ante un sistema educativo altamente centralizado. Por el contrario si algunas de las respuestas se remiten a organismos locales, intermedios u otras instancias, podemos hablar de estar ante un sistema centralizado con políticas educativas tendientes a descentralizar, o en su caso ante un sistema descentralizado, cuyo grado de descentralización mayor o menor, dependerá del número de respuestas emitidas en un sentido u otro.

La descripción de modelos es esencial en la organización pública de la educación, puesto que se considera que la existencia de una educación privada en ninguna forma afecta la distribución de poder ni a la decisión de competencias en lo que a la enseñanza se refiere. Tampoco la participación en la educación es considerada un obstáculo para la descentralización, puesto que la participación es un factor real de la descentralización educativa.

### **1.3.1 Modelo centralizado de educación**

El modelo centralizado constituyó durante largo tiempo el modelo indiscutible, en casi todo el mundo. Este modelo predominaba en países de muy diversas áreas del mundo, con diferencias significativas entre unas y otras desde el punto de vista económico, político, social y cultural. Sin embargo, la característica común entre ellos es tener un Estado altamente centralizado.

La orientación política de un país, sea este centralizado o descentralizado, se encuentra perfectamente determinado por la Constitución del Estado en la cual se establece la organización del mismo. En el examen que a las instituciones bajo régimen centralizado se hace, se suelen señalar que son asfixiantes y que en general no hay una corresponsabilidad entre centralización y democracia; sin embargo existen sus excepciones, como comenta Puelles Benítez (1992:359) *“un ejemplo de ello lo es Francia, país impecablemente democrático y sometido a una organización muy centralizada del poder”*. Se evidencia, como diferentes autores señalan, cuando la estructura constitucional de cualquier Estado es altamente centralizada y en la dificultad para que pueda desarrollarse una estructura organizativa descentralizada de la educación, incluso una tendencia hacia la descentralización, como es el caso de la desconcentración.

Por lo que a la educación se refiere, es importante precisar que, a pesar de las premisas señaladas con anterioridad, no estamos ante un modelo puro. Partiendo de un enfoque descentralizador podríamos establecer dentro del modelo centralizado dos grandes grupos: países que mantienen una estructura centralizada que coincide con la que establece el diccionario de las ciencias de la educación (1993: 233) que la señala como *“la actividad desarrollada por la administración educativa central, cuya competencia se extiende a todo el*

*territorio nacional. Esta intervención administrativa tiene por sujeto al Estado a través de su órgano principal, los Ministerios de Educación, y de otros órganos locales dependientes directamente de la administración central, aunque con una competencia limitada a un distrito o a una provincia".* Entre este grupo se encuentran las que mantienen el modelo clásico de la administración francesa, como es el caso de los países africanos, la mayoría de los de Asia y Oceanía, así como los países árabes. También encontramos en algunos países europeos, en los que su centralismo educativo se relaciona con la tradición constante o tamaño territorial, como sería el caso de Luxemburgo, o por tradición como Grecia e Irlanda. En este grupo se ubican también Bolivia, Ecuador y Paraguay, países del área latinoamericana. En el segundo grupo al que hacemos referencia, se encuentran aquellos que a pesar de tener una administración pública centralizada, presentan en educación políticas educativas con tendencia hacia la descentralización, como sería el caso de Francia o Portugal y una mayoría de países latinoamericanos, así como muy pocos en los contextos africano, asiático y de Oceanía.

Todos los países señalados son fundamentalmente naciones con sistemas educativos centralizados, en los que la distribución del poder político y de las competencias educativas en los diferentes niveles de su estructura organizativa, es un hecho que las caracteriza. Aún y cuando en nuestro estudio mantengamos una diferencia que nos parece importante entre países con sistemas educativos altamente centralizados de aquellos que, siendo centralizado, mantienen cierta tendencia hacia la descentralización en mayor o menor grado, siguen prevaleciendo dentro de una clasificación más amplia las naciones con sistemas educativos centralizados.

En el modelo de centralización educativa la organización de la educación se realiza desde el gobierno central, como apunta J. Lauglo (1996:170) en la cual *"el concepto de autoridad centralizada significa concentrarse en una autoridad*

*central (vértice), que toma decisiones sobre una amplia gama de cuestiones, y deja la puesta en práctica de la rutina estrechamente programada en manos de los niveles inferiores de la organización. Así pues, y por lo que se refiere a la educación, un ministerio puede tomar decisiones muy detalladas en cuanto a metas y objetivos, la estructura y localización de asignaciones”.* Es frecuente en los sistemas educativos centralizados, unidades orgánicas de los ministerios en los niveles locales, cuya función se reduce a ejecutar y supervisar que las decisiones del sistema central se lleven a cabo. En este modelo educativo, los entes territoriales locales carecen de competencias en la educación.

Haciendo de nueva cuenta referencia al modelo francés este ha tenido una influencia importante en la organización administrativa en innumerables países y en especial en México, además porque el país más centralizado de Europa manifiesta cambios en su sistema educativo, los cuales algunos tienen su origen en 1985, asumiendo como objetivo fundamental que el Estado comparta competencias con las comunidades territoriales en la gestión de la educación. Así, las regiones, departamentos, comunas y municipios tienen hoy una mayor intervención en determinadas materias educativas y en la construcción, equipamiento, conservación y funcionamiento de los centros docentes.

Aún y cuando en Francia se han establecido ciertas competencias hacia otros niveles de la estructura administrativa, ésta continúa siendo centralizada, si nos remitimos a las claves que con anterioridad señalábamos como fundamentales para determinar el grado de descentralización de un sistema educativo. Como describe Gairín (1994: 29), citando a Merino, la centralización educativa responde a: *“la organización de la enseñanza en la cual las decisiones: nombramientos de personal, programar, exámenes, etc. son tomados a nivel de la administración central y con un criterio uniforme para todos los establecimientos”.* En esta vorágine uniformadora que ejercen los Estados con modelos educativos centralizados, las instituciones con menor

poder político, son los centros escolares, que no consiguen un margen de autonomía sustantivo.

Retomando el ejemplo del caso francés, nos parece que las medidas establecidas están dirigidas a corregir el excesivo centralismo que había experimentado por largo tiempo el sistema educativo, y en el último de los casos podemos afirmar que son medidas de resistencia que se establecen para evitar la descentralización de la estructura organizativa.

Cuando las decisiones clave permanecen en la administración central, así como las facultades decisorias, más que tendencias descentralizadoras, como veremos más adelante, nos encontramos ante una desconcentración de funciones; es decir, solamente asistimos a una transferencia de tareas.

### **1.3.2 Modelo educativo de descentralización intermedia**

Los grados que la descentralización puede admitir son muy variados. De ahí que países que han mantenido una estructura organizativa muy centralizada, pueden orientarse a establecer políticas educativas descentralizadoras; este modelo resulta una posible alternativa. Al respecto Puelles comenta (1992:361): *“El modelo de tipo intermedio entre el centralizado y el federal; comparte con el primero una larga tradición y la atribución de una buena parte de las competencias educativas al Estado, mientras que se asemeja al segundo por la existencia de una comunidad territorial con competencias propias interpuestas entre el poder central y las comunidades locales tradicionales –distritos o provincias y comunas o municipios-“*. Sin embargo, es importante señalar que el paso de un modelo centralizado a otro de tipo intermedio requiere para su implementación un cambio en la normativa que lo sustente y gradualmente lo legitime.

Es, pues, a través de la Constitución que se da vigencia a la creación de una nueva estructura organizativa interpuesta entre el poder central y el local, teniendo en cuenta las características históricas, lingüísticas y geográficas, o simplemente por voluntad social expresada a través de las mismas normas constitucionales. La implementación de un modelo intermedio supone, aunque no siempre, una nueva distribución de competencias y de distribución del poder. Carlos Ornelas (1998: 283), cuando alude al modelo educativo mexicano comenta: *“un modelo intermedio es en el que el gobierno central mantiene para sí la normativa general del sistema, la cual incluye la elaboración del currículo nacional y la aprobación de los currículos regionales, la evaluación, así como la asignación de recursos compensatorios y extraordinarios a los estados pobres o para programas nacionales”*. En este sentido, el modelo de descentralización intermedia a pesar de que se transfieran un gran número de competencias hacia las regiones locales, nunca llega al grado de descentralización que se observa en los Estados con estructura organizativa federal, donde el nivel local suele tener para sí, o casi para sí, las competencias generales sobre la educación.

A lo que se denominó federalización de la educación en el caso mexicano, puede inscribirse dentro del modelo intermedio de descentralización educativa. Un caso que también es importante señalar, como ejemplo de este modelo, es el italiano que después de la posguerra su Constitución creó una nueva delimitación territorial con entidades y autonomías propias; tal ordenamiento tiene efecto a partir de 1977 fecha en que se concreta la transferencia de poderes del gobierno central a las regiones. Sin embargo, en cuestiones claves como la educación, la administración central mantiene para sí competencias del sistema educativo italiano, como son: regulación y expedición de títulos, determina el currículo para todo el territorio nacional, así como el encargado de la inspección de la enseñanza, además del financiamiento de todo el sistema educativo. Por su parte, las regiones tienen competencias legislativas y de

planificación sobre la construcción de escuelas, que se centra fundamentalmente en el reparto de las asignaciones económicas que recibe del gobierno central, también las regiones tienen competencias en la formación profesional y en las ayudas que los alumnos reciben.

En la administración educativa italiana los nombramientos de los directores siguen siendo una atribución del gobierno central. Tanto en el caso italiano como en el mexicano aparece una figura importante para cualquier medida de descentralización educativa: la participación social. En ambos casos no se influye en las decisiones importantes sobre los sistemas educativos, y menos en el diseño de las políticas educativas nacionales.

Puelles Benítez (1992: 363) sostiene el caso italiano *“como modelo intermedio porque, a diferencia del caso francés, tiene un respaldo constitucional que esconde en sí una virtualidad propia, una fuerza expansiva cuya realización no puede descartarse del todo en un futuro próximo; en realidad, el caso italiano ocuparía un puesto intermedio entre el modelo centralizado con tendencia hacia la descentralización y el modelo auténticamente regional”*; en todo caso éste se encuentra entre el modelo francés y el español.

Otro ejemplo lo encontramos en España. El proceso de descentralización español no supuso medidas tendentes a evitar que se llevara a cabo, no se implementaron medidas desconcentradoras. El Estado español estableció medidas orientadas a transferir a las comunidades autónomas funciones que eran atribución de la administración central, así se transfirieron a las comunidades autonómicas la responsabilidad del profesorado, los centros docentes, así como las universidades; se transfirió en su totalidad la inspección técnica, permitiendo que las comunidades intervinieran en la delimitación del currículo; traspasó asimismo, en este modelo de descentralización, autonomía

financiera, mediante procedimientos establecidos previamente en la Constitución.

El caso español se basa en los siguientes aspectos:

1º. La descentralización se dinamiza inmediatamente a partir de la promulgación de la Constitución de 1978.

2º. La Constitución es seguida de los estatutos autonómicos en donde se delimitan las competencias de éstas y el gobierno central.

3º. El proceso descentralizador fue abierto a futuros cambios, reconocen al Estado la potestad de establecer normas en materia de enseñanza.

4º. Aún y cuando se reconoce la igualdad de competencias a todas las comunidades, se establece un proceso descentralizador de manera escalonada de tal forma que no todas acceden al mismo tiempo al proceso de descentralización.

La descentralización del sistema educativo español supuso una descentralización en parte administrativa y en parte política, esto en función de que el Estado español reservó para sí algunas competencias. Por lo que se refiere a la descentralización política, ésta permitió a las comunidades autónomas el establecimiento de políticas educativas distintas a las de la administración central.

### **1.3.3 Modelo educativo descentralizado federal**

En el contexto internacional son pocos los Estados que tienen por estructura organizativa un régimen federal; al respecto García (1998: 51) señala que en estos Estados *“la nación está formada por una unión de entidades políticas o Estados, cuyos gobiernos interiores, con el federal, constituyen el poder público del país”*; sin embargo no todos ellos poseen una Constitución normativa, que coincida con la estructura organizativa y atribuciones y la práctica política en la realidad. En estos Estados la descentralización que se posea tiene su fundamento no sólo en el grado de autonomía, sino en la soberanía que la carta constitucional concede.

En la mayoría de los países con estructura organizativa federal la Constitución Nacional reconoce la existencia de las entidades locales, a las cuales la responsabilidad del funcionamiento del sistema educativo se lo atribuye exclusivamente a ellas. Pero, tal parece que el efecto centralizador se localiza en los estados miembros de la federación, sin que otras estructuras territoriales, como los municipios, tengan un papel relevante en lo que a educación se refiere.

Como Puelles comenta (1992: 366), *“existe, pues, una descentralización por arriba –el gobierno central, la federación carecen de competencias constitucionales en la educación- y una centralización por abajo –los distritos y comunas carecen de competencias decisorias en la enseñanza-. No obstante, esto no es una solución estática”*. Todo ello se debe, en parte, a la existencia de fuerzas centrípetas que tienden constantemente a conceder o transferir competencias al poder central, mientras que a las de comunidades inferiores, les resulta difícil que sus competencias aumenten.

Entre los países cuyo sistema educativo responde al modelo educativo descentralizado federal se encuentran Alemania. Si nos atenemos a las claves que aludíamos en un principio ( toma de decisiones sobre la educación), encontramos que todas encuentran respuesta en los Landers. Dentro de este modelo se sitúan Australia, algunos países latinoamericanos como Argentina, Brasil y Venezuela; caso aparte es el de México que puede ser ubicado dentro de este modelo; si bien el régimen político se estructura en un gobierno federal, no ocurre lo mismo con su sistema educativo, que se ubica dentro del modelo educativo de descentralización intermedia.

El caso alemán parece el mejor ejemplo de modelo descentralizador. El punto clave se centra en la relación que se establece entre el Land y las autoridades locales. La norma establecida por largo tiempo determina que son competencia de los entes locales las cuestiones externas de las escuelas, mientras que las internas están reservadas para los Landers, como sería la estructura del mismo sistema educativo, organización escolar, programas de estudio, etc. En síntesis las autoridades locales no tienen prácticamente ninguna injerencia en las decisiones educativas, las cuales se encuentran reservadas para los Landers. El caso manifiesta una gran descentralización hacia los Landers por parte de la administración central, pero una gran centralización hacia las comunidades locales.

En el modelo de descentralización federal se observa una tensión entre el poder central que tiende hacia la uniformidad del sistema y la diversidad que se establece cuando la descentralización ha transferido el poder a los entes locales. Sin embargo en el interior de las distintas comunidades territoriales pueden aparecer inquietudes entre los miembros de la sociedad, que ven en la diversidad del sistema distintos sistemas educativos que puedan dificultar a la postre la libre circulación dentro del mismo territorio, incluso en un futuro poner en riesgo la cohesión de la nación. El Estado, como garante de la igualdad de

todos los ciudadanos, no puede permanecer indiferente ante las dificultades que los sistemas educativos dispares manifiesten.

Por lo general, las naciones cuyo modelo educativo coincide con el federal implementan fórmulas de coordinación y cooperación tendentes a evitar que las diferencias entre los sistemas educativos se incrementen. Pero, tales medidas son vistas por los entes locales con recelo, porque se teme que estas oculten tendencias centralizadoras hacia la administración central.

#### ***1.3.4 Modelo educativo de descentralización federal y comunal.***

En el anterior apartado aludíamos a los pocos países que su sistema educativo se rige bajo un modelo federal, donde los gobiernos locales tienen las atribuciones más importantes en lo que a educación se refiere. Ahora bien, si las naciones que su sistema educativo se gestiona bajo un modelo federal son minoritarias, es menor el número de países cuyo sistema educativo se rige bajo un modelo educativo de descentralización federal comunal.

En tipo de estructura organizativa aludida, el poder central otorga amplias competencias a las diferentes regiones, pero a la vez permite que la descentralización se traslade hacia entidades más pequeñas como las comunidades; los ejemplos más notables que se ubican dentro de este modelo son: Estados Unidos de América y Suiza.

La tradición comunitaria, en países con estructura organizacional educativa como la mencionada, es sin duda el factor clave que ha permitido mediar la tensión de competencia que se produce entre el gobierno central, los estados y las autoridades comunitarias. Queda claro que no sólo el factor tradicional es clave en la solución de conflictos, sino la existencia de una normativa plasmada

en la Constitución y las prácticas políticas que sustenten determinado modelo educativo (Fernández 1999).

Cuando se alude al modelo educativo de Suiza se afirma que este país carece de un sistema educativo nacional, que posee más bien tantos sistemas como cantones tiene el país. Sin embargo, se observa que a pesar de la diversidad de competencias entre los diferentes cantones existen dos principios generales que regulan y sustentan al sistema educativo del país.

Estos principios son:

1.- El constitucional y social. Se sustenta en el reconocimiento de la soberanía de los cantones, asimismo se reconoce la importancia de la escuela en la construcción de la identidad suiza.

2.- El reparto Constitucional de las competencias educativas en la Confederación suiza en los tres niveles de la estructura organizativa, los cuales son:

a) Es competencia de la Confederación el nivel superior, sin perjuicio de las que tengan los cantones así como a la expedición de títulos universitarios.

b) Es competencia de los cantones: el nivel educativo de primaria y los demás niveles, en el universitario sus competencias se remiten aquellos que no contravengan los que constitucionalmente están reservados para la Confederación, la cual transfiere los recursos financieros a los distintos cantones.

c) Las competencias comunales no se encuentran referidas en la Constitución federal, sin embargo éstas se encuentran delimitadas en las constituciones

de cada uno de los cantones. Las comunas, por lo general, tienen injerencia en la educación preescolar y en la obligatoria, además, según cada cantón, de la construcción de escuelas y la contratación de los docentes. Los recursos financieros para las comunas provienen de las subvenciones de los cantones.

Como se observa en los modelos hasta ahora estudiados, el caso suizo, de acuerdo a su estructura organizativa política, es un modelo federal, pero de acuerdo a normativas que poseen los cantones es también un modelo comunal.

Por otro lado se dice que los Estados Unidos no cuenta con un sistema educativo, sino una constelación de sistemas, cuya diversidad no es sólo cuantitativa, sino también cualitativa.

Es evidente que en los Estados Unidos existe una gran diversidad de sistemas educativos, sin embargo se puede observar la existencia de tres instancias de poder, las cuales tienen competencias en lo que a educación se refiere.

Para la primera instancia, el Gobierno federal, la Constitución no concede a la Federación competencia alguna en lo que a Educación se refiere; incluso en la décima enmienda tal competencia se la otorga a los Estados de la Federación. Ciertamente se observa una fuerza por parte del poder central de centralizar decisiones, ejemplo de esto son las medidas que, de acuerdo al periódico El Norte (2001: 24A), tomó el gobierno central para la educación básica, en la cual *“se aprobó una extensa iniciativa que les da a los Estados y distritos escolares más flexibilidad en el gasto”*. Sin embargo, tal iniciativa lleva consigo la parte oculta de incremento de la intervención del gobierno federal en lo que a educación se refiere.

En la segunda instancia ( estados federados ), las constituciones estatales les confieren a cada uno de los estados de la Federación la responsabilidad de la educación y la ordenación del sistema educativo. Aunque existe una gran autonomía de las comunidades locales, los estados presentan también un grado creciente de intervencionismo utilizando lo más vulnerable que puede afectar a un sistema educativo: la financiación.

Sin embargo, el punto clave del sistema educativo de los Estados Unidos se encuentra en la tercera instancia, las comunidades locales regidas por las juntas educativas de distrito, dotadas de una gran autonomía. Las juntas tienen su origen en la colonia, durante la cual la lejanía obligaba a las comunidades a resolver los problemas educativos en su propia comunidad. Tal tradición ha dado lugar al reconocimiento de la autonomía local, que permite a los distritos escolares desde la contratación de los docentes hasta el diseño de los planes y programas educativos, así como también la supervisión escolar y la infraestructura de las escuelas.

La relación entre los diferentes niveles, se ajusta dependiendo de la necesidad del nivel; así un estado de la federación puede contratar docentes, pero sólo aquellos que ostenten una licencia que el mismo otorga; pero también incorporar contenidos nacionales en el curriculum con el fin de obtener beneficios adicionales del gobierno federal.

Los recursos financieros han sido, en el caso de los Estados Unidos, un medio a través del cual, el gobierno federal y los estados han utilizado para mantener cierta homogeneidad, sin la cual no sería posible los sistemas educativos de los estados ni las instituciones políticas.

### **1.3.5 Modelo educativo de descentralización comunal y académico.**

De los modelos educativos de descentralización que hasta ahora se han descrito, en Francia encontramos que las decisiones sobre la educación la ejerce el poder político de la administración central, en los Estados Unidos y Suiza la comunidad; en cambio, en Inglaterra se observa que las principales atribuciones en materia de educación son competencia de los profesores, de ahí la denominación de académico. Este modelo de descentralización educativa en la Gran Bretaña ha tenido su base tanto en las comunidades locales, como al interior de los centros, *“la tradición organizativa de las escuelas británicas se ha basado durante siglos en la figura de un director con amplias competencias y con un estilo autocrítico de liderazgo”* (Beckett, Bell y Rhodes, 1991: 2). *“Dicha tradición, aunque se ha visto modificada a raíz del incremento de la complejidad de la organización escolar, se mantiene actualmente, pudiendo calificarse el papel del director como de extrema importancia en el funcionamiento de la escuela”* (Egido, 1998: 97).

Sin duda, en el caso británico resulta significativo el hecho que a diferencia de otros países europeos, durante el siglo XIX careció de un sistema educativo nacional; esto ha sido un factor que ha permitido que el sistema funcione con un alto grado de autonomía. Sin duda, una peculiaridad del sistema educativo británico, a diferencia de los sistemas de otros países, es que nace descentralizado.

De hecho, no es hasta 1902, con la ley Balfour, con la creación de las Local Education Authorities (LEA'S), que se puede hablar en Gran Bretaña de un sistema público de educación (Puelles 1992). Ello prevalece en la ley de 1944, en la que la autonomía de las autoridades locales se mantiene; sin embargo, es cuando se inicia una tendencia centralizadora, presente siempre en un sistema descentralizado.

Al sistema educativo comunal y académico de Gran Bretaña le supuso un rudo golpe la ley de 1988, que modificó las relaciones entre los tres niveles del sistema educativo, el gobierno central, los gobiernos locales y las escuelas. *“No obstante, y a pesar de todo este importante conjunto de cambios, todavía hoy puede decirse que la responsabilidad del funcionamiento del sistema educativo británico continúa siendo una tarea compartida entre el gobierno central, a través del DFEE, el gobierno local, a través de las LEA’S, y las propias escuelas, tanto a través del director como de sus órganos colegiados de gobierno”* (Egido 2000: 76).

En el modelo educativo británico, como en todo modelo, el gobierno central ejerce una gran influencia mediante los recursos económicos que distribuye, a través de negociaciones con las autoridades locales o bien de subvenciones específicas.

Sin embargo, a pesar de la natural presión que se ejerce en los diferentes niveles de descentralización, en el británico terminó en los centros educativos descargando buena parte de la responsabilidad en directivos y profesorado.

En el caso británico, la Ley de Condiciones y Honorarios de los profesores de 1991 establece las competencias del director como responsable de la organización interna de la escuela, según esta ley son funciones del director:

- Formular los fines y objetivos de la escuela.
- Nombramiento, dirección, formación y control del personal.
- Determinar e implementar el currículum.
- Controlar y distribuir los recursos.
- Mantener la disciplina.
- Las relaciones con los padres, con otros centros y con otro tipo de agentes.

Estas funciones se concretan de manera detallada en la legislación mencionada. También *“se incluyen, tareas de definición de los fines escolares, la participación en la selección y nombramiento del personal docente y no docente de la escuela, la dirección del mismo, la relación con sindicatos y otras asociaciones profesionales”*, (Egido, 2000: 86).

La ley de 1988, considerada sumamente prescriptiva, estableció un currículo nacional que no fue una novedad, puesto que su inexistencia era criticada por la sociedad, otro aspecto importante de la ley y a la vez una medida centralizadora, fue el ofrecimiento a las juntas de gobierno de los centros educativos, la posibilidad de financiarse directamente del gobierno central y abandonar la dirección de las LEA'S.

Podríamos adelantarnos a una conclusión, en cuanto al tipo de modelos de descentralización educativa, referida a que no hay modelos buenos o malos de descentralización. Cualquier modelo es producto de un conjunto de factores que influyen en la forma en que se organiza un sistema educativo. Hemos tomado en cuenta por nuestra parte sólo dos factores, el histórico y político por ser los que, de alguna forma, condicionan en un sentido u otro la organización de la sociedad, de la cual la educación es una parte esencial de ella. Sin desestimar otros factores consideramos que tanto la tradición como las formas de organización política son claves fundamentales en el momento de determinar la organización de la educación.

#### **1.4 Tipología de la descentralización educativa en América Latina.**

La descentralización de la educación ha tomado muchas formas en América Latina. Siempre incluye la transferencia de autoridad y competencias a niveles

inferiores de gobierno, pero varía considerablemente en términos de cuáles son las facultades de toma de decisión que se descentralizarán y quién recibe estas nuevas competencias.

La descentralización tal y como hasta ahora hemos venido describiendo, varía según el nivel gubernamental en el cual se delegan las decisiones y el tipo de competencias que se transfieren a otros niveles de gobierno, así como la orientación de la descentralización.

Durante la última década del siglo XX, la descentralización del gobierno en América Latina se volvió una práctica común. La educación no constituyó la excepción; rápidamente un gran número de países de la región llevó a cabo importantes reformas de descentralización, esto debido en gran parte *“al notable crecimiento de las tasas de escolaridad en todos los niveles del sistema educativo y la falta de correspondencia entre ese aumento de oportunidades de acceso a la escolaridad y los deficientes resultados de aprendizaje obtenidos. Así como también los cambios en la economía mundial y regional que generaron exigencias que afectaron a la educación”*, (Rivero 1999: 198).

En América Latina la descentralización presenta características muy particulares, ya que en dicho proceso han influido aspectos políticos y organizacionales más allá de las necesidades estructurales que presentan los sistemas educativos.

En Latinoamérica la descentralización educativa, como señala Pérez (1994: 79-80), *“no es una estrategia aislada en la introducción de cambios reformistas y modernizadores en la administración pública latinoamericana, sin hablar precisamente de la descentralización entendida como una estrategia política estructural orientada a la introducción de grandes cambios en diversos y múltiples escenarios de acción del Estado”*. En otras palabras, la

descentralización de la educación constituye un elemento más de una política más amplia que supone un cambio significativo en las relaciones de poder y autoridad entre los diferentes actores sociales.

El origen de los procesos de descentralización educativa en América Latina se remite a la década de los 80's, en el siglo XX, época de grandes crisis económicas en la mayoría de los países de la región, otros además se encuentran en procesos de transición democrática –Argentina, Brasil, Chile y Uruguay-. Son tiempos en los que se toma conciencia de la gravísima situación económica, producto del alto endeudamiento externo que limitaba el crecimiento económico y el desarrollo social. Los recortes presupuestarios que los gobiernos impusieron, afectó directamente las políticas y programas sociales y educativos (Reimers, 1990). En general, la crisis tuvo su respuesta en las reformas que afectaron la naturaleza del Estado, quebrando el modelo intervencionista keynesiano en la administración de la economía y en el estado benefactor que había prevalecido desde la posguerra en América Latina (Isuani, 1991). Las reformas implementadas aparecieron como decisiones para enfrentarse a la coyuntura prevaleciente, sin embargo su naturaleza las convirtió en argumentos para establecer cambios más amplios en las diferentes áreas de la acción gubernamental.

El proceso de descentralización se produce en un contexto que tiene su sustento en el modelo de gestión y organización centralizada. Tiene su origen en el siglo XIX, el cual también determinó la construcción de los sistemas educativos públicos. *“La educación como bien universal, la búsqueda de esquemas universalistas y no discriminatorios fundados en la igualdad ante la ley, los propósitos de incorporación social de vastos sectores, los objetivos de integración nacional se correspondían con los supuestos sobre los que se basó la construcción del Estado y con las características básicas que asumió”* (Martínez Nogueira, 1994). Este planteamiento originó el establecimiento de un

modelo centralizado en la administración pública, modelo en el cual el Estado era casi el único promotor del progreso y la educación su instrumento para lograrlo. Martínez Nogueira subraya que *“el sistema educativo así establecido reconocía por lo tanto un centro fuerte y poderoso, construido por el supuesto de una capacidad de regulación de los comportamientos fundada en su poder, en las normas y reglamentaciones, en el control de su cumplimiento y en la aplicación de sanciones. Los niveles intermedios eran cadenas de transmisión de una jerarquía piramidal y la escuela era la base de la misma capacidad de decisión, cerrada y ejecutora de acciones educativas uniformes y rutinizadas”* (op. Cit. 57).

La cultura centralista en América Latina es fuerte e incide en las políticas y decisiones que conforman la descentralización educativa. La idea de un centro fuerte perdura, por lo que una tarea del proceso de descentralización educativa es redefinir sus competencias y asumir sus nuevas funciones.

#### **1.4.1 Tipología de la descentralización en la experiencia latinoamericana.**

El siguiente análisis se centra en la experiencia de seis países latinoamericanos que han realizado un proceso de descentralización como parte de reformas más amplias hacia el interior en el nivel, estructura y contenido de este proceso.

En América Latina el nivel de descentralización varía significativamente de un país a otro.

En Argentina, la educación básica, secundaria y escuelas de formación de docentes se transfirió a los gobiernos provinciales; este proceso se inició a partir de 1978, en plena dictadura militar, período en que las provincias eran

gobernadas por delegados de la junta militar. La descentralización educativa tuvo la intención, como señala Senén González (1994: 16), de *“reducir el gasto público y se emanó en una concepción de estado subsidiario. El peso del servicio recibido por las provincias fue diferencial según el volumen del sector de escuelas nacionales y su relación con las provinciales”*. Se destaca en este proceso, la transferencia del sector educativo sin recursos específicos, esto en función de que no se modificó el régimen impositivo entre el gobierno central y las provincias (Kisilevsky, 1990).

Esta situación tiende a cambiar a partir de la transición democrática que reconoce el esfuerzo económico que las provincias han realizado al aceptar la transferencia del sistema escolar, el cual, en el momento de iniciar el proceso de descentralización, la infraestructura presentaba graves problemas. Hoy se observa que la toma de decisiones se ha concentrado en los Ministerios provinciales.

Por otra parte la descentralización en Brasil, país federal de enorme complejidad, concentra la mejor parte de las decisiones en las autoridades de los gobiernos de los estados.

El proceso de descentralización en el Estado brasileño, como comenta Senén González (1994: 14), se *“inició en los 80, tuvo un fuerte impulso luego de sancionada la Constitución del 88, que habilitó a los municipios a percibir rentas provenientes del impuesto a las propiedades y a destinar un porcentaje del mismo para atender el servicio educativo”*. Este impulso hacia la municipalización de la educación permitió a estados como Minas Gerais iniciar la transferencia de competencias hacia los centros educativos.

Un caso similar al anterior, trasladando el proceso de descentralización hacia los municipios, es la experiencia Chilena. Este tuvo su inicio en 1981, esta

iniciativa ha sido larga y complicada. Al respecto Cristian Cox (1999: 26) comenta que *“a finales de los 80 el sistema educativo chileno buscaba superar tanto el “estado docente pre-reforma neoliberal, como un sistema descentralizado sin un centro capaz de orientar el sistema hacia nuevos niveles de calidad y de velar por la equidad”*. Gran parte de las ideas sobre la descentralización, como en otros países de la región, se encuentran influenciados por el pensamiento internacional que prevalece en esos momentos; como los compromisos que surgen a partir de la Conferencia de Jomtien, las ideas de la CEPAL y UNESCO.

La transferencia de competencias a los municipios, por una parte, y a escuelas sin fin de lucro, por otra, continuó en la última década del siglo XX, donde el gobierno central ejerce un mayor liderazgo pedagógico y de trabajo directamente con las escuelas, con el objetivo de mejorar el nivel de éstas.

En Chile el proceso de descentralización, como señalan Winkler y Gershberg (2000: 16), se desarrolló en dos fases:

- *“La primera iniciada en 1981, enfatizó el cambio de la estructura o la organización del sistema educacional a través de la municipalización y la introducción de la competencia y la elección.*
- *La segunda se inicio en 1990, en esta fase simultáneamente se profundizó la descentralización y se establecieron objetivos claros tendientes al mejoramiento de la calidad y la equidad”*.

En los estudios realizados por McEvván y Cornoy (2000), en cuanto a la primera fase de la descentralización chilena, con el fin de examinar de qué manera se ve afectada la escuela pública, se utilizaron medidas en términos de los cambios en los puntajes de los alumnos en las pruebas de rendimiento, por el grado de competencia y elección en los diferentes municipios. Concluyeron

que no hay ningún efecto sobre la calidad de los centros educativos públicos, encontrándose también que la municipalización de la educación no introdujo cambio alguno en el desempeño de las escuelas públicas.

Otro caso al que haremos referencia es la descentralización de la educación en El Salvador, la cual se orienta principalmente en las áreas rurales, en función de que las escuelas de estas regiones se habían desarticulado durante la guerra civil. Así, mientras que en las escuelas públicas tradicionales las decisiones se concentran en el nivel central, las escuelas rurales denominadas “Educación con la participación de la Comunidad”, reciben autoridad y autonomía en la toma de decisiones. Esto permitió que hoy existan iniciativas orientadas a implementar políticas descentralizadoras en las escuelas públicas tradicionales.

El caso mexicano es también muy particular, siendo un Estado federal, se caracterizó por mucho tiempo, en términos políticos y de concentración de recursos, como un país con una estructura altamente centralizada. Desde los primeros años de la década de los setenta, como señala Santizo Rodall (1997: 8), *“se produjo la primera señal de signo descentralizador al crearse, por parte de la SEP, 9 unidades regionales de servicios descentralizados (USEDES) con 30 subunidades de servicios descentralizados, más tarde entre 1976 y 1982 la Secretaría de Educación creó en cada uno de los estados delegaciones”*. Una de las tareas de las delegaciones era ejercer el presupuesto asignado por el gobierno central en la educación, de acuerdo a las necesidades de los estados; estableciendo un efecto positivo al mejorar las asignaciones del presupuesto.

A inicios de la década de los 90, en México, el 70% de la educación pública continuaba siendo una competencia del gobierno federal, así como el mismo porcentaje del total dedicado a educación tenía su origen en el presupuesto federal. *“La descentralización, también denominada federalización, consistió en*

*la transferencia de la gestión y de los recursos financieros de los servicios educativos federales a los estados, impulsados por la firma de un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992) firmado por el presidente de la federación, los gobernadores y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”;* (Senén González, 1994: 12). La federalización de la educación se concretó a los niveles de educación básica: preescolar, primaria y secundaria, así como también a las modalidades específicas de cada nivel, como son la educación indígena y especial; posteriormente se incluye como parte de este proceso descentralizador la formación y capacitación de los docentes en estos tres niveles (Reyes, 1993). La descentralización se realizó por medio de dos modalidades: la transferencia, en algunos casos utilizó las estructuras de gobierno vigentes; la otra modalidad, mayoritariamente la transferencia se llevó a cabo a través de la creación de organismos estatales descentralizados, los cuales mantienen separados los sistemas federal denominado transferido y el estatal propio de cada entidad federativa, hasta que estos estén en condiciones de incorporar ambos sistemas educativos en uno solo.

Hasta hoy, el gobierno de la federación interviene en el sistema educativo de manera directa de dos formas: por medio de la distribución de los recursos económicos a los estados, y la responsabilidad directa de la implementación del currículum nacional, con algunas consideraciones hacia los estados en la incorporación de contenidos regionales en el programa curricular; también es competencia del gobierno federal la elaboración y distribución de los libros de texto gratuitos. La Secretaría de Educación Pública se reserva para sí la gestión directa de la educación en el Distrito Federal.

