



CADERNOS IPPUR

VOL. XVIII Nº 1 E 2

JAN./DEZ.
2004

UFRJ

ISSN 0103-1988

NESTA EDIÇÃO

Cidades-Região



Globalização e território



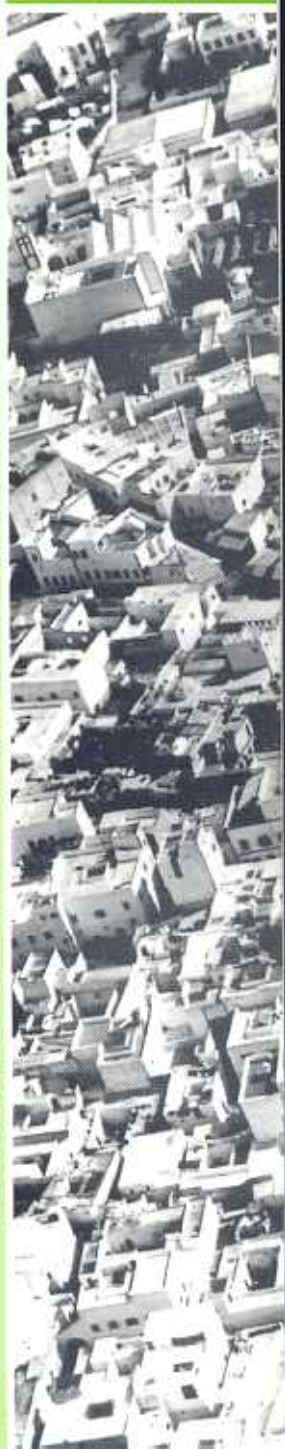
Mobilidade transfronteiriça



Solo urbano e moradia
popular no México



In memoriam
Mario Lungo e Isaac Joseph



Indexado na Library of Congress (E.U.A.)
e no Índice de Ciências Sociais do IUPERJ.

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – ano 1, n.1 (jan./abr. 1986) – Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, 1986 –

Irregular.

Continuação de: Cadernos PUR/UFRJ
ISSN 0103-1988

1. Planejamento urbano – Periódicos. 2. Planejamento regional – Periódicos. I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional
Universidade Federal
do Rio de Janeiro

Apoio

CAIXA
Para você. Para todos os brasileiros.

BRASIL
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

CADERNOS IPPUR

Ano XVIII, N^{os} 1 e 2
Jan-Dez 2004

COLABORARAM NESTE NÚMERO

Ana Clara Torres Ribeiro
Ana Lúcia Ferreira Gonçalves
Andrea Paulo da Cunha Pulici
Arantxa Rodríguez
Jorge Natal
Hermes Magalhães Tavares
Maria Luíza Cavalcanti Jardim
Eloá Jacobina
Carlos Vainer
Patrícia Fuentes

SECRETÁRIO

João Carlos de Paula Freire

PROJETO GRÁFICO E REVISÃO

Claudio Cesar Santoro

CAPA

André Dorigo
Lícia Rubinstein

ILUSTRAÇÃO DA CAPA

Foto da direita: "Casablanca desde un globo cautivo, hacia 1907". ESPUCHE, Albert García. (Org.). *Ciudades: del globo al satélite*. Barcelona: Centre de la Cultura Contemporània de Barcelona, 1994, p. 102.
Foto da esquerda: vista aérea da comunidade do Jacarezinho, abril de 2004 (Andrea Pulici).

SUMÁRIO

In memoriam Mario Lungo, 5

Mario Lungo, 7

Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana

In memoriam Isaac Joseph, 33

Isaac Joseph, 35

Belém: paisagem, coisa pública

Novas perspectivas do debate regional, 91

Kevin Morgan, 93

Ciudades-región en Europa: innovación, aprendizaje y la nueva gobernanza territorial

Mikel Zurbano Irizar, 117

Las regiones como sujetos de la economía global. Euskadi en la gobernanza multidimensional

Rede ibero-americana sobre globalização e território, 159

Maria Cristina Ortigão Sampaio Schiller, 161

Regulação dos territórios e dinâmicas institucionais da proximidade

Carlos Alberto Abaleron, 181

El impacto de la caída de la convertibilidad en la movilidad transfronteriza de personas y bienes. Región de los Lagos, Patagonia Norte, Argentina

Rosario Rogel

Eduardo Aguado, 209

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

Balanço dos desafios latino-americanos, 249

Alfonso Iracheta Cenecorta, 251

La situación del suelo urbano y la vivienda popular en México

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

Rosario Rogel y Eduardo Aguado

La descentralización de los servicios sociales en América Latina

La descentralización de los servicios sociales es un eje esencial de las reformas de política social que –desde finales de la década de los años 70 y con mayor énfasis en la década de los años 80 y 90– se llevan a cabo en América Latina. Los servicios que probablemente tienen un mayor componente social, dado el impacto que significan en la calidad de vida y el nivel de cobertura que suponen, son la educación básica y la atención primaria de salud.

Sin duda, la etapa de mayor desarrollo en la provisión de servicios sociales en la región estuvo asociada al auge del Estado de bienestar, en el cual todo asunto de interés colectivo de sensibilidad social se consideraba asunto del Estado. Fue en ese contexto que se crearon institu-

ciones para la provisión de servicios sociales, con burocracia propia, presupuestos crecientes, normatividad, regulación específica y responsabilidades. Sin embargo, ante la crisis del Estado de bienestar y la concomitante emergencia de la reestructuración capitalista, se registra un cambio de paradigma en las formas de concebir la eficiencia y eficacia de los servicios sociales; surge así una fuerte tendencia por advertir a la descentralización de las políticas sociales sobre niveles menores de gobierno, como la vía óptima para lograr la eficiencia y calidad que tanto se ha perseguido; abriendo con ello –supuestamente– nuevas ofertas de participación ciudadana y comunitaria.

Lo que interesa destacar, para el caso particular que aquí se analiza, es que las

distintas estrategias de descentralización de los servicios sociales, así como el incremento en la participación social que ello supone, son formas espaciales de organización administrativa y política que emergen en el marco de la nueva reestructuración capitalista, y que los procesos de descentralización impulsados en la región han permeado más a los servicios sociales que cualesquiera otros.

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

Desde la década de los años ochenta, la descentralización de los servicios de educación básica ha pasado a ocupar un papel central en la agenda política de los países de América Latina. Este hecho, a decir de Di Gropello y Cominetti (1998:9) se explica por razones que aluden a dos dimensiones: Desde la dimensión política, la descentralización es vista como una forma de acercar el gobierno a los ciudadanos; adicionalmente, se supone que ello contribuye a fortalecer los procesos de democratización de la región. Por otro lado, la posibilidad de promover una efectiva participación ciudadana en el ámbito local es —desde el punto de vista político— uno de los argumentos que justifican un traspaso de responsabilidades a los go-

biernos regionales y locales. Desde la dimensión económica —y dentro de los procesos de reestructuración del Estado— la descentralización se advierte como una forma de incrementar la eficiencia en la provisión de servicios del Estado, especialmente de servicios sociales en cuya prestación no existen economías de escala importantes. La mayor flexibilidad de la gestión y el mayor acceso a información sobre las preferencias y necesidades de la población en el ámbito local refuerzan los argumentos en favor de la eficiencia de la prestación descentralizada de servicios.

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

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

Y si bien es cierto que todo discurso educativo reconoce la importancia del sector en la modernización; al mismo

tiempo, se le asigna la obligación de contribuir a resolver los problemas culturales que genera la misma modernidad, como aquellos derivados de la sostenibilidad del desarrollo, la masificación de la vida en las grandes ciudades, la disgregación de las comunidades básicas entre muchos otros. Probablemente de ello depende un mejor desempeño del sistema educativo, si esto es así el mejoramiento de la educación básica y media es indispensable, pero no suficiente para lograr los objetivos tan esperados (como equidad y eficiencia; es más, sin educación superior de muy alta calidad y sin investigación científica innovadora y de frontera, los países de la región no lograrán las mejoras que necesitan en la productividad y competitividad. Tampoco –y quizá es esto lo más importante– se logrará un incremento en los niveles culturales y en la calidad de vida de los ciudadanos que, a fin de cuentas, es lo que justifica los mejoramientos económicos y productivos, aunque todo ello está organizándose a partir de las necesidades de un nuevo patrón de acumulación.

