



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO

FACULTAD DE PSICOLOGIA

**MAESTRIA EN FORMACION PERSONAL ACADEMICO
PARA LA DOCENCIA Y LA INVESTIGACION EDUCATIVA**

**“ANALISIS DE LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION
EDUCATIVA Y SU IMPACTO EN LOS PROCESOS
FORMATIVOS DEL MAGISTERIO DE EDUCACION
BASICA EN GUANAJUATO”**

TESIS

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN FORMACION DE PERSONAL ACADEMICO
PARA LA DOCENCIA Y LA INVESTIGACION EDUCATIVA**

PRESENTA
MARIO GARCIA GALLEGOS

QUERETARO, QRO., SEPTIEMBRE DE 1998.

No. Adq. H.59913
No. Título _____
Clas. 379.2
G2/6a

**Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Psicología**

**Maestría en Formación de Personal Académico para la Docencia
y la Investigación Educativa.**

**ANALISIS DE LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA Y SU
IMPACTO EN LOS PROCESOS FORMATIVOS DEL MAGISTERIO DE EDUCACION
BASICA EN GUANAJUATO.**

TESIS

**Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
MAESTRO EN FORMACION DE PERSONAL ACADEMICO PARA LA DOCENCIA Y
LA INVESTIGACION EDUCATIVA**

PRESENTA:

MARIO GARCIA GALLEGOS

Querétaro, Qro., septiembre de 1998



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO

FACULTAD DE PSICOLOGIA

MAESTRIA EN FORMACION DE PERSONAL
ACADEMICO PARA LA DOCENCIA Y LA
INVESTIGACION EDUCATIVA



**“ANALISIS DE LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA Y SU
IMPACTO EN LOS PROCESOS FORMATIVOS DEL MAGISTERIO DE
EDUCACION BASICA EN GUANAJUATO”**

T E S I S

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN FORMACION DE PERSONAL ACADEMICO PARA LA DOCENCIA Y LA
INVESTIGACION EDUCATIVA**

**PRESENTA
MARIO GARCIA GALLEGOS**

**DIRIGIDO POR:
DR. MARIO RUEDA BELTRAN**

S I N O D A L E S

DR. MARIO RUEDA BELTRAN
Presidente

DR. LUIS RODOLFO IBARRA RIVAS
Secretario

MTRA. ESTHER ORTEGA ZERTUCHE
Vocal

MTRO. JOSE LOPEZ SALGADO
Suplente

MTRA. MARIA ADELINA CASTAÑEDA SALGADO
Suplente

MTRO. ANDRES VELAZQUEZ ORTEGA
Director de la Facultad de Psicología

DRA. MA. GUADALUPE BERNAL SANTOS
Directora de Investigación y Posgrado

**CENTRO UNIVERSITARIO
QUERETARO, QRO.
MEXICO**

RESUMEN

Esta tesis se propone demostrar que la aplicación de la política de descentralización educativa en la formación del magisterio tiene una dinámica administrativa que impide la integración de las instituciones de formación así como la articulación de sus procesos formativos. Para ilustrar la demostración, se analiza el proceso seguido en Guanajuato con la integración de su sistema de formación docente. La tesis tiene dos secciones. En la primera se visualizan las políticas educativas aplicadas en México durante el período de 1970 hasta el inicio de los noventa, destacando como su característica fundamental, la orientación descentralizadora, mediante un análisis documental histórico-político que toma como fuente la perspectiva dialéctica y el modelo de la gestión educativa. La revisión de las políticas educativas apoyada en autores como Alvarez; Casassús; Elías; Fuentes; Hevia; Hevia y Núñez; y Mc Ginn y Street; permite captar las contradicciones generadas en el discurso político de la descentralización educativa; empero, al analizar esas contradicciones desde las conceptualizaciones de la perspectiva dialéctica y de la gestión educativa, se focaliza la inercia administrativa que se genera al implementar las políticas descentralizadoras, deteriorando los procesos de formación docente. Retomando esta perspectiva sobre la política educativa, en la segunda sección, la investigación se adentra en el proceso que construyen dos sectores de la burocracia magisterial al disponerse a efectuar la planeación del sistema de formación docente en el estado de Guanajuato. La investigación de este proceso se apoya en la teoría de los campos (Bourdieu), la cual, es de un potencial explicativo suficiente para proporcionar una visión comprensiva del proceso en el que interactúan los dos sectores burocráticos. Es así como se entiende el carácter conflictivo de los sujetos concretos en sus circunstancias, y lo que es más importante: se descubre que el control político del sistema de formación docente es el elemento clave para que los normalistas sigan reproduciendo el saber de la formación como el fundamento del poder en ese ámbito. (La descentralización educativa, la federalización, las instituciones de formación docente y sus procesos de integración. Contradicciones y conflicto político en la planeación del sistema formador de docentes en Guanajuato).

SUMMARY

The purpose of this thesis is to demonstrate that the application of the policy for educational decentralization in the education of teachers has an administrative aspect which hinders the integration of educational institutions as well as the articulation of their educational processes. To illustrate this point the process followed in the state of Guanajuato as regards the integration of its system of teacher education is analyzed. The thesis is divided into two sections. In the first, the educational policies applied in Mexico from 1970 to the beginning of the nineties is dealt with, pointing out as the main characteristic an orientation towards decentralization. This analysis is based on historic – political documents, using as a source a dialectical perspective and the model of educational measures. A review of educational policies based on authors such as Alvarez, Casassus, Elias, Fuentes, Hevia, Hevia and Nuñez and McGinn and Street allows us to detect the contradictions arising from the political discourse employed in educational decentralization. However, upon analyzing these contradictions from a dialectical perspective and educational measures, the administrative course generated by implementing decentralization policies, with the consequent deterioration in the process of teacher education, becomes clear. In the second section, this perspective on educational policies is reviewed, and the research goes into the process developed by two sectors of the educational bureaucracy regarding plans for a system for teacher education in the state of Guanajuato. Research into this process is based on the field theory (Bourdieu) which is sufficiently explanatory to provide a comprehensive vision of the process in which the two bureaucratic sectors interact. In this way we can understand the conflicting nature of the concrete subjects in the circumstances in which they are found. Most important, it becomes evident that political control of the system of teacher education is the key element for teachers with normal school training to continue reproducing the knowledge of this type of education as a power base in this area. **(Educational decentralization, federalization, institutions for educating teachers and the integration process. Contradictions and political conflict in the planning of the system for educating teachers in Guanajuato).**

Dedicado a la memoria de
Don Ladislao García Zúñiga y el
Ing. Felipe de Jesús García Gallegos.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no se hubiera podido realizar sin la estimulante actitud dialógica del Dr. Mario Rueda, quien, al conocer la primera versión del documento, invitó al autor a debatir sus ideas con otros investigadores, de tal modo que se hiciera posible la superación de sus deficiencias y limitaciones. En este sentido agradezco a las Mtras. Adelina Castañeda y Ma. Esther Ortega, así como al Dr. Luis Rodolfo Ibarra por sus sugerencias que permitieron llevar a cabo las correcciones pertinentes. También los comentarios de la socióloga Celia Vera, contribuyeron a esa tarea.

Finalmente agradezco a mi esposa Martha por su comprensión y apoyo, y a mis hijos Victoria y Dantón que además de su comprensión, trabajaron conmigo en la elaboración del escrito.

A todas las personas que hicieron posible esta tesis les guardo un profundo reconocimiento, pero no por ello les atribuyo los errores del trabajo; de éstos, sólo a mí cabe la responsabilidad.

INDICE

Resumen	i
Summary	ii
Dedicatorias	iii
Agradecimientos	iv
Indice	v
INTRODUCCIÓN	1
PRIMERA SECCION	
Análisis de las políticas de descentralización educativa en México	11
CAPITULO I.	
La descentralización educativa en América Latina	15
A. El contexto político	18
B. Los conceptos de centralismo, desconcentración y descentralización	25
C. El centralismo, la desconcentración y la descentralización en México	29
CAPITULO II	
Las perspectivas de análisis de la descentralización educativa	36
A. La perspectiva critica	37
B. El modelo de la gestión educativa	41

CAPITULO III

Visión retrospectiva de la política educativa mexicana: 1973-1989	49
A. La descentralización como desconcentración	49
1. La desconcentración educativa y la regionalización	50
2. La desconcentración mediante la delegación funcional	51
3. La descentralización de la educación básica y normal	52
B. Interpretación de los procesos de descentralización educativa	52
4. La desconcentración mediante la regionalización	53
5. La desconcentración mediante la delegación de funciones	55
6. La descentralización fallida	58
C. Impacto de la política de desconcentración educativa en los procesos de formación del magisterio de educación básica	62
7. La desconcentración educativa y su implementación en la formación docente: el caso de la UPN	64
8. La desconcentración educativa y los procesos de formación de docentes	68
9. La conclusión de la política desconcentradora de la educación en el sistema de formación docente	72
10. La política educativa de la administración 1982-1988 y la formación de docentes	75
10.1 Diagnostico de la formación docente en el programa nacional de educación, cultura y recreación: 1984-1988	77
10.2 La concepción de los procesos formativos del magisterio en la política educativa	78

CAPITULO IV

La federalización educativa como política descentralizadora	86
A. Los lineamientos de la federalización educativa	87
B. De las metas a los pasos concretos	88
1. El desarrollo de la política de federalización	89
C. La federalización y los problemas del sistema educativo	93

CAPITULO V

Perspectivas y análisis de la política de federalización	95
A. Las contradicciones de la política de federalización	96
1. Las políticas	101
2. Las estrategias para la calidad educativa	104
2.1 El salario magisterial	105
2.2 La carrera magisterial	106
2.3 La reformulación de los contenidos y los materiales educativos	111
2.4 Las contradicciones de la política de federalización educativa y su impacto en los procesos de formación del magisterio de educación básica	115
2.5 Elementos para una visión de la política de federalización educativa en el ámbito del sistema de formación de docentes: 1994-1996	118

SEGUNDA SECCIÓN

Del análisis de políticas al análisis político 121

CAPITULO VI

El contexto político burocrático de la formación docente en
Guanajuato y su perspectiva teórico- metodológica 123

A. El contexto 123

B. La teoría de los campos: una perspectiva teórico
metodológica para el análisis de la formación 128

CAPITULO VII

Análisis del proceso de creación del sistema formador de
docentes en el estado de Guanajuato 131

A. El proceso 131

B. Micropolítica del ámbito institucional de la formación 132

CONCLUSIONES 139

LITERATURA CITADA 156

INTRODUCCION

En este trabajo se propone demostrar que la aplicación de la política de descentralización educativa mexicana en el campo de la formación de los docentes de la educación básica, tiene una dinámica administrativa que impide la integración de las instituciones de formación docente así como la articulación de los procesos formativos que éstas llevan a cabo.

El caso particular con el que ilustramos esta tesis corresponde al estado de Guanajuato, en el que ante las orientaciones de la política educativa nacional de configurar un sistema estatal para la formación del maestro, se ha respondido con la creación de una instancia más administrativa que pedagógica, que supervisa, vigila y fiscaliza la operación funcional de las instituciones formadoras de docentes en el estado, sin establecer propuestas académicas para generar una política de desarrollo profesional para los docentes de educación básica.

Lo anterior planteó la necesidad - en primera instancia- de volver la vista a las políticas educativas de descentralización, así como al contexto político en el que se generan para poder precisar sus contradicciones y los factores que la limitan. Una vez conseguido esto y partiendo de la revisión de tales políticas, se efectúa una interpretación del modo como esas contradicciones y factores limitantes han incidido en los procesos de formación del magisterio mexicano.

La tarea analítica interpretativa del proceso de implementación de las políticas descentralizadoras de la educación en nuestro país, implicó la utilización de un análisis documental histórico político que toma como fuente principal dos conceptos teóricos: la perspectiva dialéctica (Benson, 1985; p.88), y el modelo conceptual de la gestión educativa (UNESCO, 1995; p.13). Lo antes dicho sirvió para poder distinguir

distintos niveles de realidad de la política educativa mexicana, lo que permitió captar las contradicciones que sobre ella influyen, aquéllas que su implementación genera así como las transformaciones que la política educativa experimenta desde su expresión discursiva hasta su realización operacional.

De este modo, la tesis que se plantea en una primera instancia y a la cual se dedican los primeros cinco capítulos de la primera sección de este trabajo, nos adentra - e introduce a los posibles lectores de esta tesis -, analíticamente en una de las políticas estratégicas impulsadas por el Estado Mexicano en atención a un objetivo principal: el mejoramiento cualitativo de la educación.

La pertinencia de los conceptos teóricos que guiaron el análisis documental sobre la implementación de la política educativa, permitió distinguir que la estrategia de desconcentración educativa - que en rigor es una modalidad de descentralización-, aplicada por el Estado desde 1973 hasta fines de la década de los ochenta, no logró sus propósitos como tampoco pudo avanzar en la dirección deseada. En ciertos sectores del sistema educativo - como en el subsistema de la formación docente - la política de desconcentración provocó, paradójicamente un deterioro de su funcionamiento, como hacemos ver en los últimos apartados del capítulo tercero y con el que se concluye la revisión de la política desconcentradora de la educación mexicana.

En los capítulos IV y V de la primera sección de este trabajo, se analiza la política de federalización educativa cuyos lineamientos vinieron a representar un parteaguas en la forma de diseñar e implementar una estrategia de política educativa. En la revisión documental de esta etapa que cubre desde mediados de 1992 hasta 1997, se busca presentar los rasgos de esa política tal y como las autoridades educativas las hacen llegar, esto es: se enuncian las grandes metas a alcanzar, el

diagnóstico que le subyace, las líneas estratégicas que la caracterizan y los objetivos, proyectos y programas con los que se pretende implementar. Con ayuda del concepto de la gestión educativa se analiza el diseño e implementación de esa política para precisar los factores que la limitan y sus ventajas y desventajas al enfrentar los principales problemas de la educación mexicana.

La interpretación que se presenta, destaca que los lineamientos estratégicos - políticos y técnicos - de la política de federalización educativa son contradictorios, en tanto que para su implementación se solicita la participación de nuevos actores para compartir las decisiones educativas; sin embargo, por la vía de los procedimientos administrativos - la dinámica administrativa de esa misma política - se hace abstracción del planteamiento democratizador de la educación. A partir de esta contradicción se desarrolla y opera una estructura jerárquica en la que la SEP conserva la rectoría académica y evaluativa del sistema y deja a los estados de la república la responsabilidad administrativa y operativa del mismo. Con esto, los estados quedan subordinados al poder ejecutivo federal para devenir la federalización educativa en lo que los estudiosos de estos procesos han llamado "la conducción centralizada del sistema con tendencias descentralizadoras" (De Puelles, 1993; p.19).

De esta forma, el análisis documental y teórico de la política de federalización educativa lleva a presentarla como un conjunto de decisiones contradictorias que encierran más la finalidad de servir de instrumento de poder de la alta burocracia de la SEP, que servir como un medio que garantice una participación de los estados en la conducción de sus proyectos educativos como lo postula la gestión educativa en tanto estrategia político-técnica. Así, las autoridades estatales quedan en el proceso de reorganización educativa como meros administradores de la parcela del sistema que les corresponde en sus áreas geográficas.

En otro ángulo del análisis sobre la política de federalización educativa que representó una radical diferencia con la etapa de la desconcentración educativa, se hace notar la grave contradicción de la política al dejar en el plano de la retórica el llamado a la nueva participación social; también se observa que la exigencia discursiva de la política al proponer una activación del magisterio para renovar a las escuelas y vincularlas a las necesidades y preocupaciones de la comunidad queda nulificada por esa dinámica administrativa que se echa a andar para renovar el centralismo educativo.¹

En esta perspectiva de presentar las contradicciones detectadas, en la que la federalización aparece como una estrategia político instrumental que sirve a un proceso que denominamos centralización normativa y política / descentralización administrativa; se llegan a plantear dos preguntas fundamentales en la primera sección de este trabajo y que nos sirvieron para visualizar e interpretar el impacto de la política de federalización en los procesos formativos del magisterio. Esas preguntas consisten en las siguientes interrogantes: ¿Tiene la política de federalización educativa en el ámbito de la formación docente, las características y condiciones de la gestión educativa como estrategia político-instrumental que permita la integración de las instituciones de formación en un sistema estatal?; Si es posible la integración de las instituciones de formación en un sistema estatal, ¿se podrán luego articular los procesos de formación docente en una política de desarrollo profesional del magisterio?

¹ Sin reconocer que efectivamente el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica significó una política que renovó el centralismo educativo, autoridades y expertos al hacer un balance del ANMEB a seis años de su aplicación, después de enumerar los logros de la medida, señalan que los avances presentan un saldo desigual: no todos los estados tienen el mismo compromiso; el insuficiente presupuesto afecta a las escuelas y a los maestros; la sociedad (los medios de comunicación, la Iglesia, el sector salud y los padres de familia) sigue ausente en el cambio, y los maestros siguen sin capacidad para proyectar su labor así como para mejorarla porque no pueden decidir sobre ella (Reforma, 1998).

La respuesta a las cuestiones planteadas, basándose en el análisis documental y en el modelo conceptual de la gestión educativa, es que, de la política de federalización educativa se desprende más una dinámica administrativa impulsada por la alta burocracia de la SEP, que encuentra un campo propicio para su aceptación en tanto que las burocracias educativas de los estados, se conciben como cadenas de transmisión de una jerarquía piramidal. Esto lleva a que en los estados las medidas adoptadas - hasta donde la información documental lo permite afirmar -, consistan en reunir a las diferentes instituciones de formación bajo un solo mando administrativo, o bien, éstas aparecen subsumidas en el aparato educacional de cada estado, dejándose de lado la breve enunciación política de la necesidad de establecer un sistema estatal para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de la formación. La misma información documental a la que se hace referencia permite señalar la ausencia, en las políticas educativas de los estados, de una política de desarrollo profesional del magisterio (SNTE, 1997a; p.63).

En los dos últimos capítulos del trabajo correspondientes a la segunda sección, se presenta el análisis y la interpretación del proceso seguido en el estado de Guanajuato para reorganizar e integrar el sistema estatal de formación de docentes. Una de las preocupaciones que llevaron a abordar el caso particular del proceso seguido en Guanajuato, partió de considerar el posible significado de la federalización en las prácticas políticas de los grupos y comunidades de las instituciones formadoras de docentes del estado, en tanto que del análisis documental se concluía que en la mayoría de los estados, las contradicciones de la política de federalización habían afectado los procesos de formación al realizarse éstos desde enfoques parciales y reduccionistas. Por lo tanto, el análisis del caso de Guanajuato debía empezar por indagar el significado de la política educativa en las prácticas políticas de los involucrados (es decir de los sujetos) en la federalización al disponer ésta la

integración de las instituciones en un sistema estatal. De esta forma el mejor ejemplo para alcanzar una visión explicativa de estas inquietudes lo ofreció el proceso de creación del Sistema de Formación de Docentes en el Estado. Empero, efectuar el análisis del proceso requería algo más que la presunción de contradicciones y conflictos al interior del grupo elaborador² del proyecto de Sistema, como para atribuir a las contradicciones y los conflictos las perversiones del proceso al resultar el Sistema Formador de Docentes, más un sistema administrador que un organismo integrador de las instituciones.

La Teoría de los Campos (Bourdieu, 1990; p.17) vino a ayudar a ubicar el sentido de las contradicciones en el carácter conflictivo de las interacciones que acaecieron al interior del grupo elaborador del proyecto de Sistema de Formación, y esa misma conceptualización de Bourdieu sirvió para luego tener una visión de conjunto del proceso al formularse la siguiente cuestión: ¿Qué contradicciones y conflictos se presentaron en el grupo elaborador de la propuesta del Sistema Formador de Docentes en Guanajuato y cómo contribuyeron esas contradicciones a concebir y a operar el Sistema como un ente administrativo en vez de concebir un organismo integrador de instituciones?

La riqueza de la Teoría de los Campos cuando (como en este caso) inquiere sobre los sujetos concretos en sus circunstancias, es de un potencial explicativo enorme. De este modo al utilizarse para entender el carácter del conflicto al interior del grupo elaborador del proyecto y entender los resultados del proceso, se pudo distinguir:

² La propuesta de Sistema de Educación Superior Pedagógica de Guanajuato, fue el producto de una Comisión Técnica integrada por representantes de las instituciones formadoras de docentes del estado: escuelas normales primarias oficiales, escuela normal superior, centros de actualización magisterial, unidades de la universidad pedagógica, dos directivos de las instituciones y un coordinador nombrado por las autoridades educativas.

A. El grupo elaborador del proyecto actuó más en términos de sus filiaciones políticas: por un lado están los normalistas con una fuerte cohesión en torno a un discurso envejecido sobre la formación magisterial (Dir. Educ. Sup., 1994). Por otro lado se agrupan quienes pregonan una visión modernizadora de la formación docente pero que se reduce a proponer una formación fincada en la tecnología educativa sin mejorar de fondo la práctica del docente (Dir. Educ. Sup. Pedag., 1994).

B. Un aspecto del conflicto se caracterizó por una lucha por el poder, en tanto que éste significaba un control de recursos y posiciones de mando al interior del aparato burocrático de la Secretaría de Educación estatal.

C. Otro aspecto del conflicto, y en el que hunde sus raíces el anterior, se refiere al control político del Sistema Formador de Docentes como un elemento clave para no perderlo (los normalistas) y para seguir reproduciendo el capital³ específico como fundamento del poder en el ámbito de la formación de profesores.

D. Los participantes normalistas en el proceso logran imponer su visión de sistema de formación en un producto -del proceso- híbrido, en el que las aportaciones de los representantes del otro grupo (el modernizador o grupo burocrático federalizado) son nulificadas en el cuerpo de la propuesta de

³ En este orden de conceptos, la reproducción del capital se refiere a la reproducción del saber-hacer de la formación. Ese saber (interpretando la conceptualización de Bordieu sobre el "habitus") siendo a la vez un oficio, un capital de técnicas, de referencias y de creencias compartidas, es asimilado solamente en los lugares autorizados por la tradición pedagógica, en los que se efectúa la interiorización, por parte de los maestros, de los valores y de las normas; y esos lugares no son otros mas que las escuelas normales.

sistema y en el primer decreto gubernativo que lo oficializa (Ejecutivo Estatal, 1995a), para después ser definitivamente ignoradas o desaparecidas esas aportaciones con la reforma al decreto de creación del sistema, dos meses después (Ejecutivo Estatal, 1995b). Esto lleva a que el sistema, ya oficializado como Instituto Superior de Estudios Pedagógicos del Estado de Guanajuato aparezca bajo una dependencia directa de las autoridades educativas; la planificación de las funciones del Instituto se dé desde decisiones tomadas en la burocracia central de la Secretaría de Educación estatal, quedando la burocracia del Instituto como una instancia administrativa y fiscalizadora que eficiente el funcionamiento del conjunto de centros de formación, pero restringe su libertad y creatividad al convertirlos en compartimientos estancos en donde lo que se produce en términos académicos de docencia, investigación y difusión de la cultura pedagógica, no ha variado significativamente si lo comparamos con los momentos anteriores a la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (SEP, 1992a).

E. La desarticulación institucional así generada se acentúa porque desde la burocracia de la SEP y desde la propia burocracia del Instituto y de los sectores vinculados a la formación del magisterio, la formación se concibe en procesos separados y sin articulación entre ellos. De esta manera en Guanajuato el Sistema de Formación de Docentes queda constituido, pero al intervenir estas contradicciones de por medio, lo que ocurre es el establecimiento de un proceso centralizado (en el estado) por la burocracia de la Secretaría de Educación estatal y por la propia burocracia del Instituto Superior de Estudios Pedagógicos, que racionaliza artificialmente las funciones y los límites de las instituciones formadoras, dejando en el discurso la oportunidad de articularlas internamente para generar un proceso formativo

como un proceso global que responda a las necesidades educativas del magisterio en Guanajuato.

Hasta aquí se han expuesto las principales ideas que guiaron la investigación en los dos últimos capítulos de la segunda sección y que se han enunciado en esta introducción. Ya en el cuerpo del trabajo se desarrollan con amplitud. Por ahora baste señalar que el propósito principal fue presentar a quienes se interesen en estos problemas, una visión de las estrategias de descentralización educativa y su impacto en los procesos de formación del magisterio, (cuestión que se trabaja en los primeros cinco capítulos de la primera sección); y acercar a esos interesados, en el conocimiento detallado de un proceso de reorganización de instituciones de formación de docentes que hunde sus raíces y sus claves de explicación en el primero, esto es, en la implementación contradictoria de las estrategias de descentralización.

Finalmente, al presentar de manera detallada el proceso de reorganización de las instituciones de formación docente en Guanajuato, se aporta una respuesta a la interrogante de un proceso que despertó grandes expectativas entre algunos investigadores nacionales⁴ por considerar éstos que la integración de las instituciones de formación docente en Guanajuato al realizarse de acuerdo a los lineamientos establecidos por la SEP (Fuentes et al, 1994), podría convertirse en un proceso modelo para la reorganización de los sistemas de formación en los demás estados de

⁴ El trabajo de la Comisión Técnica que elaboró la propuesta de Sistema de Educación Superior Pedagógica de Guanajuato, estuvo supervisado por dos investigadores: Sylvia Schmelkes y Pablo Latapí, quienes elaboraron dictámenes sobre dos versiones producidas por la comisión, señalando en ellas los errores y las aportaciones significativas. En el último dictamen por ejemplo, Sylvia Schmelkes apunta con respecto a la propuesta elaborada: "El documento me parece muy completo y considero que ya reúne las condiciones para ser sometido a la discusión interna de la Secretaría de Educación de Gto. En general han sido incorporadas las observaciones que hicimos a la primera versión del documento" (Schmelkes, 1994). Por su parte, Pablo Latapí señala: "En general me parece que esta versión tomó en cuenta adecuadamente

la república. Por otra parte, es necesario que se precise el significado de los conceptos integración y articulación, los cuales son enunciados en las preguntas que sirven de base al desarrollo de esta investigación.

Esos conceptos ayudan a enfocar los análisis del proceso objeto de estudio, no desde un punto de vista cuantitativo, sino desde una perspectiva cualitativa (D'Hainaut, 1988; p.11) la cual resulta más adecuada para obtener una visión comprensiva de la dinámica política del proceso.

Se entiende la integración como el acoplamiento de las diversas instituciones de formación docente a los nuevos fines planteados desde la política de federalización, de tal modo que cada plantel y su respectiva función, estén organizados bajo una serie de normas y políticas comunes.

En el caso de la articulación, el concepto remite a las posibilidades de armonizar los procesos de formación que realizan los planteles, con la función global que el sistema les asigna; esto es, contribuir con el desempeño de su proceso específico de formación a generar una política de desarrollo profesional del magisterio.

las observaciones hechas a la primera versión y es un texto mucho más maduro" (Latapí, 1994).

PRIMERA SECCION. ANALISIS DE LAS POLITICAS DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN MEXICO

En esta primera parte de la investigación, nos ocupamos del análisis de las políticas de descentralización de la educación básica en México así como del impacto de éstas en los procesos de formación de los docentes del mismo nivel educativo.

El punto inicial del trabajo está constituido por una revisión de las características de la tendencia descentralizadora educacional expresada en América Latina en los últimos años; tendencia a la que nuestro país se ha sumado. La razón de insertar el caso mexicano en los procesos de cambio educacional de los países del área, obedece a que en casi todos ellos se han estimulado políticas de descentralización con diversas modalidades y una finalidad común: erradicar el nefasto centralismo y el burocratismo asfixiante de sus sistemas educativos. Sin embargo, a pesar de que la descentralización se ha convertido en esta última década del siglo en una de las tendencias modales en el discurso de los gobiernos latinoamericanos y a pesar también de las innumerables experiencias realizadas en casi todos los países de la región, la tradición del centralismo sigue manteniéndose viva y actuante. Esto obedece a que la descentralización emerge en nuestros países como una fuerza instituyente, pero no ha logrado constituirse en una fuerza hegemónica al interior de los sistemas de administración educacional por la resistencia que oponen las fuerzas instituidas de la centralización provenientes del antiguo régimen político (Hevia y Núñez, 1989; p.40). Esto plantea entonces la necesidad de revisar el contexto político del cual emerge la descentralización en Latinoamérica, de tal modo que nos permita entender las contradicciones que arrancan del despliegue del discurso descentralizador y una realidad de supervivencia

del histórico "centralismo" que aún caracteriza a muchos de nuestros sistemas educativos.

Lo anterior plantea también la necesidad de puntualizar una perspectiva de análisis que posibilite captar la racionalidad con que se hacen operativas las tendencias descentralizadoras, es decir, los fundamentos teóricos y políticos que las sostienen para que de esta manera se entienda que no todo proceso administrativo que en el discurso aparece como descentralizador, en estricto sentido lo es, porque al estar cruzado por diferentes racionalidades políticas sus resultados pueden ser contradictorios o peor aún alimentar prácticas centralistas de los regímenes políticos.

Tomando en cuenta el contexto político descrito y la perspectiva de análisis considerada para el análisis de las políticas implementadas en la región a través de diversas modalidades, nos ocuparemos de revisar las orientaciones de las políticas educativas en México desde 1973 hasta 1996 y ubicándolas primeramente en el marco histórico político al cual responden, para luego determinar su impacto en los procesos de formación del magisterio de educación básica. Con esta última parte cerramos el capítulo tercero y cubrimos los requerimientos de nuestra investigación en el sentido de analizar las políticas de la descentralización de la educación básica y su relación con los procesos de formación de los docentes del mismo nivel educativo, en lo que para nuestro país, en la implementación de sus políticas educativas abarca una etapa (1973-1989) que en las modalidades descentralizadoras se conoce como "desconcentración de la educación".

En este capítulo tercero, el análisis de la relación entre las políticas desconcentradoras de la educación y los procesos de formación del magisterio mexicano, nos lleva a determinar sus contradicciones y la escasa operatividad para transformar los procesos de formación de tal modo que la formación de los docentes

por lo general se ha dado a "contrarremolque" de los cambios dispuestos en la educación básica, cuando debiera ser a la inversa porque los docentes y las instituciones que los preparan y perfeccionan tienen un importante papel en la responsabilidad de hacer viable el curso de las medidas descentralizadoras en que se encuentran o se encontrarán inmersos.

En el capítulo IV revisamos la política de descentralización educativa que en nuestro país cobra forma hacia 1992 como una federalización, en el sentido de hacer corresponsables a los estados y municipios y a la sociedad en su conjunto de los procesos de reforma a la educación. La revisión busca precisar si la nueva decisión política educativa reúne las condiciones y características para que como estrategia descentralizadora enfrente con éxito los problemas estructurales del sistema que anuncia y se propone resolver, como la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la educación que se imparte en México. En esos problemas y para su resolución, la federalización educativa contempla a la formación de los docentes de educación básica como un componente fundamental de la política educativa.

De acuerdo a lo propuesto en este capítulo IV, centramos la atención en el documento medular de la política educativa, a saber: El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (SEP, 1992a). En ese documento, la formación del nuevo maestro y el perfeccionamiento del magisterio en servicio aparecen como lineamientos estructurales de la política educativa sin los cuales ésta no podrá alcanzar sus grandes metas ni realizar las líneas estratégicas que la caracterizan.

El capítulo V y último de esta primera sección, retoma la perspectiva crítica y la conceptualización del modelo de la gestión educativa utilizadas para analizar los procesos de descentralización educativa en general y la etapa de desconcentración

implementada en México; ambas tareas desarrolladas en los capítulos segundo y tercero. Ahora, la perspectiva crítica y el modelo de gestión nos sirven para puntualizar las contradicciones que se observan en la política de federalización, en tanto que ésta se presenta como una estrategia descentralizadora. De esta manera se destacan contradicciones desde el arranque de la estrategia político-educativa, en el discurso político de la decisión, en la estructuración de su marco normativo legal y en la implementación de la estrategia hacia los estados y municipios del país.

El apartado con el que concluimos el capítulo es de singular importancia porque en él resaltamos el efecto de las contradicciones detectadas en la política de federalización educativa. El apartado se refiere a cómo estas contradicciones impactan los procesos de formación de docentes de educación básica, procesos que llevan a cabo las instituciones formadoras de maestros.

De la primera sección de esta investigación, apuntamos un conjunto de conclusiones con las que en principio caracterizamos el proceso de descentralización mexicano, identificamos sus principales contradicciones y proponemos la generación de estrategias que puedan suponer cambios significativos en las relaciones de poder y autoridad entre los diversos actores sociales y políticos que intervienen en el proceso de descentralización educativa.

CAPITULO I. LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN AMERICA LATINA

En esta última década del siglo, uno de los procesos más significativos de cambio educacional que se registra en América Latina es el de la descentralización de sus sistemas educativos. Los gobiernos de la región -independientemente de su carácter,- han convertido a la descentralización en una tendencia modal en su discurso y a partir del cual han iniciado variadas aplicaciones prácticas para hacer frente a la problemática de sus sistemas educativos. Resalta en la observación de esas prácticas, su carácter diverso así como la dificultad para encontrar un patrón común entre las experiencias que se están desarrollando. Sin embargo, pueden señalarse algunas de las características que presenta la tendencia descentralizadora de nuestros países en una primera mirada.

Se observa en primer lugar, una distancia considerable entre las formulaciones de principios, las argumentaciones que dan fundamento, las normas adoptadas y los procesos concretos de reorganización del aparato educacional. Entre las contradicciones más graves se encuentra la de un discurso complejo de "descentralización" y una realidad de supervivencia del histórico "centralismo" que ha caracterizado a muchos de nuestros sistemas (Hevia y Núñez, 1989; p.41).

Por otra parte, las realizaciones en el sentido de la descentralización tienen un carácter inorgánico; es decir, no se ha procedido a reestructuraciones radicales. En consecuencia, es frecuente que en una misma unidad territorial -llámese Estado, provincia o municipio- coexisten subsistemas y establecimientos educacionales de distinta adscripción; algunos siguen dependiendo del nivel central, otros de un nivel intermedio, y otros pueden estar bajo el control municipal. En algunos casos se explica esta situación como transitoria; en otros países el esquema adoptado implica

que se descentraliza sólo una o dos ramas o niveles del servicio educacional y se sostiene la conveniencia de mantener centralizado el resto.