La descentralización de la educación en otros países como el caso de Nicaragua se ha desarrollado pasando de la municipalización de la enseñanza, a inicios de los años 90, a desarrollar una política de transferencia en la

mayoría de las decisiones de carácter financiero y de gestión a nivel de la escuela, a finales de la última década.

El principal objetivo de la descentralización educativa en Nicaragua es incrementar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles para educación y fomentar un mayor interés y contribución de los usuarios del sistema educativo en el funcionamiento de las escuelas.

El modelo de descentralización educativa de este país se sustenta en la autonomía escolar, *“la cual se ejerce a través de los consejos escolares directivos. El centro autónomo tiene competencias propias con independencia relativa, pero real, con respecto al gobierno central y los gobiernos locales. Las prerrogativas que les conceden las leyes o reglamentos, no pueden ser reformados por ninguna instancia local o estatal, sino únicamente por leyes posteriores de validez general”* (Sánchez, 2002: 1).

La descentralización a nivel departamental y municipal establece la distribución de competencias y responsabilidades entre el gobierno central, las autoridades o instancias locales y la sociedad, a través de representantes que garanticen el funcionamiento de la autonomía escolar.

Como se podrá observar a lo largo de este capítulo, las decisiones en educación, como la elección de los textos escolares, la solución de los métodos pedagógicos y la responsabilidad en la implementación de los planes que tengan relación con el mejoramiento escolar, se localiza en el nivel del centro educativo independiente del nivel de descentralización. Otros, como el establecimiento del curriculum básico o la información y administración de los resultados de las pruebas de rendimiento, se localizan en el nivel central, independientemente del nivel de descentralización.

Por lo que se refiere a los países de América Latina, el nivel en el que se localizan las principales decisiones en educación se ilustran en la tabla 8.

**TABLA 8**  
**Nivel en el cual se localizan las principales decisiones y responsabilidades educacionales.**

Grupo	Decisiones	Arg	Min Ger	Chile	El Sal	Méx	Nic
Organización	Nivel de descentralización	R	E	L	E	R	E
	Seleccionar los textos de estudio	E	E	E	E	N	E
	Determinar los métodos pedagógicos	E	E	E	E	E	E
Personal	Contratar/despedir al director de la escuela	R	E	L	E	R	E
	Buscar/contratar a los maestros	R	R	L	E	R	E
	Establecer o aumentar las remuneraciones de los maestros	R	R	L	N	N	E
Planificación	Establecer las pruebas de rendimiento	N	R	N	N	N	N
	Implementar el plan de mejoramiento escolar	E	E	E		E	
Recursos	Determinar los gastos	R	R	N,L	N	R	N,E
	Asignar el presupuesto para personal	R	R	L	N	R	E
	Asignar el presupuesto no relacionado con el personal	R	E	L	E	R	E

N= nacional, R= regional, L= local, E= escuela.

Fuente: Donald R. Winkler y Alec Ian Gershberg, 2000: 7.

La mayor concordancia se encuentra en las decisiones sobre la contratación de docentes y a los gastos no relacionados con el personal: Por lo que se refiere a los casos de Argentina y México estas decisiones se localizan en el nivel regional, en Chile en el nivel local y en el Salvador y Nicaragua se ubican a nivel escuela. Las decisiones, en cuanto a pago de los sueldos de los docentes, continúan en algunos casos en los niveles centrales de gobierno, como ocurre en México, Brasil (en concreto en Minas Gerais) y El Salvador, y

en la mayoría de los casos la política nacional influye en cuanto a las condiciones de un salario mínimo o en decisiones relacionadas con el financiamiento de la educación. Como comentan Winkler y Gershberg (2000: 8): *“las múltiples limitaciones de las escalas de remuneraciones nacionales o regionales, los convenios de negociación colectiva con respecto a las condiciones laborales, incluyendo el tamaño de los cursos, y las exigencias curriculares nacionales pueden traducirse en que el nivel de descentralización tenga poca autoridad real”*.

En la mayoría de los países de Latinoamérica, se exige que las escuelas y las autoridades locales establezcan planes de mejoramiento; sin embargo, la experiencia ha demostrado que estos se desarrollan más como ejercicio burocrático, que además no cumplen con las normas mínimas de calidad y de participación comunitaria. Suele ocurrir que aquellas escuelas que desarrollan planes carecen de autoridad suficiente para implementarlos, o por el contrario, pueden tener autoridad, pero carecen de recursos financieros para implementarlos.

La gran interrogante en la descentralización de la educación en América Latina es si ésta es de naturaleza estructural, es decir, centrada en la transferencia de poder y de responsabilidad a niveles locales, o se encuentra orientada hacia la mejora del aprendizaje, ante lo cual la descentralización educativa estaría dando mayor importancia al contenido que a la estructura misma. La transferencia del poder es simplemente un medio para lograr el objetivo.

La descentralización educativa en América Latina y el resto del mundo ha tomado diferentes formas, siempre incluyen la transferencia de autoridad desde niveles centrales a niveles locales, pero varía considerablemente en términos de cuáles son las facultades en la toma de decisiones de quién recibe las

nuevas competencias. De acuerdo a las experiencias en la descentralización educativa en América Latina, en países como Argentina, Chile en su primera etapa, El Salvador y México se perciben de naturaleza estructural. Ejemplo de esto es el caso de Argentina que por razones fiscales transfirió la responsabilidad de la educación a los gobiernos provinciales. En este caso el objetivo se centra en el traspaso de la responsabilidad del gasto de la educación más que la preocupación esencial por dar mayor énfasis al contenido, es decir a la calidad educativa.

En Chile, en la segunda etapa iniciada en los 90, las políticas educativas se centran en tres grandes principios orientadores, al respecto José Rivero (1999: 231) comenta: *“estas son el mejoramiento de la calidad, la búsqueda de superación de los desequilibrios en materia de equidad –dejados como herencia por el gobierno militar- y, desde 1995, el principio de la modernización”*, este último como factor clave para lograr una nueva educación.

En México, la descentralización de la educación ha sido parte integrante de un proceso más amplio de descentralización del poder hacia los gobiernos locales.

#### ***1.4.2 Desafíos para la descentralización educativa en América Latina.***

Las razones para descentralizar la educación en América Latina suelen ser de naturaleza política o bien económica, desde la perspectiva educacional existe la expectativa de que la descentralización mejorará los resultados de escolaridad.

Uno de los primeros desafíos a los que se enfrenta la descentralización educativa en América Latina hace referencia a las crisis económicas a las que

se enfrentan los países, que muchas veces tienen su origen en presiones de índole externa y difíciles de controlar hacia el interior de las naciones; ejemplo de esto, de acuerdo a lo que comenta José Rivero (1999: 251), *“la gran crisis económica de diciembre de 1994 no sólo provocó la duda y el rechazo público hacia un gobierno aparentemente exitoso, sino también una catástrofe en materia de desempleo, y una violenta caída del salario y del poder adquisitivo de la población, incluidos los maestros”*. Todo ello ha influido directamente en los resultados escolares.

El surgimiento de sindicatos docentes en los diferentes países de la región se encuentra estrechamente relacionado con el desarrollo de sus sistemas educativos, en los modelos de acumulación adoptados, en las necesidades del Estado de ampliar su base social y en los regímenes políticos imperantes.

Los movimientos magisteriales tuvieron en un principio una orientación gremial destinada a generar acciones de ayuda mutua para los docentes o a propiciar su socialización. En el caso de México su proyección fue más amplia, se convirtió en el más numeroso de América Latina, además estableció una estrecha relación con los diferentes gobiernos llegando a articularse con la estructura de poder en el país.

Entre el sindicalismo magisterial existe un consenso respecto a la necesidad de reforma en los sistemas educativos, logrando acuerdos generales sobre sus lineamientos. Sin embargo, los desacuerdos no se relacionan con la reforma, sino con el modelo organizacional que propone un sistema de cooperación en el cual el sindicalismo no encuentra lugar. Tiramonti (2001: 17) señala que *“los sindicatos, casi sin excepción están en desacuerdo con los procesos de descentralización y se oponen a toda política que tienda a la privatización de los servicios. La oposición a la descentralización se basa en la dispersión de los escenarios de negociación y en la fragmentación de la esfera pública”*. La

implementación de un sistema educativo descentralizado obliga al sindicalismo a establecer una redistribución del poder al interior de su organización, en función de que el sindicalismo local pasa de ser simple espectador a protagonista de los procesos de negociación y, por tanto, los principales referentes de su base y de los gobiernos locales. El sindicalismo debe diseñar cambios que neutralicen las tendencias centrífugas internas y crear un espacio propio en el ámbito público.

El modelo tradicional sindical que fortalecía un centro que confrontaba a otro centro, en este caso el Estado, se ha agotado. La descentralización tiende a multiplicar el número de actores que intervienen, pero, sobre todo, establece cambios en la distribución de poder hacia el interior de las organizaciones y obliga también a un proceso de redistribución de los recursos.

Por otra parte, es importante señalar que los docentes pertenecen a un grupo social cuyas oportunidades educativas dependen de la prestación pública del servicio. El carácter público de la educación les permite formar parte del grupo de funcionarios del Estado y reclamar justamente para sí los beneficios de esta condición.

Una de las primeras interrogantes que surgieron en la implementación de la descentralización educativa en América Latina era si esta reforma resultaría eficaz, y si realmente los sistemas educativos latinoamericanos pudieran ser descentralizados. Entre las respuestas a tal interrogante encontramos que toda política de descentralización requiere del establecimiento de un equilibrio de poder entre el centro, que establece las políticas, y la periferia, que las aplica. En este sentido Hanson (1997: 5) comenta: *“Este acuerdo de poder compartido diseñado por los planificadores de la reforma debe evitar el problema clásico que se enfrenta a menudo en América Latina, en donde la responsabilidad se encuentra descentralizada, pero falta la necesaria autoridad, capacitación o*

*financiamiento para llevar a cabo las tareas*". Por consiguiente, es importante que antes de implementar cualquier política descentralizadora, se efectúe un análisis tanto de la estructura organizativa como administrativa para establecer en qué nivel del sistema educativo están ubicadas las responsabilidades específicas y la autoridad, e incluso en qué niveles no.

Otro desafío, al cual se enfrenta la descentralización educacional, es determinar quién controla el proceso, de ahí la importancia de establecer Acuerdos Nacionales de Educación que fijen con claridad y precisión los objetivos del mismo, caso concreto el de México, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el cual se incluyó a los actores que constituían la principal fuerza de oposición en la implementación de la política descentralizadora; además, en este acuerdo, otros actores importantes fueron los gobernadores de los estados, los cuales estaban recibiendo las competencias que el gobierno central les transfería.

Un reto al que se enfrenta la descentralización educativa en la región, es evitar las disparidades entre regiones ricas y pobres, que influya en los salarios de los docentes, homologar el gasto que se invierte por alumno y el mantenimiento de la infraestructura escolar. Ante esto, lo recomendable es que los países establezcan requisitos mínimos en el contenido académico y en los procesos administrativos; o metas y estándares nacionales; o bien un aporte equitativo de acuerdo a las condiciones y recursos de cada región.

La calidad educativa es otro de los desafíos a los que se enfrenta la descentralización. Se espera que esta medida política permita mejorar los logros educativos. Sin embargo, la transferencia de poder a través de la descentralización es una oportunidad, pero no una garantía de mejoramiento de la calidad de la toma de decisiones y de las acciones en los centros educativos (Hanson, 1997).

---

***CAPITULO II  
SOBRE LA GESTIÓN ESCOLAR Y LA  
DESCENTRALIZACIÓN***

---

## **INTRODUCCIÓN**

Entender el comportamiento de las organizaciones, requiere de un análisis riguroso de los elementos fundamentales que dan origen a las estructuras y funcionamiento de las mismas. Las organizaciones sociales, de servicio público o privado, tienen un “comportamiento” determinado no solo en función de sus propósitos, sino del entorno donde se desenvuelven, de su naturaleza, de su origen y de los fines que éstas persiguen.

Referirnos a organizaciones públicas, que están inmersas en un ambiente complejo, saturado de normas operativas y con un amplio compromiso social, suelen mantener formas estrictamente formalizadas, donde sus canales de comunicación, coordinación y operación, son demasiadas rígidas.

Otra característica que impacta en las formas de organización de las entidades públicas es el exceso de poder centralizado de mando y decisión. Estos elementos que en algún momento dado respondieron a las necesidades ambientales, hoy en día exigen una revisión de sus contenidos más elementales, con el objetivo principal de hacerlas más eficientes.

En este capítulo haremos una descripción y un análisis sobre distintas teorías que han hecho aportes importantes en el estudio y comportamiento de las organizaciones modernas. Expondremos las teorías racionalistas, que enfocaron sus visiones en un sentido eficientista, buscan principalmente entender a las organizaciones en función de sus contenidos administrativos. La eficiencia es el objetivo central de esta corriente de estudio.

Las teorías estructuralistas, por otro lado, manifestaban la influencia del entorno en el comportamiento de las mismas. Las posiciones, los espacios de mando, poder, decisión, eran la parte central de los esquemas organizacionales fundamentados en estas teorías.

Otro enfoque que consideramos importante destacar en este capítulo es el denominado sistémico, que acaparaba su atención sobre los efectos del entorno en las organizaciones, y sobre los efectos que las mismas tenían en el ambiente, así como los beneficios de esas influencias.

Estas teorías enfocaron sus análisis en aspectos al margen del comportamiento de los individuos y las influencias que estos tienen en el desarrollo y funcionamiento de las organizaciones. Fue hasta el surgimiento de la teoría de recursos humanos que se comienza a destacar la importancia de este elemento en los quehaceres organizacionales.

Una vez que comenzaron a destacarse estas corrientes, los estudios organizacionales se enfocaron a las influencias humanas al interior de las organizaciones. La teoría simbólica destaca la incertidumbre organizacional que se presenta a raíz de los múltiples factores y de muy distinta índole, que influyen en las organizaciones y que por ende trastocan el comportamiento individual.

Estas teorías son vistas desde las aportaciones que realizan al ámbito organizacional y las críticas de que han sido objeto; de igual manera, han dado cauce al surgimiento de otras ideas.

## **2.1 Un análisis de las teorías de la organización escolar**

Para poder entender cuál es el papel de los centros escolares en el medio ambiente donde se desarrollan y hacia el interior de los sistemas

educativos, es necesario hacer un análisis sobre los aspectos principales que dieron origen a los estudios de las organizaciones. Para ello hemos tomado en cuenta teorías que han sido fundamentales para entender el comportamiento de las organizaciones educativas en la actualidad.

Este análisis incluye una descripción general y las principales aportaciones de los autores más destacados en cada una de las teorías, sus fundamentos más sobresalientes, así como las principales críticas de que han sido objeto.

### **2.1.1 Teoría racional**

Los modelos racionales son propios del siglo XX, en un afán por demostrar la eficiencia de las mismas en base a principios netamente organizacionales. La teoría de la burocracia, la dirección científica y el proceso administrativo son las corrientes fundamentales de este movimiento.

Max Weber, sociólogo alemán, identificó organizaciones eficientes a través de un sistema que identificara plenamente los objetivos y las metas, con estructuras formalizadas y jerarquizadas, con una división fija del trabajo, con normas y principios regulatorios y una especialización de las funciones muy bien definidas.

Por otro lado Taylor fijó su postura de la eficiencia mediante un análisis riguroso de las tareas llevadas a cabo por los trabajadores. Con una visión más orientada a las capacidades y potencialidades de los trabajadores de las fábricas.

Por último una de las corrientes más destacadas en torno a los enfoques racionales es la Teoría de la Administración, que basó sus postulados en

identificar fases dentro de un proceso racional y sistemático de pasos para alcanzar la eficiencia en las organizaciones (planear, organizar, programar, ejecutar y controlar).

Los elementos que podemos identificar como fundamentales dentro de estas teorías racionales son la especificación y la formalización. Es decir, que las organizaciones funcionan en base a la identificación de los objetivos de la organización y podrían diseñar sus estructuras y los modelos de operación en base a ellos. Son organizaciones con estructuras altamente formalizadas. Esto se genera cuando la especialización de las funciones queda establecida de manera rígida.

La racionalidad de las organizaciones implica que todos los elementos están diseñados para identificar plenamente los objetivos e igualmente identificar de manera clara y precisa los elementos y recursos disponibles para alcanzarlos.

Estos tres autores principales, en este movimiento, han generado en la actualidad críticas importantes, pues los modelos están ampliamente superados. Sin embargo, los centros escolares no escaparon a poner en práctica parte de estos principios, los mismos que en algunos casos de la administración escolar local en nuestro país se siguen desarrollando.

Podemos identificar algunas consideraciones importantes en base a los principios generales de estas tres teorías. Una de ellas es que los centros escolares son organizaciones que se desenvuelven en ambientes altamente jerarquizados, donde los papeles que deben desarrollar cada uno de los integrantes de este andamiaje están plenamente identificados. Asimismo, los objetivos que se fijan en períodos de tiempo relativamente amplios (un año

escolar o diez meses) figuran como la parte fundamental para identificar el éxito de la gestión y del aprovechamiento de los recursos.

Pero, por otro lado existen suficientes elementos que han quedado superados desde esta óptica, como lo es el reconocimiento del rol de los centros escolares y su influencia en el entorno como partes importantes de un sistema mucho más amplio y complejo; así como la incursión de elementos de participación social externos que hacen de los centros escolares organizaciones más dinámicas y menos formalizadas o rígidas.

Otro elemento más que podemos identificar como básico para desechar estas teorías son las relaciones humanas que se generan al interior del sistema educativo local, que analizaremos en este estudio, en el que el maestro es la parte vital del mismo y los esquemas motivacionales y la participación son claramente indispensables para garantizar una mayor entrega y entusiasmo en el desarrollo de sus actividades.

Como críticos importantes a estos enfoques podemos citar a Klinksberg (1971) y Watkins (1968), los cuales analizan el movimiento de la nueva eficiencia de los años setenta y ochenta y sus repercusiones tanto sobre la administración escolar como en los informes sobre la política educativa que se publicaron en Australia en los años 1981 y 1982. De igual manera lo hacen March y Simon (1961).

### **2.1.2 Teoría estructural**

Esta teoría la podemos considerar como la secuencia de las teorías racionales, con la gran diferencia que identifica a las organizaciones dentro de sistemas abiertos, que reciben influencia del medio ambiente donde se

desenvuelven. Otro elemento que destaca es la estructura organizacional por encima de las capacidades y potencialidades humanas, sin menospreciarlas del todo, pero sí haciendo un mayor énfasis en lo primero.

Este modelo estructural, está fundamentado en los estudios de Fayol, Taylor, Urwik, Gulik, Merton y Weber. Destacan principalmente los aspectos estructurales donde las personas habrán de ocupar espacios y posiciones definidas oficialmente e identificadas por los roles laborales.

Merton, (referido por Campbell y Nawell, 1989: 55): *“situó a la burocracia en el contexto global de la teoría social. Presentó especial atención al significado de la estructura y función en la sociedad incluyendo las funciones manifiestas y admitidas y las funciones latentes, aquellas que no son ni deliberadas ni admitidas. Merton analizó las relaciones entre funciones y estructuras y señaló que (éstas) pueden ser tanto disfuncionales como funcionales.”*

En las organizaciones estructuradas existen posiciones jerárquicas bastante definidas, sus posiciones de mando les permiten tener el control en la toma de decisiones. Bush (1986) considera una serie de aspectos importantes de las instituciones educativas analizadas desde ésta óptica:

- 1.- Las organizaciones se definen como sistemas y se pone de relieve la interdependencia de las subunidades tales como departamentos, equipos de profesores, etc.
- 2.- Se reconoce una preeminencia de la estructura formal de la organización.
- 3.- Dicha estructura tiende a ser jerarquizada.

4.- Se tipifica a las escuelas y centros educativos como instituciones orientadas a objetivos.

5.- La toma de decisiones se realiza a través de un proceso racional.

6.- Se presenta la autoridad como esencialmente dependiente de su posición dentro de la organización.

7.- Se recalca el cumplimiento de las metas de la institución ante los cuerpos externos o autoridades responsables.

Después de clasificar a las organizaciones sociales según su naturaleza y papel dentro de un sistema social, Parson (1960) citado por Borrell (1989:39) resalta los niveles estructurales en los que se desenvuelven dichas organizaciones:

1.- *“Nivel Técnico. Se refiere a las actividades específicas desde el flujo de los inputs, hasta el producto terminado...”*

2.- *Nivel Directivo. Coordina y controla el flujo del trabajo, toma decisiones, resuelve conflictos, etc.*

3.- *Nivel Institucional. se relaciona con el ambiente externo y mantiene el flujo de la información y los recursos a través de los límites de la organización.”*

Hay que destacar los lazos que pueden tener cada uno de los niveles entre si.

Como podemos apreciar, los niveles estructurales descritos se apegan en gran medida a los esquemas de organización del sistema educativo local, donde se generan relaciones demasiado formalizadas, que en estricto sentido deben de apegarse a los criterios normativos y las relaciones que se generan entre éstos están rígidamente controlados por principios de orden administrativo y jurídico.

Debemos destacar que aunque nos estamos refiriendo al sector educativo público, la mayor parte de las instancias gubernamentales locales funcionan con esquemas similares, por lo que no es extraño presenciar este tipo de tipologías al interior del sistema educativo.

Estos enfoques estructurales han dado paso a procesos naturales de modernización y diversificación de las estructuras producto de las influencias ambientales de que son objeto y de los cambios en las conductas participativas de los componentes sociales. Esto ha derivado en la búsqueda constante, a través de procesos arduos de descentralización, de la eficiencia en términos organizacionales, con lo que se pone una vez de manifiesto que se pretende alcanzar niveles de eficiencia en torno a las estructuras organizacionales, quedando de lado las potencialidades de otro tipo de elementos con los que cuentan las instituciones educativas.

Podríamos resumir las características principales de los modelos estructurales en los presupuestos básicos que le asignan Bolman y Deal (1984: 31-112):

- *“Las organizaciones existen para lograr las metas establecidas.*
- *Cualquier organización deberá disponer de una estructura adecuada a sus metas, tecnología y participantes.*

- *Las organizaciones funcionan de un modo más eficaz cuando la turbulencia ambiental y las preferencias individuales de los participantes están constreñidas por normas de racionalidad;*
- *La especialización permite niveles más altos de pericia y ejecución individual;*
- *La coordinación y el control pueden lograrse mejor por medio del ejercicio de la autoridad y por normas establecidas;*
- *Las estructuras pueden diseñarse y desarrollarse sistemáticamente;*
- *Los problemas organizativos se originan debido a una inadecuación estructural y pueden solucionarse a través de la reorganización y rediseño de las estructuras;*
- *Los objetivos, trabajos, tecnologías y estructura son los determinados primeros de la conducta organizacional;*
- *Las necesidades, capacidades, emociones, autointereses de los individuos y grupos, son menos significativos.” (véase tabla 9).*

Aún y cuando podemos identificar algunas variables significativas respecto a los modelos estructurales, podemos afirmar que existen críticas importantes sobre los mismos que se orientan principalmente a la impersonalidad de estas organizaciones, donde no toman demasiado en cuenta el papel de los individuos en el desarrollo de las mismas.

Proceso	Teoría Estructural	Teoría de Recursos Humanos	Teoría Política	Teoría simbólica
Planificación	Objetivos y coordinación de recursos	Promoción de la participación	Conflictos y redistribución del poder	Rituales que reflejan responsabilidad, producción de símbolos y negociación de significados
Toma de decisiones	Secuencias racionales que producen la decisión correcta	Procesos abiertos que terminan en compromisos	Oportunidad de alcanzar o ejercer el poder	Rituales que proporcionan comodidad y apoyo hasta que se toman las decisiones
Reorganización	Reajuste de roles y responsabilidades para mantener las tareas y el entorno	Mantenimiento del equilibrio entre necesidades humanas y roles	Redistribución del poder y formación de nuevas coaliciones	Mantenimiento de una imagen de responsabilidad y receptividad; negociación de un nuevo orden social
Evaluación	Vías para distribuir compensaciones o penalizaciones	Procesos de ayuda al individuo para su crecimiento y mejora	Oportunidad de ejercer el poder	Ocasión de desempeñar roles en la distribución de rituales
Comprensión del conflicto	Mantenimiento de las metas organizativas con la resolución de conflictos por parte de la autoridad	Desarrollo de relaciones por la confrontación de los conflictos individuales	Uso del poder por las negociaciones, fuerzas o manipulación para ganar	Desarrollo de valores compartido y uso del conflicto para negociar significados
Comunicación	Transmisión de hechos e información	Intercambio de información, necesidades y sentimientos	Vehículo para influir y manipular a los otros	Relatar historias
Reuniones	Ocasiones formales para tomar decisiones	Ocasiones informales para la implicación y demostración de sensaciones	Ocasiones competitivas para ganar puntos	Ocasiones sagradas para celebrar y transformar la cultura
Motivación	Incentivos económicos	Crecimiento y auto-actualización	Coerción, manipulación y seducción	Símbolos y celebraciones

Tabla 9: Las cuatro interpretaciones de los procesos organizativos (Bolman y Deal, 1994, 323).

Otro elemento que podemos destacar hace referencia a las estructuras organizacionales que por su rigidez pueden ocasionar desaliento, desmotivación o desinterés por parte de los individuos que afecta a las condiciones de crecimiento, tanto personal como organizacional.

La idea de la autoridad queda instituida solo como la cabeza dentro de una jerarquía determinada; sin embargo, es necesario destacar que al interior de estos espacios de autoridad se generan círculos de poder que en muchas de las ocasiones determinan el rumbo de las decisiones en las organizaciones, sin que necesariamente estos círculos estén establecidos en la cabeza de la organización.

Por último, algo que en especial quiero destacar, es que los modelos estructurales ponen poco énfasis en el desarrollo del individuo al interior de las organizaciones; su imaginación, talento y aportaciones quedan sometidas a las formalidades este tipo de organizaciones.

### ***2.1.3 Teoría de enfoque sistémico***

Este tipo de modelos identificaron como elemento fundamental la importancia de las organizaciones y su interrelación con el medio ambiente, los efectos que este produce en las organizaciones y como estas influyen y transforman el entorno para beneficio de ellas mismas y de sus integrantes.

Dentro de esta teoría, podemos destacar los trabajos realizados por Easton, Lawrence y Losch y Kart.

Easton (1965) presentó un marco para el análisis de los sistemas políticos. Consideró el sistema político como un subsistema de un sistema social más amplio el cual a su vez formaba parte del todo. Easton pretendía que su modelo proporcionase una forma de ver el sistema político a nivel de gobierno, pero también permitía la comprensión de gran parte del comportamiento político de la organización.

Desde ésta óptica podemos apreciar que en realidad en todas las organizaciones sociales se gestan relaciones políticas hacia su interior y estas a su vez generan al exterior relaciones políticas con las autoridades gubernamentales. Esta afirmación destaca el papel que las organizaciones sociales y sus integrantes pueden mantener sus círculos de poder y control mediante las relaciones políticas.

“Por otro lado Lawrence y Lorsh (1987), con relación al ambiente se referían en esencia a cambios tecnológicos y mercantiles sosteniendo que las condiciones internas y los procedimientos de una organización han de ser compatibles con sus demandas externas, si se quiere que sea eficaz a la hora de relacionarse con el medio ambiente.”

La base de este modelo teórico está en función de la contingencia. Aquellos eventos que se generan en el entorno y que tienden a modificar el comportamiento organizacional.

De hecho los enfoques sistémicos, explican la o las formas en que los distintos componentes de estos sistemas logran relacionarse de manera positiva y a partir de allí de que manera pueden estas relaciones incidir positivamente en la eficiencia de las organizaciones.

Por otro lado Weick (1978) sostiene que el ambiente aunque llega a influir en las organizaciones esta siempre mantiene su arquitectura social. Destaca como cuando nos referimos a la organización y el ambiente, tenemos que identificar plenamente las partes de la organización que en realidad tiene contacto y como esos segmentos influyen en los procesos organizacionales de todo el conjunto.

Pero los enfoques sistémicos también advierten una relación interna, socialmente identificada entre las organizaciones y el individuo y viceversa. El comportamiento, los valores, los roles, la cultura de los grupos, etc. En torno a una organización que satisface c ciertas necesidades de los individuos.

Como lo explica Hoy y Miskel *“un sistema social es un modelo de organización que posee una total distintiva creatividad más allá de las partes que los componen; se distingue del ambiente por una clara definición de los límites; se compone de subunidades y elementos y subsistemas que son al menos relacionados dentro de una configuración relativamente estable, equilibrio del orden social”* (1982:64).

El enfoque de sistemas estudia los procesos no como un componente, sino más bien que efectos producen dichos procesos en las organizaciones al incluir elementos propios y ajenos de la misma.

Las principales características de los sistemas abiertos según Greenfield (1984) son:

- 1.- Intercambian energía e información con su medio ambiente.
- 2.- Tienden a mantener un estado constante ya sea mediante un equilibrio estático o dinámico.

- 3.- Se autorregulan a través de procesos de homeostasis
- 4.- Gozan de principios de equidad, esto es, poder obtener resultados idénticos en condiciones iniciales diferentes.
- 5.- Mantener sus estados constantes, en parte, mediante el interjuego dinámico de sus subsistemas.
- 6.- Mantener sus estados constantes, en parte, mediante el proceso de feedback
- 7.- Desplegar una segregación progresiva.

Al igual que Greenfield, Kats y Kahn, ofrecen puntos esenciales que describen detalladamente características esenciales de este enfoque.

Definitivamente los centros escolares podemos identificarlos con este tipo de modelos, que por su misma naturaleza y su carácter eminentemente público, su relación e influencia con el medio ambiente externo es inobjetable y sus relaciones organizacionales internas son sustanciales para operar un esquema tan amplio en términos de estructura organizacional y tan amplio como esquema formalizado de jerarquías y niveles de operación.

Así mismo en la práctica administrativa, docente y directiva, interactúan subsistemas con relaciones muy específicas entre ellos y con un alto grado de interdependencia unos de otros, así como con un alto nivel de penetración y relación con el ambiente externo, no solo en términos sociales o culturales, sino que incluso políticos.

La principal crítica que se hace a esta teoría (sistémica) es en relación a la generalidad. Si bien todas las organizaciones se desarrollan en un ambiente abierto y pueden subsistir como sistemas hay poca relación incluso de elementos específicos del comportamiento humano, del papel que desempeñan y como pueden transformar los sistemas producto de ese mismo comportamiento. Del mismo modo dejan de lado la forma como el ambiente y su relación con el sistema tienden en ocasiones a transformarlo e incluso desaparecerlo.

#### **2.1.4 Teoría de los recursos humanos**

No hay que olvidar que al margen de lo establecido en los modelos teóricos, estructurales, racionales o sistémicos, el modelo de recursos humanos se ajusta de manera clara y definitiva al modelo escolar que estamos analizando. No de manera única o definitiva, pero si como el elemento de mayor trascendencia dentro del proceso global de organización, administración y servicios escolares.

Este modelo se basa en la relación que existe entre las personas y la organización. Tiene su fundamento en la psicología laboral o en la sociología, más que en las teorías administrativas.

El crecimiento y el desarrollo de las organizaciones tiende a dejar de lado la importancia del recurso humano y los efectos de este, olvidando aspectos tan trascendentes como la desmotivación, las necesidades, los valores, entre otros como factores de los cuales se ocupa esta teoría.

Para entender este modelo podemos partir de que los recursos humanos son limitados, más no así el cúmulo de necesidades que pueden crear o

imaginar: por ello podemos partir de las teorías de Maslow y Herzberg. El primero identifica una serie de necesidades jerarquizadas y organizadas; fisiológicas, de seguridad, afecto, estima y autorrealización. En la medida en que se satisface una, aparece la otra. Por otro lado Herzberg (1966) señala que el éxito y el reconocimiento, el trabajo en si y el desarrollo del individuo son los elementos claros que motivan al individuo a llevar a cabo una acción en una organización. Deduce que la satisfacción está plenamente relacionada con la adaptación del hombre a su trabajo, como clave del éxito y de su autorrealización.

En ambos casos, son las organizaciones los medios con que cuenta el ser humano para satisfacer sus necesidades y éstas -las organizaciones- se valen de las necesidades de los individuos para satisfacer las suyas. Cuando no hay una empatía entre ambos -necesidades humanas-necesidades organizacionales- el desarrollo del hombre se ve frenado.

Existe una relación intrínseca entre el desarrollo de ambos en función del cumplimiento y satisfacción de sus necesidades. El ser humano se motiva a través de la satisfacción de sus necesidades, cuando estas no se satisfacen el individuo no podrá sentirse motivado y por ende pone en riesgo el desarrollo de la organización.

Otro autor destacado en relación a esta teoría es McGreor (1969) al considerar que la filosofía de los directivos de la organización, es el responsable de los efectos correspondientes en la motivación de los empleados. Agrupó estas afirmaciones en las teorías X y Y.

La teoría X supone que los trabajadores gustan de ser dirigidos, tener certeza de su trabajo y eludir las responsabilidades. Se basa en la mediocridad

y pasividad humana por alcanzar metas más allá de las identificadas por la organización.

Por otro lado la teoría Y supone a un individuo más armonioso y con deseos de mostrarse en la organización, responsable y con objetivos claros, mismos que comparte con la organización para alcanzar sus metas.

*Jorde-Bloom “puntualiza que es necesario humanizar el trabajo, que este objetivo se puede conseguir por distintos métodos pero que no producirá necesariamente incrementos en la productividad y además que la humanización del empleo no es una meta que pueda alcanzarse de manera definitiva, sino más bien un proceso continuo que debe irse modificando y adaptando a los cambios de las personas y las circunstancias” (1987:128).*

Es evidente como lo señalo desde el inicio de este tema que en cuanto a las organizaciones escolares, estas tienen elementos humanos muy particulares, que para su análisis debemos tomar en cuenta para identificar por un lado las motivaciones y necesidades y por otro lado para comprender su comportamiento grupal en torno a las actividades que desarrollan. Este comportamiento entre los grupos incluye elementos políticos, sindicales, laborales, administrativos que caracterizan de una forma muy particular al magisterio.

No podemos dejar de lado estas preferencias, su carácter histórico como gremio, los espacios de poder que detentaron durante los regímenes priístas y cómo han sido segmentados esos espacios mediante reformas administrativas y el cambio de gobierno federal.

Para poder entender el comportamiento del individuo al interior de las organizaciones analizaremos algunos aspectos generales de la teoría de los

grupos. Schein propone “tres dimensiones concretas para definir, el grupo como un componente de personas que 1) interactúan una con la otra; 2) se perciben una a otra psicológicamente y 3) perciben que forman un grupo”. (1973:81).

Al interior de las organizaciones podemos identificar grupos formales e informales, e incluso socialmente existen. Los primeros se conforman y actúan con normas, objetivos y metas bien estructuradas y definidas. Los segundos, se vinculan más por intereses afectivos que provoca un desordenado vínculo sin mayores consecuencias de fondo.

### **2.1.5 Teoría simbólica**

Nuria Borrel al respecto de esta teoría señala que *“El modelo simbólico...imagina que el mundo es completamente distinto de los cánones tradicionales. Sus perspectivas están basadas en una serie de principios básicos, sobre la naturaleza de las organizaciones y la conducta humana muy diferente.”* (1989:112)

Por otro lado Weick (1978) establece, si las metas e intenciones no son claras e inequívocas, utilizarlas para seleccionar acciones que hagan realidad es incorrecto; si las consecuencias de la acción no se conocen, utilizar las metas para seleccionar la acción es incorrecto; si los caminos por los cuales una intención se transforma en acción no se conoce o están en conflicto, entonces unir fuertemente la acción y la intención es imperfecto, si...