¿Cuál es el papel que en ello juega la descentralización, para el caso concreto de la educación? Por sí misma, la descentralización no es una estrategia que mejore el servicio, ni que asegure mayor participación de los diferentes sectores en el sistema educativo. Particularmente, en América Latina, la descentralización ha servido en algunos casos para atomizar la organización magisterial sindical y/o para reducir el déficit fiscal, y en otros casos ha favorecido la privatización de los servicios sin lograr los objetivos originalmente propues-

tos con el proyecto, como mejorar la calidad de los servicios (Noriega, 1996: 51). Esta diversidad de rutas y de condiciones en las que se ha emprendido el camino hacia una sociedad global ha conducido a América Latina a participar, sí, de los cambios mundiales que tienden a la globalización, pero desde la periferia y la escasa gravitación económica tecnológica (Brunner, 1992).

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

Entre los promotores de esta estrategia podemos ubicar el fuerte impulso que ejercen los organismos multilaterales que financian proyectos educativos; o bien la descentralización esgrimida como instrumento para reorientar el gasto público social y educativo hacia las regiones; o el apoyo que a estas estrategias otorgan los grupos que demandan mayor autonomía de acción y de decisión a las instancias locales para resolver los conflictos que surgen en el ámbito educativo (Senén, 1994).

Por su parte, entre los adversarios se ubican los sindicatos de docentes que ven amenazado su poder de negocia-

ción; los representantes del sector educativo privado que ven multiplicarse los centros de decisión que regulan su actividad; los partidos o sectores políticos defensores de prácticas centralistas que son celosos de la custodia de la 'unidad nacional'; las burocracias de los organismos centrales, cuyo poder se diluye en el instante en que cesa la gestión directa de establecimientos educativos; así como las burocracias de los organismos locales, que deben hacer frente a las nuevas demandas de la gestión (Senén, 1994).

Adicionalmente, es posible advertir focos de oposición que provienen del campo macroeconómico. La descentralización es considerada, desde esta perspectiva, como una fuente de pérdida de control fiscal, que puede afectar los esfuerzos por consolidar unas finanzas públicas y, por ende, una macroeconomía sana. En contra de los argumentos políticos y económicos que le sirven de sustento se ha argüido también que los avances en los procesos de participación ciudadana en el ámbito local son muy parciales; que la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales es limitada y que la descentralización puede dificultar la lucha contra la corrupción (Di Gropello y Cominetti, 1998).

De hecho, algunos estudios comparativos acerca del proceso de descentralización educativa en diversos países de América Latina (véase Prawda, 1992; Senén, 1994 y Di Gropello y Cominetti, 1998 entre otros) coinciden en señalar que los avances registrados dejan aún diversas asignaturas pendientes. Entre los resultados obtenidos se destaca la he-

terogeneidad de las estrategias y los modelos de descentralización desarrollados en los países de la región, tanto desde el punto de vista de las motivaciones iniciales que impulsaron los procesos como de secuencia de instrumentación de las reformas, el nivel territorial y características de las instituciones receptoras de las funciones descentralizadas y el grado de autonomía efectivamente delegado. Asimismo, se advierten algunos elementos comunes tales como la dependencia de recursos del gobierno central para el financiamiento de los servicios, el fortalecimiento de su papel regulador y una notable rigidez en la administración.

Como lo señala Senén (1994), estamos dando un mismo nombre a procesos que han generado capacidades y comportamientos diferentes en función de motivos y argumentos particulares; aunque quizá, por razones de comodidad o de tradición le seguimos llamando 'descentralización'. Esta afirmación se deriva de una revisión comparativa para el caso de la descentralización educativa en cinco países de América Latina de donde se desprende que, en el caso chileno parece ser más pertinente hablar de privatización de los servicios; mientras que en el caso argentino sería más prudente hablar de provincialización y transferencia de la educación; en otros casos como el brasileño y el colombiano la descentralización educativa refiere a procesos de municipalización; mientras que en el caso mexicano se podría hablar de federalización educativa (Senén, 1994: 24).

Por su parte Di Gropello (1999), considerando el papel de la comunidad en

los distintos aspectos de la provisión del servicio educativo, advierte cinco grandes tipos de reformas: Los procesos de 'devolución' híbrida, con poca participación del nivel territorial central, como es el caso de la provincialización en Argentina; Los procesos de 'devolución' híbrida participativa en la unidad escolar, con una tenue relación entre el agente territorial al que se le delega y el nivel central; tal es el caso de la descentralización escolar en Nicaragua; Reformas de tipo principal/agente entre el nivel central y el nivel intermedio o el local al que se transfiere el servicio, con poca participación como son los casos de Chile y México, donde es evidente la falta de mecanismos efectivos de participación local; Reformas de tipo principal/agente entre el nivel central y los niveles intermedio y local, que funcionan de manera complementaria y con poca participación como los procesos de descentralización de Bolivia y Colombia; y Procesos de desconcentración tendencialmente participativa en la unidad escolar, como es el caso de la descentralización en Brasil (véase Di Gropello, 1999:162-163).

El carácter mismo de la descentralización destaca por las indefiniciones que le son inherentes, ya sea sectorial como descentralización interna a las diferentes funciones públicas e integradas nacionalmente por grupos de coordinación; la descentralización social que privilegia la socialización-privatización de la política; o bien, la descentralización territorial que apuesta al poder de las entidades territoriales como articuladoras de las políticas instrumentadas y que es definida como municipalización, o bien como re-

gionalización de competencias (o federalización), y que puede partir de entidades ya existentes (estados o provincias) o crear otras nuevas (regiones o zonas), donde sea posible incluir ámbitos territoriales diferentes, o solamente uno (Restrepo, 1994 y Nolte, 1991b).

Nos enfrentamos así a un proceso paradójico, pues si bien se trata —aparentemente— de la misma estrategia política que ha ocupado un papel central en la agenda de los países de América Latina en las dos últimas décadas; al momento de ponerse en práctica se conjuga con las realidades concretas de cada país, de cada región; se enfrenta a promotores y detractores de distintas procedencias, a una multiplicidad de interpretaciones que generan modelos aplicados de descentralización incluso contrapuestos. En ello coinciden Di Gropello y Cominetti (1998) quienes, a partir de un análisis comparativo de la descentralización de la educación y la salud en siete países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua), advierten que:

(...) son distintas las motivaciones iniciales y las secuencias de aplicación, así como los niveles territoriales e institucionales involucrados en el traspaso de las funciones de provisión y la magnitud de las responsabilidades traspasadas (Di Gropello y Cominetti, 1998:7).

En México en particular, muchas de las experiencias concretas de descentralización hacia los gobiernos locales se han presentado (y analizado) para el

caso de servicios como el agua, la recolección de basura o el transporte; cuestiones que se erigen como funciones que deben ser planeadas, organizadas y regidas desde el ámbito local, en tanto son estos los servicios que por ley otorga el municipio mexicano; y es ahí donde, se supone, se conocen mejor sus principales límites y perspectivas.¹

Independientemente del mayor o menor consenso de que gocen las perspectivas descentralizadoras, llama la atención que la educación, uno de los servicios públicos de bienestar social que más incidencia tienen en la configuración del nivel de vida de la población, se encuentre al margen de estos estudios, más aún cuando desde la década de los años ochenta los planes, programas y políticas específicas plantean como uno de sus fundamentos y objetivos centrales consolidar la descentralización educativa; ya no sólo a las entidades, sino incluso a los municipios.²

Inauguramos este siglo con una marcada tendencia por parte de diversos

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

Y no es menos cierto que, aun cuando las distintas razones que motivan la descentralización de la educación y las diferencias en su instrumentación según el contexto de cada país; es posible advertir algunas tendencias generales. Así lo anota Di Gropello (1999) quien a partir de un análisis comparativo entre modelos de reforma educativa en diversos países de América Latina identifica algunas tendencias comunes como: dependencia de los recursos del nivel central para financiar los servicios, y, en muchos casos, subordinación de la escuela a decisiones tomadas en otros niveles. Entre

¹ Desde su reforma en 1983, el Artículo 115 de la Constitución Mexicana estableció que los gobiernos municipales tendrán a su cargo los servicios públicos básicos, tales como: agua potable y alcantarillado, limpia y recolección de basura, alumbrado público, construcción y mantenimiento de vialidades, y seguridad pública. Existen diversas normatividades de carácter particular que permiten –en algunos casos– que los gobiernos municipales presten los servicios directamente o a través de empresas paramunicipales, con el concurso del gobierno estatal, en asociación con otros gobiernos municipales de la entidad, por medio de concesiones a particulares o en cooperación con los vecinos; esto opera en el caso de prácticamente todos los servicios que le competen al municipio, a excepción de la seguridad pública y tránsito (véase Quintana, 2002). En todo momento la organización y gestión de los servicios de educación básica se preservan para el ámbito federal de gobierno.