Se observa, en tercer lugar, que varían las dimensiones de lo que se descentraliza o desconcentra. En efecto, en algunos casos se descentraliza sólo la administración; en otros, la administración de personal y recursos, entre ellos los financieros; hay casos en que a lo anterior se suma la descentralización de las normas pedagógicas y se avanza a una generación regional o local del curriculum; en algunos países se ofrecen mecanismos que permiten grados variables de participación; en otros, la participación está negada.

La observación también demuestra que el federalismo no es sinónimo de descentralización; es decir, no hay coincidencia entre la estructura general del Estado y el carácter centralizado de los sistemas educativos. En algunos Estados Federales, el nivel central sigue manteniendo fuertes poderes y controlando áreas importantes en la educación. Por otra parte, al interior de las jurisdicciones departamentales, provinciales o regionales siguen desarrollándose prácticas centralistas, particularmente graves en aquellos territorios de gran extensión y con medianas o altas densidades de población.

En quinto lugar, una motivación generalizada para la descentralización es la de economizar recursos. Se descentraliza para rebajar el gasto público en educación. Pero al mismo tiempo, la entrega de responsabilidades a los niveles intermedios y locales, no va acompañada de una asignación proporcional de recursos. A menudo, las jurisdicciones estatales, regionales o municipales no se encuentran en condiciones de mantener, ni menos mejorar, la calidad o la extensión del servicio educacional que se prestaba bajo control centralizado. La desigualdad del desarrollo de las regiones y localidades hace particularmente lesiva la insuficiencia de la asignación del gasto. Las

unidades territoriales más ricas pueden compensarla con sus propios recursos, en tanto que las más pobres se ven obligadas a deteriorar sensiblemente las condiciones de la educación a su cargo.

Las características que presenta la tendencia descentralizadora en los países latinoamericanos nos hacen ver una gran diversidad de experiencias y modalidades que se realizan bajo condiciones, formas y ritmos muy heterogéneos. Esta diversidad no encierra una aplicación lineal y gradual del proceso sino que expresa una situación contradictoria en tanto que representa una mezcla de grados y formas de centralización - descentralización. Por otra parte, lo que en algunos lugares se presenta como descentralización al delegar capacidades ejecutivas en el ámbito educacional, en rigor significa un centralismo renovado puesto que las medidas descentralizadoras se implementan en base a criterios previamente establecidos por el nivel central (Hevia, 1991; p.16).

Se ha hecho notar que esta diversidad contradictoria en las políticas descentralizadoras obedece a que los procesos que se anuncian con esta tendencia son distintos porque responden a diferentes lógicas con que se enfrenta la crisis del Estado en América Latina (Hevia, 1991; p.15). De acuerdo con esto, el ángulo de enfoque a adoptar -para entender y diferenciar los procesos de descentralización en América Latina- es el de examinarlos como componentes de estrategias políticas orientadas a la introducción de grandes cambios en diversos y múltiples escenarios del Estado. Esto nos lleva a centrar la atención en el contexto político del cual emerge la descentralización educativa, revisando en primera instancia el marco histórico de la relación Estado-educación en los países del área latinoamericana.

A. EL CONTEXTO POLITICO

La historia de la educación de América Latina muestra que ella se originó en el nivel de los municipios (cabildos), pero que progresivamente se fue centralizando. El motivo fundamental de este proceso -que se realizó con ritmos diferentes en los distintos países- fue que las nuevas repúblicas que emergen de la emancipación tienen como preocupación principal consolidar un Estado frente a los ex-centros coloniales. La construcción del Estado de las repúblicas independientes, cuya concepción centralizada fue heredada de la Colonia y cuyos contenidos fueron modificados bajo inspiración de la Ilustración francesa, requirió legitimarse.

Más allá de ser un proceso de carácter administrativo, la legitimación de los nuevos Estados pasó por el proceso de construcción de la nación, es decir, por la tarea de generar el sentimiento de pertenencia de poblaciones diversas a una identidad común. El instrumento para lograrlo fue desarrollar un sistema educativo público y nacional. Así, se produce una simbiosis en la construcción del Estado - sistema educativo- nación. El desarrollo de cada uno de ellos está ligado al desarrollo de los otros (Casassús, 1994; p.25).

Aplicando medidas fiscales, la educación municipal se centralizó para pasar a ser una función privilegiada del Estado. Las justificaciones para centralizar fueron y lo son aún, básicamente, la necesidad de construir la nación y asegurar equidad en el servicio, pues sin ello, en los municipios pobres se ofrecería una educación deficiente y en los ricos, una mejor.

El desarrollo de la educación llegó a ser -de esta forma-, una función monopólica del Estado que se articuló de tal manera con su dinámica que a lo largo del presente siglo se transformó en el instrumento principal para su propia

constitución, en sus distintas fases de Estado-nación y de Estado-planificador (Casassús, 1990; p.12).

En la construcción del Estado-nación, el aporte se realizó mediante la expansión de la cobertura del sistema educativo que facilitó la incorporación progresiva de la población a la ciudadanía, a la nueva institucionalidad; es decir, a la adquisición de los códigos culturales básicos que forman las normas e identidades nacionales.

La estructuración del Estado-planificador, se hizo mediante la formación y distribución de destrezas básicas necesarias para el proceso de industrialización.

Se puede entonces percibir que la evolución del desarrollo de la educación ha estado íntimamente ligada a la evolución del Estado. Los sistemas educativos así articulados en torno a un Estado centralizado, se mantienen organizados hasta fines de la década de los setentas, período en el que, en los distintos países latinoamericanos se generaliza un sentimiento de insatisfacción respecto del modelo de desarrollo educativo -centralizado- adoptado, en la medida de que éste se encuentra limitado para enfrentar las nuevas y crecientes exigencias que se formulan en el área de la educación. Sin embargo, la crítica al desarrollo educacional se asocia a la crítica del Estado (Casassús, 1990; p.12), esto es, la crítica al Estado planificador. De esta manera, cuando se observa la crítica a las políticas educativas implementadas en los diversos países de Latinoamérica en las últimas décadas, aquella apunta en rigor a exponer la crisis del Estado centralizado, manifestada como un severo cuestionamiento al papel que el Estado debe desempeñar en la superación de los conflictos que surgen de la aplicación del modelo de desarrollo adoptado (Hevia, 1991; p.15). Un breve recuento de estas críticas nos asomará al contexto de

crisis de los Estados en América Latina, contexto del cual emergen los procesos de descentralización que se han llevado a cabo en los países de la región.

En los países latinoamericanos, después de la depresión económica de los años 30 y de la segunda guerra mundial, el Estado asume un papel más activo con la intención de imponer un modelo de desarrollo económico "hacia adentro", de tipo keynesiano, basado en la sustitución de importaciones y en la industrialización. Este modelo adoptado, implicó para el Estado la asunción de una dinámica expansiva que lo condujo a cubrir funciones que no necesariamente le competían. El resultado de dicha expansión no se tradujo en mayor poder, sino en una dilatación y disgregación del mismo, en el sentido de pérdida de la capacidad de control de la acción que él pueda ejercer. De ahí que una de las primeras críticas que apuntan en torno al Estado - planificador y centralizado es señalar la ineficiencia de los aparatos burocráticos, sus altos costos y el freno que significan a la introducción de innovaciones. En lo político, la representación ciudadana que se hacía tradicionalmente a través de los partidos políticos comienza a ser sobrepasada por la representación corporativa de intereses organizados. En lo económico se critica la creciente dificultad para resolver los problemas de empleo en un contexto que hace difícil mantener altas tasas de crecimiento. En suma, esto representa la crisis del Estado keynesiano o también llamado Welfare State o Estado benefactor.

La crisis a que se hace referencia del Estado benefactor⁵, tiene efectos diferenciados con respecto a los países avanzados y a los de América Latina. En los

⁵Se puede ver de manera general al Welfare State o Estado Benefactor como una fórmula reformista -conciliadora en las democracias avanzadas que debe su auge al período de posguerra. Esta fórmula consiste básicamente en la obligación por parte del Estado de dar apoyo y asistencia (sea en dinero o en servicios) a la población que sufre necesidades y tiene riesgos específicos provocados por la sociedad de mercado; el W.S., se basa en el reconocimiento del poder formal de los sindicatos tanto en las negociaciones colectivas de carácter laboral como en la formulación de la política económica. Estos componentes estructurales del Estado benefactor, se pueden considerar a la

primeros, los signos de crisis se manifiestan después de haber sido resueltos problemas como la incorporación social de la mayor parte de la población al Estado nación; la legitimación de un sistema institucional sobre la toma de decisiones; la existencia de un cierto ordenamiento administrativo eficiente. Sin embargo, este no era el caso de los países latinoamericanos, donde el Estado moderno se montó sobre bases estructurales diferentes como, por ejemplo, una economía fundamentalmente agraria, una población más rural que urbana, acentuadas estratificaciones sociales, un incipiente proceso de industrialización; fuertes diferencias étnicas; en suma, una cultura que la moderna institucionalización política no logró alterar sustantivamente.

La crisis del Estado benefactor se va a observar particularmente en la segunda posguerra cuando los países de mayor desarrollo relativo (Argentina, Brasil, México, Venezuela y Uruguay), comienzan a implementar los esquemas del W.S., pero de un modo bastante conflictivo pues enfrentan un dilema que históricamente resulta difícil de resolver: el Estado "asume" tareas que son propias de los países avanzados, cuando en realidad la economía enfrenta una condición de atraso y dependencia estructural. Esta situación provoca que se coloque gran parte del poder económico fuera de la sociedad nacional e impidiendo la consolidación tanto de un Estado soberano como de los actores sociales internos.

vez como atenuantes de los conflictos de clase; también ha sido un medio para superar las luchas espontáneas y las contradicciones que fueron los rasgos más prominentes del Estado de prebienestar o del capitalismo liberal. En suma, podemos considerar al W.S; como aquel pacto político y social que trata de superar o resolver los conflictos más críticos de una sociedad capitalista avanzada donde los sindicatos juegan un papel muy importante. De hecho, los orígenes y concepciones del W.S., tienen sus raíces en una necesidad general de otorgarle al Estado fuerza para su legitimación política y para el mantenimiento de la hegemonía capitalista. En el caso que nos ocupa del Estado benefactor en Latinoamérica, la experiencia -aunque más débil y contradictoria que en los países centrales- apunta hacia esta última concepción. A partir de la gran crisis del 30, la intervención del Estado se hace más notoria en lo económico, favoreciendo la expansión interna y externa del capital, pero sin que su intervención pueda impedir el surgimiento de fuertes y agudos desequilibrios sociales: desempleo, estancamiento, inseguridad social, escasez, inflación (Saldivar y Ceballos, 1987; p.86).

La crisis económica de los años 80 ha debilitado más los Estados dependientes. Se entra a una nueva división internacional del trabajo, donde los Estados nacionales pierden aún más autonomía. La dependencia externa repercute al interior de los países. Se estabiliza la deuda externa y la inversión tiende a favorecer los productos de exportación, afectando con ello a las áreas sociales de acción estatal, educación entre ellas. El Estado nacional se debilita al tiempo que la empresa privada se fortalece. El sector moderno de la economía se hace más rico en tanto que el tradicional se empobrece. Lo mismo sucede en las regiones; aumentan las desigualdades sociales y la fragmentación política. Los grupos de poder se hacen representar frente al Estado ya no por los partidos políticos. El Estado se "corporativiza", se hace más autoritario y aumenta sus aparatos represivos. En los países en que se han restablecido las formas democrático-liberales de gobierno, las desigualdades sociales y la escasez de recursos tornan difícil la satisfacción de sus crecientes demandas y, por tanto, su propia gobernabilidad. Con estos fenómenos y sus implicaciones, se observa que la racionalidad del Estado benefactor entra en crisis, llevando a considerar un nuevo rol en el que el Estado abandona su papel de benefactor, compensador y articulador de los intereses sociales más amplios, para entrar a favorecer aquellos de los grupos vinculados al sector moderno de la economía (Hevia, 1991; p.15).

Los Estados nacionales para enfrentar la crisis implementan estrategias políticas orientadas hacia la introducción de cambios en diversos escenarios de su acción, pero esencialmente las reformas emprendidas apuntan a que el Estado nacional supere actitudes rígidas y que ese Estado nacional centralizado se limite a algunas de sus funciones fundamentales - las relaciones externas y la regulación financiera - y busque nuevas formas de organización acorde con su poder centralizador disminuido (Casassús, 1990; p.11). Dentro de esas estrategias políticas

los procesos de descentralización son un elemento constitutivo de ellas con una función técnico - política, esto es, proponer la resolución de los problemas educativos articulando las medidas instrumentadas a la finalidad política de reestructurar el Estado (Pérez, 1994; p.79).

En su dimensión hacia adentro y más directamente ligadas a los procesos descentralizadores, se observa que las propuestas con este carácter se fundamentan en lógicas políticas a menudo divergentes (Hevia, 1991; p.15). Así por ejemplo, la intencionalidad con que, por un lado el Banco Mundial y, por otro, la OEA y la UNESCO recomiendan y favorecen políticas descentralizadoras son diferentes. No es raro entonces que los gobiernos bajo el gobierno sandinista de Nicaragua y Chile bajo el gobierno autoritario, fundamenten sus proyectos en distintas lógicas políticas. Y también es probable que en la mayoría de los casos, el resultado de las propuestas de descentralización sea el producto de racionalidades políticas entrecruzadas, fruto de la negociación y de la fuerza que diferentes grupos tengan al interior de los aparatos del Estado (Hevia, 1991; p.15).

Es posible identificar una racionalidad neo liberal que opera a través de una lógica economicista cuando se fundamentan las propuestas de descentralización en la necesidad de ahorro del gasto público, de privatizar la contratación del personal docente o de transferir al sector privado la mayor cantidad de escuelas posibles.

También es posible identificar argumentos en pro de la descentralización inspirados en una racionalidad geo-política cuando se pretende desconcentrar la administración del Estado para lograr una plena ocupación del territorio, promover el desarrollo regional y lograr la integración de las regiones apartadas al conjunto de la nación.

Cercana a esta racionalidad y a veces entrelazada con ella, se puede distinguir una lógica de eficiencia administrativa. Se desconcentra para controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones. Se delega la capacidad de ejecutar, pero con base a criterios previamente establecidos por las autoridades del nivel central.

Es posible distinguir, también, una lógica de inspiración democrático participativa cuya finalidad consiste en otorgar mayor autonomía de decisión, poder y recursos a las instancias comunales y regionales para resolver los conflictos que se dan en el ámbito educacional.

Los procesos de descentralización adoptan diferentes modalidades porque responden a diferentes lógicas con que se enfrenta la crisis del Estado, lógicas que a su vez resultan de la lucha y relativa hegemonía de distintos grupos de presión y gestión al interior de sus aparatos (Hevia, 1991; p.16); es decir, la descentralización nos remite esencialmente a la cuestión del poder en una sociedad en tanto que aquella expresa básicamente procesos de distribución, redistribución o reordenamiento del poder, en los que hay acrecentamiento de poder para unos o disminución para otros, donde se incluyen o reconocen nuevos actores y salen otros, o donde se definen nuevas formas y áreas de poder (Casassús, 1994; p.21).

De acuerdo con lo anterior y tomando en cuenta las experiencias de América Latina en la aplicación de políticas de descentralización iniciadas hacia la segunda mitad de los años 60, se distinguen dos procesos generales en la descentralización educativa: la desconcentración y la descentralización propiamente dicha (Casassús, 1990; p.14). Estos procesos obedecen a un contexto político y deben ser percibidos como respuestas globales en las que se inscriben los problemas educativos que han enfrentado los Estados centralizados de la región. En este contexto, la implementación de los procesos tienen de fondo la finalidad de reestructurar el Estado

para hacer frente a la crisis, y al aplicar las medidas instrumentales se pretende incidir en las áreas de lo político, lo económico, lo técnico - pedagógico y lo administrativo.

Es necesario destacar que por el carácter centralizado del Estado, por el carácter divergente de las lógicas que influyen en la formulación de las políticas descentralizadoras y por el contexto de lucha por el poder en el cual éstas se construyen y emergen, las políticas aparecen en su implementación como una mezcla contradictoria (Mc Ginn y Street, 1986; p.22) dando lugar a que en algunos países se encuentran organizaciones que manifiestan la operación de medidas descentralizadoras, pero en la práctica sus resultados indican una nueva centralización (Pérez, 1994; p.81); en otros países, la descentralización se asume de manera eficaz como el traspaso de ciertas competencias en donde la región receptora de éstas pasa a disfrutar de autonomía suficiente para gestionar y dirigir con poder, autoridad y capacidad de acción y dirección la educación (UNESCO-OREALC, 1995).

Para avanzar hacia una mejor comprensión de estas contradicciones que se están viviendo en los sistemas educativos de los diferentes países latinoamericanos, es necesario presentar una distinción conceptual de los procesos generales de la descentralización educativa, esto es, de la desconcentración y de la descentralización; incluyendo en esos procesos lo que se entiende por centralización en tanto que ésta aparece como una tendencia organizativa de los sistemas, sobrepuesta o subyacente en las dos primeras.

B. LOS CONCEPTOS DE CENTRALISMO, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION

El centralismo es una forma de organización, gobierno y administración del sistema de educación formal, en el que las decisiones públicas y administrativas son

adoptadas por un "centro" con jurisdicción sobre todo el sistema, incluida su extensión territorial. En este caso, el centro es el Poder Ejecutivo que opera a través del Ministerio o Secretaría de Educación. Es en el poder central del Estado donde se concentran las decisiones sobre financiamiento, contratación de personal, administración, elaboración de planes y programas de estudio, supervisión y demás normas que rigen la marcha del sistema. Esto es válido tanto para los Estados Unitarios como para las Repúblicas Federales, ya que en estas últimas puede haber centralismo al interior de una provincia o Estado.

Por desconcentración entendemos la administración del sistema en el que el Estado central delega determinadas funciones operativas a entidades regionales o locales, o a funcionarios intermedios, pero manteniendo concentrado en su poder la toma de decisiones sobre todos los aspectos antes señalados y la facultad para otorgar, modificar o retirar atribuciones a estos funcionarios o, simplemente, removerlos. La delegación de funciones operativas se hace a organismos que no son autónomos sino que están bajo la dependencia directa del poder central.

Por descentralización, en cambio, se entiende aquella situación en la que diversas entidades regionales y locales, con grados significativos de autonomía, definen las formas propias en que se debiera organizar y administrar el sistema de educación pública en sus respectivas áreas. En la descentralización ya no hay sólo una delegación de facultades operativas, sino también un poder de decisión real sobre aspectos importantes en relación a la administración y gestión educacionales en zonas geográficas determinadas (Hevia y Núñez, 1989; p.44).

Estos tres conceptos apuntan a distinguir las formas en que se ejerce el poder al interior del aparato educacional, o, en otros términos, los niveles de participación (o exclusión) que tiene la comunidad en las decisiones respecto a cómo debiera

financiarse la educación, la forma en que debiera gestionarse el sistema y el tipo de formación que ella demanda para sus educandos. Podemos hablar, entonces, de tres ámbitos o dominios⁶ en los cuales se cruza el problema del poder: el financiero, el administrativo y el propiamente educativo. Respecto a cada uno de ellos, el centralismo, la desconcentración y la descentralización asumen determinadas posiciones.

En el dominio de lo financiero, el centralismo implica que el nivel central recauda los recursos a través de impuestos generales y los distribuye sin admitir impuestos ni presupuestos locales. Esto significa que el Estado financia todo o la casi totalidad del gasto educativo y lo administra a través de organismos centralizados. La desconcentración financiera en educación implica que el estado financia igualmente todo o la mayor parte del sistema, asigna los recursos con criterio uniforme y las instancias locales o regionales sólo tienen la responsabilidad de administrar la distribución de fondos de acuerdo a los criterios fijados por los organismos técnicos del poder central. En el caso de la descentralización, en cambio, se admite el principio de un manejo regional o local de recursos, sean estos los que el Estado nacional asigna para el sistema escolar de cada región o sean fondos propios que se recauden localmente para invertirlos en las escuelas de su jurisdicción.

En lo administrativo, el centralismo se manifiesta en normas de alcance nacional y en una estructura de administración jerarquizada también de carácter nacional. El centro de la estructura administrativa es el gobierno nacional. Los funcionarios locales dependen orgánicamente del poder central. En un sistema desconcentrado, los funcionarios locales poseen una responsabilidad delegada para

⁶Los abordamos en esta parte del trabajo, como una forma de construir un sistema de coordenadas en el cual poder situar y reconocer los problemas de la descentralización educativa mexicana que se tratarán en capítulos posteriores.

interactuar con funcionarios pares de otras reparticiones y para hacer operativos los criterios del poder central. En este caso se delegan funciones para hacer más eficiente el control por parte de la autoridad central. En un sistema descentralizado, en cambio, las autoridades son elegidas por las organizaciones representativas de la comunidad, son responsables ante ellas y tienen amplia autonomía para tomar decisiones respecto a la administración del sistema a nivel local y regional. Ello no excluye la existencia de normas de carácter nacional y de un Estado central que se responsabiliza de asuntos que atañen al conjunto de la comunidad nacional.

En el terreno propiamente educativo, el centralismo se expresa en el imperio de objetivos, planes de estudio, programas de enseñanza, normas metodológicas y de evaluación, textos y materiales didácticos y formas de organización y funcionamiento de las unidades educativas, adoptadas en el nivel central y aplicados en términos uniformes, a lo largo de todo el sistema, sin tener en cuenta las particularidades geográficas, sociales y culturales (Hevia y Núñez, 1989; p.46). Esto es, se trata de aplicar un currículum uniforme y sin espacios para adaptarlo localmente. En un sistema desconcentrado, las autoridades intermedias sólo tienen la facultad de controlar la eficiente aplicación de las normativas curriculares decididas en el poder central. En un sistema descentralizado, se pretende que la formación que se entrega a los educandos responda a los intereses de la población, atendiendo a su diversidad étnica, geográfica, cultural, social y de género. Es decir, se desea que el currículum sea generado local y participativamente. Desde esta perspectiva, también es importante que los propios docentes, en equipos de trabajo, tengan la suficiente autonomía para adaptar y recrear el currículum de acuerdo a las necesidades y situaciones específicas de sus alumnos.

Las distinciones anteriores nos ayudan a desprender las siguientes consideraciones: a) En primer lugar, la tensión centralismo - descentralización es un

continuo que se define, fundamentalmente, por los grados de participación o de exclusión que la comunidad local tiene en la toma de decisiones en los ámbitos o dominios señalados. b) En segundo lugar, la tensión entre el centralismo y la descentralización no se refiere tanto al contenido sobre lo cual se toman las decisiones sino al modo como se ejerce el poder. Es decir, una decisión educacional tomada por las instancias descentralizadas no necesariamente significa que ésta sea “progresista”, o que tenga una orientación positiva en relación al cambio educativo. c) La tensión centralismo - descentralización puede cruzar los ámbitos indicados (financiero, administrativo y pedagógico) de diferente manera. Así, la política de un gobierno puede pretender descentralizar en algún dominio, desconcentrar en otro y centralizar en un tercer ámbito. Ello dependerá de la racionalidad política global que ese gobierno intente aplicar en todos los ámbitos de la vida nacional. d) En cuarto lugar, no se puede hacer una distinción excluyente entre los ámbitos señalados. En la práctica, lo pedagógico tiene una clara dimensión administrativa y financiera, y lo administrativo no puede, a su vez, desvincularse de lo financiero. Estos tres dominios se imbrican unos a otros y se hacen mutuamente dependientes (Hevia y Núñez, 1989; p.47).

C. EL CENTRALISMO, LA DESCONCENTRACION Y LA DESCENTRALIZACION EN MEXICO

Con base en estos planteamientos, podemos hacer las siguientes puntualizaciones sobre el contexto político que origina el centralismo del sistema educativo mexicano, así como sobre las políticas educativas implementadas a partir de 1973, orientadas con la finalidad de corregir las limitaciones del modelo centralizado de operación del sistema. Estas tareas obedecen a la necesidad de precisar el contexto histórico político mexicano al cual responden las políticas

educativas descentralizadoras que se examinan en este trabajo a partir del capítulo tercero.

En el primer punto que presentamos, el señalamiento se ubica en el siglo XIX hacia 1833, cuando el gobierno nacional creó la Dirección General de Instrucción Pública dentro del ministerio de Justicia y Cultos y asignó a los municipios la responsabilidad de sostener la instrucción primaria, delegando en la compañía Lancasteriana la misión de impartir y difundir la instrucción en el país.

Hacia 1857 las leyes de Reforma privaron a los municipios de sus propiedades comunales y corporativas; lo que impidió a estos contar con fuentes económicas suficientes para enfrentar las demandas de financiamiento de la educación primaria. Al mismo tiempo, los sistemas tributarios de los estados eran demasiado débiles o simplemente inexistentes; lo que hacía inviable que estos estuvieran en condiciones de sostener los servicios de instrucción pública. Esta misma situación provocó el declive y la desaparición final de la compañía Lancasteriana en la segunda mitad del siglo XIX.

Por otra parte, las circunstancias peculiares de México en el siglo XIX, provocaron la necesidad de establecer en los hechos un sistema de gobierno con ejecutivo fuerte, que ni la Constitución, ni las leyes contemplaban y que llevó primero a diversas modalidades de dictadura y, posteriormente, con el triunfo de la Revolución de 1910, a la instauración de un sistema presidencialista peculiar, con el que se fomentó el carácter altamente centralizado de la administración pública en general y del propio sector educativo en particular.

La segunda puntualización alude al desarrollo de la educación pública impulsada por el Estado desde 1921 como un componente esencial de sus proyectos.

De este modo, bajo la presidencia de Alvaro Obregón (1921-1924) se establece la Secretaría de Educación Pública para asumir las funciones de asegurar la expansión de la oferta educacional gratuita como una responsabilidad que correspondía al Estado frente a los escasos recursos de las instancias estatales y municipales.

Bajo la conducción de la SEP, constituida como un organismo federal de carácter centralizado, durante más de siete décadas se han instrumentado los grandes proyectos de la educación nacional, entre los que destacan:

- El proyecto de la educación nacionalista (1921-1924).
- Los proyectos de educación rural e indígena (1921-1942).
- La educación socialista (1934-1940).
- La educación para la unidad nacional (1940-1958).
- El proyecto de la expansión y mejoramiento de la educación primaria (1959-1970)
- Los proyectos de reforma, desconcentración, descentralización y modernización de la educación (1970-1994).

La tercera puntualización que hacemos se refiere al último de los períodos antes indicados (1970-1994).

Al iniciar la década de los setenta se toma gradualmente conciencia de descentralizar la administración de la educación básica debido a las múltiples limitaciones del modelo centralizado y altamente burocratizado de gestión del sistema educativo, por lo que, después de casi cincuenta años de operación bajo ese modelo, la magnitud y complejidad del sistema educativo lo hacían prácticamente inmanejable a nivel central con niveles satisfactorios de eficiencia y calidad. Es así que al llegar a la década de los ochenta para las autoridades y técnicos de la educación, el modelo de organización altamente centralizado y burocrático estaba prácticamente agotado.

Esto lleva a que al iniciar los primeros años de la década de los noventa, el régimen político ensaye nuevas formas de descentralización de la educación para enfrentar una profunda crisis que se advierte principalmente en los niveles básicos del sistema. De este modo, el proceso histórico de la descentralización educativa cubre un período de dos décadas (1973-1993), del que nos ocupamos en analizar en este trabajo.

En una cuarta puntualización, nos remitimos a hacer una distinción de las políticas educativas descentralizadoras desarrolladas en nuestro país en el período antes indicado. De esta manera, las reformas administrativas aplicadas por la SEP desde 1973, se orientan a corregir el gigantismo burocrático y a aumentar la eficiencia y la calidad en la operación del sistema educativo (1977-1982). Las acciones administrativas así orientadas se adscriben a una de las modalidades de la descentralización, esto es, la desconcentración. Esta modalidad se efectúa en el marco de un régimen político autoritario cuyos objetivos no van más allá de eficientar los controles sociales, políticos, y los que corresponden al aparato burocrático, sin proponerse procesos de transferencia de poder y recursos a los estados y municipios. En el fondo, la desconcentración como instrumento de un Estado centralizado no hizo sino alimentar la burocratización y la ineficiencia del sistema educativo al no lograr superar sus esquemas corporativistas en la educación (Pescador y Torres, 1985; p.73).

La descentralización educativa entendida como proceso de participación política de los estados y de la sociedad en la responsabilidad de la función educativa, aunque es anunciada para aplicarse desde 1982, logra inscribirse en un proceso de política educativa hasta 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. En ese documento, el discurso educativo además de proponerse la transferencia del poder educativo a los estados y a la sociedad, estableció una corresponsabilidad en las tareas educativas para enfrentar los problemas de la

calidad, la cobertura y la eficiencia. La forma en que la descentralización fue adoptada en México conocida como federalización educativa, se presentó como la panacea (Pescador, 1992; p.3) frente a la situación de deterioro de la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación. Sin embargo, a seis años de la política federalizadora, sus acciones se han visto envueltas en contradicciones; una grave crisis económica ha impedido el alcance de sus metas y una dificultosa transición del régimen político hacia nuevos estadios de la democracia nos revela que, los resultados que se advierten en la nueva realidad de la educación básica federalizada, son: una inadecuada articulación de la responsabilidad educativa entre los niveles gubernamentales; en la determinación de esa responsabilidad se ha dado un avasallamiento del poder federal por sobre los otros poderes; el diseño institucional del sistema educativo al ser impuesto por el poder federal impide o solamente permite una pobre capacidad de los sujetos locales para operar como actores sociales relevantes frente al proceso educativo.

En una quinta y última puntualización, podemos observar que la desconcentración y la descentralización en la educación mexicana son procesos que obedecen no solamente a diseños de planeación educativa sino que parten de procesos de reforma del Estado mexicano orientados más con una lógica político-administrativa. Es así que la desconcentración se impulsa dentro de un proceso amplio de modernización de la administración pública, en el que las medidas que se instrumentan⁷ pretendieron depurar las estructuras administrativas viciadas y poco eficaces en términos del alto costo social; se inició el proceso de racionalización de fines y medios de la administración pública y se intentó la reforma de los mecanismos de intermediación de intereses que se habían vuelto ingobernables. En el caso de la

⁷En el sector educativo la modernización de la administración pública se traduce en: pretender la racionalización de los recursos del sector, aumentar la eficiencia del sistema, profesionalizar a los docentes y, reformar la estructura sindical que se había vuelto ineficaz para los intereses corporativos del Estado.

educación, esos proyectos no fueron fáciles de poner en marcha por las complejas condiciones de negociación corporativa, en las que la estructura sindical se presentaba económicamente poderosa pero políticamente ineficaz (Pescador y Torres, 1985; p.75); de ahí que el proceso se haya articulado de manera crecientemente conflictiva desde su inicio en 1973 hasta principios de la década de los ochentas.

Una solución de fondo para la reorganización del sistema educativo empezará a ensayarse con la liquidación del esquema corporativista del Estado al definirse desde 1982, (con el arribo al poder de Miguel de la Madrid) un Estado que se ha venido construyendo desde ese momento histórico: el Estado reformado o el Estado liberal social (Bolívar et al, 1992; p.5).

A partir de la instauración del Estado reformado, la descentralización se asume en la política educativa nacional como un ejercicio de planificación con un objetivo preciso: liquidar las formas corporativas que interfieren con los mecanismos normales de la planeación y la administración educativas decididas por los planificadores.

No obstante el fracaso del proyecto descentralizador (Alvarez et al, 1993; p.13) en ese momento histórico del nacimiento del Estado liberal social, su definición permite advertir las características de lo que el Estado reformado pretende con la educación y que será alcanzado bajo el régimen de gobierno de Carlos Salinas: se trata de preservar las características del pacto de dominación estatal como compromiso tecnocrático y afirmar su identidad históricamente definida como proyecto popular, pero sin privilegiar ya, un interlocutor y mediador especial entre el Estado y las masas populares. En vez de generar un nuevo interlocutor, un mediador alternativo, se propone, con la descentralización educativa un retorno a la lógica del mercado; mejor dicho, la generación de 32 mercados diferenciales de negociación

política y administrativo financiera en educación. Así, la suerte en la distribución de recursos y la apropiación de los beneficios educativos quedará sujeto a una lógica diferente, con límites, actores y recursos claramente definidos. De esta forma, el Estado va a adoptar en la gestión educativa, es decir con la descentralización, un decidido modelo tecnocrático-capitalista (Pescador y Torres, 1985; p.75). Bajo el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) las características anteriores se conservan vigentes y se expresan a través de un pacto político (ANMEB) cuyo significado además de dar nuevos contenidos a la vinculación entre el poder federal y los estados, replantea la alianza entre el Estado y el magisterio organizado (Loyo, 1992; p.18). De esta manera, la configuración del sistema educativo mexicano queda, bajo la conducción tecnocrática en el nuevo Estado reformado con las siguientes características:

- a) Descentralización administrativa del sistema. Centralización normativa y política.
- b) Refuncionalización del SNTE mediante la liquidación del grupo sindical Vanguardia Revolucionaria y, el prohijamiento de una burocracia sindical flexible ante los propósitos tecnocráticos de modernización social y política.
- c) Orientación del sistema hacia la eficiencia administrativa.
- d) Realización de reformas para adecuar los contenidos educativos a las exigencias de la modernización económica y social del país según el sentido y finalidades del régimen de Salinas.

CAPITULO II. LAS PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Analizar las políticas de descentralización educativa implementadas en América Latina en las últimas dos décadas, puede considerarse desde distintos y muy variados puntos de vista, tales como el enfoque técnico que pregunta por las medidas más adecuadas para enfrentar los nuevos desafíos en los ámbitos de lo administrativo, de la política laboral, o de las capacidades institucionales reales para llevar a cabo tal o cual competencia; o el enfoque financiero que se pregunta cuáles mecanismos se deben emplear en los salarios, qué niveles de dependencia genera entre uno u otro mecanismo, o si la descentralización atrae más o menos recursos; o bien desde el enfoque de la eficiencia, que atiende a si el uso de los recursos es adecuado; o desde la perspectiva de la calidad, que indaga acerca de si la descentralización la aumenta o no.