Este modelo se desarrolla fundamentalmente en los años setenta y entre los autores más representativos, encontramos a Weick, March, Cohen, entre otros.

Esta teoría incluye enfoque de organizaciones que actúan de forma incierta y racionalmente imprevisible dando énfasis a la inestabilidad y a la complejidad. Es decir, que no podemos anticipar modelos de comportamiento tanto humano como organizacional, sino que este varía en función de elementos igualmente impredecibles.

En este sentido la ambigüedad la describe Bush de la siguiente manera: *“Los modelos ambiguos asumen que la turbulencia y la impresión son las notas dominantes de las organizaciones, no hay claridad en la definición de los objetivos de las instituciones y sus procesos no están propiamente entendidos. Los participantes en la toma de decisiones es fluida porque sus miembros optan o no para tomar parte de las oportunidades decisorias”* (1986:108).

Si bien es cierto, que a pesar de contar con instrumentos fuertemente formalizados, e inclusive con normas de comportamiento social e institucional bastante bien definido, podemos advertir que la imaginación, la creatividad y el sentido común descifran los grandes desafíos de la explicación del comportamiento humano en las organizaciones.

Para March la ambigüedad proviene de:

- a) La naturaleza del problema es en si un aspecto cuestionable.
- b) La información es problemática
- c) Las interpretaciones son múltiples y conflictivas
- d) Hay diferentes orientaciones de valor, criterios, objetividad, etc.
- e) Las metas están poco claras
- f) El tiempo, el dinero y/o atención son escasas
- g) Aparecen contradicciones y paradojas
- h) Los roles son vagos, las responsabilidades poco claras

- i) Las medidas de éxito son escasas
- j) Hay escasa comprensión de las relaciones causa-efecto
- k) Se usan símbolos y metáforas
- l) La participación en la toma de decisiones es fluida

La interpretación de este modelo se basa en los conflictos, las alteraciones, los modelos contradictorios de la racionalidad, no solo para comprender las estructuras organizacionales, sino para comprender las relaciones que se generan en ellas, como son las decisiones, las evaluaciones, los valores, la cultura, el clima, etc.

Para los modelos simbólicos, el establecimiento de las metas y los objetivos no son claros, ello representa en gran medida el desorden organizacional al que son sometidas las instituciones.

Una de las aportaciones más destacadas es de Weick (1978) que incorpora el elemento de los sistemas débilmente acoplados, incorporando nuevas observaciones y una gran riqueza para interpretar las desconexiones entre niveles de gestión/administración y de enseñanzas aprendizajes, por un lado, o entre los diferentes departamentos, por otro. Estas desconexiones no son una patología, sino que responden a modelos mucho más flexibles y perfectamente coherentes con la realidad.

Otro aspecto interesante que es preciso destacar, Cohen y March (1974) que sugieren el nombre de anarquías organizadas cuando quieren destacar el papel de todos los involucrados en determinar la acción o acciones sobre determinados tópicos, lo más recurrente es la desorganización y la falta de instrumentos institucionalizados para el control de las decisiones.

Borrel señala que *“para los modelos simbólicos, los objetivos y las metas son uno de los aspectos más problemáticos. Para otros modelos los objetivos son claros, ya sean identificados a nivel institucional, de grupos o de individuos, para los simbólicos no solo no son poco claros, sino que son una guía inadecuada para el comportamiento.”* (1989:120).

De este modo podemos entender que al restar importancia a sus objetivos, comprenderemos que precisamente la importancia de los mismos no es ser identificados como parte de un proceso metodológico u ordenado sino como parte de un proceso desigualmente conjuntado, que es más consecuencia de esos desórdenes.

A pesar de que esta teoría presenta algunas alternativas sumamente válidas para demostrar formas de comportamiento y de organización podemos a su vez identificar críticas importantes en torno a este movimiento, sobre todo desde el punto de vista de los esquemas educativos. Como el caso de Bush (1986) que considera como defectos inherentes a este marco lo siguiente:

Es difícil reconciliar los modelos simbólicos, con su carga de ambigüedad, con las estructuras que se encuentran en la mayoría de las escuelas y las universidades, donde varios aspectos del modelo burocrático están funcionando. Los objetivos específicos pueden no ser claros pero los profesores acostumbran entender los objetivos educativos esenciales.

Exageran el grado de ambigüedad de las instituciones educativas, ya que en ellas existen unas responsabilidades clarificadas, unos horarios, unas normas establecidas.

Los modelos ambiguos no se acomodan bien en las organizaciones de carácter estable o en período de estabilidad.

Los modelos simbólicos y ambiguos ofrecen una escasa guía práctica para los líderes. Mientras que los modelos formales destacan el rol del director y otros, los modelos ambiguos parecen no ofrecer más que una dirección que no se interponga.

## **2.2 Modelos de estructuración organizativa según su adscripción a las teorías de organización escolar.**

### ***2.2.1 Modelo organizativo centrado en la teoría racional***

Los modelos racionales han generado en el entorno organizacional educativo elementos de gran valor para poder determinar su relevancia para comprender el comportamiento de las instituciones escolares. Uno de ellos se refiere a las formalidades y estructurales de los centros educativos. Otro aspecto tiene que ver con los atributos estructurales de las organizaciones racionales y otro elemento se centra en las características de estas estructuras y de esas formalidades respecto de las organizaciones.

Debemos tomar en cuenta que los modelos racionales operan al interior de los centros escolares como parte fundamental para comprender sus formas de organización y operación. Las formalidades, la jerarquización de las funciones, la especialización, etc. Determinan lo que objetivamente sucede y los altercados y conflictos que este tipo de modelos gestan hacia el interior de las instituciones educativas.

Para poder ilustrar lo anterior podemos citar el estudio realizado por Pugh (1969), en el cual revela un inventario para determinar los aspectos burocráticos de los centros escolares:

- 1.- Jerarquía de autoridad
- 2.- Especialización
- 3.- Reglas propias
- 4.- Especificación de procedimientos
- 5.- Impersonalidad
- 6.- Competencia técnica

Podemos destacar como estos elementos forman parte de los esquemas de organización escolar, pero a la vez podemos identificar como en algunos casos específicamente el que es objeto de nuestro estudio, llegan a agruparse de manera muy específica, respondiendo a necesidades históricas que conformaron el esquema.

Estos elementos tienen matices muy bien definidos en los procedimientos que actualmente operan en los centros escolares, sin embargo, podemos apreciar que existen algunas variantes en cuanto a su importancia y a la forma como se vuelven más relevantes unos que otros en ciertas etapas del proceso organizacional.

### ***2.2.2 Modelo organizativo centrado en la teoría estructural***

Toda visión esquemática a partir de las estructuras nos debe llevar a comprender de que manera están conformadas las organizaciones, cuales son los vínculos de cada una de las partes entre si y como llegan a compenetrarse esas partes con el todo. Los modelos estructurales, basan la eficiencia en las formas como están integradas las partes y los mecanismos de interconexión que existen.

Uno de los elementos que determinan en gran medida la conformación de las estructuras es el entorno y este a su vez está envuelto en una dinámica muy particular, donde se ve alterado por fenómenos que escapan a toda predicción y puede en un momento dado modificar el ordenamiento estructural establecido. Lawrence y Lorsch lo llaman contingencias.

Para alcanzar la eficiencia bajo modelos demasiado definidos en sus estructuras organizacionales, se requiere de la concurrencia de una serie de elementos indispensables como lo son la buena coordinación entre los departamentos, e instancias que conforman el ministerio, la presencia de excelentes canales de comunicación por donde fluya la información de manera clara y precisa para agilizar los procesos de toma de decisiones y sobre todo mecanismos de información para el traslado de órdenes de mando y demás instrumentos de gestión interna que son utilizados por este tipo de organizaciones.

Es por ello que en gran medida las organizaciones educativas locales operan con esquemas centralizados, donde la mayoría de las decisiones no solo de gestión o administración, sino de operación, e incluso pedagógicas, son tomadas por órganos centrales, quedando al margen de los procesos de participación los centros escolares. Sin embargo, podemos advertir que para contrarrestar estas insolvencias propias de un esquema altamente centralizado y concentrador de las decisiones, los procesos de descentralización buscan aliviar estas deficiencias. Lo impredecible es poder definir hasta donde y hasta cuando poner fin a este proceso en aras de mantener el control por encima de la eficiencia de la gestión escolar.

### **2.2.3 Modelo organizativo centrado en el enfoque de sistemas**

El enfoque de sistemas podemos identificarlo de manera clara con los procesos organizacionales de los centros escolares. Primeramente porque estos se desarrollan en ambientes con alto grado de influencia externa; segundo, por las influencias que reciben del ambiente; y por último los aspectos que tienen que ver con el control que ejercen las escuelas de los elementos que están en el ambiente.

Las escuelas deben ser organizaciones que tengan la capacidad suficiente para recibir las influencias positivas del exterior y poder transformarse en base a estos cambios. Un estudio que trató esta posibilidad fue el de Hannan y Freeman (1984), descubrieron que la adaptación a los cambios ambientales requería que un sistema escolar diferenciara e integrara su estructura organizativa. Por otro lado Herzberg (1966) al analizar los servicios administrativos, llegó a la conclusión de que las escuelas adaptaban y retenían aquellos servicios que estaban reforzados por los ambientes, en los que existía un equilibrio o consenso ideológico y relaciones laborales armoniosas, legislatura, agencias reguladoras y asociaciones profesionales.

En este sentido, es preciso destacar de qué manera las estructuras organizacionales sufren adaptaciones importantes en función de los cambios que alteran el ambiente y hasta qué punto éstos afectan los procesos administrativos. No se trata de adaptar las estructuras en base al entorno, sino adaptarla a él, es decir, modificar algunas variables operativas más que estructurales, cuyos procesos de ajuste suelen ser menos costosos y más susceptibles de llevarse a cabo a corto plazo.

En los centros escolares podemos advertir síntomas importantes del enfoque sistémico. Por un lado, el enorme andamiaje en el que está sustentado nuestro sistema escolar lo hace susceptible de ser influenciado por fuerzas externas e internas. Su mismo tamaño viene a determinar mecanismos de interconexión con agentes externos que de alguna manera influyen en su comportamiento y propiamente en su estructura.

Una aportación interesante en este modelo lo hace Lussatto quién señala que *“la teoría de los sistemas parece realizar la síntesis de los movimientos que la han precedido y particularmente de las tres más recientes: el movimiento psicológico, el movimiento matemático y el movimiento empírico. Como primero de estos concede una importancia especial a la toma de decisiones, abarca la empresa en su totalidad; por último toma el movimiento matemático y sobre todo de la informática, sus lenguajes y su rigor”* (1974:99).

En este sentido, el enfoque de sistemas determina aspectos sustanciales de cómo la naturaleza misma de las escuelas son productos de sistemas abiertos con un alto grado de influencia externa y que, a su vez, estos sistemas están integrados por subsistemas que se interrelacionan, de la misma forma, entre sí y con el medio externo, sufren alteraciones ambientales que determinan su funcionamiento.

#### **2.2.4 Modelo organizativo adscrito a la teoría de los recursos humanos**

La Teoría de los recursos humanos es un aporte importante para comprender la dinámica bajo la cual operan las escuelas. Existen algunos elementos que debemos tomar en cuenta para el análisis de este modelo, uno de ellos tiene que ver con el liderazgo que se produce en los centros escolares.

El director, en ellos, debe fungir como la cabeza, no solo en términos formales sino que su influencia de liderazgo debe someterse a la aceptación social. No olvidemos que las escuelas operan en sistemas íntimamente relacionados con el campo social.

Otro aspecto a debemos destacar, que está relacionado muy estrechamente con estos conceptos de las relaciones humanas, es el de la participación o democratización de los procesos. No solo ubicarlo desde la perspectiva social, sino también desde la participación de los componentes internos o para hacer más equilibrado el proceso de toma de decisiones. Uno de los modelos que se introdujo en esta vertiente es el de los círculos de calidad, mediante los cuales grupos pequeños de integrantes de la organización ponían en práctica una serie de instrumentos y modelos en escala para eficientar sus tareas, en los que mantenían una escala de valores íntimos y una estructura informal definida según sus necesidades.

Otro de los modelos que tiene que ver con procesos similares es el desarrollo organizacional, que en general intenta una maximización del rendimiento de los recursos humanos a través las redes grupales que se generan al interior de las organizaciones. En ambos casos las escuelas suelen alimentarse de estos modelos en los cuales, al interior de las mismas, pese a existir el reconocimiento de liderazgos formales, los profesores suelen intercambiar posiciones en torno a el en la búsqueda de la eficiencia. No se trata de una resistencia hacia la figura de autoridad, sino de un movimiento natural que tiende a trabajar de manera conjunta en determinados casos.

La idea de la participación también abarca el componente social. No hay que olvidar que las fuerzas externas determinan en muchas de las ocasiones los procesos de decisión. Hoy en día el papel de la sociedad, más dinámico, crítico y participativo ha derivado en el surgimiento de enfoques de decisión

más modernos y que han llevado a las autoridades no solo educativas, sino a todos los ámbitos del sector público a una nueva interlocución con la sociedad, a modificar los espacios internos para hacer frente a esa demanda de inclusión en los procesos decisorios.

### **2.2.5 Modelo organizativo centrado en la teoría simbólica**

Este enfoque lo podemos relacionar muy estrechamente con las organizaciones escolares. Aparece en un sistema con un origen incierto. Es decir, no podemos dimensionar el tamaño de los procesos educativos, cobertura, espacios, cuando se originaron, cuando terminan. Los procesos de mando no es fácil ubicarlos al margen de las jerarquías definidas organizacionalmente. Los manuales de procedimientos de funciones y la reglamentación a la que son sometidos el personal docente y administrativo dejan vacíos, dudas y, en la realidad, se actúa en base más a los procesos que se fueron gestando como instrumentos distintos del quehacer educativo.

Este desorden no se puede fácilmente percibir, por que, incluso en los medios de evaluación, control de procesos, de presupuestos, etc. suele estar presente; es una desorganización controlada de los procesos. Podemos ubicarla como una serie de instrumentos que están en desacuerdo unos con otros, pero, sin embargo funcionan, no porque así estén diseñados, ya que incluso su diseño no obedece a una lógica racional.

March y Olsen (1982:12) identifican cuatro clases de dificultades u oscuridades en las instituciones que se relacionan con la intención, la comprensión, la historia y la organización.

- a) ambigüedad de la intención: muchas organizaciones se caracterizan por objetivos inconsistentes y mal definidos. A menudo es imposible identificar el significado de la función preferente para una organización que intente satisfacer a la vez los sólidos requerimientos de la teoría de la elección y los requerimientos empíricos de la descripción de los móviles organizacionales.
  
- b) Ambigüedad de la comprensión: Para muchas organizaciones el mundo casual donde viven es oscuro. Las tecnologías no son claras; el ambiente es de difícil interpretación; no hay claridad para ver la relación entre las acciones organizacionales y sus consecuencias.
  
- c) Ambigüedad de la organización: en un momento determinado las personas concretas varían la atención que prestan a las diferentes decisiones; hay variaciones de un tipo a otro. Como resultado el modelo de participación es incierto y cambiante.
  
- d) Ambigüedad de la historia: El pasado es importante pero no es fácil de interpretar.

En este sentido podemos advertir como las escuelas en sus procesos de ejecución de acciones se guían por procesos instintivos o intuitivos más que por modelos formalizados, que aunque estos existen, parecen más bien un justificante del modelo racional burocrático al que están sometidas las escuelas.

### **2.3 La escuela ante la descentralización educativa**

Hablar del término descentralización, nos remite necesariamente a conceptualizaciones que tienen que ver con lo político, lo administrativo y lo

territorial, en cada uno de ellos la excepción tiene connotaciones muy particulares que lo hacen un concepto complejo y extenso.

Desde el punto de vista de la educación, este concepto está ligado a la eficiencia, eficacia, calidad, productividad, rendimientos, etc., todos ellos como sinónimos, que buscan incrementos en la “productividad” sobre el aprovechamiento de los educandos. Si bien, estos conceptos no son sinónimos, por lo que su asunción como equivalentes lleva a desfigurar realmente la operacionalización que se lleve a cabo al trabajar en pos de su consecución.

Otra connotación que tiene que ver con la educación, se relaciona con el carácter histórico de los sistemas educativos, que por razones derivadas de los objetivos del estudio que presentamos no intentamos resolver. Este carácter se ha desarrollado bajo esquemas netamente centralizados, por lo que la tendencia de un sistema moderno y eficiente es obviamente la descentralización.

Pero, ¿cuáles son los límites de la descentralización de los sistemas educativos?, ¿hasta dónde descentralizar?, ¿qué es lo que hay que descentralizar? y ¿hacia dónde habrá que descentralizar? Estas serán algunas de las cuestiones más importantes que tenemos que resolver antes de tomar las decisiones de descentralizar.

Otro elemento que hemos de tomar en cuenta y que resulta indispensable para tomar la decisión de descentralizar se relaciona con que la iniciativa o propuesta debe originarse precisamente en el órgano u órganos que habrán de llevar al cabo las tareas operativas que se descentralizarán. De otro modo estaríamos ante una decisión centralizada de descentralizar.

La descentralización al interior de los aparatos públicos, que satisfacen necesidades de servicios públicos como la educación, tiene necesariamente que construir un esquema de regulación acorde con los beneficios y principios que supone la descentralización; es decir, no se trata solo de un movimiento de carácter administrativo que responde a las necesidades de eficiencia o eficacia, sino que tiene su origen precisamente en un contexto complejamente jurídico. Así nació, su desarrollo estuvo basado en él durante muchos años, tal es el caso del sistema educativo mexicano, por lo que las tendencias descentralizadoras tendrán que transitar por largos procesos de reformas normativas que los hacen más complejos.

Para hablar de la descentralización desde una perspectiva eminentemente política, tendríamos que remontarnos a los orígenes del Estado mexicano y la conformación del mismo como entidad federal. En este sentido, tendríamos que hacer un análisis constitucional histórico para comprender el comportamiento del mismo y sus implicaciones, las cuales tienen que ver con las relaciones políticas que le dieron origen.

Por otro lado, la descentralización desde una perspectiva administrativa, tiene que ver con cuestiones de orden técnico. Descentralizar, esta justificado desde un punto de vista de la eficiencia y la búsqueda de alternativas viables para buscar mecanismos de gestión, aprovechamiento de recursos y eficiencia más prósperos; sin embargo, no se puede garantizar la eficiencia en la medida en que se incorporen en los sistemas administrativos principios descentralizadores.

Si bien, por un lado, la centralización ha traído consigo una serie de consecuencias negativas, que han repercutido en el accionar de algunos organismos públicos, también de la misma suerte, instituciones públicas, que

ofrecen servicios al público eminentemente descentralizadas, han corrido la misma suerte.

La descentralización, en sí misma no es una garantía de eficiencia, para que ello ocurra tienen que estar presentes otros elementos que hagan posible acceder a estadios de eficiencia probadamente más eficaces.

El otro elemento que debemos tomar en cuenta cuando nos referimos a la descentralización tiene que ver con la territorialidad. En ocasiones, se suele confundir o integrar este factor como parte de la descentralización política de la cual hablamos anteriormente. Pero ésta tiene que asociarse con la búsqueda de la incorporación de otros factores, además de los técnicos o políticos, para alcanzar la eficiencia.

Incorporar elementos de carácter geográficos, supone la existencia de formas de actuación eminentemente centralizadas, dado que la incorporación de otros actores demandan mayores espacios; si se determina la decisión de descentralizar; evidentemente estamos hablando de cuestiones de ejercicio de autoridad.

Cuando el ámbito federal traspasa a los ámbitos estatales o locales una serie de responsabilidades, el órgano centralizado habrá de desentenderse de ellas, pasando el total de las potestades a los órganos inferiores.

Este traslado de competencias tiene igualmente niveles o rasgos de penetración, debido a que en la mayoría de los casos los procesos son lentos y las potestades transferidas se refieren a cuestiones meramente de coordinación, integración, mediación, etc., que nada o poco tienen que ver con la esencia de los servicios a los que nos estamos refiriendo; tal es el caso de los servicios educativos.

Estas temáticas, cuando se conjuntan pareciera que con la voluntad de llevarlas a cabo se podrían concretar. Sin embargo, para el caso del sistema educativo mexicano, se incorporan a él una serie de elementos y actores que sobrepasan los factores antes mencionados y dificultan todo proceso de descentralización. Con ello no quiero decir que tal tarea sea imposible, pero sí complejamente posible, lo que desalienta las posibilidades de llevarlo a cabo.

La descentralización, en ocasiones suele confundirse con el término desconcentración y suele interpretarse como sinónimo; sin embargo, en la práctica administrativa, dichos conceptos suponen diferencias estructurales bastante amplias.

La descentralización es un proceso mucho más acabado, se refiere a cuestiones técnicas, políticas y territoriales, implica el traslado de competencias y responsabilidades entre entidades que incluso pueden ser de naturaleza distinta. Es decir, los órganos del sector público pueden descentralizar funciones a órganos no necesariamente vinculados al sector.

Por otro lado, la desconcentración implica traslado de competencias a órganos supeditados al poder central en todos los sentidos. En el caso del sistema educativo mexicano, la descentralización no ha aterrizado en los centros escolares, si ha existido un avance es en facilitar los mecanismos para la gestión de carácter financiero o administrativo, sin que en este proceso recaigan mayores atribuciones, elemento indispensable cuando nos referimos a la descentralización.

Inclusive, si nos referimos de una manera más amplia a las potestades y atribuciones de los órganos públicos que tienen la responsabilidad de la educación, como es el caso de los gobiernos locales y estatales, observamos cómo orgánicamente sus atribuciones son el reflejo de este proceso que no

termina por ser aceptado. Las atribuciones son reducidas o de poco impacto, más aún cuando nos trasladamos a las escuelas.

Hay que aceptar que existe un nuevo orden administrativo, un proceso de simplificación, mejoras en el tiempo de atención y en el uso de tecnologías para satisfacer de manera más oportuna y eficiente las funciones propias del sistema, pero, a estas acciones no podemos llamarlas descentralizadoras.

Existe un carácter natural hacia la descentralización en el caso del Estado Mexicano, la tendencia nos lleva hacia este rumbo, pues no solo está involucrado el sector educativo. Sin embargo, debemos verlo con detenimiento. Este proceso no puede ser inspirado por el propio poder central, deben ser los gobiernos locales y regionales e incluso la misma sociedad, quienes manifiesten primordialmente la voluntad de integrarse de una manera más activa a los procesos de descentralización.

## **2.4 La escuela en una sociedad neoliberal**

Todas las organizaciones que están presentes en una sociedad se deben a ella, su origen y desarrollo responden a necesidades muy específicas, que intentan de manera permanente satisfacer de la mejor forma. Estas necesidades suelen someterse de manera permanente a cambios constantes, debido a que la misma sociedad va ampliando la gama de necesidades que deben satisfacer para su modo de vida. Por esta razón, las organizaciones se ven en la necesidad de someterse de forma permanente a procesos de renovación que orienten sus cometidos a esa satisfacción.

La escuela, en este sentido es una organización social, que de la misma forma se ha constituido para satisfacer una serie de necesidades propias del

entorno recibiendo recibe influencias de éste. La escuela está inmersa en un sistema demasiado abierto, con una constante interacción de elementos del exterior de los cuales reciben constantemente señales que avizoran cambios, no sólo en sus estructuras, sino en componentes esenciales de enseñanza.

Estos cambios impactan a las organizaciones, de igual manera imponen ciertos cambios conductuales en los individuos. Estas alteraciones transforman la manera en cómo los individuos y las organizaciones escolares se relacionan. La escuela vincula al individuo con la sociedad mediante el aprendizaje, factor que influye de manera determinante en la forma cómo los individuos van moldeando su entorno social.

Pero, de igual modo, la sociedad somete a las escuelas a ciertos estereotipos, valores, creencias, mitos, etc.; en una palabra, a una cultura que tiene que resguardarse, mantenerse y transferirse sólo mediante el conocimiento. La educación tiene que incorporarse como fundamental para que los individuos adquieran los conocimientos que esta organización pone a su alcance.

Es a partir de este breve comentario donde quiero comenzar a esbozar algunas referencias generales respecto del tema tratado. El mundo se ha visto transformado por una serie de corrientes ideológicas, comerciales y económicas que han dado un viraje al comportamiento social. Las corrientes renovadoras del conservadurismo han abierto nuevas posibilidades al mundo, principalmente desde una óptica comercial, la misma que ha trastocado los ambientes políticos, económicos e incluso educativos.

El neoliberalismo, al igual que cualquier otra corriente económica social, tiene en su haber una serie de componentes que en ocasiones son ajenos a los principios y patrones culturales de una sociedad, por lo que adoptar estas

corrientes en el seno de ciertos Estados modernos ha trastocado esencias sociales muy profundas; de ahí que su comprensión, o su inclusión en un entorno social determinado, va a generar cambios significativos en las organizaciones que componen el entorno social; en la escuela dicha filosofía igualmente tiende a tener impactos significativos.

El neoliberalismo (aunque no es el propósito de este punto hacer un análisis exhaustivo de sus contenidos filosóficos, haré algunas expresiones generales) ha influido en la transformación de conceptos tan elementales como la colectividad, lo social, lo solidario, por una corriente de pensamiento más individualista, que tiende a marginar el compuesto social.

Las ideas neoliberales, que pueden tener impactos muy positivos en aspectos del mercado, la competencia o el crecimiento económico, ha generado una serie de alteraciones en los valores de las sociedades muy tradicionales, con compuestos sociales muy unidos y con esquemas organizacionales que respondían a esa mecánica de comportamiento social.

Esta alteración de los componentes esenciales (en términos de socialización) ha destacado a los individuos por encima de las colectividades, e incluso ha llegado a aislar a las escuelas de ese entorno global donde subsiste y se desarrolla (sistema).

Las ideas neoliberales han aislado a los planteles y los han “impulsado”, desde una óptica demasiado confusa, a generar de forma independiente las alternativas favorables para su subsistencia, en las que destacan una autonomía orgánica que permite la autosuficiencia y una mayor compenetración con su entorno más cercano.

Otro factor que destaca el establecimiento de esquemas de pensamiento neoliberal, es la medición de la eficiencia como elemento indispensable o quizás el de mayor impacto. El concepto de la eficiencia que surge como valor absoluto, como el objetivo final hacia el cual debemos alcanzar, provocando que el componente social se disgregue y se pierda el compromiso por sacar adelante al grupo y a la organización.

Las mediciones eficientistas son demasiado individualizadas, trastocando el sentido de la competencia por encima de valores que atañen a la naturaleza humana.

En este sentido, se trastocan los valores, con serias distorsiones en su enfoque, ocasionando serias disparidades en el componente social. Resurgen las inequidades, disparidades y aparecen también serias diferencias no sólo en el ámbito social o económico, sino además con consecuencias culturales de mayor trascendencia.

Las tendencias neoliberales, buscan erradicar el papel y la participación del Estado en cometidos esenciales como la educación. Estas medidas en aras de alcanzar la eficiencia, la misma que, sin embargo, la privatización no alcanza para incidir en los principios elementales que tienen que ver con la eficiencia. Es decir, la privatización no es garantía para obtener los resultados que en términos de eficiencia no se pueden obtener por contar con esquemas centralizados u públicos. Existen igualmente entidades privadas que otorgan servicios públicos, específicamente educativos que son deficientes, o por el contrario, entidades públicas que destacan por los niveles de calidad y excelencia. Este factor de la eficiencia, al menos desde una óptica de técnica administrativa o pedagógica, no ha demostrado un mayor impacto si tiene o no un carácter público o privado.

Las tendencias a reducir el tamaño del Estado, o de sus organizaciones públicas, tuvo su cobijo en la década de los ochentas y la misma tendencia la seguimos observando hoy en día. Desde esta perspectiva de la búsqueda afanosa de la eficiencia, se apuesta por la privatización como garantía de este fin.

Las tendencias neoliberales, de apertura comercial, no podemos circunscribirlas únicamente hacia este ámbito; la tan citada globalización supone una apertura más extensa que lo estrictamente económico.

Por ejemplo, los medios de comunicación, son un factor que en la medida que no logremos incorporarlos a los procesos educativos formales, su papel se circunscribirá a la deformación de conductas en pro de la búsqueda de la maximización de las utilidades de los grandes consorcios comerciales.

La apertura y el cambio en los regímenes comerciales, han traído consigo consecuencias para abrir otros componentes de carácter político, social o cultural. La defensa de los derechos humanos, del medio ambiente o de los discapacitados, por citar algunos ejemplos, ha traspasado las fronteras y permitido la intromisión de grupos e instituciones supranacionales que dictan el orden en estas materias.

El mercado y su imperio, envuelven todos los elementos económicos que lo integran y degeneran aquellos que aún sin ser parte del mismo tienden a orientarse hacia él, como parte de un proceso natural. No ser parte de la globalización es estar al margen de la posibilidad del desarrollo.

El consumo y sus excesos son otra fuente alterada de una filosofía que pretende adueñarse del mercado. Ostentada y protegida por las naciones industrializadas, quienes aprovechando el ensanchamiento de los mercados

pretenden obtener el máximo provecho, sin importar las deficiencias y diferencias estructurales en las que se concentran los Estados que prefieren incorporarse a este nuevo orden mundial.

Otra de sus desventajas que, en un momento dado, propician que las diferencias educativas se acentúen, es el acceso o la falta de este a la tecnología. La educación tendrá necesariamente que incorporar este tipo de elementos para optimizar los resultados en las aulas, incrementar los conocimientos y dotar a los alumnos de una herramienta que a inicios del siglo resulta de gran ayuda para el desarrollo de muchas actividades productivas.

Sin embargo, del mismo modo existen abismales diferencias entre quienes pueden tener acceso a esta tecnología doméstica y quienes sin ella tendrán que afrontar un futuro plagado de estos elementos.

Esta disfunción generará, que las diferencias estructurales sean cada vez mayores, pues el no tener acceso a estos medios se presenta generalmente en los círculos sociales que tienen igualmente otras desventajas, a ellas se suman otras más. Las inequidades entre los segmentos poblacionales son cada vez mayores.

Las ideologías, la profundidad del pensamiento para comprender el entorno y explicar el futuro, han pasado a segundo plano, sustituyéndose por el quehacer práctico. La búsqueda científica sobre las razones que dan origen a las sociedades y su comportamiento lo hemos cambiado por la satisfacción plena de las necesidades momentáneas y simplistas de nuestra vida cotidiana.

## **2.5 La función educativa de la escuela**

Pérez Gómez señala que *“La función educativa de la escuela debe orientarse en primer lugar a compensar y subsanar los importantes defectos de su singular proceso de socialización.... la única posibilidad de paliar los defectos negativos de su deteriorado ambiente familiar y social es la permanencia en la institución escolar”* (1999:58).

Existe una distorsión de origen en el seno social, ocasionando que la escuela sea la única fuente formal que garantice -al menos en su esencia- la formación de individuos que tengan una identidad cultural. Por otro lado, deben considerarse como un espacio ecológico de significados, de patrones culturales comunicados a través del pensamiento y de la conducta.

La realidad social podemos entenderla sólo cuando podemos explicar el papel de la escuela en la sociedad. La promoción social de los valores relacionados con el individualismo se concreta en la escuela, en torno a la concepción del aprendizaje como un fenómeno individual. La mayoría de los alumnos de las escuelas asumen que el aprendizaje es una experiencia esencialmente individual, de modo que la preocupación fundamental de la actividad docente es orientar y estimular el progreso individual, mediante el desarrollo de tareas también individuales.

En este sentido, el aprendizaje individual y aislado apoya y refleja a la vez una concepción competitiva del aprendizaje, creando en el aula y en la escuela un ambiente de competitividad e insolidaridad. El éxito académico de cada uno parece exigir el fracaso de los demás compañeros, imponiendo paulatina y progresivamente la idea de que lo verdaderamente importante en la vida académica y por extensión en la vida social, son las propias adquisiciones, resultados y éxitos.

La concepción individualista de la escuela, aparece como detonador de la formación de individuos alejados del agregado social y poco susceptible a compartir los compromisos sociales.

<b>Eficacia Escolar</b>	<b>Mejora de resultados</b>
Centrada en la escuela	Centrada en profesores individuales o grupos de profesores
Centrada en la organización escolar	Centrada en los procesos escolares
Basada en datos destacando resultados	Evaluación empírica poco frecuente de los efectos de los cambios
Orientación cuantitativa	Orientación cualitativa
Falta de conocimientos sobre cómo implementar estrategias de cambio	Interesada exclusivamente en cambios en la escuela
Más interesada en cambios en los resultados de los alumnos	Más interesada en el proceso de mejora escolar que en el destino final
Más interesada en la escuela en un momento específico	Más interesada en la escuela como elemento de cambio
Basada en conocimientos de investigación	Basada en los conocimientos procedentes de la práctica
Alcance limitado de resultados	Interesada en múltiples resultados
Interesada en escuelas que son eficaces	Interesada en cómo la escuela se <i>convierte</i> en eficaz
Orientación estática (la escuela tal como es)	Orientación dinámica (la escuela como ha podido ser o como podría ser)

Tabla 10: La eficacia y la mejora de la escuela (Reynolds, et. al., 1997, 110)

Esta concepción se traslada al ámbito de la eficiencia, la calidad y la mejora escolar, temas muy debatidos y a la vez diferentes (véase tabla 10). En la medida en que se cumplan los objetivos (de forma individual) se accede al cumplimiento de las metas establecidas, dejando de lado otros compromisos

sociales que la escuela debe asumir como propios y de las que el individuo escolar no debe sustraerse.

La mayoría de las escuelas y profesores viven dentro de una cultura que prioriza el valor y el culto a la eficiencia simplista e inmediata, por lo que la práctica educativa se convierte exclusivamente en una actividad técnica de determinación de objetivos, elección de medios y evaluación de resultados.

El propósito de la educación debe poner al alcance de la sociedad y sus individuos modos más estrechos entre ambos. Que uno no imponga sobre otro aquellos elementos que por su rapidez se instalan en ellos, provocando desentendimientos de los principios estructurales que le dan vida.

La escuela debe convertirse, o más bien rescatar el ser, en el centro del aprendizaje donde se conjugan los elementos esenciales para garantizar el desarrollo de los individuos más comprometidos con la colectividad.

La naturaleza del trabajo educativo relacionado con la construcción y reconstrucción crítica permanente de los modos de pensar, sentir y actuar de las generaciones humanas, exige cuestionar abiertamente los procesos de socialización, requiere la identificación y superación de tales obstáculos que impiden y dificultan los procesos educativos.

Los procesos educativos no son exclusivos de la escuela, su impacto y su presencia obedecen a factores que están intrínsecamente vinculados al entorno.

El mundo en constante movimiento genera al interior de los Estados, influencias y cambios que escapan al control de las propias instituciones sociales.

Todas las organizaciones diseñan sus estructuras, procesos y métodos en función del entorno en el que se desenvuelven; los cambios que éste manifiesta, deben ser interpretados por las mismas organizaciones con un doble propósito: adaptar a sus modelos, estructuras y procesos a dichos cambios y así poder asimilar, al igual que poder, en la medida de lo posible, influir en el mismo entorno.

Este mismo proceso de aprendizaje, al cual se someten las organizaciones, es igualmente asimilado por las escuelas. Hay un proceso permanente donde los cambios constantes provocan el surgimiento de modelos flexibles que sean capaces de asimilar dichos cambios. *“El seguir aprendiendo es la única vía para estar en disposición de seguir ofreciendo a la sociedad la función educativa que sea acorde con las necesidades de los tiempos y del contenido inmediato”* (Guerra,2000: 61).