² De hecho, la LGE establece la necesidad de llegar a un sistema de educación pública nacional normado, evaluado y financiado en su mayor parte por el gobierno federal y operado por los estados y –de ser posible– por los municipios. Para mayor referencia véase el Diario Oficial de la Federación del 13 de julio de 1993.

los efectos económicos y sociales de las reformas sobresalen los avances limitados en participación social y resultados ambiguos en materia de eficiencia técnica;

así como una tendencia a mayores disparidades interterritoriales de indicadores educativos.

La política educativa en México

En México, la educación formal se integra por diversos niveles de escolaridad que, supuestamente, hacen referencia a un mayor o menor grado en la adquisición de conocimientos particulares. El término escolaridad se determina por el número de grados cursados y aprobados dentro del sistema de educación formal (lo cual si bien permite diagnosticar procesos de planeación del sistema educativo, resulta bastante limitado para evaluar el proceso de enseñanza-aprendizaje).

Si bien la educación formal es de las pocas necesidades cuya dotación es una obligación para el Estado Mexicano, según lo establece el artículo tercero de la Constitución, su obligatoriedad solamente se refiere a un tramo del sistema; es decir, primaria, secundaria y, recientemente, el preescolar (con un total de doce años de escolaridad obligatoria).

En México, durante varias décadas, se ha apoyado a la educación formal por los efectos que se le atribuyen en el desarrollo general del país y, particularmente, en la redistribución del ingreso y en la democratización; por lo que se considera que su dotación debe responder a los criterios de universalización, es decir, deben ser extensivos a toda la población. Esta es quizá una de las razones que per-

miten explicar el fuerte centralismo bajo el cual ha operado la educación formal básica en México y que permitió la expansión escolar, sobre todo a partir del final de la década de los años 50 del siglo veinte. Desde entonces se han puesto en marcha una gran cantidad de planes y programas con la intención de mejorar las oportunidades educativas.

Existen diversas evidencias de que los resultados obtenidos han distado mucho de lo que se ha esperado, esta supuesta falta de capacidad de la educación formal para contribuir a un desarrollo económico —como vía hacia una sociedad más igualitaria y democrática— podría ser explicada, de alguna manera, por las pautas conforme a las cuales se han distribuido las oportunidades de acceder a ella.

Así lo dejan ver las acciones emprendidas durante el sexenio de López Portillo, cuyo objetivo central era no sólo asegurar educación primaria para todos los niños mexicanos, sino, principalmente, desconcentrar los servicios de educación básica mediante la creación de las 31 coordinaciones generales de educación. Más tarde, mediante el Programa Nacional de Educación, Cultura y Deporte 1984-1988 —presentado durante

el sexenio de Miguel de la Madrid— se reafirmaba la intención explícita de descentralizar la educación básica hacia las entidades y se advertía la necesidad de elevar la eficiencia terminal de la educación, como medida inicial para asegurar la permanencia en el nivel.

Fue hasta la expedición del Programa para la Modernización Educativa (PME) en 1989 —durante el sexenio de Salinas de Gortari— cuando se logró cierto avance en cuanto a la descentralización y, paralelamente, se empezó a reconocer que la expansión cuantitativa del sistema educativo no ha estado al parejo de la calidad en el servicio. El PME fue una respuesta a la situación de la educación en México: persistían fuertes desigualdades geográficas (por tamaño de localidad y regionales); los niños indígenas, las poblaciones rurales, las niñas y los niños urbanos pobres iban a la escuela en menor proporción que los niños urbanos de clase media, asistían menos años a la escuela y recibían una educación de menor calidad (Álvarez Mendiola, 1994).

Como respuesta a ello, se gestaron modificaciones en los contenidos y los planes de estudio de educación básica, todo ello en medio de un álgido clima político relacionado con el fuerte liderazgo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (en lo sucesivo SNTE)

y en el marco de las modificaciones de los artículos 3° y 130 de la Constitución, mismos que tuvieron serias implicaciones en la política educativa nacional (Martínez, 1999).³

En la instrumentación de las políticas educativas enunciadas, se ha buscado convertir en una realidad la universalización de la educación básica. La justificación se ubica, por un lado, en el reconocimiento del acceso a la educación como derecho universal y a los ordenamientos que se derivan del artículo tercero de la Constitución Mexicana. A pesar de la indudable expansión del servicio —y de la concomitante mejora intergeneracional en los niveles promedio de escolaridad de la población— no ha sido posible distribuir en forma equitativa las oportunidades educativas, ni concretar los objetivos de la descentralización del servicio; al menos así lo muestran los resultados derivados del análisis de acceso y exclusión a la educación básica en el país; situación que, por ejemplo, ha llevado a Schmelkes (1998) a afirmar que las políticas educativas han tendido a reforzar las desventajas socioeconómicas de las comunidades. Así, contra una tendencia histórica que ha favorecido la centralización y frente a diversos obstáculos políticos, la descentralización de la enseñanza básica en México es un proceso que si bien tiene lugar, presenta diversas paradojas en su instrumentación.

³ Al respecto, es preciso tener en cuenta que todos los planes y programas enunciados, se encuentran permeados por los conflictos al interior del SNTE; así como por las propuestas emanadas del sector empresarial, de la iglesia católica, de los padres de familia y de los intelectuales por sólo citar algunos actores relevantes en el proceso (Martínez, 1999).

El proyecto de descentralización del sistema educativo mexicano

Si bien la descentralización del sistema educativo mexicano inició a finales de la década de los años 70, fue hasta la década de los años 80 y principios de los 90 cuando advierte su fase más ágil.⁴ En general, el desarrollo de este proceso podría analizarse en dos etapas: la primera de ellas caracterizada por una interpretación de la descentralización como desconcentración administrativa; mientras que la segunda podría calificarse –al menos en sus intenciones manifiestas– como un intento por delegar funciones, aunque sólo en el sentido instrumental, no así decisonal.

La etapa de desconcentración de la operación de la SEP constituyó un gran esfuerzo en materia administrativa; pues de la centralización casi absoluta de la administración y recursos, se pasó a una organización ‘desconcentrada’ a través de la instalación de delegaciones estatales que, no obstante, conservaban dependencia funcional de los órganos centrales de la SEP. Las delegaciones generales de la SEP en cada una de las entidades

estaban encargadas de organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación básica; además de brindar apoyo en materia de recursos humanos, financieros y materiales. Paradójicamente, esta nueva estructura administrativa originó una mayor burocratización del sistema educativo al grado que existían dos estructuras superpuestas y, en cierto modo, inconexas.

No fue sino hasta 1992 que el gobierno federal decidió trasladar el sistema educativo a la esfera de atribuciones de los gobiernos estatales. El camino elegido para ello fue la suscripción de acuerdos entre el gobierno federal –representado por la SEP– y los gobiernos estatales –representados por los gobernadores de cada entidad–.

El primero fue de carácter general: el ANMEB que sentaba las bases normativas, pedagógicas y financieras de la transferencia del servicio y aludía al apoyo que recibirían los gobiernos estatales para mantener el nivel de los servicios.

El segundo era un acuerdo individual con cada una de las entidades –excepto el Distrito Federal– donde se

⁴ Incluso, podría afirmarse que la actual tendencia hacia la descentralización comenzó con el decreto presidencial del 5 de abril de 1973, en el cual se dispuso que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal instrumentaran medidas que permitieran a sus titulares llevar a cabo una delegación de facultades efectiva (Argüelles y Gómez, 1992 citado en Ornelas 1998a). Aunque el antecedente más remoto del que se tiene referencia es el que acontece en el contexto de la Revolución cuando Venustiano Carranza –con el propósito de debilitar los poderes regionales de los gobernadores y de consolidar su propia gestión presidencial– impulsó en 1915 la municipalización de varios aspectos de la actividad pública, incluyendo la educación, lo que posteriormente se plasmó en la Constitución de 1917 con consecuencias negativas inmediatas para las escuelas, cuya operación regular no podían asegurar los municipios que, en una amplia mayoría, no contaban con recursos suficientes para ello (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999a).

detallaba, pormenorizadamente, el número, categoría, antigüedad y sueldos que correspondía a cada una de las plazas transferidas; los recursos físicos, planteles, materiales educativos, mobiliario, equipo y otros activos que se transferían.