Sin embargo, esos enfoques si bien son válidos para construir respuestas por lo que inquietan y pertinentes para identificar los ámbitos en los que se aplican las decisiones, no nos permiten captar los problemas que les subyacen y resultan por las distintas racionalidades que intervienen al hacer operativas las políticas.

Esto nos lleva a que, al identificar campos significativos de problemas en las políticas descentralizadoras, adoptemos para su interpretación el paradigma crítico, el cual basado en una perspectiva dialéctica (Benson, 1985; p.88) nos posibilitará una visión total y comprensiva de los problemas al ubicarlos en la realidad de la cual provienen de manera contradictoria, así como a desprender caminos para operar - transformar - sobre ella.

A. LA PERSPECTIVA CRITICA

El paradigma crítico plantea que para estudiar los fenómenos sociales, lo pertinente es abordarlos en una visión dialéctica, en tanto que solamente desde este doble basamento se posibilita el conocimiento de las características fundamentales de la vida social y de los métodos más adecuados para su transformación.

De esta forma nos acercamos a los procesos de descentralización educativa en tanto que fenómenos sociales, con una perspectiva crítica fundamentada en una visión dialéctica. En esta perspectiva al conocer desde su raíz las características fundamentales de la vida social, ésta se presenta en permanente producción pues continuamente las personas construyen el mundo social. A través de su interacción, los patrones sociales se construyen gradualmente y de cuando en cuando, un conjunto de arreglos institucionales se establece. Estas continuas interacciones modifican gradualmente o provocan el remplazo de sistemas previamente construidos. Así, las estructuras sociales se erigen sobre las labores ordinarias y básicamente concretas que las personas realizan en su vida diaria. Del encuentro y la confrontación diaria de la gente se constituyen las relaciones, se generan los roles y se erigen las instituciones. La producción de la estructura social está en sí misma, orientada y restringida por el contexto.

Los hombres producen un mundo social que se erige sobre ellos y restringe sus actos. La producción de la estructura social ocurre entonces dentro de una estructura social. En ella existen fuerzas poderosas tendientes a la reproducción de la estructura social. Estas incluyen los intereses de grupos particulares y su poder para defenderlos dentro de un orden establecido; mas también existen fuerzas tendientes a sobrepasar las limitaciones de la estructura social, llevando a los grupos que las

impulsan a conflictos con las estructuras establecidas, conduciéndolos hacia el cambio social.

Un punto importante de la perspectiva crítica al analizar los fenómenos sociales, es que estos deben ser estudiados en torno a relaciones, esto es, atendiendo sus múltiples interconexiones. Cualquier estructura particular es siempre vista como parte de un todo mayor y concreto, más que como un fenómeno abstracto o aislado. Esto obedece a que los hombres producen estructuras sociales dentro de un contexto social. El mundo social producido constituye siempre un contexto que influye en el proceso de producción. Así, los componentes de la estructura social llegan a entrelazarse de maneras complejas.

El orden social producido en el proceso de construcción social contiene contradicciones, rupturas, inconsistencias e incompatibilidades en la estructura de la vida social. Los rompimientos radicales con el orden presente surgen por las contradicciones.

El proceso de la construcción social produce las formaciones sociales. Una vez producidas, desarrollan una estructura determinada con autonomía propia. La estructura puede ser estudiada y las relaciones entre sus componentes pueden observarse ordenadamente como si no fueran un producto humano. Como resultado, los estudios teóricos convencionales y las metodologías positivistas pueden contribuir a la descripción de estos patrones.

La visión dialéctica difiere de las perspectivas convencionales al tratar estos patrones que se presentan ordenados como producto de una creación y producción, con posibilidades latentes de ser transformados en el futuro. La visión dialéctica del futuro no es un desarrollo continuo y predecible de una consolidación o extensión del

orden actual; más bien, el futuro tiene muchas posibilidades y la determinación final depende de la acción humana o praxis.

La praxis, en la visión dialéctica, es la reconstrucción libre y creativa de los órdenes sociales con base en un análisis razonado, tanto de los límites como del potencial de las formas sociales actuales.

Desde esta conceptualización que nos ayuda a interpretar los fenómenos educacionales, los procesos de descentralización se comprenden en relación al marco más amplio en que se debate el poder político en la sociedad, es decir, en las relaciones entre grupos que tienen acceso a los recursos del Estado y que ejercen poder desde sus aparatos.

Los procesos de descentralización - y aún las nociones engañosas de la misma, que no son más que tendencias centralizadoras -, nos remiten a la cuestión del poder en la sociedad, es decir, la centralización o descentralización tratan de la forma en la cual se encuentra organizada una sociedad, cómo se asegura la cohesión social y cómo opera el flujo de poder en la sociedad civil, la sociedad militar y en el Estado (Casassús, 1994; p.21).

Los procesos de descentralización o centralización son procesos de distribución o reordenamiento del poder en la sociedad, en los que hay acrecentamiento de poder para unos o disminución para otros, donde se incluyen o reconocen nuevos actores y salen otros; o donde se definen nuevas formas y áreas de poder en la sociedad. Estos procesos no obedecen a fuerzas que busquen el equilibrio interno de la sociedad, sino que se dan en un contexto de conflicto por las fuerzas que impulsan el cambio social. Así, la perspectiva crítica conceptualiza a los gobiernos como sistemas complejos de grupos que compiten o facciones cuyos

miembros están tanto en el gobierno como fuera de él. De esta manera, la descentralización viene a entenderse como un proceso que aumenta la participación de ciertos individuos o grupos sociales. En algunos casos, esto puede lograrse desplazando el poder del gobierno central hacia los gobiernos locales; en otros casos, de una institución centralizada a otra, y todavía en otros, del gobierno al sector privado (Hevia, 1991; p.17). De esta forma, es importante entender que lo que cambia no es la repartición del poder, sino su ubicación (Mc Ginn y Street, 1986; p.25).

Desde esta óptica pueden entonces plantearse los procesos de centralización - descentralización no como un continuo sino como un modo de describir la ubicación del poder de grupos y organizaciones frente al Estado. Por eso es más propio hablar de centralización- descentralización como una relación de díada en que los elementos no tienen sentido considerados por separado, pues lo que representa esta díada son las fuerzas que caracterizan las relaciones y tensiones entre un grupo y otro, dentro de la sociedad (Mc Ginn y Street, 1986; p.25).

Esto nos lleva a dar por sentado que las políticas de descentralización son promovidas por algunos grupos y resistidas por otros. Lo que se considera como la política del gobierno es el resultado de la lucha: pero esto no quiere decir que haya consenso entre los grupos que están dentro del gobierno. Muchas veces estas políticas quedan anuladas desde que se anuncian o fracasan desde sus primeras medidas por la resistencia activa que les presentan algunos grupos que están dentro del gobierno o que sin pertenecer a él participan en la formulación de la política educativa.

A partir de esta perspectiva crítica que nos posibilita una visión de las fuerzas contradictorias que provienen de las relaciones y tensiones entre los grupos dentro del Estado y de la sociedad, es como podemos encontrar y explicar los alcances y las

limitaciones relacionadas con la realidad de las políticas de descentralización tal como se han venido estimulando en América Latina. Esto nos permitirá construir un marco explicativo que ayude a superar con las mejores soluciones los problemas que arrastran las políticas descentralizadoras. Sin embargo, esta aplicación de la perspectiva crítica no la abordaremos en todos los casos de la experiencias latinoamericanas, sino que sólo nos ocuparemos de la descentralización educativa mexicana.

B. EL MODELO DE LA GESTION EDUCATIVA

El estudio del caso mexicano mediante la perspectiva crítica, ilustra cómo las fuerzas contradictorias que provienen de las relaciones y tensiones entre los grupos dentro del Estado y de la sociedad en México, en el período de casi dos décadas (1970-1988), le imprimen al proceso de descentralización en nuestro país un carácter de mayor peso al primer elemento de la díada centralización - descentralización. Esto se manifestó por la anulación de las medidas implantadas para aumentar la eficiencia y la eficacia del sistema educativo, por una resistencia activa de grupos burocráticos dentro del régimen de gobierno en el lapso de 1970 a 1988.

Hacia el año 1982, el discurso de la política educativa se centró en anunciar explícitamente el propósito de descentralizar la educación básica y normal impartida por la Federación (De la Madrid, 1982). Los objetivos declarados del proceso de descentralización educacional incluyeron además de la eficiencia y la eficacia para el sistema educativo, la democratización del proceso. Sin embargo, en ese momento histórico y en medio de una profunda crisis económica, las fuerzas centralizadoras llevaron a la inoperancia las políticas dictadas en el discurso.

En 1992, un nuevo régimen gubernamental bajo un nuevo contexto político y económico, emprende un proceso de descentralización con el nombre de

federalización educativa. Este proceso se concretiza en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual es suscrito por el poder ejecutivo federal, los ejecutivos de los estados de la república y la representación sindical (SEP, 1992a).

La suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica si bien significa un pacto político que posibilita la puesta en marcha del proceso descentralizador, representa también un reto que es necesario revisar en cuanto al alcance de la decisión en su carácter fundamental de descentralizar, es decir, de llegar al espacio escolar para transformar las prácticas cotidianas de sus actores: maestros, directivos, padres de familia y alumnos como se plantea en el documento.

A casi cuatro años del arranque de la política federalizadora, es decir, descentralizadora, se requiere analizar cómo las medidas planteadas en el nivel de la generalidad se concretizan hacia los diversos niveles de la política educativa (Fuentes, 1984); qué contradicciones emergen en el movimiento de las decisiones y cómo las contradicciones impactan en los espacios fundamentales de la formación y el perfeccionamiento de los docentes.

Llevar a cabo el análisis de la decisión política de la federalización educativa con estos alcances, requiere tomar como punto de partida la perspectiva crítica en tanto que de su aplicación en el caso de la política educativa mexicana, se define el marco político del cual surge, se identifican las contradicciones que subyacen en el contexto y en el proceso de la toma de decisiones. Sin embargo, para tener una visión de cómo impactan esas contradicciones en la vida escolar, se requiere otro marco interpretativo que logre una articulación lógica, metodológica y política con la perspectiva crítica.

Esta necesidad se resuelve con la adopción del modelo de gestión educativa, el cual alude a una conceptualización que toma como base del sistema educativo a la escuela.

En este modelo la perspectiva sobre la escuela se asume desde el centro del poder con nuevos contornos, como parte del aparato estatal y al mismo tiempo como el punto de contacto de los sectores populares con este aparato; o sea, como espacio de democratización y participación de la sociedad (Namo y Roserley, 1992).

En nuestro país, la política descentralizadora de la educación ha cobrado forma como una federalización en el sentido de hacer corresponsables a los estados y municipios y a la sociedad en su conjunto de los procesos de reforma a la educación en atención a un objetivo principal: el mejoramiento cualitativo de la enseñanza. Esta decisión política implica una nueva articulación de todas aquellas fuerzas interesadas en la calidad de la educación y en el uso más eficiente de los recursos destinados al servicio educativo. Estructuralmente la distingue una nueva concurrencia del Estado en las atribuciones para controlar los ámbitos administrativos y pedagógicos del sistema educativo del país, y una base que se refiere al ámbito del plantel escolar al que se le concibe como el centro articulador de las normas y decisiones establecidas desde la estructura administrativa.

Esta nueva articulación que se propone en la política educativa descentralizadora, juega un papel importante en las tendencias de cambio del sistema escolar puesto que asume como necesaria una autonomía que permita a la escuela traducir desde sus propias circunstancias la normativa general determinante de los aspectos pedagógicos y administrativos.

Conceptualmente esta articulación se define como un modelo de gestión educativa (UNESCO, 1995; p.15), abarcando en él, tres dimensiones a transformar: a) La transformación en las políticas, b) el cambio en los diseños organizacionales y c) la transformación en la institución escolar.

La transformación en las políticas. La transformación institucional más significativa se está dando en el plano estatal en tanto que se está trastocando la dinámica de funcionamiento del sistema educativo por la redefinición del papel del Estado y de las instancias centrales del poder. El cambio en esta dimensión apunta por un lado, a que las decisiones educativas son orientadas por la participación de nuevos actores de la sociedad civil. Por otro lado estas políticas apuntan al bienestar de la población y a la equidad. En esta concepción, animada por la nueva orientación política se introduce la noción de lo deseable de aligerar los contenidos universalistas para introducir criterios particularistas y discriminatorios. Las políticas compensatorias o la focalización de los programas contra la pobreza son una manifestación particular de este giro.

El cambio en los diseños organizacionales. La segunda transformación está en la distinta concepción que ilumina los diseños organizacionales.

El modelo de organización del Estado-planificador ha estado apoyado en las nociones weberianas de la burocracia y taylorianas del proceso de trabajo. Ambas comparten algunas premisas: la posibilidad de rutinizar la tarea, la ausencia de discrecionalidad en el operador, la homogeneidad del material procesado, etc. Todas estas premisas son compatibles con la organización centralizada apoyada en la jerarquía y en la pirámide de control, con la programación de detalle, la labor individual y la coordinación a través del proceso. La organización era así un artefacto de naturaleza técnica diseñado de arriba hacia abajo y desde dentro hacia afuera,

dependiendo su efectividad de la adecuación del diseño y de la eficacia del control sobre los comportamientos de los operadores.

El cambio paradigmático que hoy sufren las disciplinas de la organización implican una revisión radical de estas premisas. La descentralización, la discrecionalidad del operador, la sustitución de la programación de detalle por la orientación estratégica, el achatamiento de la jerarquía, el trabajo en equipo y el control por resultados son las nuevas características de las organizaciones efectivas. A su vez, esta cualidad depende de los comportamientos innovadores y de colaboración de sus miembros, de la "cultura organizacional" que los refuerce y de la realidad social que colectivamente se construya en respuesta a los desafíos y a las demandas planteadas por los destinatarios de sus actividades. La organización se piensa así "desde el mercado" y se estructura de abajo hacia arriba.

Esta revisión tiene consecuencias sobre la organización de los servicios estatales. Los principios de centralización, formalismo y segmentación son cuestionados severamente. Las restricciones diseñadas para controlar comportamientos resultan inhibidores de la innovación y de la discrecionalidad operacional dirigida a responder a demandas circunstanciales y "situacionales". El control por procesos diluye la orientación hacia los resultados. La jerarquía entendida como mera supervisión desalienta el trabajo en equipo y obstaculiza la coordinación por ajuste mutuo. La especialización conspira contra la articulación de aportes de distintas disciplinas y contra el tratamiento integrado de los problemas.

Este cambio paradigmático en lo organizacional es la resultante de un doble proceso: por una parte está la diversificación de demandas en un "mercado" cada vez más compuesto por actores que hacen valer su capacidad de discriminación y de negociación. Por otra, la disponibilidad de tecnologías que permiten la producción en

forma económica a través de ciclos cortos, construidas para aprovechar al máximo de flexibilidad y que requieren el ejercicio de mayores capacidades analíticas de parte del operador. Todo ello reduce las necesidades de la producción en cuatro dimensiones críticas de homogeneidad: de material procesado, de proceso, de producto y de destinatario del producto. Obsérvese que estas cuatro homogeneidades están también en la base del modelo tradicional de organización del Estado.

La transformación en la institución escolar. La institución escolar es un elemento constitutivo de los procesos anteriores de cambio. Por una parte, introduce la noción de la diversidad de situaciones en que debe operar, reconociendo las diferenciaciones regionales, zonales y locales. Ello implica avanzar en la descentralización, renunciando a la uniformidad absoluta en materia de labores escolares, planteos curriculares y prácticas pedagógicas. Pero también implica asumir las diferenciaciones en la población escolar: el "material" a procesar no es homogéneo y el proceso pedagógico debe adecuarse a los atributos propios de ese material. Ello supone capacidad de discriminación y el ejercicio de la discrecionalidad en la situación escolar.

También requiere control por resultados, interpretación por parte del operador de los objetivos y de los criterios de la institución y aprendizaje permanente, sistemático e institucionalizado.

Las tres dimensiones a transformar en el campo de la gestión educativa han sido formalizados; es decir, aplicados como modelo (UNESCO, 1994). Desarrollado a partir de un diagnóstico según el cual los aspectos a superar son la centralización de las decisiones, la desresponsabilización por los resultados, los escenarios conflictivos entre actores, la baja calidad y el aislamiento de la conducción del proceso, propone estrategias de reversión de esa situación basadas en la descentralización, la

concertación y la negociación, la gestión orientada por proyectos pedagógicos y la apertura a la comunidad.

La explicitación de los aspectos sustantivos del modelo de gestión educativa, obedece a la necesidad de precisar cómo esta propuesta transformadora en sus tres dimensiones básicas, es retomada en la política educativa de la federalización, de tal forma que podamos obtener una visión precisa de los modos sobre cómo se asume el modelo de gestión en las políticas educativas desarrolladas por el Estado a partir de 1992.

El modelo de gestión educativa implica un trastocamiento de la dinámica funcional del sistema educativo por la redefinición del papel del Estado y de las instancias centrales del poder. El impulso transformador del modelo obedece a la racionalidad democrática que lo guía al requerir que en las decisiones educativas participen nuevos actores de la sociedad tomando en cuenta las necesidades comunitarias.

Con esas características el modelo de gestión educativa ha sido incorporado en la formulación de la política de federalización (SEP, 1992a y b). Sin embargo, en el desarrollo de esa política se ha hecho abstracción de la participación social solicitada así como del federalismo (Elías, 1997; p.132) tomado como doctrina que fundamenta a la política descentralizadora; es decir, esas perspectivas de la racionalidad democrática se quedan en el discurso y sólo sirven para legitimar un conjunto de acciones orientadas por una racionalidad política modernizadora cuyo objetivo de fondo es la reestructuración de la dominación estatal y la adecuación del país a los nuevos tiempos del capitalismo mundial. Esta racionalidad política modernizadora se expresa en el desarrollo de la política de federalización mediante una reorganización de la estructura educativa para encaminarla hacia la eficiencia administrativa; la

liquidación de las estructuras arcaicas del sindicalismo magisterial y la reforma de los contenidos educativos.

El predominio de la racionalidad modernizadora en la política educativa de la federalización, establece una reorganización del sistema educativo en la que se configura una estructura central con facultades normativas y evaluativas, y asigna a las autoridades de cada estado de la república la capacidad y las decisiones de administración del sistema. Este proceso que en rigor es una desconcentración formal de los recursos educativos, reafirma el poder institucional de la SEP; por otra parte, el proceso así instrumentado no hace sino trasladar el modelo de organización de un sistema educativo centralizado hacia uno fraccionado en 31 partes, cada uno con un control centralizado y vertical de las actividades educativas. Lo anterior viene a significar que el diseño organizacional de las funciones educativas sigue inalterable porque la institución escolar continúa siendo diseñada de arriba hacia abajo y desde dentro hacia fuera, esto es: de la estructura burocrática y técnica hacia las escuelas y desde los cuerpos técnicos hacia los educadores.

En cuanto a la transformación de la institución escolar como componente fundamental del modelo de gestión educativa, hay que resaltar que su inclusión en las políticas educativas toma como punto de partida el reconocimiento de la realidad de las escuelas para tratar de identificar lo que les hace falta y éstas puedan ejercer su función de manera más autónoma y eficiente (Namo, 1991; p.12). En el caso de la política de federalización el esquema del modelo de la gestión educativa aparece diluido en exhortaciones abstractas a la participación comunitaria (Pescador, 1994; p.7) y de los padres de familia en la educación de sus hijos (Pescador, 1992; p.5), pero sin proponer efectivamente compartir las decisiones sobre los objetivos de las escuelas, las formas de organización y gestión de éstas y sobre el modelo pedagógico.

CAPITULO III. VISIÓN RETROSPECTIVA DE LA POLITICA EDUCATIVA MEXICANA: 1973-1989

A partir de este capítulo abordamos específicamente el análisis de los procesos de descentralización educativa en México, los que no son extraños si los enfocamos desde la perspectiva crítica. Desde este enfoque y tomando en cuenta la relación Estado-educación en México (Pescador y Torres, 1985; p.85), empezaremos a perfilar los campos significativos de problemas de donde emergen las principales contradicciones que subyacen en las políticas descentralizadoras.

Como componente del mismo capítulo hacemos una caracterización de los procesos descentralizadores implementados en México ya entrada la década de los setenta; identificamos sus contradicciones a la luz de la perspectiva crítica e interpretamos cuál fue el impacto de la política de desconcentración educativa en los procesos de formación del magisterio de educación básica.

A. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO DESCONCENTRACIÓN

En la experiencia de América Latina los procesos de descentralización educativa en su forma más institucional se inician hacia la segunda mitad de los años 60 para luego generalizarse e intensificarse durante el transcurso de las décadas siguientes. De esa experiencia se distinguen dos procesos generales, la desconcentración y la descentralización y tres modalidades que pueden adoptar estos procesos: La regionalización, la municipalización y la nuclearización (Cassasús, 1990; p.14).

En el caso de nuestro país, el proceso general iniciado en 1973 fue el de la desconcentración, adoptando ésta una modalidad de regionalización (Alvarez et al, 1993; p.9).

1. LA DESCONCENTRACIÓN EDUCATIVA Y LA REGIONALIZACION

En la visión de las autoridades de la Secretaría de Educación Pública (SEP), con este proceso de desconcentración se buscaba la modernización de la administración pública y la reestructuración de la propia Secretaría⁸, la cual, si pretendía avanzar en la reforma educativa emprendida, entonces requería una reforma administrativa. Con esta visión se pensaba desde la SEP, que ésta al acumular funciones y objetivos había ido incorporando organismos existentes y estructurando nuevas dependencias que demandaban planeación y coordinación más adecuadas para evitar la limitada aplicación de estos y la excesiva centralización administrativa (González, 1981; p.415).

Para combatir la centralización administrativa, la creciente burocratización y coordinar los múltiples niveles de autoridad y control de la acción educativa, la SEP modificó su estructura orgánica. Se crearon cuatro subsecretarías: Educación Primaria

⁸La reforma administrativa consistió en inducir un movimiento de regionalización y desconcentración administrativa de la SEP, mediante la creación de nueve Unidades Regionales Descentralizadas que se ubicaron en las diferentes regiones del país, creando, además una subunidad en cada uno de los estados del país.

Las funciones asignadas a las unidades y subunidades se relacionaban principalmente con aspectos administrativos, como la coordinación de los servicios estatales y particulares de educación, el gasto corriente, el control del presupuesto de inversiones, la adquisición de mobiliario y equipos y la agilización de trámites y de decisiones administrativas. Se trataba de lograr una mayor coordinación de los servicios, de resolver los problemas educativos en el mismo medio donde surgen y de hacer más humano, ágil y eficaz el funcionamiento del sistema educativo.

Las unidades y subunidades operaron bajo la coordinación de la Oficialía Mayor de la SEP, aunque, en la práctica nunca contaron con suficiente delegación de autoridad para plantear y resolver los problemas educativos que enfrentaban. Para fines de 1977, la acción de estas unidades casi había desaparecido (Alvarez, 1995; p.166).

y Normal; Educación Media, Técnica y Superior; Cultura Popular y Educación Extraescolar; y Planeación y Coordinación Educativa. Además, la Secretaría inicio su descentralización hacia las diferentes regiones del país. De esta manera se esperaba liberar a los órganos centrales de muchas funciones rutinarias y que tales órganos quedaran en condiciones de planear, evaluar y coordinar integralmente el sistema educativo.

2. LA DESCONCENTRACION MEDIANTE LA DELEGACION FUNCIONAL

La estrategia de desconcentración de la SEP implementada por el secretario Fernando Solana desde 1978, consistió en la creación de las Delegaciones Generales de Educación en cada uno de los estados de la República.

Al frente de cada delegación general estaba un representante del Secretario de Educación Pública, con la responsabilidad de planear, coordinar y elaborar el presupuesto a nivel estatal de los servicios federales de educación primaria, secundaria y normal, extendiéndose después a educación de adultos, educación indígena, educación física, acreditación y certificación, incorporación, registro de profesiones y publicaciones y bibliotecas.

Mediante el establecimiento de las delegaciones se intentaba lograr los siguientes objetivos:

- acelerar la ampliación de los servicios educativos y buscar el desarrollo equilibrado de los mismos en el estado;
- adecuar el sistema educativo a las necesidades específicas de cada región, sin perder por ello su carácter nacional;
- mejorar la calidad de la enseñanza;
- elevar la eficiencia del sistema, y
- fortalecer el federalismo (Alvarez, 1995; p.167).

El proceso de desconcentración educativa a través de la creación de las delegaciones generales sirvió como una plataforma para la introducción de cambios cualitativos y para la formación en la acción de personal técnico y administrativo que coordinara los servicios de educación pública. Este proceso abarcó hasta 1982, año en el que una nueva administración sexenal anunció explícitamente emprender una reorganización del sistema educativo como una descentralización, en el sentido del esquema educativo original de la Constitución de 1917 (De la Madrid, 1982).

3. LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION BASICA Y NORMAL

El Plan Nacional de Desarrollo formulado por la administración del período sexenal 83-88, concibió a la descentralización educativa como una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y la calidad de la educación, enfatizando la atención en los niveles de la educación básica y en la formación de los docentes. La descentralización aparece también como un instrumento decisivo en la disminución de las persistentes desigualdades sociales y regionales (Ejecutivo Federal, 1983).

Aunque las metas planteadas para la descentralización se presentaron con claridad, el proceso empezó titubeante, se precisó en el segundo año de la administración, rectificándose después y finalmente se canceló en los dos últimos años del sexenio (Alvarez, 1995; p.169).

B. INTERPRETACION DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

Los procesos de desconcentración (1973,1978) y el de descentralización (1982) implementados por la SEP, no alcanzaron a lograr sus metas, esto es: mejorar la eficiencia y modernizar la administración del sistema educativo, aumentar la efectividad del sistema y, mejorar la gestión administrativa mediante la incorporación

de más actores sociales en los procesos decisionales. Por el contrario, las fuerzas y las acciones de los agentes de la centralización en lucha, hicieron derivar las estrategias descentralizadoras hacia un fenómeno denominado "reconcentración", en el que el sistema de decisiones se tornó más burocrático y complicado (Alvarez et al, 1993; p.14). Para reconocer los alcances y las limitaciones de tales estrategias como resultado de esa lucha, importa reconocer el juego de las fuerzas y de sus agentes que se mueven en torno a la implementación de las políticas.

4. LA DESCONCENTRACION MEDIANTE LA REGIONALIZACION

La política de desconcentración administrativa de la SEP (la regionalización en 1973) emerge bajo condiciones históricas muy específicas: nace como proyecto de un grupo tecnocrático para tomar el control de la SEP, disputando ese control al otro grupo, al llamado patrimonialista, el cual estaba en posesión de áreas enteras de la Secretaría (Street, 1989a; p.11).

El grupo tecnocrático compuesto por personal de educación universitaria, como ingenieros, economistas y abogados llega a la SEP, posesionándose de la Subsecretaría de Planeación Educativa la cual es creada en 1971, en la visión que ellos comparten de combatir la centralización administrativa mediante la racionalización de los procedimientos burocráticos.

La inserción de este grupo en la administración pública es posible porque en el gobierno de Echeverría (1970-1976) había elementos de una nueva fracción tecnocrática del Partido Revolucionario Institucional (PRI) proclives al cambio. Se busca entonces desde el régimen, la modernización del país, la cual toma como uno de los ejes para alcanzarla, a la educación. Esta requería en la estructura administrativa del sistema, una adecuación a las exigencias modernizadoras. El grupo tecnocrático asume esa tarea formulando el proyecto de desconcentración regional,

en el que las unidades regionales creadas dependiesen directamente del secretario de Educación Pública y con una coordinación operativa de la Oficialía Mayor de la SEP.

Las funciones asignadas al proyecto de desconcentración vinieron a significar en la práctica, un intento por desplazar del poder al grupo patrimonialista, intento que fracasó porque la coordinación operativa que correspondía a la Oficialía Mayor de la SEP, no delegó en las unidades regionales los poderes de decisión (Alvarez, 1995; p.166) necesarios y no precisamente por incapacidad burocrática sino porque la Oficialía Mayor de la SEP era el ámbito clave del grupo patrimonial que extendía sus redes y control en áreas enteras de la Secretaría. Al interior de este grupo de poder que controlaba el aparato burocrático de la SEP se distinguen los cuadros altos e intermedios de la burocracia tradicional de origen magisterial tanto del sistema federal como de los gobiernos estatales que generan su control y predominio desde los años cuarenta. Después de la fundación (en 1943) del Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación (SNTE), el gremio magisterial, al convertirse en una de las mayores fuerzas de apoyo ideológico de los gobiernos post-revolucionarios, generó una gran movilidad e integración entre los mandos administrativos-burocráticos y los sindicales, convirtiendo al grupo en un núcleo burocrático-gremial que establece una mediación fundamental para el control corporativo de las bases de profesores, pero inversamente eso le otorga una representación ante el Estado que se utiliza como argumento de fuerza (Fuentes, 1979; p.242). La durabilidad y capacidad de maniobra de este núcleo, su tendencia y la conservación de la inercia del sistema lo convirtieron (en ese momento 1973-1976) en un elemento capaz de bloquear las medidas desconcentradoras del sistema implementadas por el grupo tecnocrático.

Como una demostración del poder alcanzado por el grupo patrimonial (burocrático-gremial), hacia 1976 controlaban la representación única de los

trabajadores de la educación y por otra parte, los principales cargos operativos de la SEP estaban ocupados por personas a quienes unían fuertes lazos con el SNTE (Mc Ginn y Street, 1986; p.37).

5. LA DESCONCENTRACION MEDIANTE LA DELAGACION DE FUNCIONES

En el contexto de una fuerte recesión económica (1976) caracterizada por el estancamiento inflacionario y la crisis fiscal del Estado, la facción tecnocrática del PRI que al inicio del sexenio (1970) había encontrado apoyo para incorporarse a la estructura oficial, asume el liderazgo de la clase política mexicana con el ascenso al poder, de José López Portillo (1976-1982).

Los nuevos mandos de la SEP, tanto los equipos de Muñoz Ledo (1976-77) como los de Fernando Solana (1978-82) corresponderán a esa nueva élite técnico-política, por lo que hay un respaldo para instrumentar en la SEP una política modernizadora que promueva la eficiencia en el sistema educativo y esté en congruencia con los intereses y las preocupaciones del grupo dominante de la clase política. En este sentido, la política educativa a implementar durante el sexenio se articula a partir de una estrategia de desconcentración (Alvarez, 1995; p.166) en tanto que ésta significa en la óptica tecnocrática la condición técnica necesaria para el desarrollo de los proyectos, programas y metas del sector educativo.

La política de desconcentración implementada a partir de 1978 fue una pieza clave de una estrategia tecnocrática más amplia por plasmar un proyecto racionalizador en la SEP. El primer paso de esa estrategia fue la creación de 31 delegaciones generales de la Secretaría en los estados de la república (con excepción del Distrito Federal). A esto siguió la creación de oficinas formales que traspasaban la responsabilidad de la educación preescolar, primaria, secundaria técnica a las delegaciones.

El grupo tecnocrático impulsor de esta estrategia modernizadora, al concebir a la política de desconcentración como una pieza clave para plasmar un proyecto racionalizador, en rigor apuntan con el conjunto de medidas implementadas, a destruir el dominio del grupo burocrático-gremial. A este fin logran incidir en puntos clave de los mandos centrales de la SEP, para asegurarse de la viabilidad de sus acciones y el logro de su meta: constituirse en la autoridad real de todo el sector educativo.

Con la desconcentración de las escuelas primarias y secundarias a los estados de la república y con el nombramiento de delegados del Secretario en los 31 estados, con la autoridad suficiente para actuar en su nombre, se fue minando el poder del grupo burocrático. Así, el control administrativo sobre el personal docente de los estados dejó de ser ejercido, por ejemplo, por el Director General de la Educación Primaria. Como la fuente principal de patrocinio del Director General eran los cargos que ocupaban los maestros, la desconcentración redujo drásticamente los recursos disponibles de los burócratas (Mc Ginn y Street, 1986; p.37).

Otro punto clave de la lucha que significó una pérdida del dominio burocrático fue que los economistas e ingenieros buscaron controlar la asignación de recursos económicos que era una de las funciones de la Oficialía Mayor de la SEP, con lo que destruyeron en su instancia central la jerarquía de mando patrimonial-burocrática que había predominado desde los años cuarenta (Street, 1989a; p.11).

En la estrategia tecnocrática, la política de desconcentración buscaba también debilitar el poder del SNTE, lo que se realizó en parte, con la delegación de las funciones administrativas, lo que forzó al sindicato a establecer las negociaciones (como por ejemplo las del personal a contratar) con cada gobierno estatal.

Con estos avances y logros de la iniciativa tecnocrática, para el grupo burocrático-gremial "enraizado" en la SEP, la desconcentración significó un resquebrajamiento en su presencia institucional central del aparato administrativo y jerárquico de la Secretaría, al servir la política como estrategia para reestructurar el sistema de dominación, sustituyendo la racionalidad patrimonial-burocrática con una tecnocrático-burocrática y por tanto necesariamente subvirtiendo la utilización que hacía el grupo burocrático-gremial del aparato educativo (Street, 1989a; p.11). De este modo fue como se dieron las condiciones básicas de implantación de la desconcentración, pero también se generó una dinámica de imposición-resistencia; es decir, en tanto que se delegaban facultades y funciones, cada grupo pugnaba por controlar, expandir o reconquistar su área institucional. Este conflicto entre burócratas y tecnócratas se hizo más patente en el nivel de las 'delegaciones' de la SEP, donde los segundos parecían hacer pocos avances en su lucha por mantener el dominio recién obtenido.

De acuerdo con lo antes expuesto, la política de desconcentración se define como una estrategia caracterizada por la imposición-resistencia, la cual implica conflictos entre los grupos participantes: cada grupo ve al otro como enemigo en el terreno de la lucha política por ocupar los puestos del aparato educativo (Street, 1989a; p.11).