El asunto del cambio no estriba estrictamente en su asimilación. El proceso es más profundo y complejo. Es entender qué elementos habrán de cambiar, ¿cuándo? ¿hasta dónde?, ¿cómo las organizaciones logran manifestar dichos cambios en los servicios que prestan? y ¿cómo la sociedad interpreta a estas organizaciones cambiantes para recibir de ellas nuevos o mejor dicho renovados servicios?

Las organizaciones escolares como la mayoría de las organizaciones sociales al servicio del hombre, tienen que “aprender”, adaptarse al cambio, interpretarlo, codificarlo y transmitirlo, como parte del componente generador del cambio.

### **2.5.1 La escuela descentralizada y la atención a la diversidad**

Los centros escolares se desenvuelven en un entorno eminentemente complejo, donde confluyen una serie de organizaciones y actores sociales no organizados, de los cuales reciben de manera constantes influencias que deben interpretar.

Las escuelas surgen como organizaciones capaces de aglutinar en su seno, una serie de beneficios colectivos en pro de la unidad de los Estados modernos. Existía una imperiosa necesidad por consolidar patrones de valores y patrones culturales que dieran sustento a la nacionalidad. *“Las naciones y los Estados nacionales jamás han existido independientemente de este esfuerzo por enseñar a las masas y los códigos nacionales de comunicación, ya que más bien se constituyen en buena medida basándose en ellos.”* (Abram de Suaan, 1992:18)

Esta concepción está bastante en entredicho, sobretodo cuando existen una serie de restricciones para el diseño e implementación de políticas educativas en aquellos países que se encuentran bajo el sometimiento económico de organismos monetarios, e incluso bajo el influjo del peso de otros Estados.

Las influencias mencionadas han llevado a acotar las potestades estatales. Las encomiendas públicas se ven reducidas y el control gubernamental se ve desplazado por tendencias privatizadoras, que poco a poco van acaparando el sector educativo. Esta tendencia, propia de las corrientes neoliberales, no se limita, o no se ha limitado, a someter a su entorno cuestiones mercantiles, sino que su filosofía ha trastocado el ámbito de la enseñanza.

Este tipo de esquemas tienden a disgregar y marginar a quienes, de por sí, padecen carencias más agudas que, por consiguiente, son los depositarios más

importantes de la actividad benefactora del Estado; al irse desplazando esta mecánica, las clases sociales desvalidas quedan al margen del amparo estatal, con el riesgo de quedar también al margen de los servicios sociales universales como la educación.

La marginación aludida, evidentemente es fundamentalmente padecida por quienes tienen menos ventajas para afrontar las consecuencias de estos cambios tan acelerados a los que se someten las organizaciones; tales colectivos, se refieren a las distintas etnias, los que viven en condiciones de pobreza, los desvalidos, los marginados, en fin, quienes por alguna razón se encuentran al margen de los beneficios de los servicios sociales más elementales.

A la par de la marginación en la que se encuentran ciertos segmentos sociales identificados plenamente, surgen inevitablemente otros que, por el contrario, con un poder económico y político suficiente, crean y enarbolan doctrinas ideológicas que ponen al “servicio” de otros segmentos sociales con afinidades muy específicas.

En la medida en que encontramos diferencias entre los alumnos y asumimos la diversidad, igualmente debemos atrevernos a encontrar soluciones a esta situación.

Los sistemas formativos están diseñados para alumnos tipo, con tendencias homogeneizadoras, por lo que al asumir públicos diversos, tendríamos que diseñar esquemas igualmente diversos. Sin embargo, cuando las diferencias entre grupos o segmentos sociales, que tiene que ver con la cultura, patrones de conducta y valores, entre otros, tenemos que identificar que lo diverso no implica distorsionar el emblema global de la nación, sino reconocer que existen

segmentos sociales al margen de los beneficios que deberían de estar al alcance de todos.

*“La atención a la diversidad se inicia ya con la misma propuesta curricular que dimana de la administración educativa. Porque un currículo único, cerrado, obligatorio para todos, que no deje márgenes de opcionalidad, es la primera manifestación de querer considerar la diversidad de los alumnos como una realidad condicionada de la actuación educativa escolar.” (Sarramona, 2002:88)*

En este sentido, la descentralización es un instrumento sumamente válido y eficazmente atractivo si se quiere reconocer la diversidad, ya no sólo como un asunto, sino como un problema, el cual busca afanosamente encontrar soluciones óptimas.

La diversidad se manifiesta de distintas formas, afectando al ser humano en su desarrollo emocional, mental, sensorialmente, etc., por lo que comúnmente nos podemos encontrar tantos casos diversos como seres humanos existan. Sin embargo, la diversidad también se relaciona con cuestiones de marginación, de identidad cultural, de etnias y grupos indígenas, etc., que requieren de un tratamiento pedagógico, de aprendizaje y de la administración de los servicios educativos, completamente distinto, acorde con sus propias necesidades, costumbres y posibilidades de acceso al aprendizaje.

En Estados como el mexicano, donde viven más de 10.000.000 indígenas dispersos por todo el país, es urgente encontrar los mecanismos congruentes que permitan a las escuelas rescatar los valores esenciales de estos grupos e igualmente incorporarlos a una dinámica del entorno mucho más amplia, para precisamente ir disminuyendo la brecha de diversidad negativa y construir un ambiente diversificado, pero en beneficio de estos grupos sociales.

## **2.6 La reestructuración de la escuela ante la descentralización**

La participación de las autoridades locales en el quehacer educativo podemos observarla asiduamente. El sistema de manera formal o informal, ha incorporado a este ámbito gubernamental a labores que sobrepasan en ocasiones sus posibilidades, debido principalmente a que carecen de los medios y la infraestructura necesaria para llevarlo a cabo.

*“La descentralización que lleva a la municipalización del sistema educativo, o de parte de él, deberá ir acompañado de las medidas que potencien el compromiso social hacia las escuelas, además de una implicación más directa por parte de las familias” (Sarramona, 2002:34)*

El incremento de esta participación obedece en gran medida a los rasgos de vecindad que guarda la autoridad local con el entorno social, es el seno y el núcleo donde se generan las problemáticas más elementales y donde se manifiesta de una forma más objetiva el entorno.

El incorporar nuevos actores, o mejor dicho, asignarles roles de mayor trascendencia y poder de decisión, tiene necesariamente que impactar en los modelos estructurales que operaban hasta entonces. La descentralización educativa guarda en su seno, complicaciones de fondo que la hacen un problema complejo, uno de ellos tiene que ver con la renovación orgánica estructural a la que debe someterse el sistema educativo cuando se lleva a cabo un proceso descentralizador.

Sin embargo, la reestructuración del aparato orgánico no basta para satisfacer de manera eficiente la nueva incorporación de actores y la asignación de nuevas potestades en el proceso educativo. Más bien, éste -la reestructuración- será una consecuencia del descentralizador.

En 1987, dentro del Foro Político sobre las Nuevas Funciones y Responsabilidades en las escuelas Públicas, de la primera serie de discusiones surgió el acuerdo general de que con la reestructuración escolar, se trataba, cuando menos, de incorporar cambios en:

- 1) La enseñanza y aprendizaje en las escuelas;
- 2) Las condiciones de trabajo de los maestros en las escuelas, y
- 3) el gobierno y en la estructura de los incentivos, según los cuales operan las escuelas.

Es precisamente el apartado del gobierno y su estructura el tema del cual nos ocuparemos. *“El discurso político sobre la reestructuración está organizado en torno a cuando menos tres ideas principales: concertar las escuelas en la enseñanza de materia académica de las asignaturas de manera que se estimulen la comprensión y la solución de problemas; trasladar la autoridad a las escuelas y a las personas que trabajan en ellas, y garantizar la seguridad de los educadores para sus clientes y con el público en un sentido más amplio”* (Elmore; 1996: 28)

Por otro lado, el informe Carnegie, propone cambios en la enseñanza destinados a aumentar la estatura profesional, la autonomía y las recompensas materiales para los maestros, así como cambios en las estructuras de gobierno de las escuelas, destinadas a lograr que correspondan a éstas la actividad de tomar decisiones.

Pero, hasta qué punto la escuela y la autoridad interna puede acceder a tomar decisiones; es decir, a qué tipo de decisiones nos estamos refiriendo. La escuela no puede crear un ámbito de actividad propio. Se debe a un sistema uniformemente diseñado cuyo fin primordial (del sistema) es el control de los instrumentos autoritarios.

Asimismo, también, *“la propuesta de la administración autónoma da por supuesto que los problemas actuales más importantes en la educación, emana del control excesivamente centralizado de la cual han llegado a estar sometidas las escuelas y del consecuentemente alejamiento de la toma de decisiones de su aplicación”* (Elmore; 1996:190)

Es preciso señalar que todo proceso descentralizador busca formas más equitativas de distribución del poder, pero será necesario que quienes lo pretenden detentar, sean precisamente quienes lo han solicitado, no que el propio poder central imponga nuevas modalidades de gestión con el único fin de satisfacer las manifestaciones que evocan la “descentralización”.

La descentralización por sí sola no garantiza el éxito si no hay un proceso de abajo hacia arriba que lo impulse y que se lleve a cabo desde distintas ópticas técnicas, políticas, pedagógicas, etc.; *“la descentralización puede, pero no necesariamente, llevar a cambios más amplios en el orden social de una escuela. Su institución puede instalar el escenario para los cambios adicionales, pero no hay nada en la maquinaria establecida o en la dinámica puesta en marcha por ella, que la haga un problema actualizador de un amplio cambio en el orden social dentro de una escuela”* ( Elmore;1 996: 205)

El desarrollo de los sistemas educativos, en distintas partes del mundo, surge y se consolida bajo esquemas centralizados, con rectoría estatal y con una administración ampliamente burocratizada. Sin embargo, los procesos democratizadores a nivel mundial han permitido la apertura de éste y otros servicios que anteriormente estaban controlados por el Estado, en una lucha incansable por alcanzar la “eficiencia”.

Esta forma de operar obedece a factores internos y externos que proponen manifestaciones estructurales, no sólo de carácter político, sino también en la normatividad, que se convierte en factor esencial, tomando en cuenta que los sistemas educativos son excesivamente controlados por los principios de la norma escrita.

En la medida en que el ambiente cambia, será necesario ejercer al interior de las organizaciones cambios que logren su adaptación al nuevo orden. Dentro de este nuevo orden institucional está el de reestructurar la organización, para que ésta responda de manera más óptima a las nuevas exigencias del entorno.

Al referirnos a la reestructuración, lo hacemos aludiendo a cada uno de los componentes del sistema, a integrar a una nueva estructura deberes y obligaciones distintas.

Reestructurar puede tener dimensiones distintas:

- Orgánica (administrativa), que busca reducir la carga burocrática bajo la cual han operado los sistemas educativos.
- Académica (pedagógica), que procura nuevas encomiendas a los profesores, de igual manera que una mayor exigencia en su preparación, capacitación, actualización e incentivos.
- Financiera, que modifica el tipo de control que detenta casi en su totalidad el poder central. Descentralizar esta función tendrá implicaciones en reajustes de los aparatos administrativos locales, e incluso hacia las mismas escuelas.

## 2.7 La autonomía de los centros y la mejora de la gestión escolar.

Hablar de autonomía de los centros educativos supone una serie de elementos que debemos tomar en cuenta para definir concretamente el término. La autonomía supone una serie de prerrogativas, decisiones, actores, es decir, una composición distinta a los esquemas tradicionales o formalizados de las organizaciones burocráticas, supone la cesión de espacios de poder a otras instancias con capacidades suficientes para llevarlas a cabo. *“La autonomía institucional hace referencia, por tanto a la capacidad de decidir y ejecutar actuaciones relacionadas con la vida institucional.”* (Gairín, 1996: 240)

Los sistemas educativos nacieron y se consolidaron a la sombra de la participación directa y el control del Estado, las tendencias con un contenido democratizador han abierto la posibilidad para que los actores presentes en todo momento en los procesos formativos tomen parte más directa de las decisiones que se generan en torno de la educación. *“La autonomía de los centros supone asumir un mayor grado de compromiso en el funcionamiento por parte de la comunidad educativa que lo integra. Cada centro debe buscar el modelo organizativo más pertinente a la estructura y contexto que lo rodea y convertirse en una organización “que aprende”, para mejorar a partir de reflexiones internas”* (Sarramona, 2002:35)

Los procesos democratizadores generan en las sociedades principios y formas de participación más activas. La autonomía de los centros educativos puede fundamentar así, a través de procesos de participación, la creación de una auténtica comunidad escolar, dialogante con la comunidad social a la que pertenece y que responde a mecanismos de funcionalidad, corresponsabilidad y economicidad de la gestión. *“Las administraciones locales podrán colaborar con los centros educativos para impulsar las actividades extraescolares y promover*

*la relación entre la programación de los centros y el entorno socio-económico en que estos desarrollan su labor” (LOGSE, art. 57-5)*

La colaboración de las administraciones locales es una garantía para conseguir una mayor vinculación del centro educativo con su entorno social y cultural. Desde esta perspectiva, también se le da sentido a la descentralización.

La autonomía es la capacidad de decidir a partir de acuerdos propios que toman miembros de una organización, esta podría ser de tres tipos (Antología de la Gestión Educativa, 2000:57), y que se incluyen como elementos del sistema:

- a) Administrativa, es decir, la capacidad legal para contratar, capacidad legal para que sea operativa.*
- b) Financiera, la capacidad para administrar los recursos que nos proporcionan los poderes públicos.*
- c) Pedagógica, la posibilidad de contextualizar, de desarrollar en nuestro contexto particular las prescripciones que emanan de las directivas administrativas.*

Tomando en cuenta estos elementos, es complejo pensar en procesos de autonomía total, donde imperen o estén presentes estas tres modalidades. Sobre todo tomando en cuenta que los sistemas educativos, administrativa, financiera, políticamente y pedagógicamente tienen un sentido excesivamente centralizado. Si bien la tendencia es incorporar nuevas potestades a otros órdenes de autoridad, en cualquiera de las modalidades que acabamos de mencionar, dichos procesos suelen ser a muy largo plazo. *“La autonomía es una trampa, es un engaño, si se concibe como una representación teatral. Si los*

*ámbitos de libertad no están lo suficientemente claros, se puede dar lugar muy fácilmente a interpretaciones equívocas” (Antología de la Gestión, 2000:.. 62).*

No podemos caer en el error de pensar que la descentralización es sólo parte de un nuevo discurso para reestructurar los aparatos públicos y redimensionar los servicios que presta la autoridad gubernamental, sino que se trata de un proceso costoso en todos los sentidos, y para que éste tenga éxito, el principal factor es la voluntad de todas las partes para llevarlo a cabo.

El desarrollo de la autonomía requiere de una voluntad política y decisiones administrativas, un cambio de comportamiento de la administración central y un estímulo de cooperación horizontal, ya que:

- 1) No basta decretar la autonomía para que ésta se consigue.
- 2) La autonomía de los establecimientos implica un cambio de comportamiento de la administración (central regional), que puede ser económica, legal, de igualdad de oportunidades, así como en la perspectiva de formación del profesorado.
- 3) La autonomía debe ser, en fin, la ocasión de un desarrollo de la colaboración entre los distintos establecimientos. (Antología de Gestión Escolar, 2003, 35)

Una mayor autonomía no implica necesariamente la consecución del éxito en el funcionamiento de los planteles escolares, sino que, en todo caso, permite acercar la toma de decisiones a la realidad en la que se encuentran dichos planteles.

Los actores deben estar preparados para un proceso de cesión de mayores potestades. No se trata, como lo advertimos anteriormente, de un discurso o una simple moda. Para ser parte de este proceso deben existir las condiciones indispensables para que éste tenga éxito. *“La autonomía del centro escolar se hace poco viable si la estructura del propio centro no la posibilita, si el sistema de relaciones no la favorece, etc. Para desarrollar la autonomía habrá que tener la capacidad de diagnosticar las situaciones, qué pasa con los recursos, con el tiempo, qué pasa con la metodología del trabajo, con la estructura”* (Antología de la Gestión, 2000: 63)

Cuando pensamos en la autonomía de las escuelas suponemos la existencia de una serie de condiciones, de las que en muchos casos las escuelas carecen. Las escuelas, aunque todas trabajan bajo un esquema administrativo, operativo, financiero, pedagógico y normativo similar, son diferentes, en función de la realidad en la que se encuentran, de las condiciones de su infraestructura, e incluso de su estructura, y del entorno en el cual se desarrollan; no tener presente esta diversidad de las escuelas puede provocar que los resultados esperados a través de la incorporación de la autonomía no lleguen a concretarse. *“No es posible una administración saludable de la autonomía sin admitir que ello supondrá cambios en el papel de los enseñantes y en determinados hábitos y formas de actuación”* (Antúñez; 1994: 100).

La autonomía es algo más que cambios en las formas institucionalizadas de los procesos administrativos, financieros o pedagógicos; es un proceso más complejo, donde otros actores distintos a las autoridades ejercerán poderes que los órganos centrales les habrán de conferir. *“La autonomía puede ejercerse desde cinco ámbitos. Curricular, administrativo, de gobierno, de los recursos humanos y de los servicios. La autonomía puede tener una doble dimensión. La primera es la que se refiere al grado de independencia que mantiene el centro respecto de la administración o al poder funcional. La segunda es la que se*

*refiere a los grados de libertad que tiene las personas que forman parte del centro escolar para trabajar y actuar dentro de él.” (Antúnez, 1994: 91).*

Existen suficientes razones para que la autonomía sea una de las cuestiones de mayor viabilidad para acceder a un estado de eficiencia más óptimo:

- a) Para lograr un mayor sentido a la propia acción de los centros, centrando esta acción precisamente en el centro como unidad de acción.
- b) Para mejorar la calidad del centro.

Podemos observar sin tanta escrupulosidad que las razones son sencillas y que no deberían existir objeciones para tener cada día grados de autonomía más amplios, pues es un deber democrático el incorporar a los participantes en los procesos decisorios que tienen que ver con servicios públicos.

## **2.8 La gestión educativa ante la innovación**

El término innovación supone la necesidad organizacional de cambio. Se trata no sólo de cambiar en torno a una problemática, sino a la posibilidad de mejorar el estado actual de cosas. Rivas (2000) define la actividad innovadora como el conjunto de operaciones que realizan quienes llevan a cabo la tarea de incorporación de algo nuevo a la institución escolar, con la intención de mejorarla, lo que puede implicar un proceso más o menos intenso y prolongado. *“Las acciones innovadoras son resultado de las acciones de actores muy diversos, quienes las proponen, las ejecutan y quienes habrán de recibirlas o adquirirlas. Son actores de la innovación el conjunto de miembros de un centro educativo, un equipo docente o un profesor en su propia aula. La innovación no*

*es un acto, es un proceso. Toda innovación constituye un proceso interno, que desemboca en unos resultados también de índole interna.”(Rivas, 2000:25).*

Siguiendo al mismo autor (2000:26), toda innovación educativa comporta la configuración de un proceso en el que se distinguen:

- 1- Una entrada o aportación que se incorpora al sistema educativo.
- 2- Una serie de momentos o secuencias, constitutivas de un proceso de integración en el sistema, con un ajuste o adaptación mutua.
- 3- Una transformación en el sistema, que comporta mejora, resolución de problemas u optimación de sus estructuras y procesos.
- 4- Las consecuencias derivadas o efectos esperados de la referida transformación, en relación con el logro de los objetivos específicos del sistema.

La innovación educativa es la acción constante en el proceso de incorporación de algo nuevo en el sistema de la institución escolar, cuyo resultado es la modificación de su estructura y operaciones, de tal modo que mejoren sus efectos en orden al logro de los objetivos educativos.

Pero, ¿Qué motiva u orienta a las organizaciones a innovar? Las organizaciones sociales, están inmersas en ambientes que reciben influencias sustanciales tanto del exterior como del interior de la propia escuela. Hoy en día el mundo manifiesta cambios constantes y a velocidades que escapan del control de las mismas organizaciones. En la medida en que se presentan dichos cambios, las organizaciones se integran a procesos de adaptabilidad que les

permita ser parte de este proceso de renovación y subsistir de forma paralela a los cambios que se presentan.

Las escuelas en este contexto, no pueden estar al margen de dichas manifestaciones de cambio. A pesar de constituirse como instituciones con estructuras formalizadas y con un sistema administrativo rígido y burocrático, igualmente se someten a procesos de innovación, a pesar del costo que ello puede implicar para los actores directamente involucrados en dichos cambios.

Lo destacado en un proceso de innovación, una vez que hemos identificado los motivos para llevarlo a cabo, es precisamente que queremos cambiar a partir de las influencias exteriores y que queremos cambiar a partir de las influencias que reciben de las mismas escuelas. Hace algunos años, la premisa de toda política educativa era consolidar la escuela para todos, hoy en día esas cuestiones han cambiado, por que, por un lado los niveles de cobertura están casi satisfechos y, por otro, una serie de elementos que involucran la calidad y la eficiencia como valores indispensables.

Ante esta situación, la escuela ha transitado intentando priorizar sus necesidades e igualmente por identificar sus deberes elementales. Una de sus propuestas es la búsqueda de mayor autonomía, es decir, tener la capacidad de ser un actor más influyente en los procesos formativos de la comunidad, con autoridad para ser el motor generador de una convivencia institucionalizada a través del centro escolar y con capacidad propia de gestión. La escuela, igualmente demanda mayores recursos, debido a que generalmente todo proceso innovador requiere inversiones económicas, no siempre cuantiosas, pero sí lo suficiente para trastocar los activos de las escuelas. También las escuelas claman por mayores apoyos institucionales, sobretodo de los servicios educativos públicos, ya que se encuentran supeditadas a la disponibilidad de

recursos de los órganos administrativos y, conseguirlos requiere paciencia para transitar por las vías burocráticas que conforman el sector público.

Satisfacer estas demandas, en principio muy atractivas, supone la puesta en marcha de una serie de cambios que las escuelas requieren. Por un lado, es una prioridad que su papel sea menos dependiente de las autoridades centrales en todos los sentidos. Ante la falta de recursos, las cuestiones muy elementales se pueden resolver y pasan a formar parte de los pasivos innovadores. Puesto que se requiere de un sector administrativo más comprometido con los cambios que demandan el entorno y el propio sistema.

La innovación en los centros escolares no es una tarea simple, se requiere de iniciativa y colaboración de todos quienes de alguna manera tienen responsabilidades en torno a la función educativa.

La innovación es más que un proceso de cambio, al que generalmente se someten las organizaciones como parte de su misma naturaleza de adaptabilidad o renovación al que son sometidas. Ya que: *“La innovación en educación ha de parecerse más a un proceso de capacitación y potenciación de instituciones educativas y sujetos que a otro, bien distinto, de implantación de nuevos programas, nuevas tecnologías, o inculcación de nuevos términos y concepciones.”* (Escudero, 1987: 86)

La innovación en educación debe ser pensada bajo categorías sociales, políticas, ideológicas y culturales. Una definición de innovación bajo esta categoría debiera obviar frecuentes aficiones a innovar por innovar, por la precipitación de reformas, que aquejan de falta de solidez, de fundamentación y de legitimación. Así como la recurrencia a planes innovadores como imágenes de marca de partidos en el poder. Pues según Escudero (1987:86): *“La innovación como categoría social, por el contrario, comprende en este proceso*

*de deliberación social, de concertación y de planificación, dirigido a reconsiderar los contenidos y orientaciones de los procesos educativos en un momento histórico dado, a la luz de las coordenadas ideológicas, sociales, económicas y culturales del sistema social.”*

Ante procesos tan amplios y complejos, qué podemos esperar de la gestión escolar y cómo podemos interpretar sus potenciales, para que de la misma forma se incorpore al conjunto de innovaciones globales a que deben someterse las organizaciones escolares.

Al hablar de procesos, no podemos aislarlos del componente total bajo el cual operan. Es decir, no podemos llevar a cabo prácticas innovadoras en segmentos muy limitados de los centros educativos y esperar resultados positivos en otros órdenes. Si llevamos a cabo procesos innovadores de orden administrativo, este tendrá impactos no sólo en cuestiones de este tipo, pero sus impactos en otros órdenes no serán a favor de un proceso amplio de innovación, sino consecuencias de los cambios que por su naturaleza se presentan. Estos cambios no pueden considerarse como innovadores.

Los procesos innovadores no deben ser impuestos, sino consensuados por quienes habrán de asumir nuevos roles en su quehacer y sobre todo nuevas formas de hacer cumplir su responsabilidad. No se trata de una imposición unilateral, sino que el proceso inicia con la concepción e identificación de la oportunidad de llevarlo al cabo.

---

---

***CAPITULO III  
ANTECEDENTES Y CONTEXTO  
SOCIOHISTÓRICO DE LA REFORMA  
EDUCATIVA EN MÉXICO***

---

---

## INTRODUCCION

Para poder comprender la situación actual del sistema educativo mexicano, es necesario revisar de manera general los aspectos de mayor importancia sobre sus antecedentes históricos. Los sucesos políticos de mayor relevancia y los acontecimientos de carácter social que han repercutido en la transformación y formación de un sistema tan amplio y complejo como lo es el sistema educativo.

La vida independiente de México se remonta al siglo XIX, es en esta etapa de nuestra historia donde comienzan a gestarse los primeros indicios por organizar un sistema educativo propio, basado en las necesidades sociales, en la situación política, en los elementos culturales y en todo lo que tenía que ver con encontrar una identidad propia como Estado.

El tránsito de México a la independencia generó una serie de necesidades y compromisos por consolidar una base social capaz de hacer frente a las necesidades sociales. La gran tarea era consolidar un sistema educativo para fortalecer una sociedad que demandaba este servicio como el eje fundamental para hacer frente a un futuro complejo e incierto.

La obligatoriedad, la expansión de los servicios, la masificación de la educación y el fortalecimiento de los programas orientados a las zonas rurales fueron hasta antes de la década de los 90 los aspectos de mayor trascendencia en el desarrollo del sistema educativo mexicano.

A partir del último decenio del siglo pasado el sector educativo es sometido a un proceso de reforma más profundo y de mayor impacto, que tiene que ver con aspectos más integrales, cuya orientación es la descentralización

del poder, las decisiones, la infraestructura y los recursos financieros. El origen de este proceso y sus alcances es descrito en el transcurso de este capítulo, donde se hace referencia a la adopción de un modelo de política económica que impacta de manera determinante al sector educativo y que puede asumirse como una de las causas fundamentales para la reforma.

En este sentido este capítulo aborda de forma amplia algunas de las generalidades sobre las cuales se sustenta la política neoliberal de la década de los 90, como esquema orientado a sustituir un modelo benefactor de alcances masivos, pero que dado el nuevo orden mundial dejaba de satisfacer las aspiraciones de las clases mayoritarias. El agotamiento de este modelo de Estado y las presiones económicas mundiales generaron al interior del gobierno mexicano, las presiones suficientes para dar un giro hacia un pacto social mucho más complejo, con mayores oportunidades participativas, tanto para los gobiernos locales, municipales como para la sociedad civil.

### 3.1. Marco socio-político

Comúnmente, cuando se habla o se escribe sobre México suele describirse como un país de contrastes. Lo anterior, obviamente con relación a su geografía, cultura o clima; sin embargo, se podría agregar que esta diversidad se extiende más allá, hacia la sociedad misma. En este sentido al describir a México, Bilbeny (1999: 27) señala: *“Norte rico y sur pobre. Capitalismo neoliberal y culturas tradicionales. La vorágine de Internet y el teléfono móvil en coexistencia con los valores de la familia, la amistad y el culto a la Guadalupana”*.

El tránsito que el país ha realizado a través de la historia lo lleva de un pasado prehispánico a la conquista, de una etapa colonial a una de independencia, del período de la Reforma al Imperio, de una dictadura a una revolución, de una época de desarrollo estabilizador a una modernidad con crisis y crecientes desigualdades, donde las diferencias sociales se amplían cuando éstas se suscitan.

Sin lugar a dudas, la noción de independencia es un hecho que se encuentra presente en cada una de las etapas históricas de la vida nacional de México. Sin embargo, hoy este principio se asume como Octavio Paz (1990: 57) lo describiera: *“La independencia es una noción filosófica, un concepto jurídico, un principio de derecho público y un tema de discurso pero, ante todo, es una realidad política”*.

Las transformaciones políticas que el país hoy experimenta, como son la acotación del sistema presidencialista, donde el ejecutivo se encuentra

fiscalizado, como consecuencia de la nueva relación con los otros poderes del Estado Mexicano, con un poder legislativo que por primera vez cuenta con una mayoría que no pertenece al partido tradicional en el poder, así como las alternancias que en el transcurso de esta década han acontecido en diferentes estados de la República Mexicana. Estos cambios –no suficientes aún– con gran significación, nos muestran que en México, en su vida política algo está cambiando y éstos no son sólo consecuencia de las acciones del gobierno y de los partidos políticos, sino como señala Octavio Paz (1990: 60) porque: *“la sociedad mexicana recobra más y más la iniciativa. Esto es alentador, sobre todo si se piensa en nuestra historia, dominada sucesivamente por el Tlaotoni, el virrey, el caudillo, el señor general y el señor presidente, todos ellos encarnaciones del Padre alternativamente terrible o bienhechor”*.

Ver la historia y construcción del país con otros ojos permitiría cambiar el concepto de los héroes nacionales a los que el discurso político mitifica, y transformarlos de seres míticos en personas de carne y hueso, que en su tiempo participaron en la consolidación de las instituciones nacionales, verlos como políticos que han cubierto un tramo de la historia de México. Como escribía Gutiérrez Salazar (1999: 8 A) y señalando un ejemplo: *“Con Juárez<sup>1</sup> se demuestra que hasta los políticos pueden ser héroes patrios. La historia oficial, al ponerlos en un pedestal o en un hemiciclo, los deshumaniza los vuelve míticos, semidioses y, en consecuencia, irreales.*

*Aventurando una conclusión podría afirmar que, si Juárez no hubiera muerto, quizás su destino hubiera sido el de Don Porfirio: ser expulsado del poder por la fuerza”*

(1) Benito Juárez gobernó México durante un período de catorce años, su llegada a la Presidencia de la República fue de manera ocasional. Siendo Presidente de la Suprema Corte de Justicia y conforme a la Constitución de 1857 donde se señalaba que a falta del Presidente de la República, el Presidente de la Suprema Corte ejercerá dicha función. Porfirio Díaz dominó la época conocida como El Porfiriato por un período de treinta y cuatro años (1877-1911)

En la primera mitad de los ochenta el país experimenta la peor crisis económica de su historia reciente, afectando directamente al desarrollo del país, así como a la sociedad en general. Lo esencial durante estos momentos es evitar el desplome del país, por lo que la reforma política –aspiración legítima de la sociedad mexicana– se aplaza, un cambio que tiene una estrecha vinculación entre democracia y desarrollo, que años más tarde se refleja en la disminución social del apoyo electoral hacia el partido gobernante.

Una de las acciones más significativas puestas en marcha, a partir de 1988, es el proyecto modernizador que el gobierno emprende: reforma de la economía, la política y el Estado.

Con la firma del Tratado de Libre Comercio y la incorporación a la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE), se observa realmente cuál es la prioridad del gobierno para desarrollar el país.

Nuevamente, como suele ocurrir, la educación adquiere importancia como eje central para alcanzar el tan deseado desarrollo del país, pero esta utilidad de la educación, de supeditarla a las necesidades económicas, resulta adversa, puesto que no podemos esperar que la economía mejore si lo primordial y primero, como lo es la educación, no lo hace.

Además, la educación se presenta como la alternativa para conocer con más profundidad la racionalidad y los límites del neoliberalismo, corriente político-económica que prevalece; habrán de ser los comportamientos y tendencias de los capitales, el mundo del trabajo y la nueva relación con la tecnología, pero sobre todo, la nueva relación del hombre y la sociedad y un elemento que adquiere relevancia en el contexto mundial, cual es la conservación del medio ambiente.

Los cambios que se generan, a decir de Ibarrola (1996: 15) se dan “*para el caso de México, en el contexto del inicio de una de las más profundas crisis de nuestro sistema económico, que arrancó en los primeros años de la década de los ochenta. El proceso pautó las líneas centrales de las instituciones económicas, políticas y sociales, y la construcción y operacionalización de los políticos y programas ad hoc para estos cambios*”.

Los acontecimientos de 1994, el movimiento armado de Chiapas en enero y la profunda crisis financiera de los últimos días de diciembre, conmocionaron a la sociedad mexicana; ésta última, producto de la transformación del sistema económico del país, basado en la captación de capitales financieros internacionales a corto plazo, resultaron ser volátiles y ficticios. En el escenario nacional se retoman cuestiones esenciales tales como: la desigualdad social, la educación y la exclusión.

Sin duda, una de las lecciones que la crisis económica ha dejado, es optar por una economía productiva en lugar de la especulativa; no obstante antes que la producción, deben priorizarse el empleo, la educación, la salud y el crecimiento interno, sobre las obligaciones internacionales. (Carlos Fuentes, 1997).

La democracia y la reforma del Estado son incipientes aún, sin embargo tienen una estrecha relación con el bienestar económico. La sociedad civil a pesar de no ser lo suficientemente participativa, ya no es la misma de hace tiempo. La sociedad actual es responsable y contestataria y demanda la construcción de un sistema político democrático y pluralista que establezca las bases de un sistema social equitativo y justo.

El fortalecimiento de la democracia afianzará al Estado regulado y normativo, limitando el papel del Estado propietario. La democracia es vista como un sistema que establezca las bases de un Estado regulado y normativo.

Por lo anterior, hoy en día hay que aprender de los errores del pasado para fortalecer las características propias de la nación; poner en su justa dimensión la política, la economía, la educación y la unidad nacional con el reconocimiento de las diferencias.

### **3.2. Marco socio-cultural**

Cultura y educación son conceptos indudablemente diferentes, sin embargo guardan entre sí una estrecha relación. Para Trilla (1999:104) *“la educación es el instrumento que hace que la cultura se reproduzca, se transmita, se desarrolle y evolucione. La cultura y la educación son inseparables, dos momentos distintos de una misma realidad, y eso cualquiera que sea el concepto de educación o de cultura que utilicemos”*.

Cuando se reflexiona sobre la cultura mexicana de hoy, muchas veces se olvida que ésta es el resultado de la integración de elementos indígena y europeo, en consecuencia una cultura mestiza.

A decir de Carlos Fuentes (1997), la cultura mexicana desde 1521 aporta a occidente perfiles indígenas y mestizos. No está equivocado si recordamos para ello la influencia en el teatro europeo de Juan Ruiz de Alarcón (1581-1639) o la poesía de Sor Juana Inés de la Cruz (1651-1695), la cual influye en su época; que no sólo está ligada a la defensa de la libertad de expresión, sino que su legado va más allá, al defender a través de su poesía el derecho de la mujer al saber.

Cuando Octavio Paz, (1990) recrea la cultura del México Antiguo, recuerda cómo el arte y la poesía se encontraban presas de los cánones bajo

los sacerdotes mesoamericanos; y también durante el virreinato, al estar éstas supeditadas a la mirada crítica de los clérigos, los cuales comprobaban que la cultura se desarrollara bajo las normas prevalecientes durante la época. El mismo autor precisa: *“Aún en la servidumbre, el arte es creación, dice libertad. No libertad política ni filosófica, sino otra distinta y no menos preciosa: la de la visión y la imagen. Aquellos artistas no eran libres pero creían y sus creencias les daban alas”* (1990: 144).

Hay que reconocer que la continuidad cultural mexicana ha sido no sólo asombrosa, sino contrastante con los retrasos políticos y las rupturas económicas del país. (Carlos Fuentes, 1999)

En el binomio educación y cultura, es la primera, sin lugar a duda, la vía para que ésta sea accesible al conjunto de la sociedad, aspiración que desde la Secretaría de Educación promueve José Vasconcelos en los años veinte, a la que se le podría llamar como la primera revolución educativa y cultural del siglo XX en México. Como señala Ornelas (1997:46): *“las reformas son procesos de cambio, de modificación de patrones establecidos y de rompimientos de inercias. En contraste con las revoluciones que se distinguen por una transformación radical de lo existente, las reformas suponen cambios graduales”*.