Por último, el capítulo financiero detallaba los montos anuales y mensuales que –en términos líquidos– se harían llegar a las tesorerías estatales, así como los criterios para el crecimiento del sistema educativo en el mediano y largo plazo.⁵

En general, la SEP se encargó de coordinar los trabajos previos a la firma ANMEB mediante la elaboración de programas estatales únicos para la modernización educativa, con el propósito de hacer ‘congruentes’ las acciones tanto federales como estatales. En este sentido, como señala Gómez (2000):

(...) los gobiernos de los estados se vieron obligados a firmar un convenio con la federación en un formato único, igual para todas las entidades, el cual tuvieron que adecuar por medio de otros acuerdos particulares (Gómez, 2000:101).

Los desfases derivados de esta estrategia de descentralización ‘unificadora’ son evidentes al trasladarnos a la escala estatal donde este proceso presentaba, desde el inicio, diferencias específicas. Por ejemplo, que al momento de la firma

del ANMEB en algunas entidades federativas coexistían, en paralelo, dos sistemas educativos: el estatal y el federal. Lo anterior significaba que algunas entidades –no más de diez– tenían sus propios sistemas educativos con planteles, activos físicos, plantilla de personal y recursos presupuestales propios. Desde luego, los profesores que trabajaban para los gobiernos estatales tenían –y tienen– sindicatos propios, algunos vinculados con el SNTE y otros independientes. En estas entidades, el proceso de descentralización educativa implicaba la necesaria homologación de ambos sistemas, lo cual dificultó aún más el proceso; pues mientras había entidades donde las prestaciones y salarios de los profesores ‘estatales’ eran superiores a los ‘federales’, en otros –los menos– la situación era inversa, tal fue el caso del estado de México.

Mediante la firma del ANMEB se marcó la pauta del proceso de descentralización; en él participaron los representantes del ámbito federal, de los gobiernos de los 31 estados de la república e incluso –no sin discrepancias– el propio SNTE, acerca del cual, en el propio ANMEB se dice que:

Los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades admi-

⁵ Incluso, Arnaut (1999:81) refiere que, posterior a la firma de los convenios con cada uno de los gobiernos estatales, se signaron otros con la dirección nacional del SNTE para garantizar la representación sindical del personal transferido a los estados.

nistrativas que se incorporan al sistema educativo estatal (SEP, 1992).⁶

De forma paralela, el mismo ANMEB establecía las bases para introducir un sistema de estímulos de pagos adicionales al desempeño docente: el programa de Carrera Magisterial (en lo sucesivo CM) que, a decir del SNTE, se trataba de un reclamo del gremio que serviría para "estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro" (La Jornada, 19/05/92). La aplicación del programa CM ha sido uno de los elementos con mayor impacto en el gremio; no obstante, pocos profesores lo relacionan abiertamente como un mecanismo derivado del proceso de descentralización, en cambio, advierten la clara injerencia que al respecto ejerce la llamada Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE encargada de administrar este programa que, a juicio de Loyo (2002:39) "habría de producir a mediano plazo mayores diferencias dentro del grupo".

Queda claro de esta forma que la descentralización de la educación signada entre autoridades federales y estatales contemplaba continuar con una agremiación sindical centralizada; bajo esta condición –al no sentir vulnerado su poder– el SNTE no tenía ninguna objeción en suscribir el ANMEB y con ello

otorgarle una particular legitimidad al proceso emprendido que, a decir de uno de sus precursores, Esteban Moctezuma, se inscribía en:

(...) un esquema más amplio, diferente, con mayor alcance y significado: el federalismo educativo, que no se circunscribe al mero hecho administrativo de transferir recursos y funciones [a los estados] sino al compromiso de las diversas partes que integran la federación para hacerse cargo de la prestación de los servicios educativos (Moctezuma Barragán, 1994 citado en Gómez, 2000:102).

Lamentablemente, el tiempo no sólo no le daría la razón a Moctezuma Barragán sino que, incluso, fue evidente que la descentralización emprendida tuvo un marcado énfasis administrativo y, además, que este 'mero hecho administrativo de transferir recursos y funciones' sería un proceso tan complejo, que no se lograría concretar ni en el mediano, ni en el largo plazo. Aún más, esta delegación de carácter administrativo, lejos de permitir a los gobiernos estatales jugar un papel protagónico en la elaboración de la política educativa, los convertiría en meros operadores de los servicios educativos.

Un año más tarde, en 1993, a esta acción se sumaron dos hechos que per-

⁶ El ANMEB se firmó el 18 de mayo de 1992, y al día siguiente el SNTE publicó un desplegado denominado "¿Por qué el SNTE suscribe el Acuerdo de Modernización de la Educación Básica?" en el que se dice textualmente: "El SNTE, único titular de las relaciones colectivas de los trabajadores de la educación del país, seguirá asumiendo la defensa de la educación pública y vigilará escrupulosamente el cumplimiento de los compromisos aquí pactados" (La Jornada, 19/05/92).

mitían ratificar lo pactado en el ANMEB: las reformas al artículo tercero de la constitución y la promulgación de la LGE con la que se derogó la Ley Federal de Educación vigente desde 1973.⁷ A ello se suma un vaciamiento de atribuciones locales y estatales a través de diversas enmiendas constitucionales que, de forma paradójica, se presentan en el marco de la descentralización.

Estos elementos dieron forma a la nueva estructura legal del sistema educativo mexicano que, desde ese momento, se autoproclama como decisivo impulsor de los procesos de descentralización del sector, con la firme convicción de que:

(...) con un régimen educativo descentralizado se reforzará el federalismo, se elevará la calidad de la educación, habrá una mayor eficiencia en la administración y una distribución más equitativa en la provisión del servicio (SEP, 1992).

Como menciona Ornelas (1994), para la consolidación de un régimen descentralizado, es condición ineludible superar ciertos obstáculos que emanan del mismo orden constitucional, otros que surgieron desde la concepción del ANMEB; y otros más que son específicos a cada estado de la república mexicana.

Los obstáculos legales de la descentralización educativa

México es un país federal por definición constitucional, según se desprende del artículo 40 de la carta magna. Ello implica el reconocimiento jurídico de dos esferas soberanas: la federación y los estados; que si bien en teoría gozan de autonomía, el ejercicio de ésta no puede ir en detrimento de la unidad nacional. De esta forma, el régimen federal contempla la coexistencia de dos jurisdicciones —la federal y la propia de los estados— de modo que los ciudadanos están sujetos a una doble autoridad, dentro de los límites de las competencias de cada uno de ellos. Teóricamente ambos órdenes son de la misma jerarquía y no prevalece uno sobre el otro, y sobre ambos está la Constitución.

Quizá en razón de ello este precepto constitucional ha servido, casi de forma paradójica, para consolidar un régimen centralista en el país; cuyos saldos buscan resarcirse a través de políticas descentralizadoras en los más diversos ámbitos. De entre ellos, sobresalen los casos de la salud y la educación no sólo por su magnitud, sino también por la importancia política que implican. Ingresamos, por tanto, al laberinto de la descentralización educativa desde la ruta que la interpreta como federalismo.

⁷ La reforma del artículo tercero constitucional afectó el federalismo por cuanto incorporó al texto constitucional (Fracción III) la facultad de la federación de determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, aunque prescribe que, al hacerlo, "considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación" (Latapí y Ulloa, 2000:32). Por su parte, la LGE de 1993 es la ley reglamentaria del artículo tercero constitucional, que norma lo concerniente al sistema educativo nacional. No obstante, existen otros artículos constitucionales que también hacen referencia a la educación: los artículos 5; 27 f. III; 32 f. I; 73 f. XXV y el 123 f. IV.

El sistema federal mexicano define facultades exclusivas para cada orden de gobierno –federal, estatal y municipal–. Pero también existen ciertas facultades cuyo ámbito de competencia no es muy claro, tal es el caso de las llamadas facultades ‘concurrentes’ o ‘coincidentes’ que se ejercen de forma simultánea por la federación y los estados. A primera vista, como señala González Schmal (1995), parecería que las facultades educativas son coincidentes; pero en estricto sentido no lo son, porque ni federación ni estados ni municipios tienen la facultad de legislar en la materia, tal como se deriva de los artículos tercero constitucional, en su fracción VII, y del 73, fracción XXV que, dicho sea de paso, son prácticamente idénticos:

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 3, fracción VII).

[El Congreso tiene facultades] para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público buscando unificar y coordinar la educación en toda la república (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 73, fracción XXV).