La definición de la política de desconcentración como una estrategia caracterizada por los conflictos resultantes de la dinámica imposición-resistencia y en la que el grupo tecnocrático lleva la iniciativa, altera su desarrollo por la emergencia de un movimiento de masas en el magisterio, dirigido por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (1981). Este movimiento iniciado en las filas del SNTE (1978) por la falta de democracia sindical y la insuficiencia del salario, se extendió a todo el país en el lapso de tres años hasta constituirse en una amenaza para los

grupos tecnocrático y burocrático-gremial, los que interpretaron el movimiento de los maestros disidentes como un serio riesgo a sus proyectos y a su poder institucional. Esto llevó a poner a los tecnócratas en manos de los burócratas y del SNTE pues había la preocupación en la élite gubernamental por los resultados de la campaña presidencial del PRI, (1982), lo que hizo que se unieran las facciones opuestas dentro de la coalición gobernante (Mc Ginn y Street, 1986; p.38) en la que el grupo burocrático-gremial había jugado un papel importante.

Como resultado de estos acomodos políticos, los tecnócratas de la SEP establecieron "acuerdos laborales" con los líderes del SNTE de tal modo que la SEP volvió a su sistema de patrocinio, ahora a nivel estatal y no nacional, lo que implicó para los tecnócratas compartir el poder con los burócratas. De esta manera se garantizó la ejecución de la política de desconcentración (Mc Ginn y Street. 1986; p.38).

6. LA DESCENTRALIZACION FALLIDA

La descentralización de la educación es la primera decisión que toma la administración de Miguel de la Madrid para dar curso a la política de descentralización de la vida nacional (SEP, 1984). Esta decisión se apoyó sobre la base que planteó la desconcentración administrativa iniciada en el sexenio 76-82, pero impulsada por una lógica político-administrativa. Su objetivo fue transferir los servicios educativos federales de los niveles preescolar, primaria, secundaria y normal a los gobiernos de los estados⁹. La descentralización se proponía un objetivo que - si bien estaba ligado a la desconcentración administrativa y de alguna manera la profundizaba -al impulsarse con una lógica político-administrativa, ésta apuntaba a combatir por una parte, exigentes intereses corporativos y por otra, pretendía hacer frente a un sistema

⁹En el esquema descentralizador se preveía que las funciones rectoras y de evaluación seguirían siendo ejercidas por el gobierno federal.

altamente centralizado en autoridad, pero el mismo tiempo débil ante la orientación central (Fuentes, 1992; p.82).

La descentralización aparecía como una reforma enormemente atractiva. Por un lado, conservaba para el gobierno federal la dirección ideológica y la definición unificada de un sistema que seguiría siendo nacional. Por el otro, distribuía la inmanejable carga de la gestión administrativa; dispersaba la fuerza corporativa alcanzada por el grupo patrimonial-burocrático y arraigaba localmente los conflictos, sin renunciar por ello al control magisterial, tarea que correspondería al aparato de los gobiernos de los estados de la república; en el terreno financiero ponía un límite al gasto federal, pues los requerimientos futuros del sistema tendrían que ser resueltos por los gobiernos locales, tanto estatales como municipales.

A pesar de las ventajas que el proyecto de descentralización educativa prometía para enfrentar los retos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo a la educación, pronto se hizo evidente que en la cúpula tecnocrática de la SEP se había avanzado poco en el diseño de los instrumentos para echar a andar una acción de tal complejidad, así como se carecía de una visión anticipatoria de las complicaciones políticas que por necesidad surgirían en su desarrollo. En particular, el cálculo de la reacción de los actores afectados y la constitución de una coalición favorable a la descentralización no habían sido debidamente considerados (Fuentes, 1992; p.83).

En primer lugar debe de tomarse en cuenta entre los factores que empezaron a complicar el proceso, fue que la magnitud de la operación proyectada (De los Reyes, 1983; p.242) se perfiló sin tener resueltos un conjunto de mecanismos de índole financiera y de administración del gasto educativo en la nueva relación de la SEP hacia los estados. Así por ejemplo, no se tenía claro cómo se iba a financiar la descentralización; cómo regular la competencia previsible por fondos escasos entre

las unidades descentralizadas, o bien, cómo prever y regular el crecimiento educativo en cada estado para atender niveles de la educación básica de mayor demanda y alto costo (Pescador y Torres, 1985; p.60).

En segundo lugar, para que la transferencia pudiera realizarse sin conflictos graves y con un grado razonable de eficiencia, era indispensable constituir una coalición que integrara a los grupos dirigentes del magisterio y a los equipos políticos agrupados en torno a los gobernadores de los estados, como única posibilidad de superar la inercia conservadora del sistema. Sin embargo, tal objetivo no se cumplió: los dirigentes de los maestros, tanto el sector hegemónico del SNTE organizado en Vanguardia Revolucionaria como la disidencia representada por la Coordinadora Nacional de trabajadores de la Educación se opusieron a la medida y la gran mayoría de los gobernadores mostró reticencias y falta de iniciativa para involucrarse en el proceso (Fuentes, 1992; p.83).

El grupo patrimonial burocrático, hegemónico en el SNTE, por sus intereses y por la forma de organización en que fundaba su poder, vió en la descentralización una amenaza a las bases de su dominación pues la medida desmembraría la estructura sindical al cambiar la relación política y laboral de ésta con la SEP, hacia los gobiernos de las 32 entidades federativas, lo que daría origen a una confederación sindical con alta autonomía en cada sección o, en el extremo, a 32 organizaciones locales.

Para la Coordinadora, la descentralización implicaba el riesgo de una desarticulación sindical que haría más fácil el control local de los movimientos.

Para los gobiernos de los estados, la descentralización significaba asumir e incrementar una carga no deseada que en el contexto de una profunda crisis

económica, un pronunciado decrecimiento del PIB y la contracción del sector público, vendrían a complicar la disponibilidad de recursos fiscales para sostener la educación¹⁰.

La combinación de la oposición sindical y la reticencia de los gobiernos locales explica que entre 1983 y 1984 la propuesta original de descentralización se disolviera, para concretarse finalmente en una simple fórmula de coordinación. La puesta en marcha de la descentralización no implicó la transferencia real de recursos, ni la transferencia total de autoridad. Así, al igual que en la desconcentración, se dejó intacta la relación laboral. El SNTE siguió negociando salarios y condiciones laborales con la SEP y los estados bajo las mismas reglas que quedaron vigentes a través del proceso de desconcentración funcional. La transferencia de recursos a los estados solamente se hizo en la esfera de su "administración" y no convirtiéndose en estatales. La normatividad federal a la que se sujetaban los recursos ponía límites muy estrechos para su uso, de tal manera que su destino final estaba casi siempre determinado por el centro. De hecho, el proceso de descentralización no llevó a que fuera transferida la parte más importante del presupuesto educativo federal, que es el que se refiere a las relaciones laborales (Rubio et al, 1991; p.107). Finalmente, el proceso mismo no se realizó a través de legislación sino mediante los Acuerdos de

¹⁰Hay que considerar que los estados guardaban una situación muy heterogénea en relación con la educación básica y en general con la participación en el esfuerzo educativo. En 1982, en 12 entidades la educación básica estaba totalmente federalizada, en 4 el subsistema estatal tenía carácter marginal y en 16 el gobierno local atendía por lo menos el 15% del servicio; de ellas, en 8 se atendía a más del 30%. Estos datos indican que los estados tenían frente a la descentralización dos problemas totalmente distintos. Para unos significaba incorporar una estructura ya establecida, en cuyo manejo no tenían experiencia alguna y cuya expansión futura tendrían que sostener con sus propios recursos. Para otros, representaba multiplicar una responsabilidad que, por lo menos para las 8 entidades con sistemas comparables al federal, resultaba ya agobiante frente a la disponibilidad fiscal local.

Coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, cuyas bases fueron creadas por el decreto del 19 de marzo de 1984 (Diario Oficial/Federación, 1984).

Los acuerdos de coordinación en tanto que estrategias resultantes de la lucha entre los grupos implicados en la política descentralizadora, significan en su desenlace, una victoria del grupo patrimonial-burocrático, en cuyo fondo está la rectificación gubernamental de lo que parecía una línea de confrontación con las prácticas corporativistas del grupo en ese entonces representado por Vanguardia Revolucionaria.

C. IMPACTO DE LA POLITICA DE DESCONCENTRACION EDUCATIVA EN LOS PROCESOS DE FORMACION DEL MAGISTERIO DE EDUCACION BASICA

En este apartado se desarrollan algunos puntos del discurso gubernamental de la desconcentración educativa, centrándose en aquellos que abordan los procesos de formación del magisterio de educación básica. Esto es importante porque permite adentrarnos en el problema objeto de nuestro estudio y, al indagar en él, rastreándolo en sus ángulos más significativos se hará posible perfilar algunas respuestas que serán construidas en los capítulos posteriores.

La descentralización educativa como desconcentración se inicia en 1973, adoptando la modalidad de regionalización. Este proceso se inscribió en uno más amplio puesto en marcha por el régimen de Echeverría (1970-1976) con el fin de modernizar la administración pública. Para la SEP, el intento gubernamental se anunciaba como una reforma administrativa pero en rigor apuntaba al problema de la burocratización, el cual había sido identificado ya como una cuestión de fondo en el sistema educativo. Juntamente con esta cuestión, en la SEP despunta otra que aparece más como una preocupación técnica por los modelos de formación y actualización de los maestros, de los cuales se pensaba en ese momento histórico

que resultaban defectuosos e inadecuados para una práctica profesional eficiente y “moderna” tal como eran definidas en los textos y los programas de enseñanza básica (Fuentes, 1980; p.4).

Vista a la distancia, la reforma administrativa del régimen en el sector educativo no logró los objetivos propuestos en el sentido de corregir la burocratización de la SEP¹¹. En cuanto a la preocupación por la formación y actualización magisterial, éstas se enfocaron mediante cambios en el currículum de la educación normal y en la implementación de cursos de actualización para preparar a los docentes en servicio en los nuevos contenidos de los planes y programas de estudio.

La tentativa gubernamental por incidir en la estructura administrativa de la SEP y corregir su burocratización, no se acaba con el sexenio que concluye en 1976, puesto que en el nuevo régimen figura como una de las prioridades del Plan Nacional de Educación al plantearse la mejora de la eficiencia del servicio educativo (SEP, 1977). En la formación de los maestros se pasa de advertirla como una preocupación técnica a integrarla como una prioridad de la política educativa expresada en la necesidad de elevar la calidad de la educación mediante la formación docente a través de la Universidad Pedagógica Nacional.

Para encaminar la prioridad político-administrativa del mejoramiento del servicio educativo, el régimen de López Portillo (1976-1982) estableció el programa de desconcentración de la SEP en las entidades federativas. De este programa importa reconocer que emerge con una racionalidad política apuntando a destruir el dominio que los grupos burocrático-gremiales tenían sobre el aparato educativo. La suerte y el desenlace de este proyecto por la lucha entre los agentes involucrados en su

¹¹En los apartados anteriores a éste, hicimos un análisis-e-interpretación de este período de gestión educativa conocido como desconcentración. En este

implementación como elemento de la política educativa en ese momento vigente, nos sirve para entender cómo es enfrentada la segunda de las prioridades enunciadas arriba, esto es "la necesidad de elevar la calidad de la educación" a través de la formación de maestros mediante la Universidad Pedagógica.

7. LA DESCONCENTRACION EDUCATIVA Y SU IMPLEMENTACION EN LA FORMACION DOCENTE: EL CASO DE LA UPN

El análisis del proceso de creación de la Universidad Pedagógica como un estudio de caso en la formulación de la política educativa (Pescador y Torres, 1985; p.5), representa, por una parte, un ejemplo de cómo es enfrentada una política desconcentradora por las relaciones conflictivas entre los agentes y sujetos con intereses en ella; por otra parte, su análisis nos permite explicar el impacto de esa política en el campo de los procesos de formación magisterial.

La Universidad Pedagógica Nacional (SEP, 1979), constituye un buen ejemplo de los proyectos modernizadores emprendidos por los tecnócratas en la SEP. Para ellos es evidente que la formación y el desempeño profesional del maestro están rezagados en relación con las tendencias de modernización educativa que el Estado había impulsado desde 1971. Con el proyecto de la UPN se les ofrece la posibilidad de reformar el modelo educativo del normalismo al que advierten como un obstáculo fundamental para la modernización escolar, intentada al inicio del régimen de Echeverría. Para los cuadros tecnocráticos de la SEP, la nueva institución formadora de docentes, representa también la posibilidad de ampliar y depurar el control corporativo sobre el gremio más numeroso de los trabajadores públicos, mediante el recurso de servicios de "mejoramiento profesional" que otorgan una inmediata recompensa escalafonaria con lo que se desvían las demandas laborales hacia la

apartado los retomamos para comprender los problemas más significativos de los procesos de formación de docentes.

competencia individual entre los maestros, pulverizando el interés común y las reivindicaciones generales (Fuentes, 1979; p.250).

Para el grupo burocrático-gremial representado en ese momento histórico por Vanguardia Revolucionaria, el proyecto de la Universidad Pedagógica ofrecía dos grandes ventajas: permitía reivindicar como propias las aspiraciones de ascenso profesional y social de los profesores de educación básica, para reforzar su representatividad y su autoridad y, de obtener el control de la institución proyectada con un alcance nacional, disponer de un nuevo recurso para consolidar y extender el control sobre la organización sindical y sobre la burocracia escolar.

A pesar de esta conjunción aparente de intereses que antecede a la creación de la Universidad, pronto surgen contradicciones entre las posiciones tecnocráticas y las burocrático-gremiales, pues el régimen no deseaba entregar un instrumento de poder a un grupo fuertemente integrado y se hizo evidente la incompatibilidad entre la concepción de la SEP, que aspiraba a formar cuadros modernizadores en una institución pequeña y eficiente, y la del grupo burocrático-gremial, que pretendía una universidad masiva, organizada conforme a las pautas de la tradición normalista y cerrada a influencias externas (universitarias).

Del resultado de esa lucha da cuenta el decreto de creación de la nueva institución así como el desarrollo del proyecto técnico de la misma: la nueva universidad se concibe como una institución cúpula del sistema de formación de maestros que no absorberá ni sustituirá a las escuelas normales primarias y superiores como tampoco a los programas de licenciatura para maestros de educación básica en servicio; tanto las primeras como los segundos seguirán su propio funcionamiento. La universidad por su parte, actuará como un elemento de innovación cuyos efectos se advertirán en el sistema educativo, a largo plazo. El

esquema de gobierno para la universidad concentra el poder de decisión en el secretario de educación, el cual lo delega en los funcionarios por él designados para dirigir a la institución. Como órgano corporativo, el SNTE queda formalmente marginado de los órganos de poder en la Universidad (Fuentes, 1980; p.14).

Lo anterior representó una victoria para las posiciones de la SEP y sus equipos modernizadores al lograr la institucionalización de la universidad de acuerdo con sus concepciones y proyectos. Sin embargo la lucha por el poder -el control de la institución- no iba a cesar si tomamos en cuenta las actitudes del grupo burocrático-gremial a través del SNTE en su relación con el grupo gobernante: Por una parte expresan apoyo al presidente de la república por los logros obtenidos y por la otra, ejercen presión contra la SEP (Carrizales, 1983; p.50). Esta estrategia se explica, por un lado, por su identificación con la política del Estado y por otro, por las diferencias en cuanto al poder en la naciente institución. Es necesario no confundir el nivel de integración que tuvo el grupo burocrático-gremial (Vanguardia Revolucionaria) con el Estado, con una coyuntural y parcial diferencia con él. La nueva institución no antagonizaba a Vanguardia con la política educativa del Estado, expresaba eso sí desacuerdo en cuanto a la cantidad de poder en ella.

Como el grupo vanguardista, a través del SNTE, ya no pudo influir en la fundación de la universidad de acuerdo al proyecto de institución por el que ellos se afanaban, entonces enfocaron su lucha a presionar para alcanzar cuando menos algunos de sus objetivos fundamentales. Es así que la presión se hace presente en el nivel más alto del gobierno dando lugar a una serie de negociaciones que van de noviembre de 1978 a marzo de 1979 con las que parcialmente se da satisfacción al SNTE. Cuando arranca la Universidad Pedagógica sus características básicas no son las de una institución masiva; el ingreso a ella depende de un estricto procedimiento

selectivo; en segundo lugar, las licenciaturas y las especializaciones que se ofrecen¹² se apartan del modelo y los esquemas normalistas. En tercer lugar, el reclutamiento de estudiantes y profesores no se restringió al medio normalista sino que provino de maestros en servicio pero también de escuelas preparatorias. En la planta docente hubo una fuerte proporción de universitarios.

Con las tres características señaladas se estructura un esquema de formación docente modernizador que respondió a los proyectos de la SEP. Para el grupo sindical, como resultado de las negociaciones, éste logró la transferencia de nueve mil estudiantes de las licenciaturas impartidas por la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, y la incorporación, dentro de las estructuras académicas de la universidad, así como el compromiso de titular a dos mil maestros que estaban a punto de graduarse en dicha dependencia. Lo anterior implicó la creación de nuevas estructuras dentro de la institución, como lo fue la apertura del Sistema de Educación a Distancia (SEAD), con lo que se amplió la cobertura geográfica de la universidad con una licenciatura y servicios académicos exclusivos para los maestros de educación básica en servicio, como eran las exigencias del sindicato (Pescador y Torres, 1985; p.19).

Al cumplirse las posiciones oficiales y al satisfacerse al menos parcialmente las exigencias sindicales, pudo destrabarse el conflicto haciendo posible el desarrollo de la universidad con una estructura dual, cuyos componentes adoptaron funciones diferenciadas: Un conjunto de programas escolarizados, restringidos y relativamente exigentes para la formación de cuadros modernizadores; por otra parte, un proyecto de licenciatura, con bajos requerimientos, para influir sobre la movilidad controlada en la pirámide burocrática.

¹²En el siguiente apartado se desarrolla una visión sobre los procesos de formación docente, en la que se puntualizan las características esenciales que nos importan de ellos.

De acuerdo con los resultados de este proceso, puede observarse entonces, que la planeación concebida como instrumento técnico para desarrollar la política desconcentrada, no logra los objetivos de ésta, pues aquélla se define no de acuerdo a los objetivos de la política educativa, sino que resulta de las presiones y negociaciones entre los grupos que se disputan su control (Kovacs, 1983).

8. LA DESCONCENTRACION EDUCATIVA Y LOS PROCESOS DE FORMACION DE DOCENTES

Retomaremos del análisis del proceso de implementación de la política desconcentrada de la educación, el caso de la Universidad Pedagógica. Con la creación de este organismo dentro de la estructura de la política educativa, se buscó la inducción de cambios cualitativos y cuantitativos en el sector educativo. En primer lugar se le asignó un papel primordial al quedar integrada su función institucional dentro de la política educativa al puntualizarse que con la creación de la Universidad Pedagógica se contribuye a “elevar el nivel cultural y profesional del magisterio, [pues] el país que construye la actual generación de mexicanos requiere excelentes maestros. [De esta forma], sólo con mexicanos que tengan una más amplia y mejor educación se podrá elevar la productividad de la fuerza de trabajo, el nivel cultural de la nación y la calidad de la vida social y política” (SEP, 1979; p.2).

En segundo lugar se ubicó a la Universidad Pedagógica dentro de la estructura de la SEP, como “la institución rectora del sistema nacional de formación de maestros [de tal modo que con su creación y funcionamiento] se forman los expertos y los maestros en servicio; [así], con lo que en ella aprendan se habrá de mejorar la calidad de la enseñanza que impartan” (SEP, 1979; p.2).

De acuerdo con esas perspectivas trazadas a la universidad, importa reconocer en ellas una preocupación sobre la calidad de la educación, sistemáticamente expresada por las autoridades educativas en tanto que a partir de un diagnóstico plantean el papel central del maestro y de su desempeño profesional en la calidad educativa (SEP, 1979).

La creación de la Universidad Pedagógica, viene entonces a plantearse como el instrumento fundamental de la política educativa para mejorar la calidad de la educación en el país al abocarse en su funcionamiento a mejorar la formación profesional del magisterio.

Esta nueva orientación de la política educativa si bien expresa nuevas perspectivas para resolver la problemática educacional del sistema, implica también una reestructuración de sus componentes, principalmente en los que se refieren a la formación de maestros. Esto se destaca al observar el papel preeminente que se le otorga a la universidad por sobre los demás agencias e instituciones de formación, dependientes de la misma SEP. La reestructuración del sistema de formación magisterial se expresa dándole a la UPN una jerarquía mayor por sobre las demás al considerarla como la institución rectora del sistema nacional de formación de docentes. Esto vino a significar un cambio profundo en la evolución de los procesos de formación docente hasta ese entonces realizados en México; es decir, se impuso una tendencia universitaria para profesionalizar al maestro de educación básica, tendencia que se concreta con la creación de la UPN y desplazando a la tendencia normalista vigente en nuestro país desde las primeras décadas del siglo XIX¹³.

¹³En 1823 apareció la primera Normal (Lancasteriana) en la ciudad de México; en 1824 se estableció otra en Oaxaca y en 1825 se funda en Zacatecas otra con el nombre de Escuela de la Constitución. (Solana et al, 1981; p.428).

La imposición de la tendencia universitaria para formar profesionalmente al maestro responde, por otra parte, a una tendencia más amplia que se expresa también en otras latitudes¹⁴. Lo peculiar del caso mexicano y que nos importa para nuestro estudio es la concepción que de la formación docente subyace en esa nueva tendencia, por lo que de su análisis como proyecto de profesionalización que se expresa en el proyecto de la UPN, podremos caracterizar a los demás componentes del sistema de formación docente tal como eran definidos en la estructura de la SEP¹⁵.

En el nuevo currículum con el que se pone a funcionar la UPN, existen un diagnóstico implícito de la formación del maestro y una estrategia explícita para transformarla. Es así que se aspira a formar un personal docente capaz de utilizar información más amplia y diversificada en su trabajo, de manejar herramientas más precisas de análisis y de habituarse a la lectura técnica y a la consulta bibliográfica. Se intenta impulsar el pensamiento crítico y el rigor en el análisis como tareas necesarias para el mejoramiento del desempeño propio como en la eficiencia del sistema educativo (Fuentes, 1980; p.18). De acuerdo con estas aspiraciones, el nuevo modelo de formación docente toma como punto de partida en la operación de los planes de estudio, una estructura típicamente universitaria: un tronco común que

¹⁴Históricamente, la evolución de la formación docente en América Latina y en los Estados Unidos, ha sido el comenzar con escuelas normales para luego convertir dichas instituciones de educación normalista en universidades las cuales proveerían formación docente a nivel universitario. Esto ha sido el caso en Francia, Argentina y Colombia. (Pescador y Torres, 1985; p.17).

¹⁵El sistema de formación de docentes de educación básica disponía en el momento de fundación de la UPN, de un conjunto estructurado de instituciones encargadas de la formación inicial, la capacitación y la actualización y la superación de los docentes. De esta forma se podía distinguir la operación de dos tipos de formación: una abocada a la formación inicial del maestro a realizar en las escuelas normales, cuyo objetivo era preparar docentes de educación preescolar, primaria, secundaria, educación física y educación especial. El segundo tipo de formación se refería a la actualización, capacitación y superación profesional de los maestros a efectuar en los centros de Actualización Magisterial y en las escuelas normales superiores con el objetivo de actualizar la práctica docente y/o superar el nivel educativo alcanzado.

provea a la formación instrumental y a la adquisición de información sociológica y económica como recurso para analizar los procesos educativos atendiendo a condicionantes externos (Pescador, 1980).

El diagnóstico implícito sobre el que se fundamenta el nuevo currículum se deja ver en las expresiones retóricas emitidas por las autoridades al enalzar el proyecto UPN; mas también puede ubicarse en los pronunciamientos de la política educativa que expresan un severo cuestionamiento por la calidad de la educación, enfatizando que ésta depende de los maestros y de la formación que han recibido en las escuelas normales, las cuales por efecto del crecimiento demográfico y de su multiplicación desordenada han abatido la calidad (SEP, 1979).

Destaca en los pronunciamientos de las autoridades, dos concepciones contrastantes sobre la formación docente: por una parte, alientan con el proyecto UPN la formación de un tipo de personal funcional con la política de modernización que promueve el Estado. Por otra parte, conciben a la formación normalista como un obstáculo, ya que en ella predomina una perspectiva uniforme de la práctica docente, escolarizada, transmisora de información, verbalista y poco flexible para incorporar metodologías y contenidos científicos modernos. Esta formación se pensaba como incapaz de propiciar cambios en la práctica de los maestros del nivel de la educación básica pues su funcionamiento era concebido -desde la óptica modernizadora- como un conjunto de comportamientos estancos en los que, las deficiencias de uno alimentan y posibilitan el funcionamiento del otro.

Una forma institucional de romper ese sistema cerrado sobre sí mismo que era el normalismo, lo representa la creación de la UPN y su ubicación en la estructura de la SEP, lo cual pensaron las autoridades permitiría completar el sistema de formación

de maestros al ampliar las opciones de los educadores y al ofrecer opciones diferentes de actualización, con lo que se elevaría el nivel profesional del magisterio.

9. LA CONCLUSION DEL PROCESO DE LA POLITICA DESCONCENTRADORA DE LA EDUCACION EN EL SISTEMA DE FORMACION DOCENTE

La fundación de la UPN y su puesta en marcha como un proyecto que sirviese de modelo para reorientar a las demás agencias e instituciones del sistema de formación, no logró las finalidades que las autoridades ambicionaban, en el sentido de llevar a cabo una reforma profunda en los procesos de formación del magisterio mexicano, insertando en ellos nuevos esquemas de profesionalización. Si bien la planeación institucional alcanzó el establecimiento del proyecto universitario como organismo administrativo con dependencia directa del titular de la SEP y una independencia en sus puestos de mando con respecto al grupo burocrático-gremial que luchaba por el control de la institución, esto no garantizaba que efectivamente la UPN viniese a ser en su desarrollo, una alternativa diferente que contribuyera a la transformación del patrón de formación de maestros vigente en nuestro país e inalterable por varias décadas.

Ya en funcionamiento el proyecto universitario como un conjunto de programas académicos orientados a la profesionalización docente, dejó ver sus contradicciones. En primer lugar, los programas de licenciatura¹⁶ se caracterizan por su corte típicamente universitario con los que se intenta impulsar el pensamiento crítico y un cierto rigor analítico, pero dentro de los márgenes requeridos por el mejoramiento en la eficiencia del sistema educativo. Es decir, se pretende que los maestros en

¹⁶La Universidad inicia sus funciones con cinco licenciaturas con un componente curricular común dirigido a la formación instrumental (matemáticas, redacción) y a la adquisición de formación sociológica y económica (Sociedad Mexicana e Historia de la Ideas), como recurso para analizar los procesos educativos atendiendo a condicionantes externos.

formación reconozcan las insuficiencias y las fallas en el funcionamiento de la institución escolar, pero que no se cuestionen sus características profundas y sus efectos sobre la vida social¹⁷.

Otra contradicción del proyecto universitario, es que sus programas académicos surgen como resultado de un encapsulamiento burocrático-técnico en el que los técnicos de la SEP deciden qué es lo que conformará el currículum profesional para formar a los alumnos sin que estos tengan ingerencia en su elaboración¹⁸.

Con esas contradicciones que arrastraba el proyecto universitario por una parte, y el conflicto de la SEP con el grupo burocrático-gremial por el control de la universidad, por otra parte, las perspectivas de introducir reformas en el sistema de formación docente se hicieron más complicadas.

Visto el funcionamiento de la Universidad Pedagógica al cierre del sexenio que le dio origen, y con las contradicciones de por medio, la institución vino a convertirse en un instrumento renovado para el control ideológico y político de los maestros, porque reprodujo los viejos modelos de la formación de los educadores, encubiertos en los nuevos programas académicos con respetables nombres universitarios y

¹⁷Recuérdese que en la visión tecnocrática sobre los fenómenos educativos, subyace una perspectiva funcionalista, la cual atribuye la dinámica del cambio social a una tendencia al equilibrio interno de las fuerzas que operan al interior de la sociedad. De esta forma se asume que el sistema educativo es por su naturaleza esencialmente adecuado a las necesidades sociales, pero que está limitado por defectos de planeación y operación, que pueden ser superados por modificaciones técnicas y administrativas que establezcan su plena racionalidad.

¹⁸Los programas académicos se estructuran desde una dinámica organizacional impuesta por la sujeción vertical del organismo (UPN) a la autoridad central (SEP); dinámica caracterizada por un encapsulamiento burocrático del proceso de toma de decisiones. Esta situación genera en la institución la tendencia a asumir y a desarrollar los proyectos académicos de manera aislada de las

porque en la operación de esos programas sólo abrió opciones a un esquema eficientista (Fuentes, 1980; p.23) pero sin posibilidades de incidir en la transformación del modelo vigente en la formación magisterial.

La Universidad Pedagógica quedó en términos de la estructura gubernamental al concluir el sexenio 76-82, como una unidad desconcentrada de la SEP, con autonomía administrativa y financiera en los hechos, pero con una dependencia directa de las autoridades centrales en términos de su ordenamiento legal, selección y remoción de sus autoridades, y, prácticamente en cada uno de los aspectos políticos, administrativos y jurídicos de su competencia. Esto llevó a que las autoridades educativas mantuvieran a la universidad relativamente aparte de las instituciones normalistas sin pretender centralizarlas ni organizarlas. Con esta estructura administrativa y con las funciones académicas de docencia, investigación y difusión, la SEP caracterizó a la universidad como una institución cúpular, formadora de maestros y sus investigaciones y egresados irían a mejorar el sistema educativo nacional (Carrizales, 1983; p.56).

Como puede observarse, la universidad no se definió como una institución centralizadora ni organizadora del sistema de formación de docentes pero tampoco se le insertó en la educación normal, quedando como una nueva institución formadora de docentes. Esta situación vino a duplicar las funciones de los componentes normalistas del sistema, pues si la educación normal formaba docentes para preescolar, primaria, secundaria y además de retroalimentarse con sus egresados, no se veía claro hacia dónde formaría la Universidad a sus nuevos profesionistas¹⁹.

condiciones concretas de los sujetos que los van a operar y de los sujetos a los que se destinan. (García, 1991; p.23).

¹⁹Esto significa un problema de empleo para los futuros egresados de la universidad, pero también tenía implicaciones curriculares, pues si no se tenía definido para dónde se iba a formar al estudiante tampoco se podía definir su perfil ni cómo lograrlo.

Por otra parte, la perspectiva que se tenía sobre la universidad de cifrar en ella la resolución de los problemas del sistema formador de docentes, se complicó aún más por efecto de los compromisos resultantes de las negociaciones SEP-SNTE²⁰. El compromiso principal hizo posible la creación del Sistema de Educación a Distancia (SEAD) como una nueva estructura académico-administrativa que se adhería al proyecto original para ofrecer licenciaturas al magisterio en servicio²¹.

10. LA POLITICA DE LA ADMINSITRACION 1982-1988 Y LA FORMACION DE DOCENTES

A partir del Plan Nacional de Desarrollo 83-88, la política educativa del sexenio se orientó hacia seis objetivos estratégicos (SEP, 1984; p.5), de los que seleccionamos dos por ser de interés para nuestro estudio.

El primero tiene que ver con la regionalización y descentralización de la educación básica y normal; cuestión que ya analizamos en el punto 6 de este capítulo y que servirá de fondo para elaborar el análisis del presente punto.

²⁰Efectuadas entre noviembre de 1978 y marzo de 1979. El alcance de los compromisos pactados fue evaluado al año siguiente (25,26 y 27 de agosto de 1980) en una reunión nacional convocada por el SNTE y a la que asistieron las autoridades de la universidad y las principales de la SEP; lo que vino a demostrar hacia dónde se había inclinado la balanza de los compromisos, máxime que los numerosos asistentes a esa reunión provinieron de las filas del personal académico y directivo de las Unidades SEAD de la UPN convocados por el sindicato y con gastos costeados por éste. (SNTE·UPN, 1980).

²¹La complicación estriba en que con la creación del SEAD, se amplía el número de agencias institucionales abocadas a la formación docente, con lo que se generó una situación anárquica en el sistema de formación: las agencias institucionales sobreponen y duplican las funciones que realizan, y por otra parte esas mismas instituciones en su accionar tienden a desvincularse entre ellas encerrándose en sí mismas al planear su funcionamiento cada una haciendo abstracción de lo que hacen las otras.

El segundo objetivo estratégico se refiere focalmente a la formación integral de los docentes como condición para elevar la calidad de la educación en todos los niveles.

Los dos objetivos estratégicos parten de una perspectiva política que centra la atención en la necesidad inmediata de elevar la calidad de la educación, pues ésta es un factor estratégico para el futuro del país (SEP, 1984; p.6). De ahí que esos dos objetivos se puntualicen como elementos vertebrales de la política educativa a desarrollar; y de ahí también que el objetivo de la descentralización haya sido el primero en anunciarse y en proceder a su realización.

Para el alcance del primer objetivo ya se hizo notar que no pudo realizarse precisamente por la oposición del grupo burocrático-gremial; sin embargo, en los pocos frutos de la política de descentralización también intervienen otros factores, como la ausencia de un diseño técnico adecuado²² para operar la medida, así como la ausencia de una alianza política con los actores y agentes clave en los estados de la República para prever las complicaciones que resultarían al ser afectados los intereses de algunos.

La formación de los docentes figura en la política educativa para el período 83-88, como uno de sus capítulos fundamentales al situarla como el medio esencial para elevar la calidad de la educación en todos los niveles. Este planteamiento cobra

²²El diseño político-administrativo adoptado para operar la descentralización estaba permeado por una nueva perspectiva que empezaba a asumirse desde el régimen de M. de la Madrid, frente a la decadencia del Estado de Bienestar (a la mexicana); es decir, desde 1982 se inició un proceso que en varios puntos estratégicos rompen con la tradicional manera que tenían de encararlos los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana. Ese proceso inició con una etapa llamada del cambio estructural, la cual sugirió explícitamente cambios en todos los terrenos de la vida nacional: cambios en la relación del Estado con la sociedad, en su papel en la economía, en sus principios y políticas y en su articulación con los grupos sociales.

importancia por su congruencia con la concepción que en el discurso se tiene del maestro al considerarlo “el elemento fundamental del proceso educativo y al que en esa condición hay que fortalecerle su capacidad profesional, su responsabilidad social y su vocación de servicio” (SEP, 1984; p.8).