Para Vasconcelos lo primordial era contrarrestar las diferencias que la Revolución Mexicana había puesto en evidencia; como las diferencias raciales, culturales, sociales y económicas; del escritor y filósofo, primer secretario de Educación de la era post-revolucionaria, dos aspectos resaltan del sentido que la educación y cultura deberían de tener:

*“Había que rescatar lo mejor de la herencia humanista de nuestro pasado colonial y fundirlo con un mestizaje iberoamericano que él denomina como la «raza cósmica» dotada de cualidades únicas para la creación de un mundo nuevo.*

*El papel que se otorga a la educación resulta bastante obvio: fomentar el reencuentro de los mexicanos con su propio país, lo mismo desde el aula que desde la plaza pública, puesto que se considera como sujeto de la acción educativa no sólo al niño sino a la comunidad en general.<sup>1</sup>”*

El país ha cambiado indudablemente, México ya no es primordialmente rural y pueblerino; hoy, aún y sus contrastes, es urbano, industrializado, comercial, pero también con una cultura más rica producto del pasado y del presente, herencia y aporte de pintores y muralistas como Siqueiros, Rufino Tamayo, Frida Kahlo, Diego Rivera, o músicos como Silvestre Revuelta, Agustín Lara, de la poesía de López Velarde y, qué decir de escritores y literatos como Carlos Fuentes o el Premio Nóbel de Literatura.

Al referirse al siglo XX mexicano como el tiempo de las manifestaciones artísticas que dieron personalidad al país, Carlos Fuentes (1999) dice: *“El laberinto de la soledad de Octavio Paz fue el meridiano que, exactamente a la mitad de la centuria, definió el paso de una identidad cultural adquirida a una contemporaneidad universal por ganar”*. Con Octavio Paz se reconoce la riqueza de la cultura mexicana, pero también de la lengua castellana.

Si la cultura, según Delors (1996), define el marco institucional de la educación, ésta es, por lo tanto, uno de los elementos a considerar en todo proceso de cambio o reforma educativa, pero conciliando tradición y modernidad, respetando las culturas comunes y reforzando el papel que ésta juega en el desarrollo social y humano. Fomentando, sobre todo una cultura que en la diversidad favorezca la integración social.

---

<sup>1</sup> Encinas, R. (1990) José Vasconcelos (1887-1959). Pensadores de la Educación 735-744.

### **3.3. La educación obligatoria en México**

#### **3.3.1. Origen de la educación obligatoria en México**

La educación, además de incidir en el individuo, es un hecho social que nadie discute. Todos los individuos, en los diferentes momentos de su vida, se encuentran sujetos a ésta, ya sean en las instituciones educativas, en la familia o en su interacción con la comunidad a la que pertenece.

En esta relación educativa individuo-sociedad se reconoce, como ninguna otra, la capacidad de influir en la estructura general de la sociedad, así como también la capacidad para colaborar en la organización del Estado.

La preocupación por la educación en México no es un hecho actual. En el siglo XVIII se postulaba la universalización de la educación elemental como condición esencial para el progreso, donde coincidían liberales y conservadores.

Sin duda, la historia de la educación se encuentra estrechamente relacionada a cada uno de los momentos históricos del país, a través de los cuales se puede percibir la orientación e ideología que daría conciencia a la nación mexicana, así como la conformación de un sistema educativo con características propias.

La educación pública nace en 1833 con el liberalismo, en el nuevo Estado mexicano independiente; se establece la educación como el principio esencial para la integración del país y la base de la ciudadanía, por lo que como señala Bolaños (1998), se asumen los siguientes lineamientos:

- El Estado controlará la educación, así como las tareas de organización y coordinación.
- La enseñanza será libre e independiente del clero, fundamentándose en el conocimiento científico.
- Se determina la creación de las escuelas normales, donde habrán de formarse los futuros docentes.

El laicismo de la escuela pública que la generación liberal del siglo XVIII defendió reiteradamente, y que prevalece hasta nuestros días, pretendía ante todo mantener la educación ajena a cualquier doctrina religiosa, por lo cual la educación confesional se supeditó hasta nuestros días sólo a la escuela privada.

Es en 1857 cuando por primera vez se incluye en la constitución un artículo especial que hacía referencia a la educación, pero no será hasta el año de 1865, con el triunfo de la República sobre el segundo Imperio mexicano y la intervención francesa, cuando el proyecto educativo liberal afianzará su mayor relieve al expedirse la ley de institución pública en la que se establece la obligatoriedad de la educación primaria.

En el siglo XX, a las grandes transformaciones sociales las ha acompañado siempre el impulso de la educación, tanto es así que al término de la revolución, que mostró las grandes diferencias a las cuales el país había estado sometido, da la pauta para establecer lo que será el pilar de las transformaciones de la educación: la creación de la Secretaría de Educación Pública, por José Vasconcelos...

El nacimiento de la Secretaría de Educación Pública se concibe en su momento como un aparato centralizado en su origen, pero que paulatinamente

fuera descentralizado al transferir poco a poco las operaciones a los gobiernos locales y municipales.

Vasconcelos advierte, como comenta Rodríguez (1986:160), la Secretaría de Educación Pública “*crea un organismo que poco a poco se deja devorar por otro que tarde que temprano está destinado a reemplazarlo totalmente*”. Desafortunadamente la idea de descentralizar la educación en su inicio como una forma de evitar que las desigualdades sociales y educativas se acrecienten, dando como resultado a la larga un aparato burocrático muy peculiar, altamente centralizado y cuyo proceso de descentralización se iniciará hacia el año de 1973.

No obstante, la creación de la Secretaría de Educación Pública, que es el origen de la educación pública en el México de hoy, tuvo logros que se reconocen en sus programas de analfabetismo, la difusión de bibliotecas, el impulso a las bellas artes y la investigación científica, así como en la sustitución del concepto positivista de instruir por educar.

Uno de los resultados más trascendentales de la Revolución Mexicana es sin lugar a dudas la creación de la Secretaría de Educación Pública, pero también lo fue la educación, rural de la que John Dewey declaró:

*“No hay movimiento educacional en el mundo que presente un espíritu más íntimo de unión entre las actividades escolares y la comunidad que el que encontramos en la escuela rural mexicana”.* (Solana, 1998: 163)

En el transcurso de siete décadas la educación pública ha experimentado grandes cambios, así como también rezagos; más, se sigue insistiendo en la educación como el elemento clave del desarrollo del país y del mejoramiento social.

La importancia que hoy muestra la modernización de la educación pública se puede observar en el siguiente dato: el 90% de la población escolar se encuentra matriculada en la escuela pública. Por ello se ratifica la necesidad de mejorar la calidad de la educación. Se ha pasado también por mandato constitucional de una escolaridad promedio de seis grados a nueve, incorporando la secundaria al rango de obligatoriedad, esto, fundamentado en los argumentos que expresará el Presidente de la República en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma de los artículos 3º, y 31 de la Constitución, que señala:

*“La experiencia internacional revela que una escolaridad adicional, que comprende la secundaria, impulsa la capacidad productiva de la sociedad; fortalece sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas; contribuyen decisivamente a consolidar la unidad nacional y la cohesión social; promueve una más equitativa distribución del ingreso, al generar niveles más altos de empleo bien remunerados y elevar el nivel de bienestar” (artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación, S.E.P.: 1992: 17).*

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, firmado el 18 de mayo de 1992, concreta, en lo que se refiere a política educativa, un cambio en la forma de cómo hasta entonces las reformas en educación se venían realizando. El acuerdo pretende que la modernización de la educación mantenga una continuidad que no se limite a los cambios de gobierno; más bien, este documento concretiza lo que anteriores reformas no habían podido realizar: una política educativa de Estado.

La modernización de la educación, en consonancia con el Acuerdo Nacional, se formulará bajo una estrategia de tres líneas fundamentales:

1. La reorganización del sistema educativo, con base en el federalismo.
2. La reformulación de contenidos y materiales educativos.
3. La revaloración de la función magisterial.

Bajo los tres lineamientos antes señalados se da inicio a una de las reformas educativas más estructurales de México; sobre estas bases el proceso de descentralización de la educación se acelera. Con la reforma curricular y la denominada carrera magisterial se busca mejorar la calidad de la educación en una década que se caracterizará por el cambio a una velocidad, a veces, incomprensible.

Los cambios que se realizan en la educación en México contemplan la actuación de la educación privada, puesto que fuera de todo mito en ella se educan alrededor de 2,5 millones de mexicanos, lo que le permite al Estado una descarga del 8 por ciento de su presupuesto (Ornelas, 1997). No podemos negar que esta educación privada presta un servicio público.

Los mitos sobre la educación privada y su papel en la sociedad mexicana tienen su origen en el siglo pasado. Como comenta Ornelas (1997: 222), “parte de esos mitos se deben a la tradición histórica mexicana, la fuerza de la corriente liberal que ganó las luchas a los conservadores del siglo pasado para romper el monopolio que ejerció la iglesia católica sobre la educación en el periodo anterior a la independencia”. También hay que considerar que durante las distintas etapas históricas del país prevaleció el mito de la escuela privada.

Cuando se piensa en la educación privada como homogénea, nos encontramos ante un aspecto poco conocido de ésta en México: su heterogeneidad. Se piensa también en la educación privada como «buena», sin

embargo, la evidencia demuestra que ésta no es necesariamente de mejor calidad que la educación pública.

En la educación privada se identifican tres grupos: de elite, sector medio y de prestación de servicios. También, de acuerdo a su orientación se distingue el laico y el confesional.

Las características de los tres grupos apuntados, por el servicio que ofrecen a los usuarios, se distinguen fundamentalmente en el de elite, donde los servicios son de calidad, se reproducen valores de la clase dominante y goza de un gran prestigio social; pero en su ideología y valores culturales, por su homogeneidad tiende a prevalecer las diferencias de clase. El segundo y más numeroso, es el sector medio, más heterogéneo por su composición; resulta una alternativa para las clases medias cuando perciben el deterioro de la enseñanza en la escuela pública. Por último el que se ofrece a segmentos populares, aún cuando predomina la idea pastoral, es más laico, se centra mayoritariamente en la capacitación para el trabajo.

En el debate sobre la educación en México, los neoliberales consideran la escuela privada como la ideal para sustituir al servicio público de la educación que el Estado otorga; argumentan que un reflejo de la condición de ésta radica en la crisis en la que se encuentra inmersa la educación superior en México.

Con respecto a la educación privada, aún cuando su participación es pequeña, no puede desestimarse el poder de influencia que tiene en el país, sin contar con los recursos económicos de que dispone.

### **3.3.2. Política de expansión de la educación básica**

La expansión del sistema educativo en México es otro de los momentos de la historia de la educación. Tiene su inicio en 1959, cuando el desarrollo del país se centra en la necesidad de construir un sistema escolar que forme las habilidades técnicas y la transmisión de los conocimientos científicos y tecnológicos necesarios para el nuevo eje de desarrollo que el país había experimentado, basado en la industrialización.

Para hacer frente al crecimiento de la oferta educativa fue necesario continuar con un aparato burocrático centralizado, que fuera capaz de orientar un modelo pedagógico que produjera resultados significativos para el mundo laboral.

El crecimiento de los centros urbanos, provocado por la industrialización, generó una demanda masiva de escolarización. Para atenderla se establecen algunos principios normativos de organización del sistema (Rodríguez, 1986: 159):

- Se orientará la actividad educativa hacia fines predestinados, inequívocos, claramente precisos y concretos.
- La eficacia se valorará objetivamente por los resultados.
- La integración del sistema definido como subordinación jerárquica.
- Equilibrio y adaptación señalaban la necesidad de adecuación entre lo administrativo y lo educativo.
- La organización democrática se establece para la mayor eficiencia de las actividades.

Al contrario de lo que se esperaba, el aparato administrativo de la Secretaría de Educación Pública se tornó más centralizado, complejo, inflexible

e ineficiente, imponiéndose sistemáticamente sobre los gobiernos estatales y sobre lo que podría ser una eventual participación de la sociedad civil y de los padres de familia.

En la etapa expansionista es notable el grado de matriculación que en su momento supuso el crecimiento demográfico que en el país se sucedía. Para atender el crecimiento escolar, se diseña la estrategia de atención a zonas urbanas; posteriormente ésta se desplaza hacia las áreas rurales, se atiende progresivamente a sectores medios y populares. El crecimiento se desarrolla en tres etapas a decir de Latapí y Muñoz-Izquierdo (citados por Rodríguez, 1986:159-160):

1. De 1959 a 1970, atención a poblaciones mayores de 1000 habitantes.
2. De 1970 a 1976, Atención a zonas apartadas y dispersas mediante organismos que operan al margen de la burocracia constituida.
3. Por último, la etapa que comprende el período de 1977 a 1980, que atiende el rezago a través del programa de “*Primaria para todos los niños*”.

La deserción se proyecta sobre las alternativas de expansión escolar durante este período, por lo que se consideró que la inscripción gratuita –que aún hoy prevalece– frenaría hasta donde fuera posible este problema y evitaría que el objetivo de crear una vigorosa pirámide escolar, que promoviera el crecimiento industrial, que redujera la pobreza y las desigualdades sociales, fracasara.

Durante el desarrollo de esta etapa se asoció el problema de la deserción a causas externas a la escuela, al asociarlas a factores económicos y necesidades laborales de los escolares. Sin embargo, otros condicionantes,

como se reconoce más tarde, coincidieron también sobre la deserción, como es el caso de la suspensión. La deserción, que fue uno de los factores que afectó la expansión escolar, se manifiesta como uno de los resultados del modelo pedagógico prevaleciente.

### **3.3.3. De la inmovilidad de la educación, al dinamismo de la reforma educativa de los 90.**

Antes de terminar el período de expansión en 1980, en la década de los setenta y ante la percepción social del agotamiento del modelo pedagógico, se impulsó un proceso de reforma educativa y de descentralización muy característico por la forma como éste se implementó.

El libro de texto gratuito, establecido para la educación básica en el año 1959, es reformado en base a dos objetivos centrales:

1. Que éste contribuya a la integración nacional y propicie que el ciudadano obtenga una cultura básica.
2. Contribuir a que, independientemente de su nivel socioeconómico, los escolares tengan acceso a un libro de texto adecuado.

La reforma de los programas de educación primaria se estructura en siete áreas de formación: español, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, educación estética, educación tecnológica y educación física.

La nueva normativa para la reforma educativa se fundamenta en las disposiciones jurídicas: Ley Federal de Educación en 1973 y la Ley Nacional de Educación para Adultos en 1975.

La implementación cronológica de la reforma educativa de 1972-1978 siguió el orden establecido anteriormente y prevaleció hasta la reforma de 1992 con algunas adaptaciones durante el intervalo a este período. Sin embargo, la reforma educativa de 1972-1973 no contribuyó a dinamizar la educación, la cual entró en un período de inmovilidad que se prolongó hasta gran parte de la década de los 80.

A partir de 1985, la matrícula en la educación básica modificó la tendencia de expansión que durante cuarenta años había mantenido. Esta baja se atribuye a la falta de mecanismos que garanticen la oferta que los nuevos sectores demandaban, así mismo prevaleció el modelo diseñado para clases medias urbanas, de modo que se universalizó la escuela bajo un esquema uniforme y desigual, la calidad educativa se deterioró y la articulación entre la educación y las exigencias del desarrollo que el país demandaba se perdió. Algunos definen al período de los ochenta como la década perdida en educación.

Con el programa de modernización educativa en 1989 dio inicio en la educación a un periodo caracterizado por su dinamismo que se fortalecerá con la firma del documento del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Se inicia ya el Programa de Modernización Educativa señalando los desafíos que el sistema educativo tiene ante sí, como: la descentralización, el rezago educativo, la cobertura, el cambio estructural, la vinculación del ámbito social y productivo, el desafío del avance científico-tecnológico y la financiación educativa.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica retoma, los aspectos que el anterior programa señala y los traduce en las líneas centrales de la nueva política educativa:

- a) La reorganización del sistema educativo;
- b) La reformulación de contenidos y materiales educativos;
- c) La revalorización de la función magisterial.

Las principales medidas que el documento señala quedan ratificadas en la nueva Ley General de Educación (1993), donde mantiene la obligatoriedad del Estado de garantizar una escolaridad de nueve grados a toda la población; así como la incorporación de un apartado hacia el reconocimiento de atención en la equidad, no sólo en el acceso sino en la permanencia en la educación.

Un elemento que también adquiere relevancia en la mejora educativa es la incorporación de la participación social, tanto en la escuela, el municipio como en el estado y la federación. A través de esto se pretende fortalecer la escuela por medio de una mayor relación con los padres de familia.

De los cambios que se han generado sobresale el proceso de descentralización que pretende hacer más eficiente el sistema educativo mexicano, que hasta entonces había mantenido un modelo altamente centralizado y burocratizado. Ello se traduce en un distanciamiento de la escuela y, como consecuencia, lleva al deterioro de la gestión escolar.

Las transformaciones que la educación experimentó en esta década son cambios trascendentales, pero, para su consolidación y éxito es necesario prestar una mayor atención a todo el proceso de reforma y descentralización educativa.

### **3.4 Las tendencias neoliberales en la modificación de la política educativa en México**

El establecimiento de un modelo neoliberal lo podemos ubicar prácticamente en los inicios de los ochenta, éste con una orientación conservadora, que algunos definen como la «nueva derecha» y cuya tesis central gira entorno al Estado mínimo, plantea en sus argumentos económicos una visión de la sociedad como la autogeneradora de la solidaridad social.

El surgimiento del neoliberalismo también se define como la respuesta a los problemas generados por el modelo económico que los gobiernos socialdemócratas habían impulsado desde el Estado de bienestar. Si bien es cierto que el neoliberalismo, a decir de Giddens (1999) no tiene la influencia esperada en la parte continental de Europa, no ocurre lo mismo en Inglaterra, los Estados Unidos y, en la América Latina.

Para Latinoamérica los cambios que se producen durante este periodo, como producto de los procesos de globalización, no sólo se limitan al aspecto económico, sino también a los sistemas políticos y culturales de los diferentes países de la región, cambios que inevitablemente impactarán en la educación, la cual, dadas las nuevas condiciones, necesariamente habrá de reformarse.

Para los defensores del neoliberalismo, el Estado ha entrado en crisis y ha afectado a la relación de éste con la sociedad civil, producto de la fuerte presencia que el Estado ha mantenido en la economía y en otros sectores sociales como la educación. Para el neoliberalismo es esencial la mínima presencia del Estado en la economía: *“el Estado debe retirarse por completo de la actividad productiva, sólo garantizar el respeto a la iniciativa de los particulares y regular lo menos posible la economía, las leyes del mercado (o la*

*mano invisible del mismo) y la eficacia económica se encargarán de asignar las diferentes funciones sociales a los individuos y las empresas” (Ornelas; 1997: 86).*

Para otros autores como es el caso de Fernández (1999), esta filosofía aspira a que el papel del Estado, a diferencia del «Estado máximo» de los socialdemócratas, sea lo mínimo posible y señala que esta denominada «nueva derecha» o neoconservadurismo no aporta ningún elemento ideológico, constituyendo lo que Robert Dale denomina «modernización conservadora», cuya intención es liberar a los individuos de los efectos económicos, pero no así de los sociales, ya que la libertad económica puede aumentar las desigualdades, por lo que surge la necesidad de mantener el control. Es en ésta parte donde se presenta la gran contradicción, puesto que si para el neoliberalismo es esencial un Estado débil, los neoconservadores lo prefieren fuerte en los medios de control como defensa y seguridad ciudadana.

Desde el punto de vista de Luis Sebastián (citado por Sánchez, S, 1995), el neoliberalismo no es un cuerpo doctrinal homogéneo, lo que en cierta forma puede reafirmar lo planteado anteriormente por Robert Dale, para él es *“una tendencia intelectual y política a primar las actuaciones económicas de los agentes individuales, bien sean personas o empresas privadas”*.

El neoliberalismo desde mi punto de vista, presenta fracasos en la política aplicada en el orden económico, modelo que ha producido exclusiones y reducciones en los derechos sociales, que las sociedades en el pasado habían ganado para sí. El valor de la competencia debe servir, como plantea Sánchez, S. (1995), *“para el enriquecimiento colectivo y no sólo para agravar las desigualdades”*, que es en realidad lo que genera al fomentar también el individualismo.

La búsqueda de la nueva alternativa del neoliberalismo, tanto por los socialdemócratas como por los conservadores, hoy llamados asimismo del «centro», parecen encontrarse en la denominada «tercera vía», la cual, con matices diferentes, aparece hoy en día en el debate latinoamericano.

### **3.4.1. El neoliberalismo mexicano**

Las transformaciones políticas, ideológicas y económicas en el contexto internacional, como lo fue la caída de los sistemas comunistas y el fracaso del modelo económico implementado por los socialdemócratas, generó ideas y políticas neoliberales alternativas al modelo del Estado de bienestar.

Para el país, estos procesos de cambio mundial se unen al mismo tiempo a factores internos, que abogan tanto por un cambio en el modelo económico, que López-Portillo denomina nacionalismo económico, así como la urgencia de una reforma del Estado, como consecuencia del debilitamiento que el tradicional sistema político muestra, por lo que es necesario el establecimiento de un régimen más democrático.

La implementación de las reformas económicas en México se diseña de una manera muy característica, en razón del modelo de instituciones específicamente centralizadas con las que el país contaba. Los cambios –para un contexto como el mexicano–, tienen que contar con la aprobación y el deseo de llevar a cabo las transformaciones por parte del régimen político tradicional. Los procesos de globalización han afectado también la capacidad del régimen para reproducirse alterando su capacidad para mantener el control social y la seguridad pública, así como los mecanismos de política compensatoria que el Estado utilizaba para la promoción del desarrollo, la equidad y la justicia social.

El gobierno por su parte reconoce a finales de los ochenta que el modelo económico corporativo se encuentra agotado por lo que es necesario sustentar el desarrollo del país sobre otras bases.

Desde nuestro punto de vista, el debate sobre el modelo económico que el país debía orientar para lograr su desarrollo no se da sólo en el periodo de (1988-94), sino que éste se venía generando desde principios de la década de los ochenta; es más bien la época en la cual un modelo neoliberal muy peculiar, que podemos considerar como neoliberalismo mexicano por las razones que expondremos a continuación, inicia su desarrollo.

El debate sobre la reforma del Estado y el modelo económico que debería implementarse se da desde tres tendencias (véase cuadro 2). La primera denominada tendencia tradicional, que se venía ejerciendo; la tendencia neoliberal, cuyas ideas y políticas vigentes en esa época se presentan como la panacea de la política y la economía, cuyas políticas en esos momentos habían adoptado diversos países desarrollados y que por recomendaciones de algunos organismos económicos, internacionales influyeron en los países latinoamericanos; finalmente, una tercera tendencia es el denominado «liberalismo social», cuyo principal precursor es el gobierno mexicano.

Tabla 11 Concepción del papel del Estado Mexicano Desde tres tendencias político económicas				
		CORPORATIVO	NEOLIBERAL	LIBERALISMO SOCIAL
E S T A D O	E	Productor y dueño de las empresas.	No intervención en la actividad productiva.	Intervención sólo en áreas estratégicas como petróleo y electricidad.
	S	Regulador de la propiedad privada de acuerdo al Art. 27 constitucional derogado.	Garantizar e incentivar la participación privada.	La intervención se debe ejercer a través de la ley y la política económica.
	T	El Estado sustituye a la nación como propietaria de suelo y aguas territoriales.	Intervención lo menos posible en la economía.	Mantener los equilibrios por medio de programas de gasto y acciones de gobierno.
	A	Protección y tutelaje de campesinos y trabajadores	El mercado y la eficiencia económica asignan la funciones sociales a las personas y empresas	Promover la equidad y el bienestar social.
D				
O				

Fuente: elaboración propia a partir de Carlos Ornelas, 1997:86

Las posiciones y argumentos que cada uno de los grupos defienden se sintetizan en el la tabla 11, como la orientación idónea para la reforma que el Estado debía acometer.

Los corporativistas defienden la orientación que durante largo tiempo los regímenes de gobierno mexicano habían mantenido en la política económica cercana a la desarrollada por un Estado de bienestar, pero con un alto grado de populismo, esto producto de una línea social que tiene sus raíces en la Revolución Mexicana y, en cierta forma como plantea T.H. Marshall (citado por Giddens, 1999: 21): *“El Estado de bienestar es el punto álgido de un prolongado proceso de evolución de los derechos ciudadanos”*. Se argumenta que el modelo corporativo se sustenta en la revolución y constitución del país. *“Para los corporativistas, el Estado como producto y dueño de grandes empresas sería la garantía de un desarrollo económico independiente, nacionalista y para beneficio del pueblo”* (Ornelas, 1997: 86).

Para los defensores del neoliberalismo ante todo hay que dismantelar el Estado proteccionista y populista así como los controles que el gobierno ejercía a través de subsidios, cuotas, regulaciones y tarifas, así como la fuerte centralización del aparato burocrático, ya que son medios de manipulación que los gobiernos postrevolucionarios han empleado para mantener su hegemonía, los cuales son también un obstáculo para el avance de la democracia y el desarrollo del país.

El liberalismo social, en especial para el gobierno de Carlos Salinas, y su desarrollo económico debe sustentarse en una intervención del Estado en áreas que considera estratégicas para el desarrollo del país. Se acepta y se promueve la iniciativa de los particulares en sectores que anteriormente se encuentran supeditados sólo a la intervención del Estado, en tanto que sus detractores, algunos de los cuales provienen del mismo grupo político, señalan que la implementación hecha del modelo económico no es más que una imitación del neoliberalismo impuesto en otros países, en especial los desarrollados.

En la práctica, el neoliberalismo rechaza la intervención del Estado en la economía pero, en México el viejo modelo corporativo y sus prácticas fueron utilizadas como elementos para establecer el proyecto neoliberal del gobierno. Como señala López-Portillo (1999: 69) esto obedece a *“el conflicto entre el esquema neoliberal y las formas de pensamiento y prácticas del México postrevolucionario, llevaron a la necesidad de improvisar la formulación y ejecución de las reformas”*.

Las reformas que el gobierno pudo realizar en parte se debieron a la salida que se dio al ligar las acciones neoliberales a soluciones populistas como el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), programa de política compensatoria que abarcaba desde educación a la salud, del campo a la vivienda, apareciendo como el rostro social del neoliberalismo. Para López-Portillo (1999: 71):

*“El liberalismo social fue ofrecido y promovido como una justificación ideológica del modelo neoliberal y como marco del PRONASOL, que había introducido elementos definitivamente no-neoliberales. Se presentó como una estrategia preocupada por la justicia social, no por la justicia individual, como lo postula el neoliberalismo ortodoxo.”*

Tanto los corporativistas como los neoliberales y los defensores del liberalismo social consideran que sólo a través de su modelo se puede estabilizar la economía y alcanzar una verdadera democracia. Las dificultades que el país ha tenido en los noventa, para mantener un desarrollo sostenido, el surgimiento de conflictos como el de Chiapas, los problemas de gobernabilidad, son sólo algunos de los ejemplos por los que el neoliberalismo se encuentra sometido a juicio por la sociedad mexicana.

### **3.4.2. La reforma educativa mexicana en el contexto del neoliberalismo**

Cuando se analiza el desarrollo o actuación del sistema educativo en México, coincidimos con Carlos Ornelas (1997) al señalar que, en nuestro caso, siendo el Estado el elemento central de la dinámica del sistema educativo, es imposible que éste pase inadvertido, a diferencia de otros países en los cuales los intereses y fines educativos pueden analizarse desde otra perspectiva.

Sin duda una de las características de fin de siglo es la globalización y la búsqueda del ideal de Estado que satisfaga las necesidades sociales de los individuos, pero también son tiempos en los que a la luz de la globalización aparecen los grandes conglomerados económicos cuya mano invisible nunca rinde cuentas en las urnas ni a las instituciones democráticas.

Son tiempos también en que términos como los de “calidad” y “eficiencia” y “eficacia” utilizados por los grandes conglomerados –y de los cuales el neoliberalismo es su principal promotor-, aparecen en educación reiteradamente, y al no ser rechazados se han establecido. *“El discurso de la eficacia es el que quiere oír quienes prefieren actuar como clientes y espectadores y no como ciudadanos implicados en las cosas públicas, en la política”* (Fernández, 1999: 66).

Por otra parte, se reconoce que hay aspiraciones sociales cuya vigencia no se agota con el tiempo, sino que adquieren mayor importancia, sobre todo cuando estos corresponden a derechos universales irrenunciables como son la libertad y la educación; esta última, hoy tiene mayor relevancia para la sociedad moderna. Por ello, es importante precisar que cuando hablamos de calidad en

la educación, como derecho que la misma constitución otorga, en el sistema educativo hay usuarios y no clientes, puesto que el servicio lo otorga el Estado.

Con anterioridad hemos abordado los conceptos del neoliberalismo como corriente político-económica y su influencia en el desarrollo del país, al presentar la política de desarrollo que desde el neoliberalismo se plantea en un contexto como el mexicano.

Por otro lado, creemos conveniente precisar cuál es el planteamiento que esta tesis presenta como alternativa para mejorar la educación en el país, así como también los argumentos que las otras dos corrientes presentadas con anterioridad proponen, de igual manera la corriente político-económica sobre la cual se sustenta actualmente el sistema educativo mexicano.

Los neoliberales, para la educación proponen, como señala Polo Fernández (1997: 73-74) una reforma en el sistema de administración, pero además, en concreto postulan los siguientes cambios:

- Descentralización y privatización.
- Reforma curricular.
- Aumento de las contribuciones privadas.
- Implementación de sistemas y mecanismos de evaluación.
- Reducción de recursos económicos a través de la optimización de la gestión de los mismos para elevar la eficiencia del sistema educativo.
- Incremento de alumnos por aula a efecto de incrementar la productividad del profesorado.
- Flexibilización de la contratación y retribuciones salariales de los profesores.
- Articulación y subordinación de la producción educativa a las necesidades del mercado laboral.

Un aspecto que llama la atención cuando se alude a los conceptos de descentralización y privatización, sobre todo porque desde nuestro punto de vista el primer aspecto, aún y siendo una propuesta de neoliberales, todavía mantiene el interés de lo público, es decir la intervención del Estado en la educación. Sin embargo, si se privatizara, al no mantener la rectoría del Estado, se corre el riesgo de que en lugar de mejorar la educación, ésta se convierte en una política de exclusión para los muchos en beneficio de unos cuantos.

Polo Fernández (1997: 74) advierte que esto se puede convertir en un arma de doble filo y señala: *“en la práctica, cuando las instituciones educativas no tienen los recursos financieros necesarios para garantizar el buen funcionamiento de los centros, estos se ven abocados a captar recursos directamente de la comunidad. Se convierte en una manera de privatizar, en la medida en que es la sociedad civil la que ha de mantener la escuela que el Estado ha transferido al municipio”*. Situaciones como las referidas se han presentado en Latinoamérica, apareciendo como una característica de la política educativa en estos países en tiempos de crisis económica y de políticas de ajuste.

Un reflejo de las propuestas de educación en México desde la perspectiva neoliberal se pueden observar en la tabla 12 en la que se destacan los aspectos claves de las otras dos posturas, la corporativa y la del liberalismo social.

Las tres tienen puntos de acuerdo en dos aspectos esenciales de la educación; nos referimos a la necesidad de reformar la educación y al derecho a recibir instrucción educativa.

Sin embargo, las tres corrientes político-económicas se diferencian en cuanto abordan temas como la responsabilidad del Estado en la educación, en

la que debería de ser la orientación del sistema educativo y el financiamiento, así como a la forma de organizarse el sistema educativo, puesto que mientras que para unos mantenerlo centralizado es la mejor opción, para otros lo es la descentralización.

<b>TABLA 12</b>			
<b>LA EDUCACIÓN DESDE TRES CORRIENTES</b>			
<b>POLÍTICO-ECONÓMICAS EN MÉXICO</b>			
	<b>CORPORATIVO</b>	<b>NEOLIBERAL</b>	<b>LIBERALISMO SOCIAL</b>
<b>Reforma educativa</b>	Prioridad e importancia.	Prioridad e importancia.	Prioridad e importancia.
<b>Cobertura</b>	Obligatoria y universal.	Obligatoria y universal.	Obligatoria y universal.
<b>Estado</b>	Es responsabilidad antes que cualquier otra, por mandato constitucional.	Garantiza el acceso de toda la población, pero dejar las operaciones del sistema educativo en particulares.	El Estado y sociedad deben compartir responsabilidades. Acepta la participación privada, pero es el Estado quien debe mantener el control del sistema educativo.
<b>Orientación del sistema educativo</b>	Homologación de todo el sistema.  – Textos únicos. – Curriculum nacional – Centralización y control del diseño de los materiales educativos. – Mantener la unidad e identidad nacional así como la visión.	– Mantiene la oposición de la intervención del Estado en educación. – Aspira a la libertad de enseñanza, a la educación religiosa en escuelas públicas. – Se requiere de individuos que crean en la libre empresa. – Confluencia de libros de texto y orientación pedagógica. – Competitividad entre escuelas.	– Curriculum nacional – Se permite la enseñanza religiosa en escuelas privadas. – Incorporación en la curricula de elementos de la cultura (geografía e historia) de cada estado. – A través de la normatividad el Estado mantiene la rectoría del sistema educativo. – Elaboración de los libros de texto gratuitos. – Autorización de otros textos. – Es importante la participación social.
<b>Financiación</b>	Los recursos deben ser públicos para garantizar el control del Estado sobre el sistema educativo. – Se defiende la gratuidad absoluta de la escuela pública. – Los recursos deben ser de un 8% del producto interno bruto.	Financiamiento y controles privados así como la transferencia de recursos públicos al sector privado para que éste se haga cargo de la educación pública. – Estímulos fiscales a particulares.	La educación debe ser gratuita y los recursos provenir del sector público. – Canalizar a través de políticas compensatorias recursos económicos a zonas de bajo desarrollo, así como a grupos sociales de bajos recursos. – Se acepta la participación privada pero no por encima de la educación pública.
<b>Organización del sistema educativo</b>	Centralizado	Descentralizado y privatizado	Descentralizado

Fuente: Elaboración propia a partir de Carlos Ornelas, 1997: 87-92.

De las tres posturas, lo que prevalece en el sistema educativo mexicano, sin duda, son los criterios del liberalismo social, por lo que podemos deducir que la reforma educativa no se encuentra influenciada de forma pura por el neoliberalismo.

Sin embargo, a decir de Moreno (1995: 7), hay aspectos del neoliberalismo que son visibles en el campo de la educación, como:

1. Formación de recursos humanos especializado.
2. Educación de alta calidad.
3. Concluir con la centralización y politización de la educación.
4. El acceso y permanencia de los alumnos en el sistema educativo se encuentra determinado por factores como el ingreso familiar, posición laboral y escolaridad.
5. La educación no ha atenuado las desigualdades sociales, sino que ha reproducido la falta de equidad de la estructura social.
6. Vinculación entre comunidad y educación.
7. El Estado no puede ser el único inversor en la educación.

En la conformación de un nuevo sistema educativo en México tiene importancia la atención del incremento de las desigualdades. A la nueva reforma educativa se acompañan políticas compensatorias, en infraestructuras, en programas como Escuela Digna, Niños en Solidaridad y Apoyo al Servicio Social (véase tabla 13), sobretodo por ser en la educación donde las desigualdades sociales se hacen más evidentes.