Como se puede observar, en estricto sentido, el gobierno federal no está facultado para legislar en materia educativa; sino sólo para repartir la función educativa y sus aportaciones económicas. Adicionalmente, tampoco se aclara un área de autonomía para estados y municipios; por el contrario, a éstos se les imponen atribuciones que, de forma exclusiva, recaen en el ámbito de la operación.

No obstante, el gobierno federal ha terminado por absorber casi en su totalidad las facultades educativas –cuestión que, incluso, ha sido motivada y ratificada por las leyes reglamentarias que rigen lo concerniente a la educación– culminando en una centralización autoritaria, contraviniendo con ello lo estipulado en el artículo 124 de la constitución que contiene el principio central del federalismo al establecer que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los estados”. Como señala González Schmal (1995):

Todas las leyes reglamentarias en materia educativa lo han entendido exactamente en el sentido opuesto. Parten del supuesto implícito de que la Federación posee originariamente la totalidad de la función educativa y que ésta delega algunas atribuciones en las entidades federativas y en los municipios (González Schmal, 1995:96).

La LGE expedida en 1993 no es la excepción, esta nueva base reglamentaria marca la pauta a seguir en el camino

a la descentralización 'unificada' del sector; es ahí donde se plasman los nuevos ordenamientos en materia educativa y donde se hacen explícitas las intenciones de arribar a un sistema educativo 'federalizado'. Y si bien podríamos afirmar que el proceso de descentralización educativa tiene aproximadamente veinte años de haber iniciado, no fue sino diez años después cuando las acciones que le son propias toman un carácter legal, al ser reconocidas dentro de un marco jurídico plenamente establecido.

Con fundamento en la LGE, es posible afirmar que el modelo de descentralización de la educación "define su organización dentro de los principios de concurrencia en el que participan tanto el gobierno central como los estatales" (Pardo, 1999:102). El problema es que "en esa concurrencia el gobierno federal centraliza las funciones esenciales y descentraliza la operación" (Ornelas, 1998b:190). El espíritu federal de la Constitución queda así vulnerado:

Por una de esas curiosas inconsecuencias de nuestra vida política oficial la federalización de alguna institución o servicio significa no una descentralización, no se entiende como un reparto de competencias, sino que constituye la atribución de todas las facultades, o de la mayor parte de ellas, a los funcionarios federales, de tal suerte que federalización equivale a centralizar destruyendo así en sentido obvio los términos y la naturaleza del régimen federal (Ulloa Ortiz, 1976 citado en González Schmal, 1995:86).

Lo anterior se ilustra al analizar el tipo de facultades que se reservan para cada orden de gobierno en el texto de la LGE, donde queda claro que hay un total desequilibrio entre las funciones que se le atribuyen de forma exclusiva a la federación (artículo 12) y las que se reservan para los estados (artículo 13) y municipios (artículo 15), en perjuicio de estos dos ordenes de gobierno. Asimismo, se definen una serie de facultades concurrentes entre federación y estados (artículo 14) lo cual amplía aún más las ambigüedades recién mencionadas, que emanan del mismo orden constitucional.

Al respecto, tanto Ornelas (1998b) como Latapí y Ulloa (2000) desarrollan –a partir de la LGE– un análisis comparativo de las facultades entre los niveles de gobierno que, a mi juicio, resulta ilustrativo de esta situación (véase el cuadro 1).

Si se observa dicho análisis (resumido en el cuadro 1) resulta evidente que las atribuciones exclusivas del gobierno federal –representado por la SEP– le confieren a dicho nivel de gobierno la centralidad del proceso en cuanto a determinar en toda la república los planes y programas de estudio para educación básica y normal; así como evaluar, regular y definir lineamientos generales. Mientras que a las entidades federativas se les reserva la prestación y operación del servicio; y a los municipios, además de permitirles prestar el servicio, se les encarga del mantenimiento de las aulas y la provisión del equipo básico.

En síntesis, el gobierno federal mantiene las tareas importantes, la esencia

de la educación, las cuestiones profundas, el control; en tanto que los estados, únicamente los asuntos de superficie, aunque no dejen de ser importantes. En otras palabras, se

centraliza el poder y se descentraliza la administración. Esa es la esencia del modelo formal de la descentralización educativa de México (Ornelas, 1998b:192).

Cuadro 1: Facultades exclusivas por órdenes de gobierno en el ámbito educativo

<ol style="list-style-type: none"> 1. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio de educación básica. 2. Establecer el calendario escolar de educación básica aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo. 3. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos. 4. Autorizar el uso de libros de texto para la educación básica. 5. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo en educación básica. 6. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. 7. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares. 8. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias. 9. Llevar un registro nacional de instituciones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prestar servicios de educación inicial, básica—incluyendo la indígena—, especial, así como para la formación de maestros. 2. Proponer a la SEP los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica. 3. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la SEP. 4. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica; de conformidad con las disposiciones generales que determine la SEP. 5. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica; de acuerdo con los lineamientos generales que expida la SEP. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover y prestar servicios educativos, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales. 2. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción 1 de la primera columna. 3. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de acuerdo con los lineamientos generales que expida la SEP. 4. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria y secundaria que impartan los particulares. 5. Editar libros y producir otros materiales, distintos de los oficiales. 6. Prestar servicios bibliotecarios con el fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística. 7. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa.
---	--	--

Continúa

Cuadro 1: Continuación

<p>10. Fijar los lineamientos a los que deban ajustarse los consejos de participación social.</p> <p>11. Realizar la planeación, programación y evaluación globales del sistema educativo nacional.</p> <p>12. Fomentar las relaciones culturales con otros países.</p> <p>13. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación y para la formación de maestros de educación básica.</p>	<p>6. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir educación primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica.</p> <p>7. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>	<p>8. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica.</p> <p>9. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas.</p> <p>10. Vigilar el cumplimiento de la Ley General de Educación.</p>
---	--	---

Fuente: Tomado de Ornelas, 1998b: 191 quien lo realizó a partir de la LGE; artículos 12, 13 y 14. También se encuentra en Latapí y Ulloa (2000:42-43).

Queda claro entonces que a pesar de que la LGE presenta al federalismo como su tema central, al momento de deslindar qué es responsabilidad de cada orden de gobierno vulnera el espíritu y naturaleza del mismo federalismo. Esta paradoja es la que lleva a González Schmal a afirmar que:

Quando el cúmulo de facultades del poder central tiene una total y absoluta superioridad jurídica sobre la local, no se puede hablar propiamente de federalismo y esto, a pesar de las apariencias, es lo que ha ocurrido en la nueva normatividad de la Ley [...] a la autoridad educativa federal se le adjudicaron prácticamente todas las facultades funda-

mentales y a los estados se les dejó únicamente las accesorias, las operativas, las condicionadas y las obligaciones inhibitorias (González Schmal, 1995:102-103).

De ahí que, mientras no se reconozca como responsabilidad exclusiva de las entidades por lo menos alguna de las facultades más importantes, de mayor trascendencia en materia educativa: no sólo no se puede hablar de concreción del federalismo, se tiene que reconocer, además, que el sistema educativo sigue funcionando de forma centralizada, pues la transferencia de los planteles a los estados para que éstos presten el servicio y operen la estructura administrativa en nada corrige el centralismo mientras los

estados no tengan facultades de dirección, planeación o vigilancia, sino sólo de operación.

La ejecución del federalismo es algo más complejo que la asignación de un mayor número de competencias pues –siguiendo nuevamente a González Schmal (1995)– la existencia de una federación no se fija por la cantidad –en número– de las atribuciones de que disfrutaban las entidades federativas, sino por la calidad de las mismas.⁸

Por último, sólo resta mencionar que la LGE pone un énfasis muy especial en la participación social; situación que se aborda en su capítulo VII. La intención de ello, en términos generales, es lograr el establecimiento de diversos consejos con representación en escuelas, municipios, estados y en la federación; con lo que se aporta un elemento no considerado previamente en materia de legislación educativa, situación que viene no sólo a complementar sino, principalmente, a refrendar el federalismo que impulsa esta reforma, tal como se establece en la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de ley en 1993:

Los consejos de participación social reconocerán al maestro como el principal actor de los procesos educativos y, en coordinación con él, coadyuvarán a elevar la calidad de la educación y a ampliar la cobertura

de los servicios educativos. Estos organismos constituirán la estructura en la que están representados los padres de familia, sus asociaciones, los sectores de la comunidad, los maestros, su organización sindical y la autoridad. Hasta hoy, la colaboración e incluso la comunicación entre maestro y padres de familia habían sido muy débiles, pues se interponían el centralismo y la burocracia. Gracias al federalismo educativo, la Ley conferiría al maestro, a los padres de familia y a la comunidad, un ámbito adecuado en cada escuela para compartir las tareas de educar a niños y jóvenes (Poder Ejecutivo Federal, 1993:238).