Tomando como referente este planteamiento sobre la formación docente revisaremos la propuesta de acciones y cambios que se formulan en la estrategia programática (SEP, 1984; p.8) de la política educativa, así como la concepción que de los procesos formativos de los docentes se asumía en la perspectiva política sobre la educación (SEP, 1984; p.1). Lo anterior nos llevará a trazar una visión sobre algunos de los elementos de los procesos formativos como se presentaron por la aplicación de las políticas y objetivos estratégicos de la calidad.

10.1. Diagnóstico de la Formación Docente en el Programa Nacional de Educación, Cultura y Recreación. 1984-1988

El diagnóstico que sobre los procesos formativos del magisterio presenta el Programa Nacional de Educación, resalta los graves problemas por los que atraviesa la educación normal, los cuales afectan su eficacia y limitan la transmisión de conocimientos. En otro ángulo de las deficiencias de la educación normal se señalan las siguientes: a) No existe una correspondencia óptima entre los planes y programas de educación normal y los de educación preescolar, primaria y secundaria, donde los egresados de aquélla realizarán su ejercicio profesional. b) Se observa una desarticulación entre la oferta y la demanda de sus egresados. c) La formación de profesores para educación preescolar, especial, artística y física es insuficiente.

Sobre la capacitación y actualización del magisterio, el Programa Nacional de Educación considera que es una actividad que se desempeña de acuerdo con criterios y objetivos ya superados. Según el diagnóstico, los dos procesos de

formación docente ya indicados, agravan su deficiente funcionamiento por la exigua coordinación de esfuerzos entre las instancias que llevan a cabo esos procesos, lo que genera duplicidades y omisiones.

Frente a estas situaciones el Programa Nacional de Educación propone un conjunto de acciones específicas con las que busca alcanzar el objetivo de mejorar la calidad de la educación. Una de las primeras acciones que el Programa Nacional de Educación plantea es crear un Sistema Integral de Formación de Docentes que venga a establecer mecanismos de coordinación real entre las instituciones existentes. Otra acción fundamental que el Programa plantea es poner en funcionamiento la licenciatura en la educación normal, complementándose esta acción con la del bachillerato como antecedente de ingreso a la escuela normal. Otro elemento que el Programa plantea es proponer la superación de los maestros formadores de docentes, para que la educación normal resulte fortalecida con criterios de mayor calidad y sus planes y programas de estudio tengan congruencia con los de los niveles educativos donde los futuros maestros realizarán su labor didáctica.

Se propone también como parte de ese sistema integral de formación, la realización de una serie de programas de apoyo al trabajo que los docentes de educación primaria llevan a cabo en el aula de tal modo que se logre mejorar el aprovechamiento de los alumnos y así reducir el fracaso escolar y la reprobación.

10.2. La Concepción de los Procesos Formativos del Magisterio en la Política Educativa

De la serie de cambios propuestos y de las reformas que en el discurso oficial se anunciaron, es necesario efectuar algunas puntualizaciones que nos permitan comprender las orientaciones que se pretendían imprimir a los procesos formativos

desde esas formulaciones políticas. De esta manera podremos captar y caracterizar los principales problemas que afectaban a los procesos de formación docente.

La primera medida anunciada por la SEP para constituir el sistema integral de formación de docentes, fue la elevación de los estudios de normal al nivel de licenciatura y el establecimiento del bachillerato general como su antecedente inmediato (CNTE, 1985; p.11).

La segunda medida orientada a la constitución del sistema integral de formación, consistió en la creación de una nueva Escuela Normal Superior de México (ENSM), lo que implicó la desaparición de la anterior²³. Esta reestructuración definía a la ENSM, como una institución de educación superior de corte moderno y eficiente, que ofrecería estudios de licenciatura, maestría y doctorado, y atendería la difusión cultural y la investigación educativa.

Estas dos últimas medidas fueron las más relevantes tomadas durante el sexenio. De su aplicación pueden desprenderse distintos significados, pero desde la intencionalidad política a la que obedecen: "hacer más y mejor con menos" y "reestructurar a fondo el sistema educativo para elevar la calidad"; se busca la recomposición del maltrecho conjunto de instituciones y agencias de formación de docentes, de tal manera que éste logre constituirse en un sistema (ordenado) coordinado y coherente, para así responder con el sector educativo en su totalidad a la racionalidad y eficiencia de aparato del Estado. Desde aquella intencionalidad y con la finalidad de constituir el sistema integral de formación de docentes, las medidas aplicadas se nos aparecen encerradas en el plano de lo formal, como medidas

²³La SEP, en 1983, a través del Acuerdo 106, ordenó la reestructuración académica y administrativa de la Escuela Normal Superior de México, lo que implicó la imposición de un proyecto oficial y la creación de una nueva escuela, por una parte, y la desaparición de la antigua, por otra. (Calvo, 1990; p.96).

administrativas que sólo sirven para justificar normativamente la imposición de lo que la SEP considera que debe ser el maestro de educación básica y de cómo debe ser formado. La reforma en la educación normal aparece también impulsada por una lógica racionalizadora que busca la reconstitución del conjunto de agencias e instituciones de formación docente, en tanto que el componente normalista del conjunto, comparado con el componente universitario (la UPN), está en desventaja por sus deficiencias, por lo que es necesario reestructurarlo desde los criterios adecuados para constituirlo, primero como sistema integral (que cubra todas las funciones de la formación) y segundo, para que como sistema alcance la calidad. Tales criterios serían la eficacia y la eficiencia (SEP, 1984; p.6). Es así que las medidas aplicadas por el régimen constituyeron el sistema integral de formación docente, pero como un aparato formal en el que cada componente tiene sus funciones asignadas por la normatividad y debe responder en la realización de ellas con esfuerzos sistemáticos para aprovechar de manera eficiente y racional los recursos y la infraestructura disponibles (SEP, 1984; p.6).

Visto globalmente, el conjunto de reformas emprendidas en la educación normal puede considerarse al menos como un punto de partida de todo un proceso de política educativa, punto de inicio al que luego es necesario que se trascienda, porque de otra manera se quedaría en el plano del discurso como una medida formal sin que logre llegar ni mucho menos impactar en la práctica de los agentes educativos directos, esto es: los educadores. Ese no trascender de las medidas de lo formal a lo operativo, es el caso de las reformas emprendidas por la SEP, ya que en las que corresponden al ciclo de la educación normal primaria se supuso que aumentando la escolaridad del futuro maestro y dándole una preparación académica enciclopédica (Miguel, 1984; p.10), se obtendría una mejor formación profesional, lo cual es una abstracción, porque en el plan de estudios resulta difícil discernir los hilos

conductores y alguna racionalidad que vinculara los contenidos escolares de la normal con las necesidades de la práctica de los maestros (Fuentes, 1992; p.95).

Una de las consecuencias de la aplicación del nuevo plan de estudios en la educación normal primaria fue el descenso en su matrícula. Frente a este fenómeno puede suponerse que para muchos de quienes pensaban dedicarse a la enseñanza, la inversión de tres años más de estudio resultaba excesiva frente a las dudosas ventajas de una ocupación que se estaba devaluando y que les resultaba más atractiva la licenciatura universitaria.

En el plano cualitativo, no existieron evidencias de que los cambios propuestos con el nuevo plan de la licenciatura en la educación normal hubiesen impactado en un mejor desempeño de los maestros o de que su nivel formativo fuera más alto (Reyes y Zúñiga, 1995; p.44). Esta cuestión puede comprenderse si se analiza la problemática del profesorado en las escuelas normales.

Los profesores que se desempeñan en las escuelas normales constituyen un sector académico que ha vivido una situación paradójica, en la que al mismo tiempo que se ha elevado su estatus profesional, ha disminuido su imagen ante los demás y ante sí mismo. Tradicionalmente, los profesores de las escuelas normales habían tenido un reconocimiento por su labor en la formación del magisterio, lo que hacía muy atractivo para los maestros trabajar en este tipo de instituciones. Sin embargo, dos factores han contribuido a transformar esta situación: en primer lugar, la aparición de la UPN, que desde su nacimiento fue considerada como una institución de excelencia, lo que la enfrentaba a las escuelas normales, colocándolas en una situación de inferioridad académica, pues éstas contaban con menores recursos y con menor reconocimiento académico. La imagen de los profesores de normales como los

formadores del magisterio mexicano sufrió una primera limitación al ver que sus alumnos tenían posibilidad de proseguir su formación en otra institución.

El segundo factor, evidentemente el más importante, fue el establecimiento de la licenciatura, que implicaba la elevación de la carrera al nivel de la educación superior y, por lo mismo, la superación de la limitación anterior. Empero, el plan 84 de la licenciatura demandó a los profesores de las normales una preparación que en su gran mayoría no tenían, tampoco les proporcionaban los apoyos para alcanzarla y sin que se les ofreciera la capacitación correspondiente. Esto provocó situaciones de malestar generalizado ante los retos del nuevo esquema curricular. En otro sentido, la necesidad de enfrentar alumnos con una mayor escolaridad y una mayor edad, la necesidad de manejar una nueva concepción sobre la formación de maestros y dominar nuevos contenidos, ausentes en gran parte de la cultura normalista, generaron una actitud defensiva ante la nueva demanda institucional en un gran número de profesores.

Es claro que lo hasta aquí analizado de los procesos formativos de los docentes en un período histórico determinado (1982-1988) no corresponde a la totalidad de sus elementos; así, por ejemplo, no abundamos en la condición de los estudiantes de la educación normal, o la situación y las relaciones de poder en las escuelas. Sin embargo, no omitimos en el análisis aquellos elementos que se consideran esenciales en los procesos de formación docente, como son el plan de estudios profesional y los agentes académicos que los operan, así como algunas características de las condiciones en que trabajan las agencias e instituciones; es decir, hemos pretendido más observar los procesos formativos como funciones a desempeñar por las agencias de la SEP. Estas, al estar inscritas legalmente como funciones reservadas al Estado, son moldeadas y troqueladas por los procesos de política educativa con determinadas orientaciones y finalidades. Las agencias e

instituciones que realizan los procesos de formación bajo la orientación y supervisión del Estado no responden, por otra parte, de una manera mecánica a las disposiciones oficiales y a los dictados de la política educativa. Las comunidades que asumen en las instituciones los procesos de formación, al aplicar los planes de estudio para formar a los docentes, lo hacen desde referentes propios que a veces pueden contradecir las grandes metas propuestas de la política educativa. Como también puede haber comunidades o sectores de ellas que compartan con libertad esas metas. No obstante la diversidad de situaciones de ese complejo mundo en el que trabajan las agencias de formación en nuestro país a partir del período histórico que hemos estado analizando, pueden identificarse dos características comunes que se destacan al término de la revisión del apartado que hemos elaborado. La primera tiene que ver con las reacciones de las comunidades o instituciones de formación docente planteadas luego de la constitución administrativa del sistema de formación docente como producto de las medidas aplicadas por la SEP en el régimen de M. de la Madrid. Como se recordará, esas medidas más con un énfasis administrativo perseguían poner orden entre el conjunto de instituciones de formación. Algunas de ellas venían desde el pasado glorioso de la educación nacional; otras tenían pocos años de creación, pero unas y otras aparecían sin orden ni concierto duplicando tareas u omitiendo la atención de necesidades docentes. Todas ellas con las políticas reordenadoras de la SEP para constituir un sistema integral quedaron conjuntadas pero no integradas; es decir, no había coordinación entre ellas ni intentos por hacer una planeación conjunta de las funciones. Antes al contrario se tuvo la impresión (que luego sería observación fundamentada) de que cada sector del sistema de formación buscaba bastarse a sí mismo para la realización de sus funciones sin tomar en cuenta a los otros, así como una dura defensa de los intereses institucionales frente a lo que se consideraba como intromisión por la relación de actividades por otras agencias.

En el V Congreso Nacional de Educación Normal celebrado en 1987, se mostró la necesidad de contar con un organismo que efectivamente coordinara el sistema de formación docente (Reyes y Zúñiga, 1995; p.55); sin embargo, ese evento fue la ocasión para que se hiciera evidente el comportamiento de cada sector del sistema: cada una de las instituciones participantes estuvieron más preocupadas por defender sus intereses institucionales que por dar respuesta a la necesidad de la integración. Esto vino a convertirse en uno de los problemas centrales de las instituciones formadoras de maestros: cada una se ha convertido en un fin en sí misma, dejando de lado su papel y función dentro del sistema en su conjunto; cada una tiene un proyecto o dice tenerlo, posee un espacio que controla y en el que desarrolla su poder, y considera que lo importante es preservarlo a toda costa.

Hay una segunda característica que destaca en las instituciones de formación y entre los profesores de educación básica en servicio, y se refiere al concepto que se tiene de la preparación profesional de los educadores, el cual se entiende como un concepto dividido en dos -formación inicial y en servicio (esta última también llamada perfeccionamiento o formación continua)- y ambas viéndose como entes separados, sin secuencia ni conexión (institucional, programática, curricular)- entre sí. Desde el interior de las instituciones formadoras, la formación inicial tiende a ser percibida como terminal, como el equipamiento que habilitará a los educadores para la enseñanza por el resto de su vida. Las modalidades en servicio (básicamente bajo la forma de cursos, talleres), a su vez, han tendido a ser percibidas más como puntos para el escalafón que como una necesidad genuina de actualización y perfeccionamiento profesionales (SNTE, 1997a; p.75).

De acuerdo con lo antes expuesto, podemos puntualizar que los propósitos de desconcentración y de descentralización instrumentados en el período que inicia hacia 1973 y se extiende hasta fines de los ochenta, corresponden a procesos de

reestructuración del Estado cuya finalidad se orienta a renovar los controles sociales y políticos, así como a lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento del aparato burocrático. En el caso de la educación, la desconcentración y la descentralización se han instrumentado para levantar la baja eficiencia del sistema educativo y para combatir los intereses corporativos del gremio. La lógica que ha guiado esos procesos es político-administrativa, lo cual resulta inadecuado o crecientemente conflictivo para el alcance de los objetivos educacionales. Es así que las políticas implementadas hacia el subsistema de la formación docente, parecen estar sometidas a un esquema incompleto y falto de continuidad, y en la peor de las situaciones del período estudiado, generó un deterioro del que se entrevió su solución si en la aplicación de esas políticas hay una participación de los educadores, para orientar el rumbo de las instituciones y no dejarlo en manos de los grupos tecnocráticos o con intereses corporativos. Estas perspectivas vinieron a presentarse como una coyuntura a aprovechar en el régimen que inició en 1988, para reformar a las instituciones de formación docente desde una concepción modernizadora de la educación. De su análisis nos ocupamos en el capítulo siguiente.

CAPITULO IV. LA FEDERALIZACION EDUCATIVA COMO POLÍTICA DESCENTRALIZADORA

En el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, se delinearon las metas políticas y sociales a alcanzar por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Una de esas metas plantea como reto el llevar a cabo la descentralización educativa como una condición necesaria para la modernización del país, juntamente con la formulación de otras medidas de orden político, social y económico. La descentralización se concibió desde una estrategia global de transformación y desarrollo del país en la cual, la educación aparece articulada con programas socioeconómicos y culturales más amplios, junto con la renovación de las relaciones entre el Estado, los sindicatos, gremios profesionales y las instituciones de la sociedad civil.

Desde esa perspectiva global, la política descentralizadora de la educación cobra forma en nuestro país hacia 1992 como una federalización con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), por los gobernadores de las entidades federativas, la dirigencia nacional de SNTE y el titular de la SEP.

La característica fundamental del ANMEB, va en el sentido de hacer corresponsables a los estados y municipios y a la sociedad en su conjunto de los procesos de reforma a la educación en atención a dos objetivos fundamentales: ampliar la cobertura educativa y elevar su calidad (SEP, 1992a).

La decisión política de la federalización implicó una nueva articulación de todas aquellas fuerzas, instituciones y niveles de gobierno interesados en la calidad de la educación y en el uso más eficiente de los recursos destinados al servicio educativo.

Estructuralmente la distingue una nueva concurrencia del Estado -Federación, Estados, Municipios-, en las atribuciones para controlar los ámbitos administrativos y pedagógicos del sistema educativo del país, y una base que se refiere al ámbito del plantel escolar al que se le concibe como el centro articulador de las normas y decisiones establecidas desde la estructura administrativa (Pescador, 1992; p.5).

Esta nueva articulación que se propone en la política de la federalización, juega un papel importante en las tendencias de cambio del sistema escolar puesto que asume como necesaria una autonomía que permita a la escuela traducir desde sus propias circunstancias la normativa general de los aspectos pedagógicos y administrativos. Las líneas fundamentales de esta política pretenden un papel articulador entre las metas y lineamientos propuestos por el sistema y las concreciones de la actividad escolar.

A. LOS LINEAMIENTOS DE LA FEDERALIZACION EDUCATIVA

Los lineamientos fundamentales del ANMEB tienen implicaciones profundas que no habían sido contempladas e incorporadas en los diseños de los procesos de descentralización iniciados en México desde 1973 y se refieren en primer lugar, a que trastoca la dinámica de funcionamiento del sistema educativo, lo que implica una redefinición del papel del Estado y de las instancias centrales del poder. Esto nos hace ver que en el diseño de la política educativa, como proceso de toma de decisiones fundamentales que tocan aspectos del proyecto de nación a construir, participan nuevos actores²⁴, los cuales deciden definir nuevas formas y áreas del

²⁴ Los gobernadores de los estados de la república. Del SNTE puede decirse que también participa como un nuevo actor en el proceso, en el sentido de que lo hace con una nueva posición magisterial frente a la nación y no impulsado por los viejos intereses corporativos.

poder educativo en la sociedad²⁵. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la federalización propone una reorientación de los modelos de financiamiento y de asignación de recursos (SEP, 1992a).

Una tercera implicación es que la federalización propone una serie de cambios en la estructura de las instituciones formadoras de docentes para adecuarlas a la perspectiva de cambios orientados hacia el mejoramiento de la educación y al nuevo papel que a los docentes les corresponde desempeñar. Una cuarta implicación contenida en el ANMEB puede puntualizarse a partir de la nueva participación social que se solicita para la reorganización del sistema educativo, lo cual hace patente la intención de buscar una mayor ingerencia de los padres de familia en la educación de sus hijos y de buscar nuevas formas sociales de interacción (Pescador, 1992; p.5).

B. DE LAS METAS A LOS PASOS CONCRETOS

Consideramos que para analizar críticamente la política de federalización planteada en el ANMEB, se requiere partir de sus lineamientos fundamentales en tanto que el estar incorporados como componentes del diseño de la política se podrán comparar las proposiciones y enunciados del proyecto descentralizador²⁶ con las formas y modalidades que éste, en los pocos años que tiene en marcha ha adoptado al interior del propio aparato burocrático de la SEP, y en las dependencias locales y/o regionales al hacerlo suyo, rechazarlo o bien modificarlo.

²⁵El ANMEB puede aparecer como una paradoja, según hizo notar Pablo Latapí en Proceso (Nº 812,25-v-92): "El Acuerdo mismo, emanado de un poder concentrado, se propone generar la desconcentración de ese mismo poder." Luego, Latapí se pregunta: "¿Será esto el principio de una educación democrática?"

²⁶Proposiciones que se refieren a las grandes metas planteadas, a los objetivos estratégicos a realizar, a los problemas a resolver y a los procedimientos que se ponen en juego para realizar las acciones que impacten en el sistema.

En este apartado presentamos una visión del proceso de descentralización²⁷, tomando como punto de partida una caracterización de los distintos niveles de dicha estrategia político-educativa implementada desde 1992 hasta 1996, y de esta manera lograr contar con los elementos suficientes para describir la forma real en la cual la política de federalización se ha desenvuelto. Esto nos permitirá - al distinguir los niveles de realidad de la política educativa-, destacar las principales contradicciones que influyen sobre ella y las transformaciones que experimenta desde su expresión discursiva hasta su realización operacional.

1.- EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE FEDERALIZACIÓN

En la decisión política de la federalización participan el gobierno federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas y la dirigencia formal del sindicato de maestros. El propósito que expresan estos sujetos al establecer el ANMEB, es elevar la calidad de la educación pública a partir de una reorganización del sistema educativo con fundamento en el Federalismo (SEP, 1992a). Esta decisión lleva a que el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas celebren convenios para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica, normal y de formación de maestros, lo que viene a significar una redistribución de la responsabilidad pública por la educación.

En el ANMEB se definen también los mecanismos que desde la sociedad y desde la comunidad involucren la participación de todos los grupos que componen la comunidad educativa, con objeto de fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como de ampliar la cobertura de los servicios educativos. Destaca el

²⁷En la visión de la SEP, la federalización es una forma de descentralización pero como un proceso superior en tanto que permite sacar ventaja de todas las virtudes que tenga un proceso descentralizador, pero también se evitan todos los riesgos que tiene ese mismo proceso (Pescador, 1994; p.6).

papel de la SEP de promover el establecimiento de los Consejos de Participación Social a nivel nacional, estatal, municipal y de cada escuela.

Los dos puntos antes expuestos significan el basamento estructural para reorganizar el sistema educativo y por el énfasis puesto en el discurso, la propuesta del ANMEB se orienta a articular un sistema descentralizado en mayor grado, pues postula la reestructuración del sistema educativo nacional de acuerdo con responsabilidades compartidas como lo establece nuestra doctrina federalista, de tal forma que se propicie la autonomía y la participación de las comunidades en el desempeño de las funciones pedagógicas en atención a las características de cada estado y región (SEP, 1992b; p.42).

Los actos decisorios de la política de federalización contenidos en el ANMEB, por una parte, y en los convenios suscritos por el gobierno federal y los gobiernos estatales por otra, abarcan dos puntos más que por su relevancia es necesario explicitar. Estos puntos se refieren al régimen financiero y al conjunto de medidas orientadas a la revaloración de la función magisterial.

En el caso del régimen financiero se establecen compromisos por los que el ejecutivo federal transfiere los recursos financieros necesarios para que los gobiernos de los estados estén en condiciones de dirigir los planteles de educación básica y normal que reciben, así como para elevar la calidad y cobertura del servicio educativo a su cargo. Por su parte, los gobiernos estatales se comprometen a proponer en las iniciativas de presupuesto de egresos de cada ejercicio, un gasto que considere recursos estatales para la educación básica y normal, por montos crecientes adicionales a los que reciba del ejecutivo federal. Una característica de este régimen financiero es que el gobierno federal asume el compromiso de introducir esquemas

compensatorios en asignaciones financieras para apoyar con recursos adicionales a los estados con los mayores rezagos educativos.

Para la revaloración magisterial se proponen un conjunto de medidas, proyectos y programas que comprenden desde nuevos enfoques en la formación de los maestros, en la actualización de los docentes en servicio hasta el establecimiento de nuevos mecanismos de promoción docente y la implementación de acciones para reconocer y apreciar el trabajo de los maestros. De este conjunto de medidas destacan las que tienen un carácter de aplicación inmediata por formar parte de los convenios suscritos con los gobiernos de los estados, a saber:

a) Los gobiernos estatales en tanto que asumen la dirección de todos los planteles públicos establecidos en sus respectivos territorios, dedicados a la formación magisterial, se comprometen a integrar un sistema que (en cada estado) articule esfuerzos y experiencias en el ámbito de la formación, la actualización y la superación permanente de los maestros, así como en el de la investigación pedagógica.

b) Como una acción a realizar bajo lineamientos federales, pero sin especificar un plazo determinado, se anuncia una reforma de la educación normal, comprendiendo en ella la simplificación de requisitos y ajustes en la duración de los estudios.

c) Bajo disposiciones del gobierno federal, cada gobierno estatal tiene la encomienda de establecer un sistema para la actualización permanente de los maestros para que éstos se encuentren mejor capacitados en la realización de sus funciones y logren también adaptarse a las nuevas necesidades de la educación.

La política educativa de la federalización, vista en sus niveles discursivo y programático - organizativo²⁸, en su desarrollo vino a coronarse con el marco de la Ley General de Educación²⁹, con la que se estableció mandatoriamente el carácter y los propósitos de los servicios educativos del nivel básico y de la formación de docentes. Con este marco legal, la federalización amplió el margen de maniobra de los estados de la república al hacerlos responsables de la administración y operación de los servicios antes a cargo de la federación y comprometió a los municipios en promover la participación de la comunidad y de la sociedad en la educación a través de los consejos estatales y municipales de participación social en la educación. Al mismo tiempo, este marco legal abrió posibilidades para proponer contenidos regionales, previa autorización de la federación, así como para promover la investigación educativa. Por su parte, el gobierno federal conserva como atribución básica el establecimiento de la normatividad para todo el sistema educativo nacional, incluyendo la definición de los contenidos de planes y programas de estudio y la elaboración y aprobación de los libros de texto gratuito; se hace prevalecer la rectoría del Estado sobre la educación normal y su compromiso de establecer y regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los docentes de educación básica. Corresponde también al gobierno federal el

²⁸Una política educativa no está constituida por actos y decisiones de la misma naturaleza. Preliminarmente pueden destacarse los siguientes niveles en los cuales se desarrolla la política educativa: un nivel discursivo, un nivel programático - organizativo, un nivel normativo y un nivel operacional. Por nivel discursivo entendemos los mensajes de la autoridad central y de otros sujetos fundamentales de la política educativa que expresan retóricamente los propósitos y las metas generales de las líneas básicas de la política del Estado y de otros sujetos con capacidad de influencia sobre el campo. El nivel programático - organizativo está constituido por las medidas concretas y las formas de organización a través de las cuales se pretenden cumplir los objetivos de la política educativa.

²⁹El marco de la Ley General de Educación corresponde al nivel normativo, el cual está constituido por las leyes y disposiciones de carácter más general que establecen mandatoriamente el carácter y los propósitos de los diversos servicios educativos (Fuentes, 1984; p.2).

establecimiento y operación de programas orientados a lograr la equidad, así como de llevar a cabo programas de evaluación y la planeación global del sistema.

C.- LA FEDERALIZACIÓN Y LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA EDUCATIVO

Para enfrentar los retos de la descentralización, la calidad, la cobertura, la oportunidad y la equidad en la educación básica, se construyó el Programa para la Modernización Educativa (Ejecutivo Federal, 1989). En ese documento, los retos planteados pretenden responder a los complejos problemas del sistema educativo como: su centralismo, el rezago educativo acumulado, la insuficiente atención a la demanda, la baja eficiencia en la retención de los educandos y la necesidad de atenuar - con el financiamiento - las disparidades educativas para asegurar la igualdad de acceso, permanencia y resultados de los grupos sociales más desfavorecidos de las zonas urbanas, indígenas y rurales.

La viabilidad de los retos enunciados en el Programa de Modernización requirió de la formulación de un instrumento político en el que se pacta una nueva distribución del poder educativo. Ese pacto viene a ser el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (1992). Juntamente con el ANMEB se crearon diferentes instrumentos jurídicos (los Convenios entre el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados) y programáticos; posteriormente (1993) se introdujeron modificaciones al artículo 3º constitucional y, se sustituyó la Ley Federal de Educación por la Ley General de Educación, con el propósito de fundamentar la operacionalización de los cambios necesarios a los que se les da continuidad a través del Programa para el Desarrollo Educativo 1995-2000 (Ejecutivo Federal, 1996; pp.26-27). De las modificaciones programáticas planteadas en el ANMEB y en los Convenios SEP - Gobiernos Estatales, su aplicación inició con la firma del ANMEB y de los convenios citados; sin embargo, su operación real ha obedecido a estrategias y tiempos

diferentes en el lustro 92 - 97. Por lo reciente de su implementación en el sistema de educación básica y en el conjunto de instituciones de formación docente, así como por la carencia de evaluaciones sobre el alcance de las nuevas medidas programáticas, es difícil hacer un balance general de la política de federalización en la resolución de la problemática educativa. La posibilidad de generar ese balance se complica por la falta de investigación educativa que dé cuenta de la forma y los caminos recorridos en cada estado por esa política.

No obstante lo anterior, es posible destacar una serie de contradicciones en la política de federalización planteada en el ANMEB y que se han venido precisando por la observación acuciosa de algunos estudiosos (Schmelkes, 1993; Latapí, 1995, 1996), al hacer el seguimiento de esa política, así como por la aportación de investigaciones recientes (Silva, 1997; Dettmer y Loyo, 1997).

La visión sobre esas contradicciones se hace necesaria para poder explicarnos cómo la política de federalización ha impactado en los procesos de formación de docentes de educación básica, procesos que llevan a cabo las instituciones formadoras de maestros.

CAPÍTULO V. PERSPECTIVAS Y ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE FEDERALIZACIÓN

Poder puntualizar las contradicciones de la política de federalización, nos lleva a enfocarla desde la perspectiva crítica, por una parte, y desde el modelo teórico de la gestión educativa, por otra.

Partimos de reconocer que la política de federalización es un componente fundamental de la política pública en materia de educación y que en cuanto tal, tiene una serie de objetivos a realizar en correspondencia con las metas del Estado. Empero, la política educativa no se define de acuerdo con objetivos internos que competen exclusivamente a lo educativo; es decir, la educación cumple funciones esenciales en la reproducción de la sociedad capitalista, funciones que responden de manera fundamental a los intereses de la clase dominante pero que no explican lo que sucede en la educación de manera exclusiva ni lineal; es entonces que en la definición de la política se hacen presentes las contradicciones del Estado así como las presiones y necesidades de las clases subalternas; por contra, en la práctica misma del proceso educativo, se mezclan tradiciones propias del sistema escolar y prácticas culturales de las clases subalternas que no corresponden, o no lo hacen necesariamente, con las funciones de dominación social del sistema educativo (Fuentes, 1984; p.1).

El modelo teórico se refiere a la manera como es concebida la federalización en el ANMEB; es decir, la medida fundamental del Acuerdo, es la transferencia a los estados de los establecimientos educativos que había venido dirigiendo y administrando la federación. El modelo teórico que la guía implica, desde el punto de vista de la distribución del poder, un doble desplazamiento. Por una parte, se fortalece notoriamente a los estados aumentando el ámbito de su jurisdicción, su

autonomía y sus recursos, en busca de un nuevo equilibrio entre ellos y la federación. Por otra parte, se pretende alentar e incrementar la participación de la comunidad y de los padres de familia en todas las instancias de decisión: escuela, localidad, municipio, estado, con el fin de establecer una distribución más amplia del poder educativo.

A.- LAS CONTRADICCIONES DE LA POLÍTICA DE FEDERALIZACIÓN

Ya en otro lugar señalamos que en la política educativa puede destacarse distintos niveles en los que ésta se desarrolla. La federalización aparece en el discurso como un lineamiento para articular un sistema descentralizado en mayor grado (De Puelles, 1993; p.18) al postular la reorganización del sistema educativo nacional de acuerdo con responsabilidades compartidas como lo establece nuestra doctrina federalista (Ortega, 1994; p.13). Sin embargo, ese lineamiento se queda precisamente en el nivel discursivo de la política, como una expresión retórica que no se asume en los demás niveles; esto es, en los niveles programáticos - organizativo, normativo y operativo; antes bien, lo planteado en el primer nivel se empieza a contradecir como lo demuestran las reformas al Artículo Tercero Constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación en 1993, de tal forma que al distribuir legalmente las funciones educativas y deslindarse las que competen a la federación y las que corresponden a los estados, así como aquellas en que concurren ambos poderes, el resultado que se observa es que todas las funciones importantes en el orden normativo - académico y evaluativo quedan reservadas a la federación, y a los estados se les asignan sólo funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas o sujetas a la vigilancia del "centro". A la federación compete, entre otras cosas, determinar los contenidos de la escuela primaria, secundaria y normal, fijar el calendario escolar, elaborar los libros de texto gratuito, regular el sistema de formación y actualización de maestros, realizar la planeación global del sistema escolar y evaluarlo; por último, se prescribe a la federación "todas las

facultades necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica y normal” (SEP, 1993; p.56). Con esto no se hace sino denotar una concepción radicalmente centralista y que era precisamente la tendencia que se pretende erradicar en el sistema educativo mexicano. En consecuencia, lo que parece estarse configurando es una nueva estructura jerárquica; es decir, un sistema de subordinación de funciones dentro del cual está ubicado el poder último en la cúpula (gobierno federal - SEP). Así, estados y municipios quedan subordinados a ese poder y asumiendo como descargo del gobierno federal, únicamente los asuntos administrativos, financieros y laborales, con lo que se complica la posibilidad de generar los espacios de democratización necesarios para incidir en los grandes cambios educativos propuestos.

La federalización de la educación básica y normal al devenir en un proceso de descargo administrativo del proceso educativo, las ventajas y propósitos cualitativos de la política educativa quedan subsumidos por el riesgo de que en los estados de la república, los cuadros profesionales de la planeación y administración educativa hagan abstracción de los lineamientos estratégicos contenidos en el discurso y ejecuten y operen las directrices administrativas emanadas de las instancias centrales de la burocracia educativa federal, tendiendo más a reproducir los ordenamientos que a generar políticas de innovación para la educación. Este riesgo se ha acentuado porque ante la estrechez de recursos financieros para la educación, los cuadros profesionales de la administración no pueden optar por la implementación de políticas y estrategias originales en función de las necesidades y problemas de las regiones sino que simplemente administran los recursos ejecutando las directrices emanadas de los niveles más altos de la jerarquía.

La federalización puede observarse más como un instrumento de poder para aceitar el aparato de la SEP, que como una estrategia política para articular los

esfuerzos de todas aquellas instancias responsables de la educación, a través de una perspectiva de búsqueda de contrapesos al poder gubernamental y su alta burocracia. También resalta la ausencia de las estrategias delineadas en el ANMEB para garantizar una supervisión de la sociedad sobre el servicio educativo, con lo que la posibilidad de democratizar el aparato gubernamental de la educación se ve más complicado y todavía presentes las inercias de las prácticas autoritarias que han hecho enormes lastres al sistema educativo.