Al adoptar políticas de cambio en el país y al interiorizarse de la forma tan característica como se han señalado, también resulta patente replantear la nueva relación entre el Estado, la sociedad y la educación, donde ésta es la

pieza clave para capacitación y desarrollo de los recursos humanos, a través de los cuales en el futuro habrá de medirse la riqueza de las naciones.

Tabla 13 Políticas compensatorias en educación
<p>Infraestructura educativa (Construcción de espacios educativos)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Año de inicio del programa: 1989</li> <li>• Inversión global en 1989-91: 966,7 (miles de millones de pesos*).</li> <li>• Espacios educativos construidos en 1989-1991: 48,407. (miles de millones de pesos*).</li> <li>• Inversión programada para 1992: 335 (miles de millones de pesos*).</li> <li>• Espacios programados en 1992 para construir: 22,500 (miles de millones de pesos*).</li> </ul>
<p>Escuela Digna (Rehabilitación de centros escolares)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Año de inicio: 1990</li> <li>• Inversión global en 1990-91: 511,7 (miles de millones de pesos*).</li> <li>• Espacios rehabilitados en 1990-91: 51,084 (miles de millones de pesos*).</li> <li>• Inversión programada para 1992: 210 (miles de millones de pesos*).</li> <li>• Espacios programados para rehabilitar en 1992: 30,640 (miles de millones de pesos*).</li> </ul>
<p>Niños en solidaridad (Becas económicas, despensa familiar básica y servicio médico)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Año de inicio: 1991</li> <li>• Inversión en 1991: 179,3 (miles de millones de pesos*).</li> <li>• Becas otorgadas en 1991: 272,839 (miles de millones de pesos*).</li> <li>• Becas programadas para 1992: 557,367 (miles de millones de pesos*).</li> <li>• Inversión programada para 1992: 350 (miles de millones de pesos*).</li> </ul>
<p>Apoyo al Servicio Social (Becas económicas a pasantes de nivel medio superior y superior)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Año de inicio: 1990</li> <li>• Inversión global en 1990-91: 268,6 (miles de millones de pesos*).</li> <li>• Becas otorgadas en 1990-91: 293,052 (miles de millones de pesos*).</li> <li>• Becas programadas para 1992: 557,367 (miles de millones de pesos*).</li> <li>• Inversión programada para 1992 (programado): 188,681 (miles de millones de pesos*).</li> </ul> <p>* Un peso aprox., 17 pesetas.</p>

Fuente: Gaceta de Solidaridad, Reforma educativa, 1992: 7.

### **3.5. La necesidad de reformar la educación en los 80**

Los esfuerzos que en materia de educación ha realizado México se observan en el crecimiento que tuvo el país, posterior a la segunda guerra mundial, que se asocia con el proyecto económico del desarrollo estabilizador y cuyos beneficios se traducen en la educación.

Las exigencias de la época de situar a la educación como un elemento de movilidad social determinarán el desarrollo económico, político, social y cultural de la nación, así como el avance democrático del país. Lo anterior permitió el incremento de oportunidades educativas para el pueblo, pero también determinó la función del Estado, como lo destaca Ornelas (1997: 208) *“la educación es un derecho, pero contrariamente a otros derechos como la libertad de tránsito o de prensa, donde el Estado constitucionalmente sólo puede ser el garante de que se cumplan, en el caso de la educación, tiene la obligación de ofrecerla de manera gratuita la primaria y secundaria, a todos y quienes están en edad de recibirla”*; a su vez, una educación de calidad tiene la oportunidad de convertir a la sociedad más igualitaria e incluyente.

Históricamente, a la educación siempre se le ha visto asociada no sólo como el factor de desarrollo económico, sino también, desde una dimensión mucho más amplia, orientada hacia la formación del individuo que participa y transforma a una sociedad, ésta concepción prevalece sobre todo desde la segunda mitad del siglo XX.

El desarrollo del sistema educativo mostró durante esta época progresos cuantitativos de atención escolar, pero, descuidó el aspecto cualitativo de la educación, debido a que el país, al igual que otros países latinoamericanos, había experimentado una gran expansión demográfica que se concentró en los

grandes centros urbanos, así como un consecuente abandono de las áreas rurales.

Durante un periodo de treinta años, el sistema educativo en México presentó avances que se reconocen como excelentes. Para Ornelas (1997), éstos han privilegiado los niveles superiores; sin embargo, dichos avances no benefician a las escuelas formadoras de docentes, ya que tal y como destaca Delors (1996: 173), *"la formación docente se ha mantenido aislada de las universidades por lo tanto, de las demás profesiones, generando con ello el desconocimiento por parte de los docentes del mundo laboral"*.

Otro aspecto que caracteriza a este periodo es la excesiva protección y el centralismo político y administrativo que los gobiernos realizan en beneficio del desarrollo nacional, pero cuyos costos más tarde se cobran durante las subsecuentes crisis económicas.

Las políticas educativas, que tradicionalmente se habían centrado en la extensión y cobertura del sistema educativo, representan en la década anterior un agotamiento al demostrar la incapacidad para generar una demanda de ciudadanos creativos, capaces de utilizar y adaptarse al desarrollo de las nuevas tecnologías.

La fuerte crisis económica que vivió el país en los años ochenta, afectó considerablemente al sistema educativo, y como siempre que esto sucede, los más perjudicados son los sectores con menos recursos económicos, cuyas consecuencias se notan en la caída de la expansión que había caracterizado al sistema educativo (véase tabla 5).

TABLA 14 CRECIMIENTO PORCENTUAL DE LA MATRICULA POR SEXENIOS 1952 – 1988						
	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media	Superior	Total
1952-1958	51,48	36,65	103,13	43,79	-14,25	40,08
1958-1964	58,28	50,90	108,54	170,30	315,23	58,16
1964-1970	31,00	34,00	149,86	86,07	87,10	42,15
1970-1976	51,93	31,48	94,91	187,97	156,10	45,08
1976-1982	178,14	26,58	69,85	73,07	54,14	41,40
1982-1988	57,81	-3,72	21,54	34,85	22,95	8,35

Fuente: INEGI (1990)

Podemos apreciar en la tabla 14 que la primera columna representa los sexenios gobernados por los distintos presidentes que han dirigido al país, así como también los periodos de crisis económica que han afectado a la nación, que influyen directamente en el crecimiento de la matrícula y expansión del sistema educativo. Se puede observar, en el sexenio del presidente José López Portillo (1976-1982), y en el de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) el descenso de los niveles de escolaridad traspasó los índices históricos a los que el país ha sido sometido.

El agotamiento del modelo económico mostró su incapacidad de crear niveles satisfactorios de equidad económica y social. Al contrario de lo que la sociedad esperaba, las desigualdades educativas se incrementaron tal y como lo destaca Muñoz, (1997:125):

*“Las desigualdades educativas son originadas por un conjunto de factores externos a los sistemas educativos, por lo que tales desigualdades se derivan de las que ya existen entre los distintos estratos integrantes de la formación social en la que los sistemas están inmersos.”*

La educación de calidad sigue beneficiando a las clases altas, impartida sobre todo en instituciones privadas, mientras que las deficiencias del sistema educativo continúan su impacto de manera negativa en los sectores de más pobreza, cuya movilidad social depende de la escuela pública.

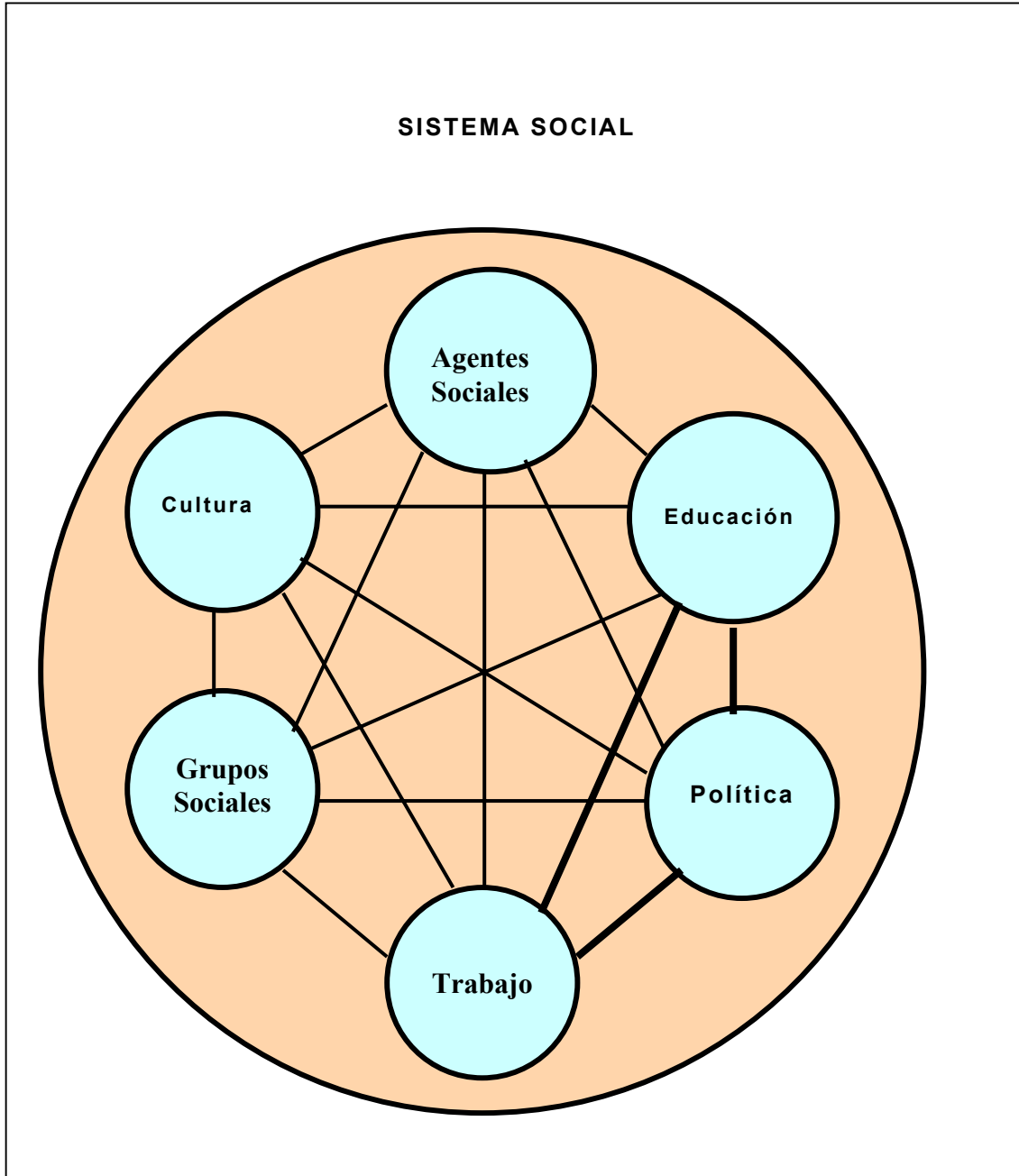
El desarrollo del país se ha orientado en un modelo económico cuyo funcionamiento se basó por décadas en el proteccionismo y en el endeudamiento externo. El déficit en los presupuestos internos y la explotación desmedida de los recursos económicos han llegado a su fin, dando paso a un nuevo modelo cuya base se centra en la apertura de la economía a una competencia internacional, a la inversión extranjera, a los ajustes económicos dictados siempre desde el exterior. Ahora bien, es el momento de preguntarnos ¿y con la educación qué hacemos?, ¿puede la educación adaptarse a la innovación tecnológica?, ¿es la educación adecuada a las demandas del mercado laboral?, ¿será la educación, a través del nuevo modelo, la vía para la movilidad social?

Al sistema educativo del país, se le presentan retos, desafíos y situaciones que debe enfrentar: preparar a la sociedad para una nueva economía, pero sin olvidar y dejar de promover la equidad y la movilidad social. Por ello, el sistema educativo debe tener como objetivo principal generar los cambios y ajustes necesarios para satisfacer las demandas de una sociedad en su conjunto.

Es indiscutible para cualquier nación, como es el caso de México, que aspira a un desarrollo del bienestar, pero, sin la correspondiente inversión en educación resultará difícil. Con respecto a esto, Carlos Fuentes (1997: 77-78) afirma que *“no se puede esperar a que la economía mejore a fin de que la educación mejore. La educación debe mejorar argumento positivo de la situación central: Educación y Trabajo. El descenso de la calidad y cantidad educativa sólo empeorará la ya muy mala situación económica”*.

Es evidente que la relación educación-trabajo es un binomio que no se puede olvidar, puesto que aún teniendo un excelente sistema educativo, si nuestros egresados no logran incorporarse al mundo laboral, el sistema educativo se derrotará a sí mismo. Por tal motivo, es importante establecer las líneas de comunicación e información entre escuela-empresa sin olvidar la parte fundamental del proceso educativo: el fortalecimiento de la calidad y cantidad de la educación.

El sistema social, del cual la educación forma parte, es un sistema complejo constituido por múltiples elementos. La educación es uno de los factores clave que mantiene interrelaciones con todos los demás. No es posible explicarse la cultura sin el desarrollo de la educación; también se establece una relación con la política, por ser la educación un área fundamental en toda sociedad, el empleo como elemento indispensable en la generación del ingreso para satisfacer las necesidades elementales de la vida (Véase cuadro 1 esquema Sistema Social).



Elaboración a partir de tutoría del Dr. Pedro Jurado de los Santos

Esta interrelación se extiende al campo del trabajo al depender del nivel educativo de los componentes de un grupo social. Por otro lado los agentes sociales, a través de la educación definen sus necesidades y valores por medio de la participación que ejercen en la construcción del sistema educativo y del modelo de individuo que la educación debe formar.

El ámbito educativo también es un espacio de pugna y presiones donde se concentran todos los ideales del imaginario colectivo de los grupos sociales y de los diferentes agentes del subsistema social, por lo que resiente constantemente presiones, además de ser muy sensible a las transformaciones políticas, económicas y culturales de los demás subsistemas.

La década de los ochenta ha sido de crisis y cambios, de globalización, cuyos efectos y consecuencia todavía hoy en día afectan a la educación. Ésta no es ajena a los cambios que se suscitan, como afirma Tejada (1998: 23) *"el mundo educativo no sólo tiene que asumir el cambio y cambiar, sino que también está obligada a formar para el cambio"*, sobre todo en un mundo de velocidad donde a diferencia de otras épocas no hay, a veces, tiempo para dar respuesta y adecuarse a las transformaciones.

La globalización ha transformado la política educativa nacional dando paso a una reforma educativa. Sin embargo, debemos tener presente que en los procesos de globalización los resultados se plantean a corto plazo, y en cualquier proceso de reforma educativa debe haber una visión a largo plazo.

Una característica de los ochenta es sin lugar a duda la tendencia que marca el papel del Estado en el conjunto de la sociedad, y en particular lo referente a las políticas sociales, se pasa del Estado Benefactor al Estado que habrá de mantener en los contextos de globalización los mecanismos de la

sociedad de mercado abierto. Por ello se manifiesta la necesidad de establecer reformas educativas intentando implantar metas de mayor plazo en la educación. También es el momento de impulsar una educación formativa que permita a los individuos de una sociedad adecuarse al cambio, no sólo hoy, sino también en un futuro:

*“Los gobiernos han de impulsar la educación durante toda la vida, desarrollando programas educativos que comiencen en los primeros años del individuo y continúen incluso en la edad madura. Aunque el aprendizaje de conocimientos específicos pueda ser necesario para muchos cambios de empleo, más importante es el desarrollo de la competencia cognitiva y emocional. En lugar de descansar en prestaciones incondicionales, las políticas deberían orientarse a estimular el ahorro, el uso de recursos educativos y otras oportunidades de inversión personal.” Giddens, (1999: 147)*

### **3.5.1. La prioridad, el cambio educativo a través de la reforma**

La necesidad de reformar la educación, sin duda alguna presentó un debate que en la anterior reforma educativa no había provocado, como lo comenta Ornelas, (1997: 74): *"la polémica fuerte se ventiló en los periódicos con gran participación de la opinión pública"*.

Es importante que en todo proceso de reforma los protagonistas de las transformaciones encuentren puntos en común para que ésta tenga éxito. La experiencia del pasado nos demuestra que mientras los planificadores de las políticas educativas mantenían su preocupación por justificar los cambios, los expertos se preocupaban por establecer las limitaciones y fracasos que las reformas podrían presentar, tal y como lo plantea Tedesco:

*“Los investigadores suelen tener un escaso conocimiento de las características específicas de la gestión de los cambios educativos y los políticos de la educación no disponen de un capital de conocimientos sistematizados al que recurrir ni que puedan enriquecer con sus experiencias”. (1997: 577)*

Es importante destacar, en el caso mexicano, que todos los actores estaban de acuerdo en la necesidad por superar el conjunto de problemas que la educación tenía, tales como:

- Baja calidad de la enseñanza; aspecto no atendido porque los esfuerzos del sistema educativo se concentran en la cobertura del mismo.
- Repetición y fracaso escolar; como producto, a decir de algunos, del modelo pedagógico.
- Reprobación y abandono escolar; producto del modelo pedagógico y por la incorporación de los alumnos al campo laboral.

Se plantea la urgencia de renovar los métodos pedagógicos y los contenidos curriculares como prioridades que permitan mejorar el proceso de aprendizaje en las aulas para solventar los problemas más urgentes que afectan al presente y futuro de los alumnos en el ámbito educativo y en el de su promoción.

La parte más importante y esencial del cambio, es la descentralización del sistema educativo, dada las características y estructura (véase cuadro 2) la hacen indispensables para el proceso de reforma, así como una estrategia que permita la transformación y desarrollo del sistema educativo mexicano.

Cuando se definen las prioridades de las políticas educativas es necesario que los agentes relacionados con el cambio, sobre todo la sociedad,

las definan y consensuen, mantengan canales de comunicación que permita conocer la magnitud de los cambios a fin de evitar las incertidumbre que todo proceso de transformación suscita, como la resistencia a los mismos, enseñar los cambios posibilita fracasos menores.

Cuadro 2
Sistema educativo mexicano: Estructura y características cuantitativas
<ul style="list-style-type: none"><li>• El sistema educativo mexicano se encuentra estructurado en un nivel básico de nueve años, el cual es obligatorio y cuya edad de población atendida fluctúa entre los 6 y 16 años atendidos como en los diferentes niveles en centros públicos y privados y un nivel medio superior, 16 – 19 años (bachilleratos y profesionales medio) y se cursa en dos o tres años y tiene carácter propedéutico y propedéutico terminal, el primero prepara para cursar estudios superiores mientras que el segundo además de preparar para la continuación de estudios superiores otorga título de educación medio profesional, dentro de ésta modalidad de educación media superior existe otra terminal con duración de cuatro años y otorga títulos de profesionales técnicos, pero no permite el ingreso al nivel superior. Existe un nivel inicial que atiende a partir de los 45 días de nacido a 5 años un preescolar cuya asistencia corresponde a los niños entre 4 y 5 años y como el anterior no tienen carácter obligatorio.</li><li>• El sistema educativo nacional durante el ciclo escolar 95-96 registró una matrícula de 25, 454, 246 alumnos en los diferentes niveles: concentrándose el 55 % de la matrícula en educación primaria seguida del 17% de la educación secundaria. El sistema es atendido por 1255 685 docentes, en 190, 141 escuelas.</li></ul>

Una prioridad para la reforma educativa es, sin lugar a duda, la necesidad de que los procesos de cambio no se supediten a los tiempos gubernamentales, dado que existen demasiadas reformas dentro de la misma reforma; anulando el objetivo esencial. No se da al sistema educativo el tiempo necesario para que los agentes educativos se encuentren en condiciones de dar respuesta a los cambios, por lo que, una prioridad de la reforma es la descentralización, pero ésta debe traducirse en una mayor autonomía de los centros escolares. Delors (1996: 30) destaca que "*cuando esta se realiza de*

*forma responsable posibilita las innovaciones en la escuela, pero también dentro de un margen que tome en cuenta tanto las tradiciones como la cultura propia de los contextos".*

Los cambios y transformaciones que se generan actualmente se asocian, según Tedesco (1997), a dos factores que pueden modificar no sólo los objetivos de la educación sino que también sus formas metodológicas, tales factores son:

1. La globalización de los vínculos económicos, sociales y culturales.
2. La importancia que tanto el conocimiento, como la información tienen hoy en día ante la sociedad.

Presenciamos tiempos donde los instrumentos tradicionales se han debilitado, y los nuevos todavía no logran consolidarse, por lo que la exigencia de una mayor capacidad de diálogo y concertación con los agentes responsables de la reforma y la sociedad civil se hace indispensable para todo nuevo planteamiento de reforma.

---

***CAPITULO IV  
LA POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO PARA  
LA DESCENTRALIZACIÓN***

---

## **INTRODUCCIÓN**

Una de las características históricas del Estado mexicano es su alto grado de centralización del poder, en todos los sentidos (económico, político, de decisión). Bajo este esquema se sustentó el desarrollo de las estructuras administrativas vigentes.

El desarrollo político administrativo del Estado mexicano está actualmente transitando hacia modelos de descentralización, con el único propósito de generar alternativas más óptimas para la solución de los problemas que tiene que enfrentar.

El sector educativo es quizás el que más ha experimentado este proceso de descentralización, el mismo que hasta la fecha sigue vigente. Debe destacarse que a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, éste se asumió como una política de largo alcance, que estuvo aparejada por una serie de reformas constitucionales, que sustentaron y dieron cauce formal a los contenidos del Acuerdo, convirtiéndolo en una política de Estado.

Sin embargo, al margen de las intenciones administrativas, territoriales o políticas que el acuerdo perfilaba como soporte de un proceso de descentralización más ambicioso, éste se ha visto empañado por una serie de factores, que han provocado que no se cumplan con los objetivos trazados originalmente.

El capítulo refiere la descripción de un diagnóstico general que dio como resultado la implementación de políticas tendientes a descentralizar los servicios educativos, así como una descripción del proceso, con los resultados obtenidos y los elementos que aún faltan por incluirse en este proceso.

En la última parte se hace referencia a la globalización como factor elemental en el proceso de descentralización de la educación en México. El proceso de

apertura comercial que ha emprendido el Estado mexicano en los últimos años ha generado, más allá de una nueva relación comercial con distintos estados, un compromiso político y social que conlleva la apertura económica. En la medida en que se quiera acceder a mercados más competitivos se requerirá de una sociedad más preparada, dispuesta y capacitada para afrontar los retos de un modo más integrado.

Bajo este esquema, la educación es el elemento de mayor trascendencia para que, no sólo nuestro país, sino todas aquellas naciones que por diversas cuestiones tuvieron que incorporarse a este proceso comercial sin las ventajas que el mercado global exigía, puedan en el corto plazo obtener los beneficios que este nuevo orden mundial ofrece.

En la última parte de este capítulo hago referencia a los compromisos signados por el gobierno federal, las entidades federativas, los ayuntamientos y la sociedad, en aras de construir un sistema educativo más eficiente, de mayores oportunidades y con la calidad que exige el nuevo entorno.

## **4.1. La centralización y descentralización de la educación**

### **4.1.1. El sistema educativo centralizado**

México siendo un país federal, se caracteriza por ser, en términos de política y concentración de recursos, un país altamente centralizado. Su origen se remonta a los orígenes de la formación de la nación mexicana. Si en algo hay que coincidir, es que siendo una República Federal, México ha necesitado apoyar históricamente su desarrollo en la concentración de las acciones públicas.

La educación pública es vista a través de la historia como el medio que le permitirá el funcionamiento de un sistema democrático, y un recurso a través de la cual la sociedad disipará las desigualdades, para ello se recurre a la práctica centralista.

La consolidación de la centralización del sistema educativo se remonta a la creación misma de la Secretaría de Educación Pública en 1921. Se argumenta la necesidad de concentrar las operaciones, por la necesidad de fomentar la unidad nacional y evitar que una Revolución Mexicana triunfante, se fragmentara, se hace notar el respeto a los estados miembros de la Federación y los municipios, pero se hace hincapié también en la imposibilidad de los mismos para sostener la educación en vista de la carencia de recursos financieros para mantener y desarrollar la educación en sus regiones. García Garrido (1992: 17), al referirse a la educación centralizada, sostiene que *"puede ser también una tendencia a un hábito político - administrativo de estados miembros de una federación o incluso provincias. Casi siempre que esto se produce existe debajo. Un cierto nacionalismo, patente o encubierto, promovido o permitido por el poder que ejerce dicha centralización"*.

A lo anterior, Ortega (1988: 3) señala que *"la centralización, en su extremo conceptual y teórico, se encuentra muy vinculada con actitudes y fenómenos sociales y políticos cercanos al autoritarismo, la autocracia, la monocracia, el dogmatismo y la burocracia"*. Cuando esto se reproduce en la práctica afecta directamente al sistema educativo tanto en lo político como en la gestión del mismo.

No siendo diferente a la experiencia de otros sistemas educativos, la centralización obedeció a la necesidad del sistema de expandirse, pero en contra de lo que se esperaba, y dado la configuración tan piramidal del mismo, se observa un alejamiento de las bases y lo más importante, las decisiones nada tienen que ver con la realidad educativa (García Garrido 1992: 235).

#### **4.1.2. Diagnóstico del sistema educativo centralizado**

El grado de centralización o descentralización que el sistema educativo habría de tener ya se había generado desde mediados de los años setenta y a pesar de tener una estrecha relación con las estrategias para el mejoramiento de la educación, aún cuando los resultados no estaban a la altura de las expectativas, se había generado un hecho contradictorio, la inmovilidad del sistema educativo.

Los problemas que el centralismo había generado (véase tabla 15) iban desde la concentración excesiva de funciones y decisiones en la Secretaría de Educación Pública y el enorme aparato burocrático que por la duplicidad de funciones era ineficiente y deficiente, sin contar que aunque existía comunicación con las secretarías estatales esto provocaba en los Estados multiplicación de funciones y esfuerzos que podrían haber sido utilizados para mejorar las prácticas educativas.

La existencia de sistemas estatales de educación, algunos de los cuales habían desarrollado experiencias exitosas, con recursos provenientes de sus mismos estados, no habían sido tomados en cuenta; más aún, cuando en una misma región coexistían los dos sistemas educativos, estatal y federal, esto creaba desigualdad en el financiamiento de la educación, sobre todo cuando en algunos casos los recursos provenientes de los Estados eran más altos que los provenientes de la Federación.

La elaboración de planes y programas al encontrarse centralizados no incorporaban contenidos regionales que pudieran ayudar al desarrollo de los diferentes contextos. No obstante el tema de la descentralización cada día tomaba mayor vigencia en virtud de lo que ésta podría aportar a los desarrollos locales. Entre otras cosas, Delors (1996: 183) añade que hay una serie de argumentos en favor de una transferencia de responsabilidades al nivel regional o local en particular si se quiere mejorar la calidad de toma de decisiones, elevar el sentido de la responsabilidad de los individuos y las colectividades y, en general, estimular la innovación y la participación de todos.

<b>TABLA 15 DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA EDUCATIVO CENTRALIZADO</b>
1. Excesiva concentración de decisiones en la Secretaría de Educación Pública, así como un aparato burocrático excesivo que limita la eficacia y eficiencia y que lo mismo se traduce en la calidad de la educación.
2. Falta de coordinación entre los distintos niveles de la administración nacional, estatal y municipal provocando la multiplicación de funciones y esfuerzos.
3. No se ha valorado las experiencias educativas de los sistemas estatales ni de la educación privada en el sistema educativo nacional por encontrarse este centralizado.
4. Desequilibrio en la distribución de oportunidades educativas entre regiones y sectores sociales.
5. La centralización en la elaboración de planes y programas no permite la incorporación de contenidos regionales que se relacionen con sus necesidades y problemas.
6. La acción educativa es inquebrantable y la supervisión que de la educación se hace no cumple con su objetivo de asesorar y orientar.
7. El esquema centralista de la educación se reproduce en el fin último, la escuela, limitando con ello la capacidad de decisiones y de potenciar los procesos de innovación.
8. La sociedad civil no es tomada en cuenta por las autoridades centrales, limitando su participación a los proyectos que la misma Secretaría de Educación Pública implementa.
9. Las zonas escolares operan como sistemas de control careciendo de autoridad para tomar decisiones en el diseño de políticas al tener una fuerte escasez de recursos tanto de infraestructura, financieros, así como de personal que les permita brindar apoyo, asesoría y orientación a las escuelas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gilberto Guevara Niebla, 1997: 163-165

Hay que señalar también la importancia que tiene la apertura de las instituciones educativas o las necesidades sociales y la introducción de factores dinámicos en los mecanismos de la gestión educativa.

El diagnóstico señala un limitante que ningún sistema educativo debe olvidar, como es la participación de la sociedad civil en las propuestas de mejoramiento de la educación en México.

#### **4.1.3. Estrategias de descentralización**

Los primeros esfuerzos por descentralizar el sistema educativo se ubican en 1973 con la creación de 9 unidades regionales, las cuales cubrían cuatro regiones del país, se establecen también subunidades en cada uno de los estados de la República que respondían a una unidad regional. Estos primeros intentos pretendían coordinar los servicios educativos federales y estatales en los diferentes estados, aparece por primera vez el planteamiento de la necesidad de resolver los problemas educativos en el ámbito local así como la toma de decisiones. En la práctica la dependencia directa de estas unidades de la Secretaría de Educación Pública no se concretó al no delegarse poderes de decisión, por tal motivo en 1978 las operaciones de la misma habían desaparecido.

El proceso de descentralización (véase tabla 16) continuó a partir de 1978 con una estrategia que se denominó “descentralización administrativa”. Me parece más correcto hablar en este caso, como suelen hacer los tratadistas franceses, de desconcentración.

Es necesario clarificar un poco más la diferencia del concepto de descentralización y desconcentración desde el punto de vista del derecho administrativo mexicano al señalar que:

1. En una descentralización se delegan tanto el poder como las funciones de un nivel superior a un inferior, se asocia al concepto de autonomía para la toma de decisiones sobre aspectos importantes.
2. En la segunda acepción, desconcentración se refiere a la representabilidad de la autoridad central en un nivel local de región o municipio.

<b>TABLA 16</b> <b>PRIMERAS ESTRATEGIAS DE DESCENTRALIZACIÓN</b> <b>Y DESONCENTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN</b>	
<p>ESTRATEGIA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA (1973-1974)</p>	<p>UNIDADES REGIONALES DE SERVICIOS ADMINISTRATIVO</p> <p>Dichas unidades cubren cuatro regiones del país y en cada Estado se establece una subunidad dependiente de la unidad regional correspondiente.</p> <p><u>Funciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar los servicios educativos en los diferentes niveles (federal y estatal).</li> <li>- Controlar el presupuesto y gasto corriente.</li> <li>- Controlar las adquisiciones de equipo y mobiliario.</li> <li>- Agilizar trámites y toma de decisiones.</li> <li>- Se planteaba la necesidad del desarrollo de políticas educativas adecuadas con las necesidades de desarrollo del país, la resolución de los problemas educativos en el ámbito local.</li> </ul>
<p>ESTRATEGIA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA (1978-1982)</p>	<p>CREACIÓN DE 31 DELEGACIONES GENERALES</p> <p>Las delegaciones generales cubren las 31 entidades de la República a excepción del Distrito Federal, este proceso se desarrolla en dos etapas, la primera con el inicio y desarrollo (1978-1980), y la segunda, consolidación y creación de infraestructuras (1981-1982).</p> <p><u>Objetivos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Buscar el desarrollo y ampliación de los servicios educativos en cada uno de los Estados.</li> <li>- Mejorar la calidad de la educación adecuando el sistema educativo de acuerdo a las necesidades de cada una de las regiones, sin perder el carácter nacional.</li> <li>- Eficientar el sistema mediante la racionalización de los recursos humanos, financieros y materiales.</li> </ul>

<p>ESTRATEGIA PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN (1983-1988)</p>	<p>UNIDADES DE SERVICIOS EDUCATIVOS A DESCENTRALIZAR (USEDES) ANTIGUAS DELEGACIONES GENERALES DE LOS ESTADOS</p> <p>El Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) plantea como líneas fundamentales para el desarrollo nacional la descentralización, que hace esencial la participación comunitaria como parte necesaria para impulsar el desarrollo, la cultura y el fortalecimiento del federalismo.</p> <p>Atribuciones del gobierno federal:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Se atribuye la función rectora en cuanto a la elaboración de los contenidos, planes y programas de estudio, así como las de evaluación, validación y reconocimiento de los diversos estudios.</li></ul> <p>Proceso de descentralización:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Modificación de la reglamentación dando paso a la creación de las Unidades de Servicios Educativos a descentralizar.</li><li>- Se crea una Coordinación General de Descentralización.</li><li>- Celebración con los Estados de la República para establecer convenios para realizar las transferencias de los servicios a estos mismos.</li><li>- En 1984 se transformaron las (USEDES) en Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública dentro de los Estados con el fin de acelerar el proceso de descentralización.</li></ul>
---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Gilberto Guevara Niebla, 1997: 165-170

Durante este periodo se emplea también el término delegación, cuya función se centra en pequeñas unidades de región pero con límites marcados por una unidad central, que fue el caso que también imperó durante este periodo. Podemos considerarlo como el inicio de la transición del sistema educativo centralizado a uno descentralizado.

Hanson (1997) señala que hay tres formas de descentralizar:

1. *La desconcentración*: las tareas y trabajos se trasladan a otras unidades hacia el interior de una organización, pero no la autoridad.
2. *La delegación*: la autoridad y decisiones se transfieren desde niveles superiores a los inferiores, pero se le puede retirar la autoridad por el nivel superior que se la ha otorgado.
3. *El traspaso*: noción de descentralización que se aplicó en México con el nombre de transferencia; en esta estrategia, según Hanson, se transfiere la autoridad a niveles que pueden actuar en forma independiente o a una unidad que puede actuar sin pedir permiso previo. La privatización también se considera como una forma de traspaso en la que el sector público transfiere tanto la responsabilidad como los recursos al sector privado.

La estrategia de desconcentración tenía como objetivo buscar la mejora en la calidad de la educación de acuerdo con las necesidades de las regiones sin renunciar al carácter nacional. Se buscaba también una eficacia del sistema educativo mediante la racionalización, tanto de los recursos humanos, financieros, así como ampliar y desarrollar los servicios de educación en los estados.

#### **4.1.4. El proceso de descentralización**

El planteamiento que se hace de la descentralización, se realiza entre los años 1983-88 y se plasma en el discurso político que pretende rescatar la esencia de

un sistema federal y una educación descentralizada como medio de democratizar la política y la vida social del país. Por ello se hace necesario impulsar el fortalecimiento del federalismo mexicano, por lo que resulta esencial la participación comunitaria que genere tanto el desarrollo regional como cultural. Uno de los primeros resultados del discurso permite una modificación de los reglamentos hacia el interior de la Secretaría de Educación para dar paso a la creación de las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar.

Las líneas fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo se orientan hacia la eficiencia y calidad de la educación, que se realizaría a través del desmantelamiento del aparato burocrático de la Secretaría de Educación Pública. Ésta mantenía una estructura piramidal en la toma de decisiones, como consecuencia de la concentración de poder de la misma por largos años. Los partidarios sostienen que un sistema educativo descentralizado permitirá dar respuestas más adecuadas a las necesidades de las comunidades y como resultado la calidad de la educación mejorará.

Un aspecto que es importante señalar, sobre todo para el caso mexicano, son las relaciones de poder que han mantenido el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación<sup>1</sup> y la Secretaría de Educación Pública cuyos antecedentes se remontan a 1943 y que tendrá las siguientes consecuencias:

1. La relación estrecha que ha mantenido con el partido oficial, que muchas veces le ha asegurado posiciones políticas en el poder.
2. La Secretaría de Educación pudo implementar sus políticas educativas en todo el país.
3. Los problemas relacionados con los docentes y negociación se realizan de manera centralizada.