Y si bien como menciona Latapí (1995:252) esto de considerar la participación de la sociedad –y particularmente de los padres de familia– en los asuntos relacionados con la educación es un objetivo novedoso y encomiable, sobre todo porque “los asuntos educativos interesan a la sociedad tanto o más que los directamente políticos”. A diez años de expedición de la LGE, toca reconocer que esta disposición sigue siendo la más difícil de concretar no sólo debido a la resistencia de algunos profesores que podrían sentir amenazado su espacio con la intervención de estos órganos; sino también –y acaso fundamentalmente– por la falta de interés de la sociedad por participar más activa-

⁸ El tema de las facultades que legalmente le corresponden a cada nivel de gobierno rebasa los objetivos planteados en este trabajo, es por ello que invito a los lectores a que revisen los textos de Ornelas (1998b) y Pardo (1999), quienes analizan pormenorizadamente estos aspectos; así como también el texto de González Schmal (1995) quien realiza un análisis jurídico de la LGE.

mente en la conformación y operación de estas instancias de decisión.

De esta forma pareciera que, el objetivo de descentralizar la educación con la finalidad de contribuir con ello a incentivar la participación social, ha quedado sólo en el plano de la formalidad legal, corroborando de este modo el carácter demagógico de su propuesta.

Los obstáculos financieros de la descentralización educativa

La firma del ANMEB y la expedición de la LGE han sido dos medidas fundamentales en la reestructuración del sistema educativo mexicano; con ellas se refrendaba un proceso de descentralización que había iniciado más de diez años antes (Arnaut, 1998). No obstante, es preciso reconocer que estas modificaciones –contrario al ánimo que las impulsó– tuvieron un marcado énfasis administrativo; ya que si bien se aligeró al gobierno central de una carga administrativa al simplificar la aplicación de los recursos financieros que, a partir de ese momento, empezaron a entregarse globalmente a los gobiernos estatales –quienes, por ley, asumían el compromiso de aplicarlos exclusivamente a la educación– el gobierno central se reservó para sí las atribuciones normativas y de evaluación.

Esta innovación recibió la denominación de ‘federalización’, pese a que conviene tener presente que en México este término ha sido utilizado en dos sentidos opuestos. Para algunos la fede-

ralización implica la devolución de las atribuciones en materia educativa a los gobiernos de los estados –e incluso a los municipios– como originalmente lo establecía la Constitución de 1917. Pero para otros es lo contrario, pues implica la concentración en el gobierno federal de todas las facultades y obligaciones que implica el sistema educativo nacional, relevando a los estados de cualquier función en la materia.

Lo que es cierto es que a partir de la firma del ANMEB y la expedición de la LGE, la administración del sistema educativo mexicano se modificó por completo. Para ilustrar esta situación basta señalar que, previo a estas reformas educativas, el financiamiento del sector en el país se otorgaba fundamentalmente por dos vías:

- *Los recursos que destinaba el gobierno federal a la educación; de los cuales dependían escuelas, profesores, alumnos, y diversos programas educativos administrados por la SEP, dependiente del ejecutivo nacional (Presidente de la República).*
- *La inversión que algunos gobiernos estatales dedicaban a la educación; esta inversión no era obligatoria, pues en todo caso se consideraba una obligación del gobierno federal en la que algunos estados podían colaborar o no, según las capacidades económicas y los proyectos sociales y políticos de cada entidad. La inversión en educación de cada entidad federativa se administraba por Secretarías o Institutos de Educación*

dependientes de las gubernaturas (la Secybs, en el caso del estado de México); aunque no todos los gobiernos estatales priorizaron la inversión en materia educativa, razón que ayuda a explicar la existencia de subsistemas estatales de educación fortalecidos y la inexistencia de ellos en algunos otros casos.

Pese a que –previo a la firma del ANMEB– el sistema educativo mexicano

contaba con dos fuentes principales de financiamiento, el presupuesto del sistema educativo mexicano provenía en su mayoría del gobierno federal, mientras que la inversión educativa de las 31 entidades y el Distrito Federal en su conjunto era significativamente menor; ello se aprecia al tomar en cuenta la magnitud de la matrícula atendida tanto por el gobierno federal como por los estados (véase cuadro 2).

Cuadro 2: Matrícula del sistema educativo nacional antes y después de la descentralización

	Ciclo escolar 1991-1992		Ciclo escolar 1992-1993	
	Subsistema Federal	Subsistemas Estatales	Subsistema Federal	Subsistemas Estatales
Preescolar	78.5	21.5	9.5	90.5
Primaria	76.0	24.0	7.2	92.8
Secundaria	72.3	27.7	73.5	26.5
Normal	39.0	61.0	7.5	92.5
Total	76.2	23.8	8.2	91.8

Fuente: Cálculos propios a partir de Ornelas (1998a:291).

Esta situación se modificó a partir de 1992, cuando –con fundamento en el ANMEB y la LGE– el gobierno federal transfirió a los 31 estados de la república la responsabilidad de operar el sistema educativo, las relaciones laborales con los docentes, así como importantes recursos financieros.

De esta forma, el gobierno federal se comprometió a entregar directamente a los gobiernos estatales el presupuesto que antes destinaba a educación, para

que ahora fueran los distintos gobiernos de cada una de las entidades los que se hicieran cargo de la administración y operación del sistema educativo; de esta forma, la relación de la inversión en materia educativa por parte de cada una de las fuentes de financiamiento se invirtió, pero de forma muy peculiar pues si bien gracias al proceso de descentralización los estados destinan más recursos a la educación, éstos siguen proviniendo del gobierno federal (véase cuadro 3).

Cuadro 3: Composición porcentual del gasto educativo nacional (1985-1995)

Año	Porcentajes			
	SEP y otras secretarías	Estatad	Municipal	Particular
1985	77.45	14.32	0.58	7.65
1986	76.10	13.83	0.56	9.51
1987	78.56	11.37	0.49	9.58
1988	80.26	10.43	0.37	8.94
1989	76.98	14.24	0.39	8.39
1990	75.14	16.45	0.34	8.08
1991	79.36	15.12	0.28	5.24
1992	60.09	13.21	0.30	6.40
1993	82.34	11.59	0.26	5.81
1994	84.09	10.44	0.24	5.23
1995	85.65	9.42	0.21	4.72

Fuente: Tomado de Latapí y Ulloa, 2000:66.

A partir de los datos que presentan Latapí y Ulloa (2000)– se puede afirmar que la tendencia a la baja del gasto educativo del conjunto de los estados, e incluso de los municipios, no muestra ninguna inflexión posterior al inicio del proceso de descentralización de la educación, por el contrario, descendió bruscamente; lo que lleva a pensar que si la federalización pretendía incidir en un mayor compromiso de los estados en el financiamiento (como se establece en tanto en el ANMEB y en la LGE), este objetivo no sólo no se está logrando sino que, además, la descentralización sólo

desconcentró la operación de ciertas funciones del sistema, de ahí que:

La principal conclusión de los análisis realizados es que las actuales pautas de distribución de los recursos federales a las entidades federativas para los niveles de enseñanza básica no obedecen a criterios claros, objetivos y consistentes; son más bien el resultado histórico de situaciones creadas por el desigual desarrollo de los subsistemas estatales de educación, o producto de negociaciones bilaterales, decisiones discrecionales, o quizá

también, de diferente capacidad de gestión de los ejecutivos estatales. Desde el punto de vista financiero, la 'federalización' de 1992 simplemente congeló y proyectó a futuro las enormes asimetrías para la educación básica, sin intentar, en esta ocasión, revisar su significación dentro de las relaciones hacendarias de los estados con la federación (Latapí y Ulloa, 2000:109).

Los aspectos financieros que se reformaron están consignados en la tercera sección del capítulo II de la LGE –además de otros artículos que lo refieren pero de forma indirecta– dichas modificaciones se resumen en los siguientes aspectos:

- La educación es prioritaria para el desarrollo nacional.
- Es obligación de los gobiernos federales y estatales concurrir al financiamiento educativo (aunque no se establece ninguna proporción del PIB o de los presupuestos).
- Los gobiernos deben fortalecer las fuentes de financiamiento y procurar destinar a la educación recursos crecientes en términos reales.
- A los municipios corresponderá el mantenimiento y equipamiento de las escuelas, así como la gestión de recursos complementarios; los gobiernos estatales deben otorgarles los recursos necesarios para estas tareas.
- Los particulares pueden apoyar el financiamiento de la educación (Latapí y Ulloa, 2002:35).