Otras contradicciones presentes en el ANMEB se centran en su propósito fundamental de elevar la calidad de la educación pública, propósito rico en elementos retóricos al plantear una enorme expectativa de superar la crisis educativa cifrando las esperanzas de su resolución, en el maestro, principalmente en el docente de educación primaria, al que en el discurso se le recuerda su "compromiso" y a quien se le concibe en su desempeño y actuar cotidiano como "la espina dorsal del sistema educativo", "agente central del proceso educativo", o como "el protagonista de la transformación educativa de México".

Retórica aparte, si nos atenemos a los usos recientes del concepto calidad de la educación, observaremos un desplazamiento interesante: en los años setenta, cuando se hablaba de calidad, el foco de atención se situaba en el contenido, los materiales, los métodos y una exigencia oficial por renovar continuamente los planes de estudio de la formación inicial de los profesores. Hoy en día, este tema lleva consigo un renovado interés por los resultados, esto es, por valorar lo que efectivamente se ha aprendido durante el proceso educativo³⁰. Este significado del

³⁰Ese significado se hace presente en el discurso de la política educativa: "La calidad de la educación básica es deficiente en que, por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país" (SEP, 1992a).

concepto lleva a introducir medidas para reformular los contenidos y los materiales educativos en el sentido de regresar a los contenidos básicos (en la educación primaria); proponer una nueva formación inicial de los maestros reformulando los planes y programas de estudio, proponiendo la reducción de los plazos para cursar la carrera así como la integración de un sistema en cada estado para la formación, actualización y superación magisterial. Consecuentes con esta concepción de la calidad, se implementan medidas para actualizar al magisterio de educación básica (Pescador, 1992; p.9).

Desde esta concepción de la calidad hay un énfasis en el proceso educativo y para que éste aumente su eficiencia y su eficacia, las medidas que se proponen e implementan como elementos programático - organizativos del ANMEB, también ponen atención en el contexto escolar buscando que los Consejos Técnicos Consultivos se conviertan en espacios de análisis de la problemática escolar por la acción y el nuevo papel de líderes académicos asignados a los supervisores y directores escolares (Pescador, 1992; p.6).

Hay por último, dos medidas orientadas a la revalorización de la función social del maestro que en la óptica gubernamental tienen impacto en la calidad de la educación. Estas medidas fueron las mejoras salariales y el establecimiento de la carrera magisterial. En el caso de la primera se constató una sustantiva recuperación al pasar el sueldo magisterial de representar (en 1988) 1.3 veces el salario mínimo general, a representar (en 1994) 3.4 veces el salario mínimo del D.F. La segunda medida logró la incorporación al programa de unos quinientos mil maestros (Dettmer y Loyo, 1997; p.240).

Para una puntualización de las contradicciones que se advierten en este propósito de la calidad educativa, así como en las señaladas sobre los propósitos de distribuir el poder educativo, de llamar a una nueva participación social en la educación, como en los relativos a la equidad educativa, hay que tomar en cuenta que lo que se plantea en una política educativa no es un conjunto de decisiones autónomas, lineales y racionales (Fuentes, 1984; p.1).

No son decisiones autónomas, si las entendemos como aquéllas que toman los sujetos que dirigen formalmente al sistema educativo y de acuerdo con finalidades que correspondan exclusivamente a los objetivos declarados de la educación. En realidad cada decisión educativa, y el conjunto de ellas que constituye una política, se adopta reflejando las necesidades, las presiones y los intereses que existen fuera del sistema escolar, tanto los que corresponden a la clase dominante, los que provienen de las clases subalternas y los que derivan de las alianzas y compromisos entre clases y sectores de clase que se reflejan en el propio Estado.

No son decisiones lineales porque una vez adoptada en la cúpula tecnocrática una decisión, ésta no se transmite de manera invariable y directa a través de los diversos niveles de autoridad del aparato educativo, ni se traducen tal cual, en la práctica de los sujetos que realizan de manera directa y final las actividades educativas. Lo usual es que una decisión original sea modificada bajo la influencia de diversas formas de interpretación, modificación y aún de bloqueo en las diversas mediaciones del aparato escolar y también transformada al integrarse con las tradiciones y prácticas educativas vigentes en el sistema escolar.

No son decisiones racionales porque ni las decisiones fundamentales, ni las diversas medidas operativas por medio de las cuales deberían realizarse, no obedecen a una lógica de optimización entre recursos, medios y resultados, ni son

frecuentemente el instrumento práctico más adecuado entre todos los disponibles, para realizar un objetivo declarado. En realidad, tratando de dar respuesta a necesidades e intereses contradictorios, las decisiones y medidas de política educativa suelen no ser las más eficientes, desde el punto de vista del objetivo que formalmente se pretende cumplir.

Estas consideraciones sobre la política educativa y los enfoques de la perspectiva crítica y el modelo teórico de la gestión educativa, nos sirven de marco para evaluar los propósitos del ANMEB en su desarrollo y para ubicar y explicar las contradicciones del Acuerdo. Tanto unos como otros serán relacionados en dos grandes campos: 1) El de las políticas, y 2) El de las estrategias para la calidad educativa.

1º LAS POLÍTICAS

El Acuerdo Nacional suscrito por el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el sindicato de maestros constituye un pacto político cupular; empero, su significado nos remite a dar nuevos contenidos a la vinculación entre la federación y los estados y sobre todo a la alianza entre el Estado y el magisterio organizado (Loyo, 1992; p.18). El Acuerdo Nacional, por otra parte, ha de visualizarse dentro de un proyecto que se presenta a sí mismo como animado por el propósito de modernizar al país en el contexto de la globalización de la economía mundial, y por llevar adelante una reforma del Estado que lo haga más eficiente para que, sin abandonar los principios de soberanía y de justicia social, cumpla adecuadamente con los requerimientos de la apertura comercial y la integración con los mercados norteamericanos.

La suscripción del Acuerdo Nacional en cuanto pacto político y con las implicaciones de haber configurado una nueva vinculación entre la federación y los

estados y una nueva alianza entre Estado y la cúpula sindical del magisterio; nos revelan que en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari la cuestión educativa entró de lleno en las prioridades de la agenda política a desarrollar, para lo cual, los grandes objetivos a alcanzar por la política educativa definida en el Programa de Modernización, requerían haber refuncionalizado al sindicato magisterial y de haber establecido una redimensionalidad al centralismo del gobierno federal por sobre los gobiernos estatales.

La transformación de las políticas y las decisiones educativas anunciadas en el discurso, no implican la redefinición del papel del Estado por la distribución del poder en la educación, sino que las medidas y programas dispuestos para la reorganización del sistema educativo en realidad reafirman la direccionalidad del proceso por el Estado al efectuarlo como “una dispersión del poder racionalmente planeada” (Mora, 1993; p.79). En el nivel del discurso, la argumentación que expresa la relación entre la federación y los estados, apelando a la doctrina federalista, sirve más como una expresión retórica que tiene un valor ideológico para crear un ambiente adecuado y legitimador ante las medidas a introducir. Con las medidas implementadas realmente, la estructura educativa se reorganiza burocráticamente para arribar a una descentralización administrativa de la educación en la que se da una planeación centralizada y una ejecución desconcentrada. El gobierno federal decide, los gobiernos estatales ejecutan (Elías, 1997; p.132). Con esto se aumenta el poder decisonal de los altos mandos de la SEP, sobre la asignación de recursos, las formas de evaluación de las instituciones educativas y los contenidos educativos. Los gobiernos estatales lo que les queda por asumir es la administración de los asuntos educativos.

Con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica la participación social se pone en un primer plano del discurso ya que se le concibe junto

con la distribución del poder a los estados como uno de los ejes fundamentales del cambio: un federalismo educativo fortalecido y una nueva participación social que generará un nuevo sistema que impulsará decisivamente la calidad de la educación. Sin embargo, con la Ley General de Educación de 1993, los Consejos de Participación Social se institucionalizan sólo como apéndices de la estructura formal escolar y del propio poder gubernamental sobre la educación. Finalmente, en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 prácticamente desaparecen como acción que impulse la SEP.

Tal vez el texto más representativo de toda la concepción gubernamental sobre los alcances de la participación aparece en la nueva fracción que a iniciativa del Ejecutivo se añade al Artículo Tercero Constitucional en 1992 apenas unos meses después del Acuerdo. En la nueva fracción se resalta que la educación corresponde al gobierno... “el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio en la educación primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos, el ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación....”

De manera contradictoria con lo que supondría un proceso de mayor participación social en la educación, por primera vez a nivel constitucional se establece el papel directo de la administración sexenal en la determinación de los contenidos de la educación. Que el poder ejecutivo federal está mandado a tener en consideración las opiniones de gobiernos y sectores sociales en realidad añade muy poco al establecimiento de un proceso democrático en la educación.

En el fondo de esta contradicción, está la exclusión real y virtual de los actores fundamentales: los padres de familia, los propios estudiantes y los maestros de cada escuela en la educación. Frente a ellos y sus expresiones políticas, el Estado no

parece tener más vías que integrarlos de manera supeditada y corporativa, o pretender que no existen, o considerarlos como empleados en el caso de los maestros, o como aportadores de recursos en el caso de padres de familia y comunidades (Aboites, 1998; p.52).

Aún cuando en el discurso se enfatice el papel del Estado en la educación, en los hechos, las medidas implementadas y el marco normativo legal, más parecen orientadas a borrar el ámbito público tanto por la vía de la reducción de recursos, de responsabilidades y de participación social, con lo que se está generando un vacío que se está llenando por los intereses educativos privados.

2º LAS ESTRATEGIAS PARA LA CALIDAD EDUCATIVA

La calidad es una de las grandes metas planteadas en el Acuerdo. Empero, abordar el análisis de las líneas de acción que el mismo documento enuncia, nos lleva en primer lugar a reconocer en aquellas una preocupación que les subyace y que se expresa como un interés por valorar lo que efectivamente se aprende en el proceso educativo. Esta preocupación se hace presente en las medidas organizadas con el fin de elevar la calidad de la educación y se concretan en seis programas de acción: a) la reformulación de los contenidos y los materiales educativos; b) la propuesta de una nueva formación inicial de los docentes de educación básica; c) el programa indicado a los gobiernos estatales para la integración de sistemas estatales de formación docente bajo criterios normativos expedidos por el gobierno federal; d) El programa emergente de actualización del magisterio de educación básica; e) las mejoras salariales, y f) el programa de la carrera magisterial. De estas líneas de acción, empezaremos su revisión por las dos últimas.

En la óptica gubernamental se considera al maestro como agente central del proceso educativo. "Es el maestro quien transmite los conocimientos, fomenta la

curiosidad intelectual y debe ser ejemplo de superación personal. Es él quien mejor conoce las virtudes y debilidades del sistema educativo” (SEP, 1992a). De estas notas discursivas sobre el maestro que explícitamente lo enaltecen, también puede colegirse implícitamente un juicio sobre él, al hacerlo responsable del problema de la calidad cuando se dice que “sin su compromiso decidido, cualquier intento de reforma se vería frustrado”. El juicio que en el fondo se hace sobre el maestro es que si hay crisis en la calidad de la educación, la mayor responsabilidad recae en él. Por tanto, como muchos de los problemas de cobertura, eficiencia y la misma calidad de la educación básica, se encuentran estrechamente relacionados con la situación económica y social de los docentes (Dettmer y Loyo, 1997; p.240), las medidas salariales implementadas por la administración gubernamental buscaron en primer lugar resarcir la caída salarial del magisterio.

2.1 EL SALARIO MAGISTERIAL

No es coincidencia que, a raíz de la negociación salarial del 15 de mayo de 1992 (en el marco de la inminente firma del ANMEB), el salario mínimo magisterial que era de 2.3 salarios mínimos se incrementó hasta 3 salarios mínimos generales. Los aumentos obtenidos fueron, sin lugar a dudas, superiores a los otorgados a otras franjas de asalariados. Estos avances pueden explicarse si tomamos en cuenta la necesidad del régimen de contar con el apoyo del magisterio para la implementación exitosa de la política de federalización. Por otra parte, con los incrementos otorgados, aunque no resuelvan de fondo la precaria situación económica social del magisterio, queda en éste la impresión que las autoridades están cumpliendo con creces su deber, y para el Estado es la ratificación de sus compromisos sociales y lo legitiman como instrumento de realización de aspiraciones y necesidades nacionales.

El carácter ideológico de las medidas se advierte por la política de contención aplicada en las revisiones salariales (Corona, 1992; p.26) por una parte, y por otra, por la instrumentación de la carrera magisterial que en apariencia abre las expectativas de conseguir aumentos significativos pero a costa de entrar a un esquema que en realidad pervierte los objetivos asignados a la medida. Esto nos lleva en primer lugar a analizar en qué consiste el programa, cuáles son sus objetivos y a explicitar el carácter contradictorio de la medida.

2.2 LA CARRERA MAGISTERIAL

La carrera magisterial para maestros de preescolar, primaria y secundaria se establece en el ANMEB como un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente. Su propósito explícito es que esos maestros puedan acceder a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera.

Si bien el Acuerdo institucionaliza la carrera magisterial, la propuesta definitiva del programa es elaborada por una comisión mixta SEP-SNTE, en la que se le asignan los siguientes objetivos : a) elevar la calidad de la educación reconociendo y estimulando la labor de los mejores maestros; b) reforzar la actualización del profesional del magisterio; c) reconocer el desempeño y la permanencia del maestro en el servicio docente; d) promover el arraigo profesional y laboral, y e) promover una más amplia participación del maestro en la escuela y la comunidad.

El instrumento para lograr esos objetivos es el establecimiento de cinco categorías que en realidad son seis, ya que la plaza inicial es una y de la 'A' a la 'E'

son las nuevas, con un diferencial salarial entre la primera y la última del 197 por ciento.

Al revisar los objetivos, los instrumentos y la conducción del proceso, todo parecería indicar que ahora sí se profesionalizará a los maestros, estos tendrán buenos salarios, mejorarán las escuelas y la educación de los niños mexicanos; sin embargo, esto no es así.

La forma como se dispuso el programa de la carrera magisterial aparece más como una respuesta coyuntural para planear, organizar y desarrollar la educación, que como una innovación profunda para incidir en la elevación de la calidad educativa (Góngora, 1992; p.36).

La carrera magisterial ha sido diseñada al margen de la reorganización global del sistema educativo, de una nueva organización del trabajo docente y de la valoración del impacto social del servicio educativo, los cuales son el factor central para su mejoramiento.

Podemos destacar que en el programa de la carrera magisterial, con el establecimiento del escalafón horizontal, se trata de homogeneizar por decreto el trabajo docente, negando las diferencias existentes tanto en las condiciones de trabajo como en la experiencia y formación de los maestros que impactan diferencialmente en la práctica docente.

Esta situación se complejiza al no contemplar los límites y el rezago de las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes y al no reconocer la carencia de cursos de actualización y su escasa vinculación con los problemas educativos que enfrenta el docente en su práctica cotidiana. Haciendo recaer sobre el maestro,

individualmente, la responsabilidad de su formación y de los conocimientos que posee para hacer frente al proceso de enseñanza - aprendizaje. Además conduce a ver el trabajo docente como una actividad aislada cuyo éxito o fracaso depende de la voluntad individual del maestro y no de la organización global del sistema educativo.

Para el ingreso a la carrera magisterial se accede mediante la aplicación de un examen que evalúa los conocimientos y aptitudes de todos los maestros interesados en incorporarse a la carrera. Esta condición, si bien, tiene la ventaja de poder establecer comparaciones e identificar problemáticas específicas a resolver, omite reconocer las diferencias en los sistemas de formación de maestros, así como la diversidad en la infraestructura y organización escolar, en el apoyo académico y administrativo, en la carga académica del maestro y en el contexto comunitario de la escuela. Todos ellos factores que diferencian el desempeño docente y que es indispensable atenderlos de manera específica y diferencial porque no dependen de la voluntad individual del maestro.

En lo correspondiente a los mecanismos para que el maestro ingrese y ascienda a nuevos niveles salariales en el escalafón horizontal, la comisión SEP - SNTE ha definido un sistema de evaluación a partir de: la antigüedad, el grado académico, la preparación profesional, la acreditación de cursos de actualización, los años de permanencia docente en los niveles del nuevo escalafón y del desempeño profesional.

Al fijar entre los factores a evaluar, la antigüedad y los años de permanencia docente en los niveles del escalafón horizontal, se corre el riesgo de privilegiar la temporalidad en la función en detrimento del desempeño y de la preparación académica y profesional.

Es evidente que no es sencillo establecer sistemas de medición de la calidad y eficiencia del trabajo docente, sobre todo cuando se hace a partir de mecanismos formales de acreditación y certificación que no dan cuenta de la pertinencia de la formación y actualización, ni tampoco del impacto de la formación profesional en la práctica docente. Ya que parece que los mecanismos de evaluación dependen de la capacidad, potencialidad y voluntad de cada maestro, olvidando el carácter colectivo de su labor.

Al individualizar las actividades relacionadas con la promoción dentro del nuevo escalafón horizontal, se pierde la relación existente entre este sistema de evaluación y las metas educativas. En tanto que las actitudes hacia el trabajo y el rendimiento solamente pueden mejorar si los maestros hacen suyas las metas institucionales y no mejorarán si se considera al maestro como un individuo aislado que se mueve sólo por el interés personal de incrementar sus ingresos.

Los parámetros y lineamientos de evaluación propuestos no consideran el contexto comunitario y escolar en que se desarrolla el trabajo magisterial, de ahí que todo parece indicar que depende, nuevamente, de la motivación personal del maestro y no del grado de eficiencia con que se utilizan los recursos institucionales para alcanzar las metas del sistema educativo.

La labor del maestro tiene que ser considerada en su contexto y no de manera aislada, ya que la calidad del servicio educativo depende tanto de las actitudes y desempeño del maestro como de la organización del sistema educativo. La carrera magisterial, tal y como está propuesta, no guarda un equilibrio entre el mayor y mejor rendimiento que se espera del maestro, y el compromiso de la SEP para crear las condiciones que lo permitan.

De los factores a evaluar para otorgar los distintos niveles escalafonarios, el de desempeño profesional tendría que ser el factor de mayor ponderación y en él incluir criterios que reivindicuen a la escuela como unidad de servicios educativos que depende de la organización colectiva del trabajo docente. Debido a que no es un trabajo individual y aislado, sino que se trata de un trabajo colectivo que se da en la escuela y aunque no se vea debido al aislamiento en que trabaja el maestro - en "su aula" y con "sus alumnos" (Ezpeleta, 1993) - es el que sustenta el servicio educativo.

Por último, resulta contradictorio que mientras por un lado se concibe la educación como uno de los aspectos centrales de la política social y se deposita en ella la posibilidad de formar nuevas generaciones que respondan laboral, política y socialmente a los requerimientos tanto de la producción y del empleo, por otro lado, se diseñen sistemas de valoración y estímulos económicos que obvian su relación con las metas educativas.

Las contradicciones antes indicadas nos llevan a observar que en el pensar estratégico del grupo gobernante no hay un conocimiento profundo de los problemas educativos del país, sino que el ámbito educativo es supeditado a la política "política", es decir a las funciones de legitimación y a la administración (Loyo, 1992; p.22). La Carrera Magisterial se inscribe en la federalización como una política que legitima al Estado, en la medida que ofrece transferir competencias de acción pública y de promover una serie de acciones concertadas con el SNTE para responder de manera planificada a las exigencias del magisterio en torno al salario profesional y a una mayor participación en el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

2.3 LA REFORMULACIÓN DE LOS CONTENIDOS Y LOS MATERIALES EDUCATIVOS

La preocupación que en el Acuerdo Nacional se expresa por las deficiencias de la educación, lleva a centrar el interés por los resultados del proceso educativo; esto es, por valorar lo que efectivamente han aprendido los alumnos de los ciclos de la educación básica. Este interés se manifiesta en una serie de medidas que en el ANMEB se disponen bajo el capítulo de reformulación de los contenidos y materiales educativos, las que, vistas estratégicamente construyen un proyecto orientado a la modernización de la educación y este proyecto a su vez se inscribe en uno más amplio que tiene el propósito de modernizar al país en el contexto de la globalización de la economía mundial.

Para la reforma integral que se propone en los contenidos y materiales educativos que corresponden a la educación básica, el Acuerdo Nacional establece como base cuatro criterios esenciales: habilidades en la lectura, la escritura y las matemáticas; conocimientos del entorno social y natural; comprensión de los principios éticos y de la identidad nacional e información acerca de la organización política e institucional del país. De estos criterios, el Acuerdo establece como el fundamento de la educación básica el desarrollo de las habilidades en la lectura, la escritura y las matemáticas.

De acuerdo con estos criterios y con el fundamento para la educación básica, se inició la renovación total de los programas de estudio y de los libros de texto en la educación primaria; en la educación preescolar se implantó una reforma completa en los años de 1993-1994, y en la educación secundaria se reimplantaron los programas por asignaturas en sustitución al programa por áreas.

La reforma emprendida desde los criterios y fundamento que le dan estructura y sentido, representan una iniciativa con un hondo significado en el objetivo estratégico del Estado mexicano de refuncionalizar el sistema educativo nacional. La reformulación de los contenidos y materiales educativos obedece a ese propósito y se orienta a la reestructuración de los parámetros formativos de la base del sistema educativo; esto es, la educación básica.

En tanto que la reformulación de los contenidos y materiales educativos se inscribe como uno de los componentes estructurales del ANMEB, orientado por lo que se concibe como el fundamento de la educación básica, es necesario revisar la pertinencia de ese fundamento en primer lugar, y por otra parte, revisar cómo ha sido incorporado en las reformas a los planes y programas de estudio de la educación básica.

Lo fundamental en la educación básica retoma un discurso educativo actual: el de lo básico en la educación (Pescador, 1992; p.6). Este tiene su origen por un lado en la búsqueda de homologación entre las diferentes naciones frente a las políticas de integración que actualmente se están gestando. Por otra parte, actualmente se discute el papel que le corresponde a la escuela como transmisora de conocimientos en una sociedad cambiante pues, en virtud del avance del conocimiento científico, la escuela está rezagada e imposibilitada para transmitirlo en su totalidad. La idea que permea estos planteamientos, es que la escuela no puede proporcionar todo el caudal de conocimientos existente y que, además, tampoco avanza al ritmo de los adelantos científico-técnicos. La función de la escuela es dotar al alumno de habilidades básicas para que pueda acceder al conocimiento en distintos planos y momentos de su vida, además de facilitarle los medios y el tiempo necesario para su desarrollo personal.

Este debate se encuentra en los resolutivos de la conferencia mundial sobre Educación de la UNESCO realizada en Jomtien, Tailandia donde se señala lo siguiente:

- Capacidad para expresar correctamente una opinión, tanto verbalmente como por escrito.

- Conocimientos básicos de la geografía nacional y del mundo.

- Conocimientos básicos de ciencias naturales y salud.

- Conocimientos básicos de ciencias sociales, incluyendo historia y educación cívica.

- Capacidad de comprender y leer al menos un idioma extranjero.

- Desarrollo del talento y la creatividad artística.

- Habilidad para utilizar equipos complejos (computadoras).

- Entrenamiento deportivo (SEP, 1991; p.163).

Es con base en estos planteamientos que son parte del debate educativo actual, que en México se introduce el concepto de lo básico. Sin embargo, se recorta el planteamiento al excluir aspectos como idioma extranjero y computación (Sandoval, 1992; p.29).

En nuestro país, el debate sobre esta orientación aún no se ha dado, ya que no basta con planteamientos generales dados por países de contextos disímilos, sino que hay que analizar las especificidades mexicanas y las condiciones concretas en que se desarrolla la educación, a fin de determinar "lo básico" educativo para México. En este sentido se tiene que considerar que en nuestro país la mayoría de los alumnos no cuentan con un medio cultural enriquecedor que les permita desarrollar las habilidades básicas que la escuela impulsará. Por el contrario, en muchos casos la escuela, con todo y sus limitaciones constituye el único espacio de acercamiento al conocimiento.

El orden de las contradicciones se advierte también en la falta de articulación entre niveles. Al parecer, ante la ausencia de un planteamiento curricular global que señalara claramente lo que en cada nivel se desea alcanzar y en qué apoya uno al otro, privó el criterio de distribución de cuotas de poder entre los diferentes grupos al interior de la SEP (Sandoval, 1992; p.29). Así los programas para preescolar, primaria y secundaria fueron distribuidos a equipos que no tuvieron relación entre sí al elaborar sus propuestas. No puede entenderse de otra manera los enfoques distintos que se encuentran en cada nivel: en preescolar hay programas definitivos para el primer año, que se basan en el método de proyectos (globalizador y por áreas). En primaria se optó por elaborar guías para trabajar los programas emergentes, que consisten en una sugerencia de selección de temas para que el maestro trabaje temas básicos por asignaturas en los libros diseñados por áreas, en tanto que los programas definitivos estuvieron hasta ya entrado el ciclo escolar de 1993. En la educación secundaria el panorama no es mejor, pues las diez materias que comprenden el nuevo plan de estudios para primer año aparecen desarticuladas entre sí; no queda claro el motivo de la desaparición de materias como física y química, la reducción de un 50% en el tiempo dedicado a las actividades tecnológicas o el cambio de música por apreciación y expresión artística. Todo parece haberse resumido en un simple recorte de contenidos.

Estas contradicciones no podrían dejar de suceder por la verticalidad institucional con que se ha procedido para emprender la reforma de los contenidos educativos. A pesar de que en el discurso se señala al maestro como el protagonista de la transformación educativa, este enaltecimiento retórico no se expresa en la participación y aún en la mínima consulta a los maestros para planear los cambios, como en este caso de los contenidos educativos (Sandoval, 1992; p.29).

En este punto de las estrategias para la calidad educativa se desarrolla lo referente a la formación de los maestros, a su actualización y superación así como al propósito de integrar un sistema por cada estado para la formación del maestro. Estos asuntos no los presentamos en su desarrollo como están enunciados sino como una orientación que haga explícitas las contradicciones de la política educativa de la federalización, puntualizando un diagnóstico de cómo esas contradicciones han impactado los procesos de formación de docentes en México.

2.4 LAS CONTRADICCIONES DE LA POLÍTICA DE LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA Y SU IMPACTO EN LOS PROCESOS DE FORMACIÓN DEL MAGISTERIO DE EDUCACIÓN BÁSICA

El conjunto de propósitos, proyectos y programas que para atender la formación del magisterio mexicano se delinean en el Acuerdo Nacional, son enunciados sin definir estrategias concretas ni plazos específicos con excepción del Programa Emergente de Actualización del Maestro, el cual fue preparado en sus lineamientos, materiales y apoyo presupuestal por la SEP y accionado como programa de actualización por los gobiernos de cada entidad federativa durante los meses de julio y agosto de 1992. Para darle continuidad a este proceso de actualización, el ANMEB propuso la realización de cursos tanto a maestros como a directores de escuela y supervisores en forma intensiva, para luego llevarse a cabo a través de actividades de concentración y mediante actividades en los propios planteles y zonas escolares.

A diferencia de la actualización, la formación inicial del maestro recibió atención oficial sólo en el plano legal al ser aprobada en 1993 la Ley General de Educación, la cual, en su contenido respecto de la formación de maestros, destaca en dos aspectos: la prevalencia de la rectoría del Estado sobre la educación normal y su

compromiso de establecer y regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para docentes de educación básica.

Es hasta 1996 que, con motivo de la Reunión Nacional de Educación Normal y a instancias de sus participantes que demandaban acciones prioritarias hacia el sector, que la SEP inicia un Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales, integrado con tres líneas de acción: desarrollo curricular, apoyo a la actualización y formación continua, y fortalecimiento institucional. Este programa - sin embargo - apenas se tradujo en una propuesta de plan de estudios para la licenciatura en educación primaria³¹ y en algunos recursos destinados a la infraestructura material así como, en algunos casos, a una pequeña dotación bibliotecaria.

Este capítulo tan importante de la política de federalización se torna complicado al observar que las acciones emprendidas por la SEP, sobre la formación inicial y la actualización del magisterio en servicio en el país, se llevan a cabo de manera inconexa y sin secuencia ni articulación. En lugar de impulsar un proceso simultáneo y ampliamente participativo de transformación de las escuelas normales - incluida la reforma curricular - y de la formación en servicio, como se delineaba en el ANMEB, la SEP ha privilegiado las acciones orientadas a la actualización (1992-1993) descuidando, por otra parte, la articulación hacia este proceso de formación a las

³¹La reforma curricular que dio origen a la propuesta de plan de estudios se desarrolló repitiendo los vicios que se suponía ya superados en los procesos de diseño. Es así que la reforma anunciada en 1992, empieza a concretarse con el nuevo plan de estudios cinco años después y solamente en la licenciatura en educación primaria. En su proceso de diseño, se recurrió a la consulta como mecanismo de "elaboración curricular": los maestros, investigadores y especialistas opinan y aportan sugerencias que, luego los especialistas en currículum designados por la SEP, se encargan de seleccionar e instrumentar.

demás agencias que intervienen en él, como son la Universidad Pedagógica Nacional y los Centros de Actualización del Magisterio.

Al configurarse así en los hechos y por disposiciones de la SEP, la operación diferenciada de los servicios de formación docente, se nos devela un problema de fondo: la preparación profesional del magisterio continúa viviéndose como un concepto dividido en dos partes separadas (formación inicial y formación en servicio) sin secuencia y sin articulación entre ambas (SNTE, 1997b; p.137). Y este mismo problema de fondo se ha evidenciado en los procesos de reorganización de las instituciones formadoras de docentes en algunos estados, en los que los sistemas estatales de formación de docentes resultantes son organismos administrativos que, hacia su interior, sus diversos componentes institucionales aparecen como compartimientos estancos, porque en la concepción que les da origen no se procura una articulación institucional para generar un proceso formativo como un todo, al que se tienen que ajustar, con su propia especificidad, los procesos de formación inicial y de formación en servicio.

Estas situaciones nos remiten a un problema central en el que los grupos técnicos de la SEP, al concebir y desarrollar los actos programáticos y organizativos propuestos para alcanzar los objetivos de la política educativa, lo hacen desde una concepción atomizada en la que cada institución de formación docente tiene una función que si bien es interdependiente con la función que realizan las otras que componen el conjunto, no constituyen elementos de un mismo proceso. La diversidad de funciones vista entonces de manera fragmentaria pretende resolverse - desde la óptica de la SEP -, "racionalizando" artificialmente las funciones y los límites de las instituciones formadoras, así como su interrelación (SNTE, 1997b; p.137). Los planificadores de la SEP proponen un sistema Nacional de Formación, Actualización y Superación Profesional del magisterio como una sumatoria de los sistemas estatales

de formación docente bajo una coordinación y plataforma de acción comunes dispuestas por lineamientos expedidos por la SEP.

Esta propuesta de organización de las instituciones de formación docente, adolece de una contradicción en el sentido de que hace abstracción de las potencialidades del modelo de gestión educativa, contenidas en la misma política, dejando a los elementos del modelo en el plano del discurso, lo que lleva a concebir la formación y a desarrollarla al margen de las condiciones del campo de trabajo y a acentuar la diferenciación funcional de las instituciones, lo que en la práctica viene a agravar la desarticulación entre las diversas instituciones formadoras, la duplicidad de funciones de algunas de ellas y la desvinculación de las mismas con las demás instituciones de educación superior.

2.5 ELEMENTOS PARA UNA VISIÓN DE LA POLÍTICA DE FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL ÁMBITO DEL SISTEMA DE FORMACIÓN DE DOCENTES: 1994 - 1996

En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica los lineamientos políticos para la formación profesional del magisterio plantean que en cada entidad federativa se establecerá un sistema para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencia en los procesos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación. Estos lineamientos y el ANMEB en su conjunto fueron concebidos posteriormente más como un punto de partida para elevar la calidad de la educación que como una fase definitiva (Ejecutivo Federal, 1996; p.27); de esta forma en el documento rector de la política educativa de la Administración 1995 - 2000, se asumen esos lineamientos y se enuncia el objetivo a realizar para la organización del sistema de formación docente: “resolver los problemas de desarticulación que permanecen aún entre las instituciones

responsables de la formación inicial, la actualización y el desarrollo profesional de los profesores en servicio: las escuelas normales, los centros de actualización del magisterio, la Universidad Pedagógica y las unidades (de ésta) que operan en los estados" (Ejecutivo Federal, 1996;p.57).

La propuesta que el Programa de Desarrollo Educativo plantea, gira en torno a la creación del Sistema Nacional de Formación, pero ahora bajo la concepción de un sistema integrado en el que las autoridades de la SEP coordinan un conjunto de instituciones y servicios, los cuales son operados bajo la dirección de las autoridades educativas estatales y con un alto grado de adaptabilidad a las necesidades y condiciones locales.

Con esta orientación más precisa en la política educativa, parece ser que se retoman los elementos del federalismo educativo en tanto que la SEP deja en manos de las autoridades estatales la decisión sobre las formas con las que se dará coherencia y articulación a la modalidad de organización que se adopte en cada entidad. No obstante estas puntualizaciones sobre la gestión educativa que se encuentran en el ANMEB así como en el Programa de Desarrollo Educativo, contradictoriamente lo realizado hasta ahora en la integración de las instituciones formadoras de docentes para establecer los sistemas estatales, ha consistido en la aplicación de simples procedimientos de reordenación administrativa en los que las instituciones de formación obedecen a un sólo mando pero sin guardar una relación entre sí. En este contexto las instituciones de formación quedan más como organismos administrativos ordenados en la administración pública para su vigilancia y fiscalización pero incapaces de llevar a cabo una articulación interna para dar respuesta de manera coordinada a la nuevas demandas que en materia de personal docente se presenten en cada estado. Por otra parte, no sería éste el único problema resultante de las contradicciones generadas en la política de federalización, pero sí es

uno de los más importantes a tomar en cuenta para planear una política que atienda el desarrollo profesional del magisterio como una de las variables a preparar para asegurar una educación de calidad.