---

<sup>1</sup> El Sindicato Nacional de trabajadores de la Educación (SNTE) mantienen secciones sindicales en cada uno de los Estados que responden al sindicato nacional

Algunos autores como Ornelas (1997) han señalado resistencias por parte del sindicato de aceptar la descentralización del sistema educativo por considerar que el objeto de la descentralización es el desmantelamiento del SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza).

El proceso de descentralización reviste en sí un carácter centralizado, debido a que el gobierno central es quien diseña, aplica y decide cuándo y en qué medida delegará autoridad. (Véase tabla 17).

Como señala Guevara (1997: 173), de acuerdo con la información recogida, durante el sexenio 1982-88, *"el proceso de descentralización no sólo no avanzó lo que se esperaba, sino que de alguna manera retrocedió o se complicó"*.

En la década de los ochenta hemos asistido al debate sobre cómo debería organizarse el sistema educativo. Este hecho que se produce lentamente, destaca momentos en que se resalta la diferencia entre los que consideran el progreso y la igualdad, a la que todo discurso educativo de la época alude, por lo que las diferencias ideológicas se dan entre quienes defienden la postura centralista y los que prefieren un modelo descentralizado que permita aprovechar mejor las iniciativas locales, aduciendo que el modelo anterior, desde su posición, lo único que ha hecho ha sido incrementar la burocratización del sistema educativo en detrimento del desarrollo del país.

#### **4.1.5. La descentralización como factor del cambio**

En el mes mayo de 1992, y con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se plantea la descentralización como una estrategia global y de estrecha relación con programas socioeconómicos y culturales que transformen y desarrollen el sistema educativo nacional. Este hecho señala que cualquier intento por realizar una descentralización deberá ir acompañado de mecanismos y programas que eviten el incremento de las desigualdades entre los estados. Por esto, se diseñan programas como escuela digna, niños en solidaridad,

implementadas como políticas sociales de apoyo a la educación que buscan la equidad entre las distintas regiones del país.

La descentralización se orienta con objetivos que buscan democratizar la distribución equitativa de las oportunidades de educación, pero también como indica Hanson (1997) ésta llevaría a una mejor distribución del poder así como el reforzamiento de la legitimidad del Estado. (Véase tabla 17).

Los responsables de aplicar la estrategia, de descentralización aluden a la necesidad de llegar a equilibrios y acuerdos que giren entorno a las responsabilidades que habrán de compartir en la organización y administración del sistema educativo. Tal es caso de México, donde el gobierno central se reservó para sí la competencia del gobierno federal en la elaboración de los planes y programas de educación básica y normal para toda la República. Los acuerdos de poder son esenciales para el éxito de toda descentralización, y ésta es más eficaz cuando es negociada y no impuesta, también es primordial tomar en cuenta las expectativas de la sociedad.

<b>TABLA 17</b> <b>OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Democratizar a través de la distribución equitativa de oportunidades la educación pública así como desarrollar políticas compensatorias a los sectores desprotegidos.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Reordenar las funciones y competencias educativas de la federación, estados y municipios.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Establecer los criterios bajo los cuales la sociedad civil participará en la educación.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Eficientar los recursos disponibles en los diferentes niveles de gobierno a fin de evitar los dispendios en el desarrollo de la educación.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecer la colaboración y coordinación entre los diferentes sectores de la administración pública que tengan relación con la educación.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Modernizar y modificar la estructura y administración del sistema educativo.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• El desarrollo del país basado en la vinculación de la educación con la economía y lo sociocultural del contexto.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Preservación de la cultura reconociendo la diversidad de la misma e impulsar su desarrollo.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Garantizar el acceso a la educación de los ciudadanos al ampliar y diversificar las alternativas de la educación.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Desarrollar alternativas en la educación media y superior así como vincularlas a los procesos económicos que la nueva realidad demanda, así como promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Gilberto Guevara Niebla, 1997: 177-178.

En todo proceso de descentralización hay que tener en cuenta cuatro aspectos centrales:

1. Tener una visión compartida de la trascendencia que la descentralización puede tener.
2. Los diferentes niveles de gobierno involucrado deben compartir la misma visión.
3. Es importante comprometer a las comunidades locales en los procesos de descentralización porque forman parte de los elementos de apoyo, así como fuente de recursos en general hacia las escuelas.
4. Implementación de políticas públicas que equilibren la política y la administración en la educación.

La modernización del sistema educativo mexicano y su administración resultan ser esenciales para lograr los objetivos de la descentralización; pero, también se encuentra explícito la responsabilidad financiera compartida que permitiera una mayor vigilancia sobre los recursos por parte de los gobiernos estatales, así como la de prestar una mayor atención a la forma en que estos son empleados.

Un factor importante a tomar en cuenta cuando se desarrolla una estrategia de descentralización como medida de cambio y desarrollo del sistema educativo, es el método de su implementación hacia las distintas regiones, su aplicación habrá de realizarse de forma simultánea, progresiva o lenta. Indudablemente se hace indispensable tomar en cuenta la capacidad que tienen las distintas regiones del país para recibir y desarrollar las competencias transferidas de los niveles centrales.

Los cambios provocan desconcierto, pero también nuevos desafíos. El éxito del proceso de descentralización dependerá de tres factores relevantes: los cambios de conductas, las actitudes asumidas y, finalmente, el desarrollo de nuevas habilidades que mantengan la descentralización como el medio que garantice el mejoramiento de la calidad de la educación.

## 4.2. La descentralización educativa en el contexto de la globalización

### 4.2.1. Globalización y educación

En el umbral del siglo XXI nos encontramos con dos términos que se hacen patentes en el discurso de las Ciencias Sociales, nos referimos a «globalización» y «descentralización». Estos términos reflejan el cambio de época que hoy presenciamos. Cuando los escuchamos, los relacionamos de inmediato a campos de la economía, sociología o mercadotecnia, sin embargo son términos que en la educación se hacen también frecuentes.

Pero, ¿qué es la globalización? Ulrich (1998: 30) la describe “*como un proceso (antiguamente se había dicho: como una dialéctica) que crea vínculos y espacios sociales transnacionales; revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas*”. Pero, también añade con relación a las fronteras de la globalización tres parámetros:

1. Un mayor espacio;
2. la estabilidad del tiempo; y
3. la densidad (social) de los entramados, las interconexiones y las corrientes icónicas transnacionales.

Lo anterior nos permite puntualizar que nos encontramos ante un fenómeno en el que los acontecimientos y las decisiones que se producen en otras latitudes del planeta influyen significativamente, no sólo sobre instituciones, sino también sobre los individuos; pero la característica que más resalta es la articulación de «presencia» y «ausencia».

Si para la globalización las fronteras han dejado de existir, preguntamos ¿qué ocurre con el Estado? Observando cómo los Estados se están adaptando a través de alianzas, instituciones supranacionales –Tratado de Libre Comercio o la Unión

Europea (UE) –, como alternativas y respuestas para conseguir un mayor poder de negociación e influencia en el mundo de flujos de capital, tecnología y medios de comunicación. Es cierto también, aún cuando algunos opinan lo contrario, que los Estados nacionales con los procesos de globalización no tienden a desaparecer, puesto que éstos se encuentran constituidos históricamente y representan entidades, coaliciones de intereses y proyectos nacionales; a la vez, el impulso que los Estados han dado a las políticas de descentralización, como alternativas, les permiten la adopción de cambios que hoy se están suscitando en el mundo.

La entrada al nuevo milenio, que concluye con grandes transformaciones sociales, consecuencia en parte del modelo económico, ha afectado a la política y la sociedad, marcando para nuestro caso nuevas diferencias sociales, hoy a través de la «exclusión». Pero, también la reconfiguración de la relación que existía entre explotadores y explotados, los cuales cuando se encontraban en una misma esfera económica y social había una toma de conciencia y respuesta a la explotación ejercida a través de instituciones –sindicatos y partidos políticos. Sin embargo, hoy debemos buscar alternativas de consenso, porque en el ejercicio de la exclusión no existe grupo que dé respuesta, ni vías para imponer reivindicaciones, ni mecanismos concretos para instrumentar demandas, por lo que a decir de los analistas, en la segunda explotación hay un conflicto, en la exclusión hay ruptura. De las transformaciones que hoy se suscitan, Tedesco (1999:21) señala que el papel de los sistemas educativos y la escuela habrán de hacer frente, en el futuro, a los procesos de globalización.

*“Estamos viviendo un profundo período de cambio que va más allá de las habituales crisis coyunturales y que supondrá nuevas formas de organización social, política y económica. El conocimiento es, ahora, la nueva fuente de poder.*

*Habrá que desarrollar, en este nuevo orden, una gran habilidad cognitiva para adaptarse a esta nueva realidad. Esto sólo se podrá llevar a cabo en un sistema educativo que permita adecuarse permanentemente y poderse adaptar a los continuos cambios sociales y productivos.*

*La escuela debe conseguir crear una red con otros agentes educadores, especialmente la escuela y los medios de comunicación, y fomentar intercambios a escala local, nacional e internacional”.*

En todo esfuerzo que la educación haga para adecuarse, debe evitar que la competitividad se convierta en sinónimo de exclusión y la solidaridad en pasividad e indiferencia, pero sin duda el reto mayor será aprender a pensar globalmente, actuando localmente (Fernández, 1999). Otro desafío al que la educación habrá de enfrentarse será formar una ciudadanía cosmopolita sin descuidar la educación en la solidaridad imprescindible para construir una ciudadanía local, nacional y universal e inalterable.

#### **4.2.2. La descentralización de la educación en México**

El factor para el cambio y futuro del país, tanto en el presente como en el pasado, ha sido la educación, no sólo en sus variantes económicas y en su dimensión nacional, sino también para la adecuada formación del individuo para la transformación de la sociedad.

El centralismo educativo en México ha guardado un paralelismo permanente con los procesos de formación histórica del país, como nación independiente, así como la obra constructiva de la Revolución Mexicana, donde no se concibe un sistema democrático sin la generalización de la educación que favoreciera a la sociedad.

En la última década del siglo XX, el país vive una serie de transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales muy profundas, derivadas de nuestro proceso histórico de desarrollo y en gran parte por los procesos de globalización de la economía. En lo social se destaca el incremento de la población y su concentración en la zona urbana, el crecimiento de múltiples polos de población. En lo político, el surgimiento de diversos actores; partidos políticos y organizaciones no gubernamentales, que demandan nuevas formas y procedimientos que fortalezcan la vida democrática.

En el contexto internacional, como en algunos casos en América Latina, surge la necesidad de transformar la educación, a través de dos elementos claves, la descentralización y la reforma integral del sistema educativo, éstos serán los elementos claves para la reorganización del sistema educativo mexicano.

Como ya apuntamos, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) es sin duda el punto de partida en el cual se sustenta la transformación que hoy experimenta la educación del país, con cambios como:

- La reforma del Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación, en los cuales se sustenta la estructura legal de la educación
- Reforma curricular, priorizando nuevos contenidos así como cambios en la metodología de la enseñanza para la educación básica, mejoramiento en la formación del docente, desde la inicial a la permanente y una articulación en los diferentes niveles de la educación básica.
- La descentralización del sistema educativo con base en el federalismo, así como el establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado, los gobiernos locales y la sociedad.

Las expectativas que se presentan en la educación, a través de la descentralización, se centran en fortalecer el federalismo educativo que hasta entonces se venía ejerciendo a través de la centralización, pero también al fusionarlo con los sistemas estatales y constituir el denominado sistema educativo mexicano.

El origen de la aplicación de políticas de descentralización, según Cabrero (1998), puede identificarse por su procedencia desde dos tendencias:

- **Políticas reactivas**, de abajo-arriba y aún cuando no se encuentran casos puros desde la acción de gobierno pretender una reorganización gubernamental cuya acción final sería ceder espacios públicos a la sociedad civil.

- **Políticas inductivas**, de arriba-abajo, orientadas hacia una acción gubernamental, así como a eficientar y equilibrar la acción de los gobiernos locales.

Podemos decir que para el caso mexicano, el origen de las políticas de descentralización es de tipo inductivo, en función de que no se tiene conocimiento de que los estados hubieran demandado la atribución de operar el sistema educativo, y menos aún, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Éste, veía en esta decisión una alteración en su funcionamiento por varios motivos. El primero es que la descentralización pondría en peligro su hegemonía y podría perder el control de las distintas secciones sindicales en los estados y en el Distrito Federal, las cuales configuran su organización, rompiendo la tradicional unidad, además de que en el futuro las negociaciones las realizarían, en lo particular, cada una de las secciones; pero también existió un debilitamiento en su tradicional pacto corporativo con el gobierno. Sin embargo y según Ornelas (1998:329) *“el SNTE sobrevive como aparato sindical fuerte y centralizado que incluso ha ganado presencia”*. Contrariamente a lo esperado, la descentralización no debilita la relación con el gobierno, las transformaciones se dieron hacia el interior de la organización cambiando el modelo y las prácticas que hasta entonces habían prevalecido.

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica el 18 de mayo de 1992, la descentralización significó un proceso cuyo origen comenzó en 1973. Es sin duda el momento en el cual surgen los argumentos a favor y en contra sobre la decisión de descentralizar la educación. Algunos argumentos retoman importancia, como el de Susan Street, manifestado en 1983; para ella la descentralización conllevaría un enfrentamiento entre dos corrientes manifiestas hacia el interior de la Secretaría de Educación Pública: la tradicional y la tecnocrática. Esta última había llegado al poder en 1982 y se encontraba constituida por funcionarios provenientes de fuera de la Secretaría, a diferencia de la burocracia del sector educativo ligada al magisterio y por ende al sindicato nacional.

En cambio, para Martínez Assad y Alicia Ziccardi (1992), la descentralización obedece a la conjugación de varios factores:

- Un gran número de burócratas en la Secretaría de Educación Pública
- La grave escasez de recursos
- El crecimiento de la población

Para ellos, estos factores determinan las políticas descentralizadoras, puesto que al entrar en pugna representan un problema político. Desde esta dimensión se deduce que la descentralización es una respuesta a mejorar la administración de un aparato complejo como es la Secretaría de Educación.

Otros argumentos que se presentan, van desde priorizar la descentralización de la educación en función de fortalecer el poder del estado a través de la redistribución del poder, la distribución de responsabilidades para mejorar los servicios que los ciudadanos reciben, pero sobre todo, ampliar la democracia.

A decir de Jon Lauglo (1996: 175) los argumentos para iniciar la descentralización se dan desde tres valores principales: 1) una dispersión políticamente legítima de la autoridad; 2) la calidad de los servicios prestados; 3) el uso eficiente de los recursos.

Hans N. Weiler, (1996: 211-212) al analizar los argumentos a favor de la descentralización de la política educativa, señala tres modelos: 1) el modelo de *redistribución*, que está relacionado con la división del poder –descentralización y redistribución de autoridad; 2) el modelo de la *eficiencia*, que trata de promover la eficiencia en relación con el sistema educativo, mediante un despliegue y una gestión más eficiente de los recursos disponibles –descentralización y eficiencia; 3) el modelo de las *culturas de aprendizaje*, que hace hincapié en la descentralización de los contenidos educativos –descentralización y la cultura del aprendizaje.

De los argumentos últimos podemos afirmar que en cuanto a los presentados por Lauglo, de acuerdo a la forma de implementación de las políticas de descentralización, éstas se encaminaban a la mejora de los servicios y un eficiente uso de los recursos. En cuanto a la dispersión política de la autoridad que coincide con el modelo de redistribución planteado por Weiler, se presenta en nuestro caso la política de la ambivalencia, que por un lado busca legitimar su autoridad, pero a su vez, mantiene el control es decir, con la federalización de la educación el gobierno mexicano reserva para sí funciones de centralización a través de:

- a) *Función normativa*: cambios en la legislación educativa, elaboración de los planes y programas de educación básica y normal así como los libros de texto y materiales didácticos gratuitos para toda la República. Así como también de la formación de los docentes.
- b) *Función educativa*: A través de la concurrencia en la evaluación de la educación prevaleciendo la norma del gobierno estatal.
- c) *Función compensatoria*: Para lograr la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en el sistema de los grupos y regiones que presentan rezagos educativos.

El federalismo mexicano tiene su origen histórico en el nacimiento mismo de la nación, debido que a diferencia de otras naciones, donde los gobiernos locales otorgan prerrogativas, derechos y poderes a un gobierno central, en nuestro caso fue a la inversa, el centro crea la federación, de ahí la discusión del concepto de descentralización y federalismo surgido en nuestro país, sobre todo cuando se alude a la cuestión del término descentralizar, que para algunos tiene un significado de devolver; aparece un término que tal vez sea propio de las políticas de descentralización educativa mexicana, nos referimos a «transferencia», usado bajo el argumento de que no se puede devolver lo que no se ha quitado. Carlos Ornelas (1998: 292) dice que: “*en los sistemas centralizados, el federalismo se considera una figura retórica o plasmada en las leyes pero negada en la práctica*”. Nada más correcto para describir el centralismo ejercido en el país por mucho tiempo.

De la concepción que del federalismo y del ejercicio de éste podemos deducir que la federalización de la educación y en coincidencia con el punto de vista de Carlos Ornelas (1998) la educación en México combina elementos centralistas y de descentralización, por lo que estaríamos ante un modelo intermedio.

La descentralización educativa en el país puede contribuir al fortalecimiento del federalismo, pero desde el ejercicio de un equilibrio autónomo en la toma de decisiones, en una distribución equitativa tanto de atribuciones como responsabilidades, sin olvidar también los recursos económicos.

#### **4.2.3. El currículo en la descentralización.**

El sistema educativo ha experimentado cambios significativos, un ejemplo de ello es la descentralización educativa, sin embargo, no menos importante es también la reforma curricular, cuyo propósito es mejorar la calidad de la educación y promover la innovación pedagógica. Con ello se pretende establecer una estrecha relación entre las necesidades educativas y lo que la persona necesita para desarrollarse en una sociedad.

La importancia que la reforma curricular suscita se ubica en las transformaciones que ésta habrá de generar, no sólo en la escuela sino en la actividad diaria que se desarrolla en las aulas (véase tabla 18). Esta reforma forma parte de las estrategias implementadas en el país que tiene como objetivo elevar la calidad de la enseñanza que la población recibe, así como que a través de contenidos básicos adquieran y desarrollen habilidades que les permitan aprender permanentemente, desarrollar iniciativas que les permitan dar respuestas con eficacia a los problemas prácticos de la vida diaria.

**TABLA 18**  
**Áreas y asignaturas de los niveles de**  
**Educación básica antes y después de la Reforma**

ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA	GRADOS
<p>Primaria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Español</li> <li>- Matemáticas</li> <li>- Ciencias naturales</li> <li>- Ciencias sociales</li> <li>- Educación tecnológica</li> <li>- Educación artística</li> <li>- Educación para la salud</li> <li>- Educación física</li> </ul>	<p>Primaria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Español</li> <li>- Matemáticas</li> <li>- Conocimiento Integrado del Medio (trabajo integrado de Ciencias Naturales, Historia, Geografía y Educación Cívica).</li> <li>- Ciencias Naturales</li> <li>- Historia</li> <li>- Geografía</li> <li>- Educación Cívica</li> <li>- Educación Artística</li> <li>- Educación Física</li> </ul>	<p>1° a 6°</p> <p>1° a 6°</p> <p>1° y 2°</p> <p>3° a 6°</p> <p>3° a 6°</p> <p>3° a 6°</p> <p>3° a 6°</p> <p>1° a 6°</p> <p>1° a 6°</p>
<p>Secundaria</p> <p>Español</p> <p>Matemáticas</p> <p>Ciencias Naturales</p> <p>Ciencias Sociales</p> <p>Lengua extranjera</p> <p>Educación Tecnológica</p> <p>Educación Artística</p> <p>Educación Física</p> <p>Orientación vocacional (3° grado)</p> <p>Educación Física</p>	<p>Secundaria</p> <p>Español</p> <p>Matemáticas</p> <p>Historia Universal I y II</p> <p>Historia de México</p> <p>Geografía General</p> <p>Geografía de México</p> <p>Introducción a la Física y Química</p> <p>Física</p> <p>Química</p> <p>Biología</p> <p>Lengua Extranjera</p> <p>Civismo</p> <p>Orientación Educativa</p> <p>Asignatura (1)</p> <p>Expresión y apreciación Artística</p> <p>Educación Física</p> <p>Educación Tecnológica</p>	<p>1° a 3°</p> <p>1° a 3°</p> <p>1° a 2°</p> <p>3°</p> <p>1°</p> <p>2°</p> <p>1°</p> <p>2° y 3°</p> <p>2° y 3°</p> <p>1° y 2°</p> <p>1° a 3°</p> <p>1° y 2°</p> <p>3°</p> <p>3°</p> <p>1° a 3°</p> <p>1° a 3°</p> <p>1° a 3°</p>
<p>(1) Opcional decidida por cada uno de los Estados.</p>		

El centralismo ejercido durante largo tiempo por el sistema educativo, que se reproducía en los centros escolares, generó un inmovilismo que afectó el desarrollo de las innovaciones en los mismos.

El proceso de descentralización en la educación tiene ante sí un gran reto, como es, que ésta llegue al núcleo del sistema educativo, la escuela, y que la autonomía se traduzca en innovaciones en los centros educativos.

Sin lugar a duda, la gran protagonista de la reforma educativa es la escuela, donde en la práctica han de llevarse a cabo los cambios. Como señala Pratner, *“a no ser que la escuela como sistema social se convierta en foco de cambio social, la adopción de programas y reformas, difícilmente ocurrirá”* (Op. Cit. Tejada 1998: 75).

La importancia que la reforma educativa tiene hoy se centra en dos puntos:

1. La necesidad de competir en una economía global, por lo tanto se demanda una fuerza de trabajo altamente educada.
2. La educación sigue siendo un compromiso del Estado para con la sociedad, por lo cual ésta habrá de centrarse en el individuo, primero y después en la economía.

A la escuela se le encomiendan múltiples responsabilidades, entre ellas preparar y formar ciudadanos y, si la educación, como sucede en los tiempos actuales, es la depositaria del desarrollo, la escuela es el medio a través del cual este se puede realizar.

La introducción de las innovaciones en los centros escolares es hoy uno de los aspectos esenciales que deben incorporarse para cambiar y mejorar la realidad educativa, por lo que tomar en cuenta los contextos escolares es determinante para que los cambios tengan éxito; por lo tanto, los centros son los responsables de generar las innovaciones.

Según De La Torre, S. (1994: 23) *“cualquier innovación, grande o pequeña, precisa de una realidad previa o cultural heredada, de personas científicas, culturales o sociales que faciliten su difusión y desarrollo, de estrategias que hagan viable el proceso desde su génesis a su difusión e implementación”*.

Los cambios curriculares, como se puede observar en el cuadro 1, corresponden a una estrategia global de la reforma que pretende elevar la calidad educativa; se encuentran organizados en contenidos, estableciendo la flexibilidad a fin de que los profesores pongan en práctica las iniciativas de innovación que se ajusten a su realidad local.

Los planes y programas constituyen parte del programa de reformulación de contenidos, también incluyen nuevos libros de textos que tengan correspondencia con los nuevos programas, así como materiales educativos actualizados.

La incorporación de la secundaria, sin duda es otra de las reformas más destacadas al establecer el carácter obligatorio de la misma. Delors señala (1996: 143) *“así como la educación básica, sea cual fuere su duración, debe tener por objeto responder a necesidades que el conjunto de la población comparte, la enseñanza secundaria debería ser el periodo en el que se revelasen y cuajasen los talentos más variados”*.

Las reformas en el pasado, según Tedesco (1995), se preocuparon más por cubrir sólo algún aspecto de la oferta educativa: los contenidos, la estructura del sistema, el personal docente o el equipamiento; en cambio el papel de la demanda no solía tomársele mucho en cuenta, sólo en algunos aspectos en las etapas iniciales del proceso de cambio. Hoy la demanda educativa tiene un mayor peso y ante las exigencias de las nuevas necesidades, de procesos de cambio e innovación, es esencial diseñar estrategias que den respuesta de una forma global a las demandas educativas y a los actores del proceso educativo.

La estrategia de reforma educativa en México, no se centra en un sólo elemento como factor de cambio, considera aspectos como reforma curricular, actualización docente y la descentralización educativa, entre otros. El éxito de la reforma dependerá de la interacción de los múltiples factores y no de uno sólo de forma unidimensional.

*“El nuevo plan de estudios y los programas de las asignaturas de primaria, tiene el propósito central de organizar la enseñanza de los contenidos básicos para asegurar que los niños adquieran y desarrollen las habilidades intelectuales que les permitan tanto aprender permanentemente y con independencia, como actuar con iniciativa y eficacia en las cuestiones prácticas de la vida cotidiana”.<sup>2</sup>*

En la reforma curricular se da una prioridad esencial al dominio de la lectura, la escritura y la expresión oral, se abandona el enfoque formalista del español que se centraba en nociones de lingüística y gramática estructural.

El propósito del plan de educación secundaria es fortalecer los contenidos para que respondan a las necesidades de los alumnos, donde se integran conocimientos, habilidades y valores, y que éstos, a su vez, puedan permitir de forma independiente el aprendizaje extraescolar; así como su incorporación productiva y flexible al mundo laboral al estimular de manera activa y reflexiva su participación en la vida social, cultural y política del país.

Sin duda, la conferencia de Jomtien celebrada en Tailandia en 1990, tuvo una especial influencia en el proyecto de reforma curricular; sobre todo por el diagnóstico que presentaba, donde señalaba el déficit de conocimientos que los ciudadanos de los países en vías de desarrollo presentaban e insistían en la necesidad de definir las capacidades cognitivas y afectivas que es preciso fomentar, así como los conocimientos que la educación básica debe transmitir a fin de que los individuos adquieran un mínimo de competencias.

---

<sup>2</sup> Fragmento del discurso del Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León pronunciado durante la presentación de los nuevos planes de estudio de educación básica y de los libros de texto, el 5 de agosto de 1993.

Lo anterior lo suscribe el artículo 1-1 de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, 1990:

*“Cada persona –niño, joven o adulto- deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Éstas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) así como los contenidos básicos de aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesario para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar sus calidad de vida, tomar decisiones fundamentales y continuar aprendiendo.” (Op. Cit. Por Delors 1996:133-134).*

Un aspecto que no podemos dejar de señalar es la incorporación de las nuevas tecnologías, las cuales por sí mismas no pueden dar una solución a los problemas que el sistema educativo enfrenta, sin embargo la alternativa es su combinación con otras formas de educación ya establecidas.

Es evidente que el empleo de las nuevas tecnologías en la educación implica una inversión financiera que el país no tiene, por lo que se tendrá que hacer un esfuerzo a fin de acortar las diferencias con los países desarrollados.

Hay que reconocer que las nuevas tecnologías constituyen también una determinación de carácter social y político.

Hoy se hace necesario la elaboración de contenidos donde las nuevas tecnologías cumplan su función como un instrumento más de la educación.

## **4.3 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA EDUCACIÓN DE MÉXICO**

### ***4.3.1 Líneas de las políticas educativas en los 90***

A principios de los noventa hay una corriente mundial que se manifiesta tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, la urgencia de reformar la educación y sus instituciones. Esta reforma se asocia a la necesidad de adecuarse al desarrollo socioeconómico que se está generando en esta década, por lo que se hace necesario adecuar la educación y las instituciones educativas para evitar que los procesos de globalización terminen aumentando las desigualdades.

La década de los noventa se caracteriza por la globalización de la economía, donde se compite por los mercados y el desarrollo tecnológico. La educación se convierte nuevamente en el eje fundamental para asegurar el futuro del país. Se insiste por lo tanto que una reforma educativa tiene necesariamente que estar orientada hacia una educación de calidad como sinónimo de desarrollo sustentable.

Simultáneamente a los cambios educativos, un hecho que tendrá implicaciones para la educación es sin duda la reforma del Estado mexicano. Tiene una imperiosa necesidad de adecuarse a los nuevos tiempos. Las implicaciones que tendrían para la educación se encuentran en el modelo de desarrollo económico que se pretende adoptar para el país, lo que se debate entre tres posiciones diferentes y a su vez con puntos de coincidencia.

Por un lado, como destaca Ornelas (1997), una de las tendencias estaba formada por el grupo que discrepaba con el reformista gobierno, cuya posición era defender el orden establecido, que se basaba en el corporativismo y el centralismo del gobierno, además de autoritario y paternalista; su modelo se encontraba en deterioro y se pretendía desarticular. Al contrario de los denominados neoliberales

puros, para ellos la intervención del Estado debe ser lo menos posible y debe vigilar la eficacia de la economía, que será quien asignará las funciones sociales tanto a los individuos como a las empresas; al Estado le confieren la función de garantizar la paz social, además de la condiciones que permitan al sector privado generar el desarrollo.

La posición del grupo gobernante del periodo 1988-1994 lo denominarán liberalismo social y forma parte del proyecto de quien gobierna, cuyos rasgos se encuentran entre el corporativismo y el neoliberalismo puro.

El liberalismo social que el gobierno establece destaca la importancia que la educación pública tiene, pero señalan también que ésta habrá de ser de calidad, eficaz y eficiente con un sistema educativo descentralizado que se encuentre en estrecha relación con la comunidad.

Los nuevos contextos nacionales e internacionales hacen necesario, como así se reconoce, la modernización del país y la reforma del Estado por lo que es preciso apresurar los cambios educativos.

#### ***4.3.2 Bases para la Modernización de la Educación***

El 18 de mayo de 1992, el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación suscribieron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Este documento establece la reorganización del sistema educativo para dar respuesta a los nuevos retos que se han presentado. Se reconoce la concentración y centralización de las grandes tareas de la educación, pero también cómo estas decisiones hoy presentan signos equivocados que han provocado una excesiva burocratización del sistema educativo. Lo anterior ha afectado la autoridad de la escuela y en consecuencia la gestión escolar.

El acuerdo estable la estrategia para iniciar el proceso de descentralización y reforma de la educación para ello se implementaron tres líneas fundamentales que se incluirán más tarde en las políticas educativas de la reforma (véase tabla 19). El propósito del acuerdo se centra en la mejora de la educación pública, se contemplan referencias hacia la escuela privada, dando fin a un estado de indefinición que afectaba a los particulares que contribuyen a la función educativa.

<b>TABLA 19</b> <b>POLÍTICAS EDUCATIVAS DE REFORMA</b>	
1. Educación de calidad.	Una educación de alta calidad como objetivo, con un carácter nacional y con capacidad institucional que asegure niveles educativos suficientes para la sociedad.
2. Equidad en la educación.	Equidad en cuanto a la distribución de bienes y servicios educativos conforme a los principios de justicia social. Equidad en un sentido no de tratar a cada uno de las misma manera; sino asociado a un principio más amplio que tiene que ver con la justicia distributiva, centrada en la diferenciación en el trato a quienes padezcan desventajas sociales.
3. Reorganizar el Sistema Educativo.	La reorganización debe consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social.
4. Modificación del Art. 3º.	La modificación gira sobre dos grandes sentidos: por un lado la eliminación del laicismo en la educación privada, pero mantiene el carácter laico y gratuito la educación que el Estado imparta, incorpora la educación secundaria a la educación básica obligatoria.
5. Nueva Ley General de Educación	Ésta destaca las responsabilidades de los tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal en la distribución del servicio educativo.
6. Reformulación de los contenidos educativos	Nuevos contenidos que permitan adquirir las habilidades suficientes para aprender durante el resto de vida del hombre y le den los soportes racionales para la reflexión. Además de adquirir un conocimiento suficiente en las dimensiones naturales y sociales del medio en que habrá de vivir así como de su persona.
7. Revalorar la función docente	Siendo el maestro el protagonista de la transformación educativa debe ser uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo y la nueva participación social en la educación. La revaloración comprende los siguientes aspectos: formación del maestro, actualización docente, un salario profesional, vivienda, carrera magisterial y aprecio social por su trabajo.

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992)

Las tres líneas fundamentales, sobre los que se orienta el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica son:

1. La federalización<sup>3</sup> de la educación, en dos sentidos que consoliden un auténtico federalismo:
  - 1.1. Transferencia a los gobiernos estatales la administración del servicio escolar con todos los elementos de carácter técnico, derechos y obligaciones, así como los recursos necesarios que se utilizan para el funcionamiento del sistema educativo.
  - 1.2. Creación de los Consejos de Participación Social a nivel escuela, municipio, estado y país. Estos han de fortalecer el federalismo al vincularse más estrechamente entre el sistema educativo y los contextos escolares con la consecuente eliminación de la intermediación burocrática de todos los actores del proceso educativo.
2. Reformulación de los contenidos y materiales educativos:
  - 2.1. Los planes y programas que se encuentran en vigor tienen una antigüedad de veinte años, a los cuales en el transcurso de este tiempo, se ha sometido a reformas esporádicas y fragmentadas. La exigencia actual demanda una educación básica de calidad que puede afrontar los retos futuros y en tal sentido existe un consenso que aconseje poner especial interés en los planes de estudio y en los conocimientos esenciales.
3. La revaloración de la función docente.
  - 3.1. Se reconoce al protagonista de la transformación educativa, el maestro, el cual debe ser uno de los principales beneficiarios de la federalización de la nueva participación social, por lo cual se determinan seis aspectos que revaloren la función docente: la

---

<sup>3</sup> Concepto empleado para hacer referencia a la descentralización del sistema educativo.

formación del maestro, su actualización, salario profesional, vivienda, carrera magisterial y aprecio social por su función.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica genera, como todo cambio, incertidumbre, rechazos y esperanza. Sin embargo es el proyecto educativo más decisivo cuyo objetivo es transformar la educación del país.

#### **4.3.3. Programa de desarrollo educativo 1995-2000**

El programa tiene como propósito dar cumplimiento a los principios que se encuentran determinados en el Artículo tercero Constitucional, así como a las disposiciones contempladas en la Ley General de Educación y como tarea fundamental se plantea la consolidación de las innovaciones que a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación se han implementado.

Nuevamente, a la educación se la ubica como factor estratégico del desarrollo nacional y el medio a través del cual se puede desarrollar la movilidad social, a lo que la sociedad aspira. El programa asume también la importancia que la educación tiene para aprovechar la apertura de las nuevas oportunidades en la ciencia, la tecnología y la cultura.

El programa se sustenta en tres propósitos principales:

- Equidad, el acceso a la educación básica en algunas regiones del país. Prevalcen las desigualdades, existiendo el riesgo de que éstas se profundicen. De ahí que la equidad en la enseñanza revista particularidades actualmente.
- Calidad, además de los aspectos externos a la escuela el sistema educativo ha acumulado deficiencias durante largo tiempo, así como el centralismo que se ejerció fomentó la falta de atención a las necesidades

locales, complicando la calidad de la educación: la formación docente, los contenidos los planes y programas y en consecuencia el desarrollo de la innovación.

- Pertinencia, en cuanto a la aplicación que todo individuo puede hacer con provecho a lo que aprenda, por lo que han de desarrollarse alianzas con el sector productivo para dar impulso al desarrollo integral.

La escuela sigue siendo el eje central del sistema educativo, el espacio donde confluyen profesores y alumnos y a la vez comparten la responsabilidad tanto de la enseñanza como del aprendizaje. Para elevar la calidad de la educación es necesario que los centros educativos cuenten con una gestión que les permita mantener un adecuado equilibrio autonómico.

La organización eficiente del trabajo escolar hace necesario la incorporación de estrategias de acuerdo a las particularidades de cada centro educativo, en su funcionamiento y equipamiento sin olvidar la parte esencial: el aprovechamiento de los alumnos. Es evidente que la respuesta a estos requerimientos organizativos-formativos, lo constituyen el proyecto escolar a través del cual la escuela puede definir sus objetivos y metas, pero también generar la colaboración y responsabilidad de los actores del proceso educativo.