Estas medidas organizativas significaron cambios fundamentales en la educación del país, con ellas el gobierno central se aligeró de una fuerte carga administrativa; pero cuidó de reservarse diversas atribuciones normativas y de evaluación. Asimismo, desde el punto de vista financiero, para el gobierno central también se simplificó la aplicación de recursos que, a partir de ese momento, empezaron a entregarse globalmente a los gobiernos estatales, los cuales se comprometieron a aplicarlos exclusivamente a la educación según se desprende del artículo 25 de la LGE (véase LGE, 1993).

Con ello se esperaba lograr un reordenamiento de las contribuciones para la educación básica de la federación, los estados y municipios; así como aumentar los recursos destinados al sector. Lamentablemente no ha sido así, según señalan Latapí y Ulloa (2000), no se advierten procesos tendentes a modificar las pautas prevalecientes: la SEP sigue aportando a cada estado, cada año, los recursos financieros para operar la educación básica conforme a las antiguas las pautas, y no hay registro de medidas orientadas a utilizar el financiamiento como instrumento de planificación de los sistemas estatales y del nacional.

Incluso, si bien a partir de 1993 la SEP ha transferido a los estados los recursos necesarios para la operación de la enseñanza básica y normal (antes a través del ramo 25, ahora del ramo 33); se ha reservado –en el ramo 11– otros recursos destinados al funcionamiento de las oficinas centrales y de los organismos descentralizados, acerca de los

cuales no se rinden cuentas.⁹ En otras palabras, se transfiere a los estados exclusivamente lo 'regularizable' (sueldos y prestaciones del personal) en tanto se reserva los recursos destinados a innovación, mejoramiento del magisterio, apoyos didácticos y otros programas de los que depende la elevación de la calidad educativa que, en el fondo, es el objetivo principal de la descentralización (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999a).

Paradójicamente, a partir de la firma del ANMEB y según se establece en la LGE, la educación compensatoria –aquella que se instrumenta con la finalidad de atender zonas y grupos en situación vulnerable y, con ello, combatir la desigualdad y contribuir a la equidad en el sector– se reservó como una tarea que compete, de forma exclusiva, a la federación. A partir de esta acción las entidades (que se supone, según se desprende de los más diversos discursos a favor de la descentralización, están más cerca de las necesidades de la población) se alivian de erogaciones para tal fin, y dejan en manos de la federación la tarea de arri-

bar a la equidad educativa. Y si bien los recursos con que el gobierno federal busca compensar las desigualdades son, finalmente, ejercidos en las entidades, los programas compensatorios son en extremo rígidos y es difícil, sino imposible, para los estados alterar sus partidas.¹⁰

A fin de cuentas, lo cierto es que – en el contexto de la descentralización del sector– las pautas de financiamiento son decididas centralmente. Ello refleja una concepción peculiar del federalismo constitucional, donde el gobierno central mantiene la directriz operativa y sólo descentraliza el ejercicio de ciertos recursos; por ello:

(...) es obvio que mientras no se modifiquen los criterios y disposiciones hacendarias y fiscales, y especialmente los criterios de distribución de los recursos federales hacia los estados, la federalización educativa sólo será aparente y el poder central mantendrá el control real del desarrollo educativo de las entidades (Lapí y Ulloa, 2000:36).

⁹ Las tendencias que han seguido ambas cantidades en los últimos años muestran que los fondos que la SEP se reserva para sí han crecido fuera de toda proporción. Calculados por habitante por alumnos (de enseñanza básica), han aumentado respecto de 1994 en 181% por habitante y en 171% por alumno en términos reales. En cambio, el total de aportaciones federales a los estados para la enseñanza básica y normal ha aumentado apenas en 3.5% por habitante y 1.6% por alumno respecto a 1994; mientras que 1999 descendieron -2.8% por habitantes y -3.1% por alumno (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999a).

¹⁰ Nos referimos aquí a programas como: Programa de Atención al Rezago Educativo (PIARE); Programa de Atención al Rezago de Educación Básica (PAREB) y el Programa de Desarrollo de la Educación Inicial (Prodei) cuyos recursos –provenientes en su mayoría de Banco Mundial– son controlados por el gobierno federal. Adicionalmente, será preciso analizar la forma en que se modificará el funcionamiento de otros programas compensatorios que tradicionalmente han venido operando de forma centralizada como es el caso del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) y el Conafe.

Más allá de los aspectos financieros, destaca también que este proceso no se gestara a partir de demandas sociales, sindicales o políticas; por el contrario, tal como lo menciona Gómez (2000), el gobierno federal salió en busca de los estados. Fue el gobierno federal quien propuso y convenció a los gobiernos estatales de la necesidad de descentralizar la educación básica; de hecho, la federalización educativa propuesta a principios de la década de los noventa se inscribe dentro de lo que se dio en llamar el 'nuevo federalismo'; discurso bajo el cual se cobijaron las distintas iniciativas descentralizadoras provenientes del gobierno federal.

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

En comparación con modelos teóricos y prácticos de sistemas educativos descentralizados, la federalización de la educación mexicana no adopta posiciones extremas. Es un modelo intermedio en el que el gobierno central mantiene para sí la normatividad general del sistema, la cual incluye la elaboración del currículo nacional y la aprobación de los

currícula regionales, la evaluación, así como la asignación de recursos y programas compensatorios y extraordinarios a los estados pobres o para programas nacionales (Ornelas, 2000:433). A los gobiernos subnacionales o estatales, por su parte, les corresponde solamente la operación y administración del sistema.

A diez años de haberse firmado el ANMEB, resulta importante realizar un balance de los logros y desencantos que ha generado; pues es de suponer que – a una década de haberse incorporado las políticas de descentralización como prioritarias del proyecto nacional – sería posible advertir algunas transformaciones en la toma de decisiones y en las tendencias que se vislumbran en el ámbito regional.

Coincido con Cabrero y Mejía (1998: 83) cuando advierten que no se puede analizar el grado de avance del proceso de descentralización exclusivamente como una política emanada del centro, sino que se debe enriquecer el análisis con los rasgos propios de la región, estableciendo relaciones entre los aspectos del proceso y la especificidad regional, su historia y problemática cultural, económica y social. Es decir, incorporar el momento histórico y las circunstancias que lo han conformado, para poder remitirse a la explicación profunda del ámbito regional y proyectar en este marco el proceso de descentralización como un elemento que puede transformar y alterar la estructura y la dinámica de la región.

La descentralización educativa: el estado de México en el contexto nacional y local

A los tradicionales problemas que puedan señalarse en torno al proceso de descentralización, en el caso del sistema educativo mexicano se debe añadir que la adopción y puesta en marcha del proceso se modifica dependiendo de la entidad a la que se haga referencia.

La inversión por parte de los gobiernos estatales en materia educativa ha sido directamente proporcional a sus posibilidades económicas y al interés político que depositan en ello; de tal suerte que, mientras hay entidades como

Oaxaca en el sur del país o Tamaulipas en el norte que previo al proceso de descentralización tenían un sistema estatal de educación inexistente o poco desarrollado; podemos encontrar entidades como Veracruz en la zona del golfo, o el estado de México en el centro, cuya inversión en materia educativa ha sido realmente significativa, a tal grado que han logrado desarrollar subsistemas estatales de educación, en algunos casos, más extensos que el propio sistema federal en los ámbitos estatales (véase cuadro 4).

Cuadro 4: Evolución de las formas de organización de los sistemas educativos de las entidades federativas

Antes del ANMEB	Después del ANMEB (1995)
Sistema estatal inexistente o poco desarrollado	Creación de organismo descentralizado
Aguascalientes Baja California Sur Campeche Guerrero Hidalgo Michoacán Morelos Oaxaca Querétaro Quintana Roo Tabasco Tamaulipas	Aguascalientes Campeche Guerrero Hidalgo Morelos Oaxaca Querétaro Quintana Roo Tamaulipas <i>Secretaría de Educación Estatal</i> Baja California Sur Michoacán Tabasco

Continúa

Cuadro 4: Continuación

Coexistencia de organismos con predominio del sistema federal	Coexistencia Secretaría estatal y organismo descentralizado
Coahuila Colima Chiapas Chihuahua Durango Guanajuato Nayarit Puebla San Luis Potosí Sonora Tlaxcala Yucatán Zacatecas	Coahuila Colima Chiapas Chihuahua Durango Guanajuato Nayarit Puebla San Luis Potosí Sonora Tlaxcala Zacatecas Fusión Yucatán
Coexistencia con situación equilibrada	Coexistencia Secretaría estatal y organismo descentralizado
Baja California Jalisco	Baja California Jalisco
Estado de México	Estado de México
Nuevo León Sinaloa Veracruz	Nuevo León Sinaloa Fusión Veracruz

Fuente: citado en Latapí y Ulloa (2000:55).