SEGUNDA SECCION. DEL ANALISIS DE POLITICAS AL ANALISIS POLITICO

La política de federalización educativa contiene problemas que resultan desde los procesos de su formulación e implementación. Esos problemas, como la centralización normativa y política en la operación del sistema educativo o la inercia administrativa de éste que obstaculiza la posibilidad de cambios cualitativos en la educación básica, normal y de formación de maestros en los estados, no se han resuelto porque responden no sólo a contradicciones de los sujetos que toman las decisiones sino que emergen de las contradicciones de un régimen político y económico centralizado que ha entrado en una profunda crisis. El efecto de ésta y de las contradicciones para la operación del sistema educativo ha llevado a que se empiece a advertir una profunda crisis en la conducción de la educación en México. Se plantea que la educación mexicana atraviesa actualmente por una crisis en su conducción, que se expresa de fondo, en la contradicción entre una sociedad que busca espacios de participación democrática y el estrecho ámbito en que se confina a la educación. No existe hoy, un marco claro y bien sustentado que establezca espacios amplios y respetuosos de los procesos de participación y del derecho a la educación que permitan consolidar este importante espacio como parte de la construcción de una sociedad democrática (Aboites, 1998; p.48).

Al analizar las políticas de descentralización educativa implementadas en nuestro país, buscamos resaltar las contradicciones generadas desde su formulación y luego las que se han presentado en su aplicación con el fin de precisar los factores que la limitan. A esta tarea dedicamos la primera sección de nuestro trabajo, centrandó la atención en la política de federalización educativa al destacar cómo las contradicciones de su diseño y de su aplicación afectaron los procesos de formación

de docentes. Tomando como fondo estas contradicciones que han limitado la política de federalización educativa e impactado en los procesos de formación de docentes, presentamos en esta segunda sección los resultados de nuestra investigación al analizar el significado de la federalización en las prácticas políticas de los grupos y comunidades de las instituciones formadoras de docentes en el estado de Guanajuato.

El objetivo de esta segunda sección se hace necesario en tanto que si queremos aproximarnos a una visión de cómo ha impactado la política de federalización entre los formadores de docentes, esto no lo podemos desprender de lo que nos aportó la sección anterior al precisar las principales limitaciones de la política educativa federalizadora, es decir, de ellas no podemos extraer el significado de cómo la política educativa impacta en las prácticas políticas de los involucrados en la federalización al disponer ésta, la integración de las instituciones o centros de formación docente en un sistema estatal. Ahora bien, como excede nuestras posibilidades abarcar un universo tan vasto de centros de formación distribuidos en toda la república, esto nos llevó a tomar como estudio de caso, el proceso de creación del Sistema Formador de Docentes en el Estado de Guanajuato.

CAPITULO VI. EL CONTEXTO POLITICO BUROCRATICO DE LA FORMACION DOCENTE EN GUANAJUATO Y SU PERSPECTIVA TEORICO-METODOLOGICA

A) EL CONTEXTO

Mediante el análisis de la política de federalización educativa podemos saber de los factores que la limitan, pero demasiado poco sobre el significado de ésta para las prácticas políticas y sociales de los diversos grupos involucrados. No obstante, lo que hay que conocer no son sólo las posiciones políticas de los actores. Hace falta teorizar sobre las relaciones de su interacción y la estructura de esa interacción (Street, 1989b; p.41). La teoría de los campos de P. Bourdieu (1990, p.17), nos sirve para realizar un análisis político, tomando como centro de análisis el proceso político-técnico que dio origen en el estado de Guanajuato al Sistema Estatal de Formación de Docentes. Empero, efectuar esta tarea requiere en primera instancia hacer una contextualización del caso.

El concepto de gestión educativa permea el discurso del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica al señalar en su formulación que el Estado - federación, estados y municipios- comparten la responsabilidad del control administrativo y pedagógico del sistema educativo. Para la implementación de esa responsabilidad -en el mismo discurso-, se propone tomar a la institución escolar como el destino de sus acciones, de tal modo que la escuela por el grado creciente de su autonomía se articule efectivamente con las demandas y aspiraciones de la población usuaria (SEP, 1992a).

Frente a estos elementos discursivos contenidos en la política de federalización (ANMEB), en el estado de Guanajuato se entendieron en su conjunto como “una

coyuntura histórica que significaba la oportunidad de valorar a plenitud a la educación como la palanca fundamental del desarrollo y la oportunidad de asumir un compromiso definitivo con el avance de la educación” (Ejecutivo Estatal, 1993), para lo cual se convocaba a participar con entusiasmo y decisión en el proceso de descentralización, en las medidas de preparación del magisterio así como en las estrategias para la elevación de la calidad educativa.

De acuerdo con esa visualización de la política educativa desde las autoridades estatales, se empezaron a realizar cambios estructurales de considerable importancia. Así, el gobierno estatal con el propósito de capitalizar las oportunidades que se desprendían del ANMEB y para adecuarlas a la situación educativa de Guanajuato, estableció el diseño y operación de un Proyecto Estatal para elevar la Calidad de la Educación (Ejecutivo Estatal, 1993; p.5). En él se definieron las estrategias, los programas y las acciones al corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de integrar un Sistema Educativo de Guanajuato para hacer frente a los retos planteados por la política de federalización.

Dentro de ese proyecto figuró de manera importante un programa orientado a la reorganización del aparato de formación y actualización de docentes con el que se pretendía: establecer un Sistema Estatal de Formación inicial de Maestros de Educación Básica; proporcionar una Formación en el Servicio a los Maestros Habilitados; impartir una Actualización Permanente a los Maestros en Servicio; implantar un Posgrado para Maestros Formadores de Docentes y proporcionar una Formación y Apoyo a los Docentes para la Investigación (Ejecutivo Estatal, 1993).

Con la firma del ANMEB - que el gobierno del estado de Guanajuato suscribe -, por una parte, y con la formulación del Programa Estatal para elevar la Calidad de la Educación, por otra, se presentó la oportunidad de realizar los planteamientos del

modelo de gestión escolar contenidos en el ANMEB, en el sentido de tomar a la institución escolar como destino de sus acciones al propiciar que éstas se articularan efectivamente con las demandas y aspiraciones de la población usuaria.

Esta coyuntura favorable para la gestión educativa que por extensión se pensaba abarcar hasta la reorganización del aparato de formación de docentes, hubiese sido imposible sin la conjugación de varios factores. En primer lugar, la postura del gobierno de Guanajuato de luchar por la autodeterminación estatal y por el respeto al desarrollo y conducción política del estado (Fierro y Tapia, 1997; p.22), además de asumir una postura demandante y receptiva de los procesos de federalización de las funciones del gobierno federal. En segundo lugar, la Secretaría de Educación estatal había creado una plataforma normativa, administrativa y orgánica apoyada por el Centro de Estudios Educativos para conducir el quehacer educativo en la entidad.

No obstante esta coyuntura favorable para la implementación de los cambios educativos planteados en el ANMEB y asumidos como una postura propia para adaptarlos al contexto estatal, los procesos para transferir los programas y las líneas de acción planteadas en el Acuerdo Nacional no se dieron libres de tensiones y conflictos en tanto que en Guanajuato coexistían hasta antes de la firma del ANMEB dos sistemas: el estatal y el federal³², los cuales con la federalización en marcha, entran en una dinámica de competencia para asumir la conducción y el liderazgo en los procesos educativos del estado.

³²En 1992, antes de la firma del ANMEB, operaba por parte del gobierno estatal la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, la cual atendía servicios de educación básica y normal. Por su parte, el gobierno federal a través de los Servicios Coordinados de Educación, era responsable de servicios de educación básica y para atender otros niveles operaban de manera independiente las delegaciones federales del CONAFE, de la DGETI, de la DGETA, del INEA, del CONALEP, de Educación Normal de la SEP con dos Centros CAM para el magisterio y tres unidades SEAD de la UPN.

Son varios los ámbitos en los que se juega la tensión por la conducción de los procesos educativos locales entre la Secretaría de Educación estatal y el nuevo organismo creado para la administración educativa del sector federalizado; es decir, del sector administrativo transferido al estado con la firma del ANMEB³³. De esos ámbitos hay uno que hemos revisado con interés para alimentar nuestro análisis sobre el significado de la federalización en las prácticas políticas de los grupos y comunidades de las instituciones formadoras de docentes en el estado de Guanajuato. Ese ámbito se refiere al proceso de reorganización de las instituciones formadoras de docentes.

El proceso de reorganización de las instituciones de formación docente en Guanajuato aunque es puntualizado en el Programa Estatal para elevar la Calidad de la Educación, en rigor no encierra un programa detallado de acciones a realizar sino un conjunto de enunciados que aluden a las metas a alcanzar en el sistema educativo estatal (Ejecutivo Estatal, 1993; p.46). Es esta la razón que nos lleva a considerar lo anterior como la fase previa al proceso formal de reorganización institucional de los centros de formación docente en el estado. Por otra parte, este proceso formal iniciado a fines del primer semestre de 1994, se va a suceder con una determinación de las reglas del juego impuestas por la Secretaría de Educación Estatal, la cual para esas fechas ya había logrado la resolución del liderazgo educativo a su favor contando para ello con el respaldo de la autoridad del gobierno local del estado.

³³Con la firma del ANMEB, el ejecutivo federal transfirió al ejecutivo estatal los establecimientos de la educación básica, normal y de formación de maestros, lo que hizo necesario crear en Guanajuato un organismo para la administración de esos servicios educativos. De ahí surge como organismo público descentralizado el Instituto para la Federalización y Modernización Educativa (Ejecutivo Estatal, 1992a). Posteriormente se reforma el nombre del organismo para quedar como Federalismo y Modernización Educativa (Ejecutivo Estatal, 1992b).

La fase previa al proceso de reorganización institucional de los centros de formación docente se inicia en los días posteriores a la firma del ANMEB y de la creación de Federalismo y Modernización Educativa, y concluye con la integración de este último organismo con la Secretaría de Educación Cultura y Recreación (Ejecutivo Estatal, 1994) a principios de 1994.

En esa fase previa, la dependencia que dentro de la Secretaría de Educación Cultura y Recreación (SECYR) se ocupaba de la formación docente al coordinar las escuelas normales estatales y particulares, desarrolla una intensa actividad para cohesionar a las instituciones normalistas con la intención de conformar un Sistema Estatal de Educación Normal con el que se mostrase un liderazgo en la formación (SECYR, 1993) frente a su contraparte del sector federalizado.

Por su parte, el sector federalizado conformado por los Centros de Actualización Magisterial y las Unidades SEAD de la Universidad Pedagógica Nacional encontraron acomodo en el organismo Federalismo y Modernización Educativa para desde ahí tener mecanismos de conexión con las instancias federales de las que dependían hasta antes de la firma del ANMEB. Por otro lado, desde las mismas unidades UPN se generó un proyecto para darle viabilidad a una nueva opción de formación docente más rigorista y exigente que sirviese de alternativa de continuidad para el modelo normalista al que se le consideraba ya agotado según expresiones de quienes participaban en ese proyecto³⁴. El proyecto en cuestión buscaba establecer la Universidad Pedagógica del Estado de Guanajuato (Romero, 1992) que integrara a las unidades UPN y a las escuelas normales pero bajo la dirección de la primera.

³⁴Entrevistas a participantes en el proyecto.

El paralelismo en las acciones orientado por la dinámica de competencia entre los sectores estatal y federalizado, vino a detenerse por la convocatoria a las comunidades e instituciones docentes para participar en el proceso de reorganización institucional del que surgiría el Sistema Formador de Docentes en el estado de Guanajuato. Dicha convocatoria fue emitida por la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación y la Unidad Coordinadora para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato.

B) LA TEORIA DE LOS CAMPOS: UNA PERSPECTIVA TEORICO-METODOLOGICA PARA EL ANALISIS DE LA FORMACION

La teoría de los campos de Bourdieu, es una teoría de la sociedad en la que los hechos se organizan a partir de un gran esquema ordenador en el que el análisis sociológico debe estudiar la dinámica interna de cada campo en el que se reproduce la vida social. Así, la vida de las sociedades modernas se reproduce en los campos económico, político, científico, educativo, artístico, etc., que funcionan con una fuerte independencia y en este sentido, el análisis privilegiará la indagación hacia lo interno de esos campos para explicar cómo luchan por la apropiación del capital que cada campo genera, los grupos que intervienen en él. La sociedad, y por tanto, la confrontación entre las clases, es resultado de la manera en que se articulan y combinan las luchas por la legitimidad y el poder en cada uno de los campos.

Desde la teoría de los campos de Bourdieu, los campos son espacios estructurados de posiciones objetivas, en los que existen reglas del juego y objetos por los que se juega (cosas en juego). En cada campo hay intereses específicos que son irreductibles a los objetos e intereses propios de otros campos y que sólo son percibidos por quienes están dotados del habitus que implica el conocimiento y reconocimiento de las leyes del juego y de las cosas por las que se juega. Un habitus

es a la vez un oficio, un capital de técnicas, de referencias y un conjunto de creencias que comparten quienes integran el campo y que, como tal, es condición para su funcionamiento.

La lucha es el motor del campo. La lucha presupone un acuerdo entre los antagonistas sobre aquello por lo que vale la pena luchar. La estructura del campo es un estado de la relación de fuerza entre los agentes o las instituciones comprometidas en la lucha. Las luchas al interior del campo tienen por objeto el monopolio de la violencia legítima (autoridad específica) e implican la conservación o subversión de la estructura de distribución del capital específico. Hablar de capital específico significa que el capital vale en relación con un campo determinado, es decir, dentro de los límites de este campo, y que sólo se puede convertir en otra especie de capital dentro de ciertas condiciones.

Aquellos que, dentro de un estado determinado de la relación de fuerzas, monopolizan (de manera más o menos completa) el capital específico, que es el fundamento del poder o de la autoridad específica característica de un campo, se inclinan hacia estrategias de conservación, mientras que los que disponen de menos capital (que suelen ser también los recién llegados) se inclinan a utilizar estrategias de subversión.

Otra propiedad ya menos visible de un campo: toda la gente comprometida con un campo tiene una cantidad de intereses fundamentales comunes, es decir, todo aquello que está vinculado con la existencia misma del campo; de ahí que surja una complicidad objetiva que subyace en todos los antagonismos.

Con esta estructura funcionan los campos más autónomos, los habitualmente llamados culturales (la ciencia, la filosofía o el arte) y también otros en apariencia muy

dependientes de la estructura socio-económica general como la educación, en el cual se inscribe nuestro objeto de estudio.

Es así que los elementos de esta perspectiva teórica, nos posibilitan construir un enfoque metodológico para abordar la realidad educativa y poderla delimitar. Llegando a este primer paso, identificamos sectores de la realidad a los que hacemos existir para la conciencia (Ezpeleta, 1992; p.101), pero al hacerlo así, nos abocamos intelectualmente en una o algunas parcelas de la realidad y dejamos de lado otra u otras. En un segundo paso focalizamos un espacio de la realidad educativa que nombramos como campo de la formación. Incluso en este paso, todavía se nos presenta el momento de optar - en el espacio de la formación- por un objeto u otro. Al hacer la elección, es inevitable que los objetos dejados de lado se obscurezcan por el insaciable afán de esclarecer el objeto elegido. Hasta este paso, la teoría de los campos nos permite luego adentrarnos en el campo de la formación para develarnos el sentido de las prácticas de los sujetos que se mueven en ese campo.

El último paso metodológico de la teoría de los campos y en el que se advierte su riqueza, consiste en inquirir a fondo en el sentido de las prácticas de los sujetos que se mueven en la formación docente, para descubrir que el sentido de esas prácticas es una interacción conflictiva propiciada por la lucha en la que está en juego la conservación o la conquista del poder. De este modo y con estos pasos aplicados a un proceso particular -la conformación del sistema estatal de formación de docentes en Guanajuato-, es como construimos una visión comprensiva del interactuar conflictivo de los sujetos intervinientes en el proceso.

CAPITULO VII. ANALISIS DEL PROCESO DE CREACION DEL SISTEMA FORMADOR DE DOCENTES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

A. EL PROCESO

Encaminarse a la realización del compromiso para el estado planteado en el ANMEB, en el sentido de integrar y articular un sistema para la formación docente, implicó convocar a los centros de formación magisterial existentes en el estado para que participaran con propuestas de trabajo y nombrasen a la vez a un mínimo de dos representantes por plantel³⁵. De este modo se logró conjuntar una comisión técnica abocada a la tarea de formular un proyecto de sistema.

En esa comisión, por los estudios diagnósticos (CEE, 1992) que se tenían sobre la problemática educativa de Guanajuato, se tuvo conciencia de "la necesidad de imprimirle calidad al sistema educativo y esto sólo era posible con la creación de un organismo que integrara el aparato educativo estatal de formación y actualización de docentes para incidir en la preparación docente de excelencia, así como en el perfeccionamiento del magisterio en servicio"³⁶.

La comisión técnica integrada por treinta y ocho profesores logró conjuntar una serie de elementos que no culminaron con el proyecto de sistema, dado que los trabajos de la comisión se empalmaron con el término del año escolar 93-94 y el inicio del siguiente; lo que obligó a dejar las tareas sin terminar, para ser retomadas por un

³⁵Reunión convocada por la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación a través de las direcciones de los planteles de formación docente. Memorandum. Dirección de Educación Superior Pedagógica (Puentecillas) Junio de 1994. Guanajuato, Gto.

³⁶Extracto de la exposición del Secretario de Educación, C.P. Carlos Alfredo Torres en la apertura de los trabajos de la comisión técnica abocada a la creación del proyecto de sistema formador de docentes. Junio de 1994. Guanajuato, Gto.

grupo de siete directivos integrantes de la misma comisión, quienes lograron dar la elaboración final al proyecto entre los meses de septiembre a diciembre de 1994. En este último mes se hizo entrega a las autoridades educativas del estado de una propuesta de Sistema de Educación Superior Pedagógica de Guanajuato (Unidad Coordinadora, 1994), propuesta que es oficializada con el respaldo de un Decreto Gubernativo (Ejecutivo Estatal, 1995a), dando origen así a lo que se denominó Instituto Superior de Estudios Pedagógicos de Guanajuato, organismo que, según el decreto que lo crea tiene por misión realizar las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura pedagógica; e integrar a las instituciones de formación docente oficiales así como a los particulares con autorización de validez oficial de estudios.

Simultáneamente con la publicación del decreto que crea al nuevo organismo diseñado para la integración de las instituciones de formación docente, la autoridad educativa da a conocer al titular del instituto y a los responsables del funcionamiento académico y administrativo del mismo.

B. MICROPOLITICA DEL AMBITO INSTITUCIONAL DE LA FORMACION

Lo anteriormente planteado como principio y conclusión de un proceso para dar origen a un organismo como el ya descrito, estuvo, sin embargo, afectado por contradicciones manifestadas en la etapa del diseño del organismo, después de oficializado como sistema y aún ahora a dos años de su funcionamiento. Esas contradicciones provocaron que el instituto apareciese como una institución absorbente de los propios planteles de formación y actualización magisterial, en lugar de ser un organismo coordinador de esfuerzos como era la posibilidad entrevista en el ANMEB por la propia comisión técnica al iniciar los trabajos de planeación del sistema. Otra contradicción fue que en el decreto de creación del Instituto, éste es concebido como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación estatal; empero, las autoridades educativas no crearon las condiciones para que así operara,

antes al contrario, al mes siguiente de la puesta en marcha del Instituto, su decreto de creación es reformado (Ejecutivo Estatal, 1995b) para quedar aquél como un organismo sin personalidad jurídica ni recursos propios y sí subordinado enteramente a la burocracia de la Secretaría de Educación estatal.

La reconstrucción del proceso para interpretar el sentido de estas contradicciones (en la perspectiva de la Teoría de los Campos), tomó como base las notas de observación y el registro de las participaciones elaboradas por uno de los miembros de la comisión técnica proveniente del grupo federalizado. Esas notas y registros tuvieron en el transcurso del proceso, la finalidad de servir de instrumentos para evaluar el tipo de participación y compenetración de los miembros del grupo federalizado en las tareas de diseño del proyecto de Sistema de Formación de Docentes. De igual forma, los instrumentos sirvieron para comparar el tipo y nivel de participación del grupo federalizado con respecto al grupo estatal.

Una vez diseñado el proyecto de Sistema de Formación con la entrega oficial del documento, la expedición del decreto gubernamental para crear el sistema y el nombramiento de sus titulares, la información se sistematizó por quien la había recopilado, para elaborar un análisis del proceso y explicarse el sentido de las prácticas políticas de los grupos federalizado y estatal.

Esta tarea, asumida sin los compromisos de grupo y sin las ataduras burocráticas de las autoridades educativas, se propuso hacer la reconstrucción del proceso tomando como punto de partida la común rivalidad entre normalistas y universitarios, la cual se enfocó como la primera interrogante a desentrañar en términos de una dinámica política caracterizada por el conflicto.

El fondo de la reconstrucción del proceso se orientó a plantearlo más como un problema académico y de investigación, al que para su interpretación se acudió a la perspectiva teórica de los campos mediante un esquema metodológico congruente con la misma teoría.

Es así que inquirir sobre el sentido de estas contradicciones manifestadas en el proceso de creación del Instituto Superior de Estudios Pedagógicos, nos remiten a la dinámica política inherente generada no sólo por los miembros de la comisión técnica al diseñar la propuesta del Sistema, sino también por los grupos y comunidades a quienes estos representaban, así como por las tradiciones pedagógicas y las concepciones políticas y de la enseñanza específicas al personal académico de las instituciones formadoras de docentes.

Esta referencia de los sujetos y sus circunstancias es necesaria para poder ubicar el sentido de las contradicciones en el carácter conflictivo de las interacciones que acaecen al interior del grupo elaborador del proyecto de Sistema. El concepto más importante que nos sirve para captar esa dinámica política de conflicto es el de poder; esto es: el proceso de creación del sistema de formación de docentes significó una lucha por los recursos y por el acceso al control del organismo y lo que éste vendría a significar dentro del aparato de la burocracia estatal. Aunque el objetivo era el mismo para todos en la comisión técnica en el sentido de diseñar el sistema de formación estatal, los participantes en el proceso se movían con objetivos implícitos de accionar para no perder la cuota de poder del sector que se representaba, sino antes bien acrecentarlo hasta lograr el control total del sistema de formación.

En esa lucha por el poder se distinguían dos sectores de la burocracia educativa en el estado: por una parte el grupo burocrático estatal con un control sobre las escuelas normales; y por otro lado, el grupo burocrático federalizado y con

un control de las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y los Centros de Actualización Magisterial (CAM).

Definidos los actores y el objetivo de ellos en cuanto a su pertenencia a los dos sectores de la burocracia, importa resaltar que si bien un aspecto del conflicto se caracterizaba por una lucha por el poder, en tanto que éste significaba un control de recursos y posiciones de mando al interior del aparato burocrático de la Secretaría de Educación estatal; otro aspecto del conflicto - y en el que hunde sus raíces el primero- se refiere al control político del organismo como elemento clave para no perder y seguir reproduciendo el capital; es decir, el saber de la formación - específico como fundamento del poder en el ámbito de la formación de profesores. Ese saber - parafraseando a Bourdieu - siendo a la vez un oficio, un capital de técnicas, de referencias y de creencias compartidas, es asimilado solamente en los lugares autorizados por la tradición pedagógica, en los que se efectúa la interiorización por parte de los futuros maestros, de los valores y de las normas de una sociedad con miras a una futura exteriorización dentro de la acción educativa a escala estatal y nacional. Y esos lugares no son otros más que las escuelas normales. Referirnos a ellas significa definirlas como los espacios institucionales en los que se forja la identidad magisterial por la apropiación del saber-hacer docente y la proyección social de la función magisterial. Pero también al referirnos a las escuelas normales aludimos a los sujetos que en ellas se desempeñan, administran y representan desde posiciones de mando en la burocracia educativa. En momentos coyunturales como los vividos en los últimos años, bajo nuevas directrices político-educativas en los que se avizoran cambios profundos que pudiesen poner en riesgo no sólo el control de la institución normalista sino el fundamento del poder - el saber de la formación - en el ámbito de la formación docente, los normalistas proceden a elaborar propuestas curriculares, organizativas y administrativas con las cuales

cimentar su poder frente a las amenazas que significan las incursiones de los universitarios en la formación.

En el caso del proceso político-técnico de creación del Sistema Formador de Docentes en Guanajuato, los representantes del normalismo al interactuar obligadamente con los representantes del grupo burocrático federalizado, asumen una actitud diferenciada en tanto que los primeros se mueven en el ámbito institucional de la formación con la autorización de la tradición pedagógica; los segundos, recién llegados al ámbito institucional de la formación tienen que buscar acomodo en la tradición y la vía más rápida es controlar las instituciones para darles una orientación modernizadora al controlar el saber-hacer docente produciéndolo ellos mismos. En este sentido el conflicto es inevitable y aparece cuando (los advenedizos) el grupo burocrático federalizado disputa a los normalistas el control del organismo a crear, el cual viene a ser un elemento clave en el proceso pues a partir del control se podrá monopolizar el capital específico de la formación, siendo éste el fundamento del poder en ese campo de la educación.

El predominio de un grupo sobre el otro se confirma con el arranque del sistema de formación de maestros y con la orientación que ha tomado el organismo en los dos años que lleva de funcionamiento. En el primer señalamiento: el grupo que logra el control del sistema es representativo de los cuadros intermedios de la burocracia tradicional de origen magisterial en el estado de Guanajuato, los cuales ostentan las concepciones más atrasadas de la docencia y la planificación académica; frecuentemente reivindicán como ideología identificatoria al normalismo, noción difusa y englobadora que define todo y nada, pero que es usada cuando se trata de adoptar una posición defensiva o de ataque contra los sectores externos al magisterio egresado de las normales. Es así que los normalistas imponen su visión de sistema de formación en un producto en el que las aportaciones del segundo grupo son

nulificadas al quedar subsumidas en el Decreto de Creación del Instituto, en un lenguaje jurídico administrativo que hace perder la posibilidad de integrar y articular a las instituciones de formación docente. En el segundo señalamiento: el predominio del grupo normalista sobre el federalizado se observa también en la orientación que ha tomado el Sistema hacia una dinámica más administrativa que pedagógica y política; es decir, como se administra a las escuelas normales, al obedecer a las instancias burocráticas de la Secretaría de Educación estatal e imponiendo la misma secretaría a todas las instituciones de formación sus propios mecanismos de planeación, administración y evaluación. Esto viene a significar que la burocracia del Sistema Formador de Docentes es una instancia que vigila y fiscaliza el funcionamiento de los centros de formación estatal pero es incapaz de propiciar una visión sobre los requerimientos del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 y los de la política educativa del estado. La forma de conducir y administrar a las instituciones de formación docente, hace "tabla rasa" con ellas al aplicarles por igual mecanismos administrativos que tratan de incidir en todo, pero que al hacerlo restringen el espacio de libertad y creatividad y truncan la posibilidad de acercarse a una visión propia (del plantel) de cómo resolver la problemática de las necesidades profesionales de los docentes. En resumen, esta orientación del grupo normalista con el control del Instituto, provoca un efecto desastroso en las instituciones porque fomenta en ellas una vocación introvertida y acentúa su desarticulación.

El grupo burocrático federalizado perdedor en la lucha, es representativo de los cuadros burocráticos que se presentan como técnicos en el campo de la formación docente, pretendiendo con sus acciones y proyectos configurar un respaldo a la política modernizadora al promover con estos, para la creación del sistema de formación, un organismo eficiente y flexible, que al dar respuesta a la problemática educativa del estado, esté en correspondencia con los intereses y preocupaciones del régimen gubernamental en su política educativa nacional. Este grupo, (el

federalizado) no es compacto ni homogéneo, puesto que en el estado de Guanajuato existen otros cuadros que en ocasiones contemporizan con él, al lanzarse contra los normalistas, pero en otros momentos proceden a la inversa según sus cambiantes estrategias; sin embargo, han estado colocados en lugares subalternos y con poca capacidad de incidir en la toma de decisiones en momentos coyunturales.

CONCLUSIONES

PRIMERA SECCION

En esta parte, recopilamos la información aportada y las interpretaciones realizadas con el fin de desprender enunciados que nos sirvan para expresar cuáles son los factores que han limitado los procesos de descentralización en nuestro país, y que aún ahora en la estrategia del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa persisten y afectan su implementación.

El ANMEB parece representar un parteaguas en el diseño e implementación de la política educativa si la comparamos con las políticas de desconcentración. Las diferencias pueden aparecer como radicales; aunque si se le compara con la fallida política de descentralización educativa de Miguel de la Madrid, representa más bien una continuidad con esa política.

Por otra parte, si advertimos los objetivos de las políticas educativas implementadas hacia la educación básica desde 1973 hasta la firma del ANMEB en 1992 y aun en los objetivos del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, se observan dos rasgos característicos en ellas: la importancia dada a la descentralización de la educación básica y normal y la insistencia con la que el discurso se refiere al problema de la calidad de la educación pública.

De esos dos rasgos característicos de las políticas, advertidos al analizar e interpretar la construcción de éstas, vamos ahora a tomarlos como esquema de fondo sobre el cual puntualizaremos nuestras conclusiones, de tal forma que nos permitan entender críticamente a la política de federalización educativa y plantear una perspectiva sobre sus principales problemas que se proyectan en el ámbito regional.

A. En algunos apartados de este trabajo hemos explicado que las políticas de descentralización educativa implementadas en América Latina y más específicamente en México, adoptan la forma de dos tipos de procesos: la desconcentración y la propia descentralización. En el caso del primer proceso, su implementación coincide con las formas descritas por los estudiosos de esas políticas (Hevia, 1991; De Puelles, 1993; Pérez, 1994). En lo que se refiere a la descentralización, la primera política que se anuncia como tal, fracasa desde su mismo diseño y provoca un empeoramiento de los problemas que pretendía resolver al agudizarse las contradicciones entre el grupo burocrático-gremial y las autoridades de la SEP.

La segunda política descentralizadora corresponde al ANMEB, política que se presenta y se pone en marcha como una federalización educativa, esto es, se anuncia como una fase avanzada de la descentralización porque: a) resulta de una concertación política que conjunta al poder federal, a los gobernadores de los estados y a un SNTE renovado por la remoción del grupo hegemónico en el sindicato; b) la estrategia se asume fundada en el federalismo político que privilegia la autonomía de los estados de la república, y c) propone la necesidad de involucrar a la sociedad en las tareas educativas para procurar una relación entre las grandes metas de la educación (la calidad, la cobertura y la equidad) con la actividad concreta de las escuelas.

Los anteriores señalamientos sobre la federalización educativa, al considerarlos como se enuncian, nos remiten a una visión triunfalista sobre esa política y su proceso de implementación, del cual, a los pocos meses de iniciado ya se daba por resuelta la problemática de la burocratización del sistema educativo (Pescador, 1992; p.7). Sin embargo, las contradicciones ya apuntadas en este trabajo nos llevan a poner en duda el alcance de las metas propuestas en esa política y aún

más a preguntarnos si efectivamente la federalización educativa es una política descentralizadora. Para esta indagación, existen algunas cuestiones esenciales desde el punto de vista de la toma de decisiones que tienen aquí el papel de claves fundamentales para determinar si la federalización es un modelo centralizado o efectivamente descentralizado y, en este último caso, para la delimitación de los posibles grados de descentralización. Las claves fundamentales son las siguientes:

- a). ¿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 integrarán los niveles, la duración de la escolaridad obligatoria, los requisitos de acceso de un nivel educativo a otro?
- b). ¿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?
- c). ¿Quién controla, inspecciona o supervisa el sistema educativo?
- d). ¿Quién financia el sistema educativo? (De Puellas, 1993; p.18).

Cuando la contestación a todas estas claves remite a la organización nuclear del Estado, el resultado es indefectible: estamos ante un sistema estrictamente centralizado. Por el contrario, cuando algunas o todas las respuestas remiten a otras instancias o a otras comunidades territoriales, intermedias o de base, podemos estar ante sistemas centralizados con tendencias descentralizadoras, o ante sistemas descentralizados en mayor o menor grado, según el número de claves que respondan en un sentido u otro.

De acuerdo con estas claves, al observar el arranque y el desarrollo de la política de federalización, ésta nos remite a un modelo centralizado cuya estructuración consta de las siguientes características que al término del sexenio 89-94, se confirman:

1. Descentralización administrativa del sistema educativo hacia los estados de la República.
2. Centralización normativa y política del sistema educativo en el poder ejecutivo federal. Aumento del poder decisional de los altos mandos de la SEP sobre la asignación de recursos, las formas de evaluación de las instituciones educativas y los contenidos educativos.
3. Centralización de las negociaciones salariales entre la SEP y el SNTE, aunque la relación laboral se traslade hacia las autoridades de cada estado con las secciones sindicales.

La confirmación de este nuevo centralismo se da desde un discurso político cargado de retórica, adornado de reformismo o teorías reformadoras del Estado, pero en la práctica sus resultados, en términos de programas, objetivos y metas concretas, aparecen en un saldo negativo. Esto se hace patente en la gran promesa del Acuerdo Nacional, en el sentido de democratizar las decisiones educativas. Este concepto estelar de la federalización educativa comenzó creando grandes expectativas de cambio, para desembocar en el desencanto y el escepticismo. Esto no podía ser de otra manera si al compromiso de reorganizar el sistema educativo nacional de manera compartida y participativa se respondía con medidas burocráticas de control encargadas por la SEP a los gobiernos estatales para aumentar la eficiencia administrativa del sistema educativo. Poco podía esperarse para propiciar la autonomía y la participación de las comunidades en el desempeño de las funciones pedagógicas en atención a las características de cada estado y región; es decir, las estrategias de gestión delineadas en el ANMEB se quedan en expresiones retóricas que sólo sirven para calmar las ingentes expectativas de cambio social expresadas por los profesores y los padres de familia.