#### **4.3.4 Programa Nacional de Educación 2001-2006**

Al inicio del presente siglo la política educativa en México se orientó a través del “Programa Nacional de Educación 2001-2006” en tres principios fundamentales: educación para todos, educación de calidad y educación de vanguardia.

Aún y cuando se reconocen los avances logrados, el desarrollo desigual del país ha propiciado que los beneficios educativos no alcancen en igual medida a toda la

población escolar. Al respecto el Programa Nacional de Educación reconoce (2001: 16) *“que la situación es particularmente grave en las entidades y regiones de mayor marginación y entre los grupos más vulnerables, como los indígenas, los campesinos y los inmigrantes. Por ello, la cobertura y la equidad todavía constituyen el reto fundamental para todos los tipos de educación en el país”*.

Como objetivo del principio de “educación para todos”, se pretende asegurar que toda la sociedad cuente con los conocimientos y habilidades básicas necesarias que le permita a su vez insertarse y desarrollarse en el ámbito laboral.

Los esfuerzos se centrarían en incorporar a la educación preescolar a los niños y niñas de edad correspondiente y asegurar su permanencia en la educación básica buscando con esto una mayor equidad.

Por otra parte, la modernización de la educación en la última década del siglo XX, señalaba, y el Programa Nacional de Educación reconoce, que la población escolar entre 15 y 24 años continua aumentando, por lo que se hace necesario el desarrollo de nuevos programas e incrementar recursos a las instituciones de educación media y superior particularmente las de carácter público.

Asimismo se buscan alternativas que permitan a las personas, en el transcurso de la vida tener opciones que le permitan adecuarse a sus necesidades profesionales y que esto repercuta en el desarrollo del país.

Las desigualdades sociales y el carácter pluricultural y pluriétnico del país plantean retos a los que habrá de enfrentarse la educación, a fin de lograr un acceso de todos al sistema educativo nacional, con base en una mayor equidad en las oportunidades educativas.

El Programa Nacional de Educación plantea también entre los principios fundamentales asegurar una educación de calidad que permita:

- El desarrollo humano de las y los educandos, entendido éste como un crecimiento libre y responsable de sus capacidades.
- Que dé respuesta a los requerimientos sociales de una educación para la ciudadanía sustentada en valores tales como: responsabilidad, respeto, honestidad, tolerancia, convivencia y solidaridad.
- Adecuarse a los requerimientos internacionales en lo referente a una cultura laboral moderna producto de una educación permanente que nos permita ser competitivos.

Se entiende también que para lograr una educación de calidad se hace necesario que la estructura, orientación y organización de los programas educativos, al igual que la naturaleza de sus contenidos, procesos y tecnologías respondan a una combinación explícita y expresa de los tres aspectos mencionados. Pero sobre todo es importante incrementar la profesionalización de los docentes.

Además, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (2001: 42) señala: *“el principio de equidad hace imprescindible adoptar y reforzar medidas destinadas al mejoramiento de la calidad de las instituciones educativas, brindando una atención preferencial a las que se ubican en zonas rurales y urbanas-marginales. Esto sólo podrá lograrse si los recursos destinados a las instituciones que sirven a los sectores más pobres de la población no sólo son equivalentes, sino superiores, en volumen y calidad, a las que se otorgan a las del medio urbano”*. Se plantea la importancia de adoptar políticas educativas compensatorias que cubran los costos indirectos de la educación y a la vez compensar, el costo de oportunidad que supone la prolongación de los estudios.

El Programa Nacional Educativo 2001-2006 considera que la calidad de la educación se logrará a través de la diversidad de instituciones y programas educativos que bajo normas claras y explícitas concurren para generar y ofrecer

perfiles curriculares, condiciones intelectuales, procesos y ambientes atractivos para la educación.

La educación de vanguardia tiene como objetivo lograr que la educación en México logre estándares internacionales; se hace necesario que los enfoques, contenidos, procesos, metodologías creen las bases que permitan a los estudiantes anticiparse al futuro.

La sociedad y la economía hoy se basan en el conocimiento, lo que obliga a formar profesionistas e investigadores innovadores que sean capaces de aplicar los nuevos conocimientos que beneficien a la sociedad en su conjunto; se demanda contar con los procesos educativos adecuados, una moderna infraestructura tecnológica que permita el acceso a la información pertinente para su desarrollo.

Para lograr que el sistema educativo nacional alcance lo propuesto en el Programa Nacional de Educación es necesario establecer políticas educativas que garanticen su coherencia.

La política educativa deberá ante todo garantizar una educación equitativa y de calidad para la sociedad mexicana, como instrumento que permita disminuir las desigualdades sociales.

El Programa Nacional de Educación establece seis objetivos estratégicos (ver tabla 20), los cuales además de la búsqueda de una educación de calidad pretende avanzar en la reforma de la gestión del sistema educativo, que a su vez permita el fortalecimiento del federalismo educativo, la integración, coordinación y gestión institucional así como la participación de la sociedad.

**Tabla 20**

<b>Objetivos estratégicos de la reforma de la gestión del sistema educativo.</b>	
1er. Objetivo	Fortalecer la relación federalista de manera que los tres niveles de gobierno trabajen coordinadamente para lograr una educación de calidad con equidad.
2º. Objetivo	Crear nuevos mecanismos de participación corresponsables para que las personas y los grupos sociales involucrados e interesados en la tarea educativa aporten trabajo, ideas, creatividad y empeño, dirigidos al logro de los fines educativos.
3er. Objetivo	Emprender un esfuerzo redoblado en la búsqueda de alternativas de financiamiento y una mejor distribución de los recursos que requiere la tarea educativa.
4º. Objetivo	Fortalecer la evaluación, el conocimiento y la gestión integral del sistema.
5º. Objetivo	Promover la actualización del marco jurídico de la educación, adecuándolo a los nuevos paradigmas de coordinación y gestión que emprenderá la presente administración.
6º. Objetivo	Avanzar en la reorganización de la Secretaría de Educación Pública para adecuarla a los nuevos requerimientos del sistema educativo nacional y estar a la altura de las circunstancias actuales.

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Educación 2001-2006

El Programa Nacional de Educación alude al proceso de descentralización y señala que (2001:67) “en la mayoría de los estados aún no se han logrado unificar los sistemas educativos de origen estatal y transferidos de la federación”. Por otra parte, también comenta que otras entidades a descentralizar, como el Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA), no han podido adecuarse a los contextos locales producto del esquema de descentralización extremadamente rígido que se había implementado para este tipo de instituciones.

Por su parte, el programa establece la necesidad de avanzar en el proceso de descentralización, buscando esquemas adecuados a las condiciones locales, evitando incurrir en los mismos errores y problemas que debieron corregirse en la primera etapa de la descentralización. Se destaca, a diferencia del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, la importancia de que los centros educativos tengan un mayor margen de autonomía y que cuenten con la participación de otros agentes sociales además de los propios docentes y padres de familia.

Señala también el reto que los gobiernos locales tienen para constituirse en instancias facilitadoras y orientadoras, además de establecer mecanismos que permitan evaluar las acciones que se realizan y los resultados que se obtienen. Considera también que los gobiernos estatales tienen ante sí la oportunidad de formular proyectos innovadores y, de acuerdo a la experiencia de modelos de gestión, adecuarlos a las características contextuales de los centros educativos, a las condiciones urbanas y rurales, pero sobre todo, a las demandas de la sociedad.

Por lo tanto, se hace necesario la implementación de una política de transformación de la gestión escolar que promueva el cambio en la organización y funcionamiento cotidiano de las escuelas de educación y asegure que docentes y directivos, en cada centro, asuman colectivamente la responsabilidad por los resultados educativos, estableciendo relaciones de colaboración entre sí y el contexto social de la escuela, además de instituir un compromiso con la calidad y equidad educativa.

Esta política establece que una buena organización de la gestión escolar permitirá a los centros educativos de educación básica, convertirse en vehículos de generación de ambientes escolares favorables para el logro de los aprendizajes de los alumnos, en donde además, con una participación más activa de los agentes escolares, se obtendrán logros más favorables.

En este sentido el Programa Nacional de Educación establece líneas de acción (ver tabla 21) que permitan que la transformación de la gestión escolar cumpla su objetivo.

**TABLA 21**

LÍNEAS DE ACCIÓN PARA TRANSFORMAR LA GESTIÓN ESCOLAR	
Primera línea de acción	Mediante modificaciones de la normativa, establecer condiciones que permitan la reorganización administrativa y laboral, así como el fortalecimiento de la participación social para garantizar la vigencia de la normativa que regula el funcionamiento de las escuelas.
Segunda línea de acción	Fortalecimiento de las facultades directivas y de los órganos colegiados que establezcan medidas organizativas y pedagógicas adecuadas que permitan alcanzar los propósitos nacionales.
Tercera línea de acción	Reorientar el ejercicio de la función directiva y fortalecer sus competencias profesionales.
Cuarta línea de acción	Transformar la organización y funcionamiento de las escuelas estableciendo prácticas educativas congruentes con los propósitos fundamentales de la educación básica.
Quinta línea de acción	Ampliar el tiempo de las labores propiamente educativas de acuerdo a las características de los niveles y modalidades de la educación básica y escuelas.
Sexta línea de acción	Establecer acuerdos con la representación sindical para mejorar el funcionamiento de los centros escolares, que asegure un mejor aprendizaje de los alumnos.

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Educación 2001-2006, 2001: 139-140.

El programa considera que con el establecimiento de las anteriores líneas de acción, la gestión escolar experimentará una transformación que incidirá directamente en los centros educativos. Por otra parte, establece metas para consolidar proyectos de gestión escolar en cada uno de los estados de la federación

de tal forma que para el 2006, el 50% de las escuelas de educación básica del país se involucren en proyectos de cambio en la gestión escolar

#### **4.4 Normativa educativa en la federalización de la educación en México**

##### **4.4.1. El Artículo Tercero Constitucional**

La normativa máxima en educación en México se establece en el Artículo 3° de la Constitución Política<sup>4</sup>, en la cual señala que la educación que imparte el Estado tendrá que desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, así como garantizar la libertad de creencias y el mantenimiento de la educación laica ajena a cualquier doctrina religiosa; está orientada por los resultados del progreso científico y luchas contra la ignorancia, fanatismo y prejuicios.

Estipula el derecho que todo individuo tiene a recibir educación de parte de las tres instancias de gobierno (Federal, Estatal y Municipal). Asimismo, establece la educación primaria y secundaria como obligatorias; anteriormente sólo la educación primaria tenía el carácter de obligatoriedad.

Se mantiene en el artículo tercero la gratuidad de la educación como una manera de promover y atender los distintos tipos y modalidades educativas que incluyen a la educación superior, así como el fortalecimiento y difusión de la cultura.

El Ejecutivo Federal determinará a través del Secretario de Educación Pública los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal en todo el país, normativa que conservó para sí el gobierno federal, pero tomando en consideración las opiniones de los gobiernos estatales y de los sectores involucrados en la educación.

---

<sup>4</sup> Promulgado el 4 de marzo de 1993. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de mayo de 1993, y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Se faculta a los particulares a impartir educación de todos los tipos y modalidades, siempre y cuando sigan los criterios generales establecidos en este artículo pero no está obligada a ser laica.

Al mismo tiempo, la educación deberá contribuir a la convivencia humana, al aprecio por la dignidad e integridad de la persona, y a la familia, evitando los privilegios de razas, religión, grupos, sexos e individuos.

La educación se orientará por el criterio democrático, considerando esto no sólo como estructura jurídica y régimen político, sino económico, social y cultural del pueblo.

#### **4.4.2. Aspectos a considerar en la Ley General de Educación de México**

La Ley General de Educación<sup>5</sup> en México reemplazó a la ley Federal de Educación de 1973 y otras disposiciones como la Ley Nacional para la Educación de Adultos; la nueva ley consta de ocho capítulos, ochenta y cinco artículos y seis disposiciones transitorias las que contienen los lineamientos y normas de la educación mexicana.

Como función exclusiva, la Ley General de Educación reitera para el Gobierno Federal la de determinar, para toda la República, los planes y programas de estudios de educación básica y normal, lo cual se establece en el Artículo 12 fracción XIII. (ver tabla 22).

---

<sup>5</sup> Promulgada el 12 de julio de 1993 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

El federalismo educativo, la ley lo establece en el capítulo II, dónde se determinan las atribuciones de los tres niveles de gobierno a fin de desarrollar la descentralización del sistema educativo, garantizando el carácter nacional de la educación.

La Ley prevé que todo habitante del país debe cursar la educación primaria y secundaria, ambas forman parte de la escolaridad obligatoria, elevada a nueve años, como el conjunto de medidas que pretenden mejorar tanto cualitativa y cuantitativamente el sistema educativo, así como asegurar a los individuos la permanencia en el sistema.

Se incorpora en el capítulo III el concepto de equidad en la educación y que de manera expresa señala:

*“Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos”<sup>6</sup>*

Asimismo, se sostiene que el proceso educativo deberá asegurar la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines previstos por la educación mexicana.

En este sentido, el “Informe Delors”, considera que los procesos de descentralización tienen en sí oportunidades para realizar cambios significativos, mediante la redistribución de las capacidades y poderes de decisión y acción, esto también implica una reforma de la normativa educativa, adecuándola a los cambios que la educación experimenta. Asimismo, la descentralización de la educación creó para el caso mexicano, nuevas condiciones para la innovación con los procesos que permitan una autonomía en los centros educativos.

---

<sup>6</sup> Ley General de la Educación (1993), p. 65.

**TABLA 22**

<b>La política educativa según la Ley General de Educación.</b>			
<i>Ámbito de política educativa</i>	<i>Gobierno federal (Art.12)</i>	<i>Gobiernos estatales (Art.13)</i>	<i>Competencias concurrentes (Art.14)</i>
Operación del sistema		Operan la educación inicial, la básica y la formación de maestros.	Adaptación de los servicios a necesidades regionales y estatales.
Diseño curricular	Determina programas de primaria, secundaria y normal.	Pueden proponer contenidos regionales.	Determinación y formulación de planes y programas de otros niveles y modalidades.
Tiempo de jornada y calendario	Establece el calendario nacional.	Pueden ajustar el calendario escolar respecto al nacional.	
Diseño y elaboración del material didáctico	Elabora y actualiza libros de texto gratuitos y autoriza libros de texto para la educación básica. Define líneas generales de uso para el material educativo.		Edición de libros y otros materiales diferentes a los oficiales.
Formación de docentes	Regula el sistema de formación, actualización y superación profesional.	Operan los servicios de formación, actualización, capacitación y superación de maestros.	
Certificación de estudios	Fija los requisitos pedagógicos de programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares. Regula el sistema nacional de créditos de revalidación y equivalencias. Opera el registro nacional de instituciones.	Operan el sistema de revalidación y equivalencias. Otorgan, niegan o revocan autorización a los particulares.	Revalidación y otorgar equivalencias en otros niveles y modalidades.
Participación social	Fija lineamientos nacionales de participación social.		

Fuente: María del Carmen Pardo. 1999: 430.

Sobre la descentralización, Loera Vareli y Sandoval Salinas (1999: 428) dicen: *“El proceso de descentralización educativa en México se da desde una racionalidad subyacente de reestructuración del Estado mexicano y una racionalidad explícita de optimización de recursos y funcionalidad del sistema”*. Esto, como puede observarse en la tabla 18 en el análisis de la Ley General de Educación en sus artículos 12, 13 y 14, transfiere a los estados competencias para la formulación de políticas educativas. Igualmente, en el mismo cuadro se destacan las que el gobierno central se reserva para sí, con el fin de asegurar el carácter nacional de la educación básica así como también la formación de los docentes, elaboración de los libros de texto, el diseño de los programas de estudio, el sistema de certificación y la normativa del sistema educativo nacional.

En el resumen de los ámbitos de la política educativa, según la Ley General de Educación, pareciera que a los gobiernos locales les corresponden muy pocas facultades y que el gobierno central reduce su capacidad para operar el sistema educativo a nivel local, que sus competencias se limitan a ajustes en el calendario escolar y a propuestas en la incorporación de contenidos regionales. Sin embargo, en lo referente a las competencias concurrentes, la ley de educación deja un espacio de indeterminación entre el gobierno central y los locales. Es donde la Ley General de Educación ubica la capacidad de maniobra de los niveles local y municipal para mejorar el sistema y propiciar las condiciones a través de estrategias innovadoras. Al respecto, Loera Varela y Sandoval Salinas, en el estudio de la innovación educativa en el proceso de descentralización en el estado de Chihuahua, comentan (1999: 429): *“Así, se habla de adoptar los servicios según las necesidades y de propiciar la investigación como base de la innovación. Aparentemente, tanto la federación como los estados quedan en una situación de indefinición sobre las líneas generales del mejoramiento del sistema, para que éstas sean retomadas según la creatividad política y la capacidad técnica tanto de la federación como de los estados en una situación de negociación permanente, donde ambas asuman su compromiso*

*hasta donde lo consideren conveniente*". En este sentido la innovación adquiere importancia como espacio que, a través de propuestas de mejoramiento educativo implementados por el gobierno central o local, según decida cada uno asumir su compromiso, para que adapten el sistema educativo a las necesidades que éste demanda. El espacio para la innovación, desde las competencias concurrentes, queda abierto, en función de que algunas líneas estratégicas de mejoramiento educativo no se encuentran normadas por la Ley General de Educación. Ejemplo de este vacío legal es el tema de la gestión escolar; en este sentido tal parece que prevalecerá el principio intuitivo de la legalidad, dentro del marco jurídico prevaleciente, aquello que no es competencia del gobierno central lo es de los gobiernos locales.

#### **4.5 La participación social en la descentralización educativa.**

##### **4.5.1 *El concepto de participación***

La participación como factor clave en la descentralización, poco a poco se ha ido consolidando en el terreno de la educación y en la sociedad.

Para la educación mexicana la participación es un elemento nuevo, el cual con el tiempo tendrá que ir adaptándose a las necesidades que la educación demanda, pero también en la búsqueda de su consolidación como factor clave para el proceso de descentralización.

La participación no es un principio nuevo en los sistemas educativos de los países desarrollados, de ahí que numerosos autores que han trabajado el tema de la participación propongan distintas definiciones de este concepto. Sin embargo, todas coinciden en la importancia de la participación como forma de influir en la toma de decisiones.

Franco Martínez (1989:17) centra su definición de la participación partiendo de la noción de equipo y apunta que participar es tomar parte, colaborar con otros individuos, formar parte de un grupo para hacer algo o alcanzar unas metas. Supone que:

- *“Algunas personas tienen unos intereses semejantes.*
- *Se unen para conseguir unos objetivos.*
- *Trabajar juntos, responsabilizándose cada uno de algo concreto.*
- *Comparten un método de trabajo.*
- *Aportan reflexión, creatividad y entusiasmo.*
- *Deciden entre todos.*
- *Evalúan lo que han hecho en un afán constructivo.”*

Gento Palacios señala que: “descendiendo al terreno de lo práctico, entendemos por tanto la participación como la intervención de individuos o grupos de personas en la discusión y toma de decisiones que les afecta para la consecución de objetivos comunes, compartiendo para ello métodos de trabajo específico”. (1994: 11).

Santos Guerra (1996) la ubica en el terreno de la acción social que tiene por objeto influir en la toma de decisiones que tienen relación con la planificación, actuación y evaluación. Para él tiene relación con actos deliberados que nace del derecho que tienen los individuos de crear libre y responsablemente una realidad que experimentan.

Por nuestra parte, podríamos agregar que la participación se entiende como la voluntad de un grupo de individuos que pretenden desde su libertad, influir en la toma de decisiones en asuntos que los afecta, en un marco cultural, en un espacio y tiempo determinado.

#### **4.5.2 La participación social, principio de la descentralización.**

La participación social como principio básico en la descentralización educativa se le atribuyen ventajas e inconvenientes, de las primeras se dice:

- Contribuye a la democratización
- Legitima las decisiones y facilita los consensos
- La proximidad permite detectar y resolver con prontitud problemas y necesidades
- Fomenta la creación e innovación
- Propicia la integración
- Impulsa la participación, la cual en la descentralización encuentra su estado natural

La participación encuentra en la descentralización su escenario natural, sin embargo, aún y cuando se acepta esta posición, no hay que olvidar que existen modelos educativos cuya gestión es centralizada, y en las cuales se propicia y fomenta la participación en el más absoluto respeto a los principios democráticos, ejemplo de ello es el caso francés.

La democratización de la educación se puede realizar a través de la participación social, al crear espacios y fórmulas de descentralización política en la que se compartan responsabilidades y competencias educativas; con el adecuado uso de éstas se refuercen las conductas democráticas al hacer participe al ciudadano de las decisiones y la gestión. Al respecto Fernández Soria y Mayordomo comentan: *“es apropiado aceptar que la rigidez de estructuras muy centralizadas genera insuficiencias destacadas para una gestión más democrática, mayor lejanía todavía de la democracia, más lentitud en la aplicación de los procesos decididos; e igualmente es sencillo admitir que el compromiso de la descentralización es coadyuvar a la eficacia y a la democratización por el diálogo, la comunicación y la participación”*, (1993: 138).

Descentralización, democracia y participación son tres conceptos que se encuentran en estrecha vinculación, sin embargo no es preciso la presencia de los tres conceptos para constituir un sistema educativo descentralizado, democrático o participativo.

La parte medular de la descentralización es la participación de todos los integrantes del sistema, puesto que ésta adquiere sentido en un sistema descentralizado cuando ofrece la posibilidad de la implicación personal en la toma de decisiones, para el ejercicio de la responsabilidad tanto individual como colectiva. Al respecto Viñao (1994: 34) opina que “la descentralización exige la participación y, viceversa, la participación sin descentralización significa su sentencia de muerte tras el rápido agotamiento de las expectativas abiertas”.

Por otra parte, es importante aclarar que la descentralización no se refiere sólo a aspectos administrativos, transferencia de competencias, sino que su significado es más amplio, puesto que implica también la atención de las necesidades educativas en los diferentes contextos. Ello nos lleva a decir que descentralizar es centrar la atención en lo singular, en lo diverso hasta el fin mismo, la persona, cuyo desarrollo demanda su pertenencia a un espacio determinado. Louis Legrand (1988) sostiene que la descentralización tiene mucho que ver en la enseñanza en lo particular, con lo afectivo, con el establecimiento de relaciones personales, con el medio y con la familia para determinar las condiciones en las que se realiza el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Para que la descentralización sea efectiva, es necesario una delegación de responsabilidades no sólo del poder central a local, sino también al municipal y a los mismos centros educativos, puesto que sólo así la educación se pondrá en contacto con el contexto y la familia, sólo así podrá apreciar las peculiaridades de una comunidad, adaptarse a ella y a sus individuos, respetando y, al mismo tiempo, favoreciendo su pertenencia a un espacio territorial.

Hemos reiterado en diferentes líneas cómo la participación social es una pieza angular en el establecimiento de políticas educativas descentralizadas, pero es importante también que la participación de los padres en la educación se realice desde una doble perspectiva: como consumidores de un servicio, como compañeros y asociados en los esfuerzos compartidos en la creación de una escuela-comunidad mejor para todos.

Es importante señalar que la participación social manifiesta una serie de obstáculos y, tal vez, el principal es la falta de preparación de los padres así como la resistencia de los docentes a la participación de éstos. Nos atrevemos a señalar un último obstáculo: la participación social puede ser utilizada como fuerza centrípeta por el poder central, como manifiesta la experiencia inglesa durante el gobierno conservador de Margaret Thatcher, quien implementó políticas educativas tendentes a fortalecer a los padres como consumidores, con el fin de apoyar tendencias centralistas, aún y cuando la tendencia internacional giraba en torno al abandono de la planificación centralizada en la educación.

#### ***4.5.3 Fundamentación legal para la constitución del Consejo de Participación Social.***

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y, desde nuestro punto de vista, primer documento de política educativa de Estado, las reformas al artículo tercero constitucional y la Ley General de Educación, se establecieron en México las bases para la modernización de la educación orientada hacia una mejor calidad educativa, pero ante todo más equitativa.

El Acuerdo Nacional dio origen a la descentralización de la educación, llamada en nuestro caso federalización educativa, donde el gobierno central transfirió a los gobiernos locales los servicios educativos de los niveles preescolar, primaria y secundaria.

Un último cambio, consecuencia de la descentralización educativa, sin duda es la incorporación de otros agentes sociales a la educación, a través de la participación social. Con la descentralización se abre un espacio amplio para que de una manera responsable, personas, organismos sociales y la sociedad en general participen activamente en el diseño de nuevas políticas educativas.

Se pretende que la incorporación de otros agentes sociales en el proceso educativo generen una serie de ventajas y efectos positivos. Bodanowicz (1994) observa cómo algunas de ellas incidirán en los centros escolares y en el mismo sistema educativo. Entre éstas podríamos mencionar las siguientes:

- Una mejor adecuación a las necesidades.
- Una motivación creciente de los usuarios.
- Aumento de la satisfacción de los usuarios.
- Una mejor aceptación de la organización en sí, de sus objetivos y de su evolución.
- Un reequilibrio de poderes.
- Los conflictos se reducen.
- Hay una mejor aceptación al cambio.
- Las responsabilidades se comparten.
- Se observa un aumento de la productividad.

Pero, es importante aclarar que estas ventajas son efectivas cuando encuentran una fundamentación clara y está adecuada a los contextos.

Por tal motivo y para dar solidez a las ventajas de la participación social, de acuerdo a la Ley General de Educación que prevé la existencia de los consejos escolares de educación, desde la escuela misma hasta el gobierno central, se determina el establecimiento de los *“Lineamientos para la constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social a través del Acuerdo número 260”*.

El Acuerdo número 260 se constituye a través de los siguientes capítulos:

- I, disposiciones generales
- II, de las funciones del consejo
- III, de la integración del consejo
- IV, del funcionamiento del consejo
- V, prevenciones transitorias

Con la expedición del Acuerdo 260 se pretende establecer una vinculación entre los padres de familia, la escuela y los diferentes ámbitos de gobierno, además se complementa la normativa en cuanto a educación se refiere, así se espera que esto permita la consolidación en México de una educación con mayores grados de pertinencia, una mayor calidad, pero sobre todo con una sociedad más colaborativa y corresponsable con la escuela.

#### ***4.5.4 Características generales del Consejo Nacional de Participación Social.***

La Ley General de Educación, expresa que el Consejo Nacional de Participación Social será un órgano de consulta, colaboración, apoyo e información, el cual estará constituido por las asociaciones de padres de familia, docentes, la organización sindical, representantes de Secretaría de Educación Pública, así como los sectores sociales que tienen relación con el área educativa.

Se estableció asimismo que podrá conocer sobre los siguientes aspectos:

- Sobre los resultados de las evaluaciones que la secretaría realice.
- La evolución y desarrollo del sistema educativo.
- Sobre los planes y programas de estudio.
- Coordinar la información entre los consejos estatales, municipales y escolares.

- Recibir las propuestas de la sociedad sobre política educativa que permitan elevar la calidad educativa.
- Se abstendrá de intervenir en el aspecto laboral de la educación.
- No podrá participar en cuestiones de política y asuntos religiosos.

Para el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social se ha creado una estructura orgánica de 50 consejeros, de entre los cuales uno será el presidente, y otro fungirá como secretario técnico. Se contará también con una coordinación ejecutiva, 5 grupos de trabajo permanentes y grupos transitorios, este último, su formación y número dependerá de las necesidades del Consejo Nacional.

Para constituir el Consejo Nacional, los 31 estados de la República y el Distrito Federal fueron agrupados en 4 zonas geográficas (ver tabla 23). Cada una de las entidades de la federación designará un consejero. Los restantes 18, en su caso, serán designados por el Secretario de Educación Pública.

**TABLA 23**

**Configuración geográfica del Consejo Nacional de Participación Social**

ZONA I	ZONA II	ZONA III	ZONA IV
Baja California	Aguascalientes	Hidalgo	Campeche
Baja California Sur	Colima	México	Chiapas
Coahuila	Guanajuato	Michoacán	Guerrero
Chihuahua	Jalisco	Morelos	Oaxaca
Durango	Nuevo León	Puebla	Quintana Roo
Nayarit	San Luis Potosí	Querétaro	Tabasco
Sinaloa	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz
Sonora	Zacatecas	Distrito Federal	Yucatán

Fuente: Secretaría de Educación Pública, Acuerdo 260, 2000.

Los 32 consejeros que representarán las 4 zonas geográficas ante el Consejo Nacional deberán, distribuirse de la siguiente manera:

- 4 Secretarios de Educación Estatal, uno por cada zona geográfica.
- 4 Presidentes de los Consejos Estatales de Participación Social.
- 4 Presidentes de los Consejos Municipales de Participación Social.
- 4 Padres de familia integrantes de los Consejos Escolares de Participación Social.
- 4 Representantes de organizaciones sociales.
- 4 Presidentes Municipales.
- 4 Maestros distinguidos.
- 4 Ciudadanos distinguidos.

Por lo que se refiere a los 18 restantes miembros, designados por el Secretario de Educación Pública, deberán ser los siguientes:

- 2 funcionarios de la Secretaría de Educación Pública.
- 4 representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- 3 representantes de las asociaciones de padres de familia y escuelas privadas.
- 2 investigadores de la educación.
- 2 representantes del sector empresarial.
- 2 ciudadanos distinguidos.

El período de tiempo como miembro del Consejo Nacional es de tres años, su renovación es en forma escalonada, la cual permite ir rotando a los miembros del consejo.

El procedimiento para determinar la figura que corresponde designar a cada entidad federativa en el Consejo Nacional de Participación Social y de acuerdo a la zona geográfica es por el procedimiento de insaculación.

Por último, los 5 grupos permanentes cuya función propiamente es el análisis y la investigación sobre la educación, se encuentran constituidos de la siguiente forma:

- Grupo I, formación y desempeño docente.
- Grupo II, planes, programas y contenidos de estudio.
- Grupo III, funcionamiento de la escuela.
- Grupo IV, medios y materiales educativos.
- Grupo V, evolución educativa.

La formación del Consejo Nacional de Participación Social pretende el desarrollo del espíritu comunitario, ausente en la educación en México, asimismo pretende un cambio en la actitud, reemplazando la pasividad y desconfianza en solidaridad y colaboración de una tarea común y compartida de la sociedad, como lo es la educación.

#### **4.6 El papel de los profesionales de la educación en la descentralización.**

En los 90's el país pasa por un proceso de reestructuración que generó cambios en la economía y en la política. En el escenario social, el campo de acción para los diferentes agentes, establece una nueva distribución de los recursos y de las relaciones de poder. El gobierno se abocó al diseño e implementación de una política educativa de Estado que permitiría al sistema educativo articularse más funcionalmente al escenario de la globalización.

La globalización otorga una nueva relevancia al ámbito internacional que antes no tenía. Los organismos internacionales adquieren una mayor capacidad de influir sobre los políticos nacionales a través de múltiples mecanismos tanto financieros como técnicos. Al respecto Tiramonti (2001:13) se refiere en el primer caso a los *“prestamos atados al seguimiento de determinadas líneas de acción, o financiamiento de investigaciones o experiencias”*. Por lo que atañe a lo segundo, se

trata de asesoramiento, influir sobre propuestas, articular, convocar recursos humanos de un país a otro, así como la difusión de los saberes y experiencias.

La descentralización, como lo hemos señalado con anterioridad, fue un proceso que redefinió las funciones del gobierno central y los gobiernos locales, se trató de rediseñar los dispositivos de control abandonando el tradicional modelo burocrático y jerárquico.

Por otra parte, se establece un modelo de gestión que rompe con el sistema de valores que tradicionalmente había existido entre el gremio sindical y el gobierno en turno, acostumbrado a la estabilidad y seguridad que la centralización le había garantizado, el sindicalismo tiene ante sí el reto de adecuarse a las nuevas reglas.

Uno de los principales argumentos del sindicalismo y su oposición a la descentralización se basa en la dispersión de los escenarios de negociación hacia las secciones sindicales de cada uno de los estados.

El Acuerdo Nacional reconoce al docente como el principal protagonista en la modernización de la educación en México, advierte que cualquier reforma educativa tiende al fracaso si no se cuenta con el apoyo de los profesores.

*“... en último término, la pesada carga de la responsabilidad del cambio y el perfeccionamiento en las escuelas recae sobre los hombros de los profesores y profesoras. Con independencia de lo nobles, sofisticados o lúcidos que sean las propuestas de cambio y de perfeccionamiento, se reducen a la nada si los docentes no las adoptan en sus respectivas clases y no las traducen a una práctica eficaz en el aula”. (M. Fullan y A. Hargreaves, 1997:36).”*

Se reconoce al docente como el principal protagonista y beneficiario de la descentralización educativa, por lo que es necesario revalorar la función magisterial desde seis aspectos principales: la formación docente, su formación permanente, un salario profesional, vivienda, carrera magisterial y el reconocimiento por su trabajo docente.

Diferentes autores señalan que la descentralización puede contribuir a mejorar la docencia de muchas maneras diferentes. Cuando se trasladan a las escuelas las decisiones relativas a los asuntos pedagógicos importantes, los maestros tienen la autoridad y la motivación para trabajar colectivamente con el fin de que los servicios que se otorgan a los alumnos mejoren. Winkler y Gershberg (2000:11) señalan que *“cuando se otorga a los directores de las escuelas la autoridad para llevar a cabo evaluaciones significativas del personal docente, los maestros pueden centrar su capacitación en aquellos aspectos que necesitan mejorar.”* Si los recursos y las decisiones sobre la capacitación se trasladan a la escuela, los docentes y los directores pueden adquirir una capacitación orientada a lo que demanda el contexto y no orientada a lo que ofrece la administración educativa.

Enseñar en una escuela es mucho más que una mera cuestión de transmisión de saberes y mucho más que una cuestión técnica didáctica. Hoy la escuela se enfrenta a innumerables retos, la integración de los alumnos con necesidades educativas especiales, las diferencias de origen étnico, cultural y algo que el acuerdo reconoce, las diferencias lingüísticas, el impacto de las nuevas tecnologías y la amplia problemática social que los alumnos incorporan a las aulas y que escapa a la tradicional responsabilidad del docente, por lo que se da la necesidad de atender la diversidad que aparece.

A partir del proceso de descentralización educativa se da prioridad a la formación y actualización docente, orientadas a mejorar la calidad de la educación. Al respecto Delors (1996:167-168) refiere, *“nunca se insistirá demasiado en la importancia de la*

*calidad de la enseñanza y, por ende, del profesorado. En una etapa temprana de la enseñanza básica es cuando se forman en lo esencial las actitudes del alumno hacia el estudio y la imagen que tiene de sí mismo... Si el primer maestro que encuentra un niño o un adulto está insuficientemente formado y poco motivado, son las bases mismas sobre las que se debe edificar el aprendizaje futuro las que carecerán de solidez.”* El acuerdo señala que el reto del siglo XXI es una educación de calidad, pero para alcanzar ese objetivo, es necesario revisar a fondo la formación inicial y en ejercicio de los docentes.

Como parte de las estrategias para mejorar la calidad de la educación a través de la formación docente se establece el Programa Emergente de Actualización del Maestro que pretende fortalecer a corto plazo los conocimientos de los docentes para que incidan en un mejor desempeño de su función.

Este programa se establece a través de una combinación de educación a distancia, con sesiones colectivas de estudio e intercambio de experiencias donde los docentes conocen el Programa Emergente de reformulación de Contenidos y Materiales Educativos que forman parte de la reforma curricular.

La descentralización educativa genera innumerables expectativas en los docentes los cuales reconocen que su labor debe de centrarse en el aprendizaje de los alumnos.

Del sistema educativo descentralizado se espera que ofrezca una estructura que permita impulsar una pedagogía, un currículum y los recursos necesarios para atender las necesidades educativas de todos los alumnos.