Este modelo centralizado de operación del sistema educativo vino a institucionalizarse como parte de la ley reglamentaria del Artículo 3ro. Constitucional en 1993. La culminación rápida de este proceso hacia el plano legal no podía dejar de revelar el establecimiento de una dirección centralizada y autoritaria que hacía abstracción de los términos y los límites de la nueva relación entre los ciudadanos, las organizaciones y el Estado en la cuestión educativa planteada en el ANMEB. El viejo centralismo del sistema educativo es renovado al sentar sobre nuevas bases políticas, técnicas y legales su operación, pretendiendo con ello erradicar sus lastres: ineficiencia, clientelismo, ineficacia y burocratización. Sin embargo, la aplicación de ese nuevo modelo pensado más en términos de transformar la educación para modernizar al país en el contexto de la globalización de la economía mundial, ha generado escepticismo y rechazo por sus efectos antidemocráticos y por su posible bajo impacto en términos de eficiencia y mejoramiento de la calidad.

Lo anterior puede advertirse si, por una parte, reconocemos el carácter cupular del ANMEB, en el que está ausente la participación de los profesores, los alumnos, los padres de familia y las comunidades locales. Por otra parte, las acciones propuestas en el Acuerdo Nacional insertas en una dinámica político-administrativa vinieron a hacer de la educación un compartimiento estanco ajeno a los cambios sociales y políticos desatados en el país a partir de 1994. Es decir, la reforma del sistema educativo mexicano planteada en el ANMEB desembocó en adjudicarle a un solo poder la responsabilidad educativa de determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la república, negando con esto las posibilidades de abrir la participación en la educación a una sociedad más plural que a través de instancias nacionales de amplia representación social perfile las grandes líneas de un nuevo proyecto educativo de la sociedad.

Desde el ángulo de las diversas posturas partidarias se observaba críticamente el desarrollo de la política de federalización educativa. Así, por ejemplo, para el Partido Acción Nacional (PAN) la conducción unilateral del sistema educativo no propiciaba una mejor calidad: "la educación es una responsabilidad que no puede recaer sólo en el gobierno. En esta tarea se requiere la participación de todas las instancias públicas y privadas que contribuyan en la construcción de una educación de mejor calidad. Para el Partido de la Revolución Democrática (PRD), la conducción unilateral era vista como un obstáculo a la participación y a la creatividad: "el control centralizado y autoritario que impone al sistema educativo el régimen político impide la participación creativa de los maestros y los padres de familia, diluyendo los lazos entre ellos y dificultando la acción corresponsable (La Jornada, 1994; p.11). Desde la observación atenta de algunos investigadores hacia los principales problemas del desarrollo de la educación pública, también se criticó esta conducción autoritaria del sistema, al hacer notar la ausencia en las acciones propuestas en el ANMEB, de los procesos e iniciativas generados desde los planteles escolares, que en la práctica cotidiana de la educación se llevan a cabo y requieren encontrar en las políticas de la autoridad el apoyo y la autonomía suficientes para transformar lo que ocurre en el aula (Schmelkes, 1993).

B. Del análisis de las estrategias planteadas en el ANMEB con respecto a la calidad de la educación, podríamos coincidir con la preocupación que les subyace en cuanto a los resultados efectivos del proceso educativo, los cuales en los últimos años muestran una situación deplorable (Guevara, 1995; p.15). Nuestra coincidencia podría ir hasta la identificación de los componentes clave en las líneas de acción propuestas para elevar la calidad educativa; es decir: contenidos educativos, estímulos a los docentes, mejoramientos salariales y formación y actualización magisterial. La coincidencia con los planteamientos del ANMEB sobre la calidad hasta aquí llegarían, porque al observar el desarrollo de sus estrategias, éstas adquieren un significado

reduccionista al centrarse más en servir de control burocrático para eficientar los procesos administrativos de la educación y dejando de lado lo cualitativo de ésta, es decir, la relevancia de los aprendizajes para el mejoramiento de la vida personal y social.

Esta conversión de la dinámica cualitativa de la educación hacia un seguimiento administrativo de los procesos que se dan en la institución escolar por una autoridad más cercana (los gobiernos estatales), se sucede en principio porque de los componentes discursivos del Acuerdo Nacional se hacen prevalecer aquéllos que sirven para reestructurar al régimen presidencialista y garantizar un control sobre las organizaciones, las comunidades, el gremio magisterial y los docentes en lo individual. Es esta razón fundamental que lleva a concebir desde el poder centralizado en la SEP, el modo de realizar las estrategias para la calidad con un sentido que va a negar las posibilidades de autogestionar la escuela por sus docentes, de innovar en ella, de poseer el control sobre su materia de trabajo (los contenidos) y de experimentar formas de actualización propia frente a la crisis de las instituciones formadoras de docentes.

La federalización educativa vino a desembocar en una nueva centralización en la que el gobierno federal transfiere recursos y responsabilidades administrativas a los estados, pero de ella, (de la transferencia) no puede promoverse la participación de los docentes, esto es, de la dinámica administrativa de las medidas planteadas en el Acuerdo Nacional, no puede impulsarse la gestión de los procesos de formación en la escuela que corresponden a los docentes; en otras palabras, no puede ejercerse la autonomía de los maestros entendida como la capacidad para decidir sobre sus tareas, lo que van a enseñar, cómo lo van a evaluar, evaluar a la institución escolar, buscar una mayor efectividad en su trabajo y buscar la superación que como profesionales tiene derecho.

Esta negación de la autonomía se manifiesta en casi todos los aspectos que le conciernen al docente como profesional y en su identidad gremial. Es así que la lucha por los aumentos salariales se subsume y se condicionan estos a la inserción del docente a un complejo engranaje burocrático que devalúa su saber y su experiencia profesional al imponerle el saber y el desempeño que desde un grupo evaluador de la SEP, es el autorizado a ejercer.

Se le niega la autonomía al docente al no consultarle siquiera en la planeación de los cambios decididos para los contenidos educativos, esto es, se impide a los docentes concebir su materia de trabajo como algo suyo, en tanto que un grupo de técnicos especialistas autorizados por la SEP deciden lo que los maestros deben enseñar, reduciendo el papel de estos a meros ejecutores de lo decidido y planeado por otros.

Se le niega la autonomía al docente al imponerle una capacitación y una actualización decidida por lo grupos técnicos de la SEP que en concurrencia con las mesas técnicas de las secretarías estatales de educación, planean y operan los programas de trabajo haciendo abstracción de los principales problemas de trabajo a los que se enfrenta el maestro en su vida cotidiana en el aula (García, 1994; p.9). Por otro lado, estos programas se desarrollan siguiendo los viejos esquemas de la "multiplicación vertical" o en "cascada", los cuales han probado su ineficacia en anteriores reformas educativas.

C. La última de las estrategias para la calidad analizadas en este trabajo, se refiere al propósito de integrar un sistema por cada estado para la formación del maestro. En este punto y para dar cierre a la primera sección vamos a recuperar dos

de las preguntas eje de este trabajo planteadas en la introducción al mismo. Las cuestiones son:

¿Tiene la política de federalización educativa, en el ámbito de la formación docente, las características y condiciones de la gestión educativa como estrategia político-instrumental que permita la integración de las instituciones de formación docente en un sistema estatal? Si es posible le integración de las instituciones de formación en un sistema estatal, ¿Se podrán luego articular los procesos de formación docente en una política de desarrollo profesional del magisterio?

De las pocas líneas que el ANMEB dedica a la formación docente hay un texto breve del que desprendemos un concepto importante sobre los modos de realizar la integración de las instituciones de formación magisterial. El enunciado que en el Acuerdo Nacional trata explícitamente las políticas para la integración de las instituciones es breve al señalar que “en cada entidad federativa se establecerá un sistema para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación... así habrán de mejorarse bibliotecas, laboratorios e instalaciones” (SEP, 1992a). Por cuanto a la educación normal se anuncia que el gobierno federal será el responsable de expedir los lineamientos para su reforma.

Con estas expresiones aún tan escasas en el terreno de las políticas para la integración, es posible inferir de ellas un significado con referencia a la gestión educativa, significado que en la mayoría de las burocracias educativas de los estados no supieron captar en tanto que ellas se conciben como los niveles intermedios o las cadenas de transmisión de una jerarquía piramidal. Los mensajes que alimentan la comunicación entre ésta y aquéllos es a base de los procesos administrativos en los que la cúpula ordena y los niveles intermedios obedecen. Esto fue lo que impidió una

lectura cualitativa de la expresión referente al compromiso de los estados de “integrar un sistema para articular esfuerzos y experiencias en el ámbito de formación, actualización y superación permanente de maestros”.

Una excepción en las burocracias estatales ante la federalización la constituye la alta burocracia educativa guanajuatense, la cual en el período de cinco años que antecede a la firma del ANMEB, logró conjuntar varios equipos interdisciplinarios capaces de discutir los aspectos académicos de las disposiciones educativas giradas desde la SEP hacia los estados así como de crear proyectos educativos propios para la entidad (Fierro y Tapia, 1997).

Las burocracias educativas en los estados, al actuar bajo la dinámica administrativa, no reconocieron el significado cualitativo implícito en la expresión enunciada; es decir, no supieron distinguir la oportunidad que el Acuerdo Nacional les ofrecía para transformar la institución escolar en sus estados al poder rediseñar las acciones de ésta (de la escuela básica y de los centros de formación docente) no de acuerdo al modelo burocrático de prestaciones universales, sino propiciando que en las políticas, programas y acciones educativas se recuperaran las nociones de descentralización, de control social y de integración de las acciones como lo postula el modelo de gestión educativa.

Es así que en los estados de la república frente a la oportunidad de transformar a las instituciones de formación docente desde su propia óptica, con sus propios recursos, con su propia visión de futuro, se renuncia a ello en aras de visiones administrativas que acentúan aun más la desarticulación de las instituciones, entre ellas y con respecto a las urgentes necesidades formativas de los docentes.

Un repaso de lo que ha ocurrido con las instituciones de formación docente en el período de un lustro (92-97) en los intentos erráticos para integrarlas desde visiones burocráticas nos dará una idea de las dimensiones de los problemas de indefinición, traslape, competencias estériles y empobrecimiento de las instituciones formadoras de maestros. La situación de éstas en algunos estados de la república vino a agravarse por la tradicional separación y la rivalidad existente entre las burocracias federal y estatal, así como la lucha entre ellas por los espacios de poder (SNTE, 1997b; p.64), lo que ha impedido las experiencias de integración institucional ensayadas al amparo de la soberanía estatal. En otros estados las diversas instituciones de formación docente han seguido igual de separadas que antes del ANMEB, operando bajo la dinámica administrativa impuesta desde la SEP, por la carencia de grupos técnicos calificados para diseñar e impulsar las estrategias y los programas de la formación como se supone que debía ocurrir. En ciertas entidades en las que se ha ensayado la integración institucional de los centros de formación docente, las experiencias han desembocado en la creación de organismos administrativos que coordinan a las instituciones de formación pero éstas quedan como compartimientos estancos con una baja productividad académica si se les compara con los retos de la educación básica. En otros estados hay oposición y rechazo de algunas comunidades educativas a la integración de los centros de formación docente, por lo que imponen en ellas su propia dinámica y lógica de desarrollo institucional (Periódico Oficial, Dgo., 1997). En otros estados más, el personal académico de algunas instituciones rechazan el control de los procesos de integración por los sectores tradicionales del magisterio y proponen a la SEP el diseño de una Coordinación Nacional con dos grandes direcciones generales para reagrupar a las instituciones de formación docente (Arredondo, 1997; p.7).

En la nueva perspectiva abierta por el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, se reconoce la consideración sobre la gestión educativa, puntualizándose en el

mismo Programa que la decisión sobre los diseños organizacionales para articular a las instituciones de formación docente es responsabilidad de los estados. Esto implica para las burocracias educativas estatales y para los profesores adscritos en los diferentes centros de formación docente en cada estado, hacer una revisión de sus procesos de reorganización para articular a aquéllos, tomando en cuenta en la tarea, más que supuestos derechos de una tradición ya rebasada -el normalismo-, o la supuesta identidad universitaria -que no es más que el orgulloso dogmatismo del alma profesoral - (Bachelard, 1974; p.12), la necesidad de integrar a las distintas instituciones docentes mediante la construcción de una política de desarrollo profesional del magisterio en cada estado; política a la que concurrirían -después de acuerdos consensados- los diferentes centros de formación a trabajar en su aportación al proceso pero identificados por la política construida en común y orientados por las metas de ésta.

Por otra parte, esta política de desarrollo profesional del magisterio a construir desde la óptica de la gestión educativa implica para las instituciones de formación docente una reestructuración de sus procesos de formación en cuanto a que estos requieren sustentarse en una concepción contemporánea de la formación, la cual concibe a los sujetos con posibilidades de aprender y perfeccionarse a lo largo de toda la vida. En el caso de los maestros, posibilitar su aprendizaje y perfeccionamiento a lo largo de toda su experiencia profesional. Tomando en cuenta este papel potenciador de la formación docente en todos los centros académicos, se evitaría fragmentar los procesos y se posibilitaría una mayor integración institucional.

SEGUNDA SECCION

Para dar un cierre a las conclusiones vamos a recuperar una segunda cuestión planteada en la introducción de este trabajo y que nos sirvió también de eje para su desarrollo. La cuestión radica en la siguiente pregunta: ¿qué contradicciones y conflictos se presentaron en el grupo elaborador de la propuesta del Sistema Formador de Docentes en Guanajuato y cómo contribuyeron esas contradicciones a concebir y a operar el Sistema como un ente administrativo en vez de concebir un organismo integrador de instituciones?

Construir una respuesta pertinente a la interrogante planteada nos llevó a servirnos de la teoría de los campos como una base teórica en tanto que esa conceptualización permite un enfoque metodológico para abordar la realidad educativa y poderla delimitar; en segundo lugar, lleva a centrarnos en lo que nos interesa estudiar del ámbito educativo, esto es, las prácticas de los sujetos que se mueven en ese ámbito; y en tercer lugar nos permite una visión comprensiva de los sujetos que interactúan conflictivamente situados en un espacio y siguiendo un proceso que es el de la formación docente.

Delimitada la realidad educativa se establece un campo en el que la formación docente se torna en objeto de análisis, indagando en ella la interacción - en un espacio - de sujetos y procesos, de tal forma que al captar la dinámica interna de esa interacción - el conflicto, la lucha por el poder y la lucha por el fundamento de ese poder - se propicia una explicación del carácter profundo de las contradicciones que surgen en el proceso de creación del Sistema de Formación de Docentes.

La conformación del sistema estatal de formación de docentes, más como una instancia que privilegia su funcionamiento administrativo en lo interno de su estructura

burocrática, y de ésta hacia las estructuras burocráticas de los planteles de formación docente, proviene del carácter conservador y reaccionario de los grupos magisteriales que han controlado los espacios institucionales de la formación docente. Desde esos grupos y contando con el apoyo de la alta burocracia de la Secretaría de Educación Estatal, por el carácter burocratizado y politizado del mismo aparato en cuyo seno se han construido, tienden a desarrollar una cultura pedagógica formalista. Desde esta visión se difunde un optimismo y una confianza absoluta al considerar que con el control de las variables fundamentales de la formación docente, se garantizará la calidad de los maestros. Y las variables fundamentales de la formación en el caso del proceso que hemos venido analizando, no son otras sino las formas de gobierno del sistema y la administración. Es decir, lo más adecuado en esta visión para poder conjuntar a las instituciones de formación docente, es su integración dentro del gran aparato educativo estatal bajo la autoridad de los mandos centrales. El énfasis en la administración viene dado por la reglamentación común que hace difícil admitir excepciones (por ejemplo, concebirlo como un organismo descentralizado), por ello al Sistema Formador se le imponen normas y procedimientos de operación al igual que a las demás dependencias del aparato educativo estatal. El sentido de la integración de las instituciones formadoras de docentes en el estado ha generado que funcionen como compartimientos estancos en los que sus procesos específicamente académicos los administra una burocracia fiscalizadora, incapaz de generar una directriz político-técnica que los coordine en atención a las necesidades educativas del estado y al urgente requerimiento de contar con una política de desarrollo profesional para los docentes de educación básica.

El funcionamiento del sistema estatal de docentes a dos años de su creación, no ha variado de su trayectoria impresa inicialmente como un ente administrativo. Desde ese funcionamiento la burocracia que dirige el sistema encauza la dinámica de las instituciones formadoras de docentes sin mayores cambios y reforzando los

vínculos de dependencia de las mismas hacia el aparato burocrático de la Secretaría de Educación estatal, en vez de propiciar la integración de las instituciones.

Para dar término a nuestro trabajo, conviene resaltar cuáles fueron sus puntos focales así como señalar las posibles vías para profundizar en el conocimiento de las temáticas expuestas. En la primera sección se destacaron los factores que han obstaculizado el ejercicio de la autonomía y la participación de diversos actores sociales en la educación básica como también en la gestión de los procesos de formación de docentes. De esa primera sección se puntualizó que de la política de federalización educativa se desprende una dinámica administrativa que ha impedido la integración de los procesos de formación de docentes, al convertir a las instituciones de formación en compartimientos estancos. El ejemplo con el que se ilustra esta proposición, se presentó en la segunda sección y analiza el proceso de creación del sistema de formación de docentes en Guanajuato. El análisis buscó precisar la dinámica política como interacción conflictiva entre dos sectores de la burocracia magisterial en la planeación orgánica de la formación.

Esas temáticas fueron articuladas con ayuda de la investigación educativa, para propiciar una explicación convincente que trascendiera las explicaciones fundadas en el sentido común o las fincadas en los ejes burocráticos de los laberintos del poder.

Es probable que las temáticas expuestas en el trabajo no hayan sido abordadas con bastante amplitud en un movimiento abarcante de la realidad, de la cual son recortadas; sin embargo esa incompletez en la investigación es inevitable, pues su instrumento fundamental que es la teoría "al tiempo que ayuda a develar la realidad, también contiene la posibilidad de clausurarla" (Ezpeleta, 1992; p.101); en otras

palabras: por la forma de focalizar un objeto puede oscurecer a otros objetos que también "están allí".

Empero, aún con este movimiento dual de la teoría, el conocimiento crece y al identificarse campos significativos de problemas, la investigación amplía la comprensión de sectores de la realidad y así como nos sugiere caminos para operar sobre ella, también nos ofrece vías para profundizarla.

De acuerdo con esto y sin pretender ser exhaustivos, encontramos que al estudiar la federalización educativa como uno de los campos de la política pública, en vez de inscribirse en un proceso diseñado según la doctrina federalista mexicana, aparece como un movimiento administrativo que fracciona las funciones del poder al proponer compartir las decisiones.

Si pretendemos continuar estudiando este proceso desprendiéndolo de los resultados de esta investigación, una vía para continuar su análisis nos conduce a indagar en la política educativa las condiciones y posibilidades de ejercer y practicar el federalismo en la educación; es decir, las condiciones y posibilidades para participar en la conducción de la educación por sus actores fundamentales: los maestros y los padres de familia.

En otro caso, a partir del análisis del conflicto político entre los grupos burocráticos del magisterio, ejemplificado con el proceso de creación del sistema de formación de docentes en Guanajuato, se observa como necesario indagar más en el proceso de formación que realizan las instituciones formadoras de docentes, que en los conflictos de la burocracia magisterial por ampliar o conservar sus intereses políticos. La importancia de reconocer el proceso de formación en toda su complejidad, deviene de que de su asimilación, los educadores pueden participar en

la formulación de políticas, planes y programas de formación docente y no como ha ocurrido desde hace tiempo en que se asumen pasivamente como destinatarios.

LITERATURA CITADA

- Aboites, Hugo (1998) Crisis de la Conducción Educativa en México: Nuevos Actores y Propuesta. En: El Cotidiano, N° 87, Educación y Democracia. Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F.
- Alvarez García, Isaías (1995) La Descentralización. En: La Catástrofe Silenciosa. Fondo de Cultura Económica. México.
- Alvarez García, Isaías, et. al. (1993) Currículo y Descentralización en la Educación Básica Mexicana. Seminario Internacional sobre Currículo y Descentralización. Estudios Nacionales. Mimeo. Santiago, Chile.
- Arredondo Gómez, Javier (1997) La UPN ante la Federalización. Punto y Aparte, Revista de las Unidades UPN de Chihuahua, Año VI, junio N°14. Chihuahua, Chih.
- Bachelard, Gastón (1974) La Formación del Espíritu Científico. Siglo XXI, Argentina Editores, S.A. Argentina.
- Benson, J. Kenneth (1985) Las organizaciones: una perspectiva dialéctica. Estudios Sociológicos. El Colegio de México, México, D.F.
- Bolívar, Augusto, Luis Méndez y Miguel Anguel Romero (1992) El Nacimiento del Estado Liberal Social 1982-1992. En: El Cotidiano, N° 50, septiembre - octubre, año 8. Univesidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México.
- Bourdieu, Pierre (1990) Sociología y Cultura. Editorial Grijalbo, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Calvo, Beatriz (1990) Calidad y Educación Normal Superior. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Vol. XX, N° 1, 1er Trimestre, México.
- Carrizales Retamoza César (1983) Crisis en la Formación de los Educadores. Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, Qro.

- Casassús, Juan (1990) Descentralización y Desconcentración de los Sistemas Educativos de América Latina. Fundamentos y Dimensiones Críticas. Boletín N°22, Proyecto Principal de Educación, Santiago Chile.
- Casassús, Juan (1994) La centralización y la descentralización en la educación. En: VI Reunión Técnica de REPLAD. Los desafíos de la descentralización, la calidad y el financiamiento de la educación. UNESCO-OREALC. Santiago, Chile.
- Centro de Estudios Educativos (1992) Diagnóstico de la Educación Básica en Guanajuato.
- Consejo Nacional Técnico de la Educación (1985) El Maestro. Organo de Difusión, Año III, Séptima Epoca, México, D.F.
- Corona Martínez Eduardo (1992) Las Insuficiencias del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. En: El Cotidiano, N° 51. Modernización Educativa. Noviembre-diciembre, Año 8. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. México, D.F.
- D'Hainaut, (1988) Los sistemas educativos su análisis y regulación. Narcea Ediciones. Madrid, España.
- De la Madrid, Hurtado, Miguel (1982) Discurso de Toma de Posesión. 1° de Diciembre, Dirección General de Comunicación de la Presidencia de la República, México.
- De los Reyes, Yolanda (1983) Financiamiento y Descentralización Educativa. En: Encuentro sobre Descentralización de la Vida Educativa. DGPA-SG-UNAM, Septiembre, Vol. II, Mimeo. México.
- De Puelles Benitez, Manuel (1993) Estudio Teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. Revista Iberoamericana de Educación.
- Dettmer, Jorge y Aurora Loyo (1997) El Debate Sobre la Educación Básica. En: El Debate Nacional. Vol. 5, La Política Social. Coedición: Universidad de Guadalajara - Editorial Diana, México.
- Diario Oficial de la Federación (1984) Mimeo. México.
- Dirección de Educación Superior, Pozuelos (1994) Sistema Estatal de Educación Normalista. Propuesta de Trabajo a la Comisión Técnica para la creación del Sistema Estatal de Formación de Docentes. Mimeo. Guanajuato, Gto.

- Dirección de Educación Superior Pedagógica, Puentecillas (1994) Memorándum, Guanajuato, Gto.
- Dirección de Educación Superior Pedagógica, Puentecillas (1994) Propuesta de Integración del Sistema de Formación, Actualización y Capacitación Docente. Documento de trabajo. Mimeo. Guanajuato, Gto.
- Ejecutivo Estatal (1992a) Decreto Gubernativo N° 12, Mayo 26, Guanajuato, Gto.
- Ejecutivo Estatal (1992b) Decreto Gubernativo N° 46, Mayo 28, Guanajuato, Gto.
- Ejecutivo Estatal (1993) Carlos Medina Plascencia. En: Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica, Guanajuato, Gto.
- Ejecutivo Estatal (1994) Decreto Gubernativo N° 63, Enero 14, Guanajuato, Gto.
- Ejecutivo Estatal (1995a) Decreto Gubernativo N° 149, Abril 25, Guanajuato, Gto.
- Ejecutivo Estatal (1995b) Decreto Gubernativo N° 157, Junio 23, Guanajuato, Gto.
- Ejecutivo Federal (1983) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Ejecutivo Federal (1989) Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. SEP.
- Ejecutivo Federal (1996) Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. SEP.
- Elías Gutiérrez, Sergio (1997) Centralismo Político, Descentralización Administrativa: El Caso del Federalismo Mexicano. En: El Debate Nacional, Vol. 2, Escenarios de la Democratización. UNAM. Editorial Diana.
- Ezpeleta, Justa (1992) Problemas y Teoría a Propósito de la Gestión Pedagógica. En: La Gestión Pedagógica de la Escuela. UNESCO, Santiago, Chile.
- Ezpeleta, Justa (1993) Conferencia en: 1° Foro estatal de intercambio de experiencias y propuestas en relación a los consejos técnicos escolares. Julio 20. Unidad UPN León, Gto.
- Fierro Evans, Cecilia y Guillermo Tapia (1997) Descentralización Educativa e Innovación, Una Mirada desde Guanajuato. El Colegio de México, en prensa.

- Fuentes Molinar, Olac (1979) Educación Pública y Sociedad. En: México, Hoy. Editorial Siglo XXI.
- Fuentes Molinar, Olac (1980) Los Maestros y el Proceso Político de la UPN. Ediciones Movimiento. México.
- Fuentes Molinar, Olac (1984) La construcción, los niveles y los agentes de la política educativa. Notas para discusión. ISCE. Documento interno. Mimeo. México.
- Fuentes Molinar, Olac (1992) El Estado y la Educación Pública en los Años Ochenta. En: El Nuevo Estado Mexicano, Vol. IV, Estado y Sociedad. Editorial Nueva Imagen. México.
- Fuentes Molinar, Olac et al (1994) Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica. Documento de trabajo, mimeo.
- García Gallegos, Mario (1991) Análisis del Proyecto de Profesionalización para Maestros de Educación Primaria. Informe Académico. Universidad Pedagógica Nacional.
- García Gallegos, Mario (1994) El Liderazgo Docente para la Actualización Magisterial a través de los Consejos Técnicos en el Municipio de León, Guanajuato. Proyecto de Investigación Educativa. SEP - CONACYT.
- Guevara Niebla, Gilberto, (compilador) (1995) La Catástrofe Silenciosa. Fondo de Cultura Económica. Primera Reimpresión, México.
- Góngora Soberanes, Jannette (1992) ¿Carrera magisterial emergente o el Magisterio a la carrera? En: El Cotidiano, N° 51. Modernización Educativa, Noviembre-Diciembre, Año 8. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco, México, D.F.
- González Cosío, Arturo (1981) Los Años Recientes. 1964-1970. La gestión de Victor Bravo Ahúja. 1970-1976. En: Historia de la Educación Pública en México. SEP-FCE.
- Hevia Rivas, Ricardo (1991) Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado del Arte. UNESCO-REDUC. Santiago de Chile.
- Hevia Rivas Ricardo e Iván Núñez (1989) Crisis en la relación centralismo descentralización educacional en América Latina. En: Sindicalismo docente, Estado y Educación en América Latina. PIIE, Santiago de Chile.

- Kovacs, Karen (1983) La Planeación Educativa en México. La Universidad Pedagógica Nacional (UPN). En: Estudios Sociológicos, Vol. I, N° 2, mayo-agosto. El Colegio de México. México.
- Latapí, Pablo (1994) Comentarios a la Segunda Versión del Proyecto "Sistema de Educación Superior Pedagógica de Guanajuato". Mecanograma.
- Latapí, Pablo (1995) Tiempo Educativo Mexicano. Universidad Autónoma de Aguascalientes –Universidad Nacional Autónoma de México. Tres Volúmenes.
- Latapí, Pablo (1996) Conferencia Magistral en el 75° Aniversario de la SEP. Noviembre 17, México, D.F.
- Loyo, Aurora (1992) Actores y Tiempos Políticos en la Modernización Educativa En: El Cotidiano, N° 51, Modernización Educativa. Noviembre-diciembre, Año 8. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, D.F.
- Mc Ginn, Noel y Susan Street (1986) La Descentralización Educativa en América Latina: ¿Política Nacional o Lucha de Facciones? En: La Educación, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, N° 99, Organización de Estados Americanos, Washington, E.U.A.
- Miguel, Alejandro (1984) Plan de Estudios. La Licenciatura en Educación Primaria. En: Periódico El Día, Sección Educación y Magisterio, N° 400, 10 de noviembre, México, D.F.
- Mora Heredia, Juan (1993) Educación y Política: Un acercamiento al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. En: El Cotidiano, N° 52, enero-febrero. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, D.F.
- Namo de Mello, Guiomar (1991) Autonomía de la escuela: Posibilidades, límites y condiciones. Boletín 26, Proyecto Principal de educación, Mimeo.
- Namo de Mello, Guiomar y Teresa Roserley N.da Silva (1992) La gestión en la escuela en las nuevas perspectivas de las políticas educativas. En: La gestión pedagógica de la escuela. UNESCO-OREALC, Chile, Mimeo.
- Ortega Lomelín, Roberto (1994) Federalismo y Municipio. Fondo de Cultura Económica. México.
- Pérez, Jesús Ignacio (1994) La crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia

- democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión. En: Revista Iberoamericana de Educación, N° 4, Mimeo.
- Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango, Tomo CXCVII, 3 de Julio de 1997. Decreto por el cual se crea la Universidad Pedagógica de Durango.
- Periódico La Jornada (1994) Plataforma política del PAN. 1° de julio México, D.F.
- Periódico Reforma (1998) Debate Educativo sobre el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Notas del Reportaje realizado los días 15,16 y 17 de mayo, México, D.F.
- Pescador Osuna, José Angel (1980) La Universidad Pedagógica Nacional: Síntesis de un Proyecto Académico. En: Ciencia y Desarrollo, N° 30, enero-febrero.
- Pescador Osuna, José Angel (1992) Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: Una Visión Integral. En: El Cotidiano, N° 51, noviembre-diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, D.F.
- Pescador Osuna, José Angel (1994) Federalización: Nueva Gestión Escolar y Participación Comunitaria. SEP. Mimeo, 23 de mayo, México.
- Pescador Osuna, José Angel y Carlos Alberto Torres (1985) Poder Político y Educación en México. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, S.A., México.
- Reyes Esparza, Ramiro y Rosa María Zúñiga (1995) Diagnóstico del Subsistema de Formación Inicial. Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano. Primera Reimpresión, México.
- Romero Pimentel, Roberto (1992) La Universidad Pedagógica del Estado de Guanajuato. Propuesta Estructural. Unidad UPN 111 Guanajuato, julio, Guanajuato, Gto.
- Rubio, Luis et al (1991) Educación para una Economía Competitiva. Centro de Investigación para el Desarrollo y Editorial Diana.
- Saldívar, Américo y Adalberto Ceballos (1987) Latinoamérica: Populismo, Estado Benefactor y Crisis. En: Crítica, N° 30-31, Revista de la Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, Méx.

- Sandoval Flores, Etelvina (1992) La Educación Básica y la Posibilidad de Cambios. En: El Cotidiano, N° 51, noviembre-diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, D.F.
- Schmelkes, Sylvia (1993) Entrevista. La Jornada, mayo 17, México, D.F.
- Schmelkes, Sylvia (1994) Comentarios a la Segunda Versión del Documento "Sistema de Educación Superior Pedagógica de Guanajuato", Educación y Prospectiva, S.C., Mimeo, Diciembre, México, D.F.
- Secretaría de Educación, Cultura y Recreación (SECYR, 1993) Seminario de Análisis y Reflexión con Instituciones Formadoras de Docentes. Memoria, Guanajuato, Gto.
- Secretaría de Educación Pública (1977) Revista Educación. Nueva Epoca, Año 1, N° 2, Octubre, México.
- SEP-SEPAMOS (1979) N° 32, Año II Organo de Comunicación Interna de la Secretaría de Educación Pública. 1 de octubre, México, D.F.
- Secretaría de Educación Pública (1984) Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte: 1984-1988.
- Secretaría de Educación Pública (1991) Consejo Nacional Técnico de la Educación. Hacia un Nuevo Modelo Educativo. México.
- Secretaría de Educación Pública (1992a) Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Mimeo. 18 de mayo. México.
- Secretaría de Educación Pública (1992b) Actas de Transferencia y Convenios entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los Estados de la República. Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXIV, N° 18, mayo 28 . México, D.F.
- Secretaría de Educación Pública (1993) Artículo 3° Constitucional y Ley General de Educación.
- Silva Ruiz, Gilberto (1997) Los Maestros de la Educación Básica. En: El Debate Nacional. Vol. 4. Los Actores Sociales. Coedición: Universidad de Guadalajara-Editorial Diana. 1ª Edición.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1997a) 2do. Congreso Nacional de Educación. Un Reto Permanente. Vol. II. noviembre, México.

- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1997b) 2do. Congreso Nacional de Educación. Un Reto Permanente. Cuaderno de Trabajo. Noviembre, México.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Universidad Pedagógica Nacional (1980) Primera Asamblea Nacional de Evaluación del SEAD de la UPN. Memoria. 25,26 y 27 de agosto, México, D.F.
- Solana Fernando, et al (1981) Historia de la Educación Pública en México SEP-FCE, México.
- Street, Susan (1989a) El magisterio democrático y el aparato burocrático del Estado. En: Foro Universitario. N° 11, enero-abril, STUNAM, México.
- Street, Susan (1989b) Descentralización Educativa en el Tercer Mundo: Una Revisión de la Literatura. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. XIX, N° 4, México.
- UNESCO-OREALC (1994) GESEDUCA, Modelo de Gestión Educativa. Santiago Chile.
- UNESCO-OREALC (1995) Innovaciones en la Gestión Educativa. Experiencias en Brasil, Chile y Venezuela. Santiago, Chile.
- Unidad Coordinadora para la Reorganización del sistema Educativo de Guanajuato (1994), Dirección de Educación Superior (Pozuelos). Dirección de Educación Superior Pedagógica. (Puentecillas). "Sistema de Educación Superior Pedagógica de Guanajuato". Propuesta de Integración y Organización. Diciembre, Guanajuato, Gto., Mimeo.