Según reportan Latapí y Ulloa (2000), previo a la firma del ANMEB, la organización del sistema educativo de la gran mayoría de las entidades del país era controlada por la federación, sobre todo si se considera que en doce entidades el sistema estatal de educación era inexistente o poco desarrollado y que, además, en otras trece entidades si bien

existía un sistema estatal de educación, su magnitud frente al federal era mucho menor. Antes de iniciar el proceso de descentralización, 80.6 por ciento de las entidades federativas del país operaban su sistema educativo con financiamiento preponderante de carácter federal: la centralización educativa se desarrollaba sin obstáculos (véase cuadro 4).

Lo anterior nos permite entender por qué razón el proceso de descentralización de la educación en México tiene que ser analizado tomando en consideración cada caso en particular, pues mientras algunas entidades tenían infraestructura administrativa y escolar además de una tradición educativa propia; otras entidades, en cambio, recibieron el sistema educativo de la federación prácticamente sin contar con infraestructura al respecto, de hecho en algunos casos los gobiernos estatales se vieron en la necesidad de crear dependencias administrativas para recibir lo que el gobierno federal les transfirió, tal es el caso del Instituto de Servicios Educativos de Chihuahua o el Instituto de Educación Pública de Oaxaca (véase, por ejemplo, Ruiz, 1999).

En ambos extremos la problemática a la que se enfrenta un proceso de este tipo cobra matices diferentes; pues la forma, los tiempos y las tensiones en torno a la descentralización educativa en cada una de las entidades son heterogéneas. Inmerso en esta dinámica, el estado de México destaca por varias razones, en principio por tener una dinámica propia por lo que a política educativa se refiere; pero, además, por la dinámica socioeconómica y demográfica que le caracteriza. Desde la década de los años setenta, el estado de México ha destacado por:

- Ser la principal entidad urbana del país, que integra los municipios conurbados a la zona metropolitana del valle de México (ZMVM) que es — junto con São Paulo— la más grande zona metropolitana de América La-

tina; y, adicionalmente, aloja a la zona metropolitana del valle de Toluca (ZMVT) la sexta en importancia en el sistema de ciudades del país (al respecto véase Negrete, 1995).

- Acusar las tasas de crecimiento social urbano más altas en el ámbito nacional, con una fuerte demanda de servicios sociales;
- La existencia de amplias zonas rurales e indígenas (principalmente otomíes y mazahuas) que compiten, en clara desventaja frente a las zonas urbanas, por los recursos escasos.

Todo ello añade nuevos retos a los tradicionalmente relacionados con la descentralización educativa; para el gobierno de la entidad mexiquense la descentralización del sector representa complejos problemas de estructura y organización por el gran tamaño de los subsistemas (estatal y federal), las presiones demográficas, así como por las disparidades sociales y geográficas.

La descentralización educativa que se ha experimentado en el estado de México a lo largo de los últimos diez años ha sido un proceso que afecta la esfera política y trastoca los mecanismos de poder. Sin embargo, no modifica el tradicional andamiaje corporativo, ni permite advertir cuáles serán las nuevas relaciones de poder. En este sentido, diversas investigaciones apuntan hacia la existencia de una dicotomía presente en cuanto a la cobertura de educación básica y los resultados educativos; situación que se encuentra estrechamente

ligada a las desigualdades de desarrollo interregional; pues donde se manifiestan los más altos índices de marginación, las escuelas revelan sus mayores rezagos (al respecto véase Aguado, 1995, y Aguado y Rogel, 1999).

Magnitud de los sistemas estatal y federal de educación en el estado de México, antes y después de la descentralización

Inmerso en la dinámica y contexto recién anotados, el caso del estado de México resalta porque tiene una tradición de política educativa propia, donde la admi-

nistración del sistema está a cargo de la Secybs que tanto en matrícula, como en número de escuelas era más grande que el federal antes de la descentralización; por la presencia de un sindicato estatal independiente del nacional (el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México –en lo sucesivo SMSEM–) y por ser el único con dos secciones del SNTE que agrupan a los maestros ‘federales’ (la 17 para el valle de Toluca y la 36 para el valle de México). Además, por su cercanía y estrecha relación con la ciudad de México, es una entidad con elevado crecimiento poblacional y con una demanda de servicios creciente (véase cuadro 5).

Cuadro 5: Matrícula del sistema educativo del estado de México antes y después de la descentralización

	Ciclo escolar 1991-1992		Ciclo escolar 1992-1993	
	Subsistema Federal (SEP)	Subsistema Estatal (Secybs)	Subsistema Federal (SEP)	Subsistema Estatal (Secybs)
Preescolar	39.2	60.8	0.5	99.5
Primaria	47.0	53.0	0.1	99.9
Secundaria	50.3	49.7	0.0	100.0
Normal	7.1	92.9	0.0	100.0
Total	46.8	53.2	0.1	99.9

Fuente: Cálculos propios a partir de Omelas, 1998a.

Antes de la descentralización el subsistema educativo estatal, a cargo de la Secybs, aglutinaba a 53 de cada 100 estudiantes de educación básica y normal; mientras que el sistema federal de

educación, a cargo de las delegaciones de la SEP en el estado de México, concentraba a 40% de la matrícula (véase cuadro 5).

Mientras en la mayor parte de los estados del país –previo a la firma del ANMEB– la principal inversión en materia educativa corría a cargo del presupuesto federal; en la entidad mexiquense sucedía todo lo contrario: la mayor parte de los alumnos matriculados en el sistema de educación básica recibían educación financiada por el gobierno estatal.

La oferta educativa ofrecida por el sistema estatal atendía –y continúa atendiendo– con prioridad las zonas urbanas de la entidad; mientras que la educación en zonas rurales e indígenas es reservada para el sistema federal de educación. Esto es así pues, a decir de Arnaut (1999: 87), a finales de los años veinte surgieron algunos conflictos entre las autoridades educativas federales y estatales en torno a los lugares en los cuales debían fundar sus escuelas. Generalmente, la política federal explícita era que sus escuelas se fundaran en aquellas regiones –sobre todo en el campo– donde no había llegado la acción educativa de los gobiernos estatales. Conforme se incrementó la cobertura educativa, el gobierno federal comenzó a fundar sus escuelas en aquellos lugares que se suponían reservados para la atención educativa de

los estados. Lo anterior permite explicar la expansión del sistema educativo del estado de México en las zonas urbanas que, dicho sea de paso, empezaron a crecer de forma acelerada a partir de la década de los años 70.

Adicionalmente, es preciso advertir el gran esfuerzo que en materia de formación de docentes emprendió el gobierno del estado de México a través de la Secybs que, a la fecha, cuenta con 36 normales estatales distribuidas en distintos municipios de la entidad. Por su parte, la SEP coordina en el estado la Normal Rural Federal “Lázaro Cárdenas del Río” (mejor conocida como “La Normal de Tenerife”), que si bien ha sido un bastión político fundamental en las luchas por el poder del sindicato nacional, no se compara en matrícula con sus homólogas estatales, pero sí desde el punto de vista de presupuesto. No sobra decir que los profesores egresados de las normales estatales laboran, prioritariamente, en las escuelas del sistema estatal de educación y su agremiación es con el sindicato local, mientras que los egresados de la normal federal son absorbidos –en la medida de lo posible– por el sistema federalizado de educación.¹¹

¹¹ Si bien en algún momento las escuelas normales –estatales y federales– lograban garantizar a sus egresados un espacio laboral relativamente seguro; en la actualidad el constante crecimiento del número de egresados de educación normal, aunado al abatimiento de las tasas de natalidad de la población, ha hecho que la demanda de profesores de educación básica se reduzca considerablemente. Si a ello añadimos las constantes reducciones presupuestales a que se enfrenta el sector educativo, no es de extrañar que las escuelas normales el día de hoy no puedan asegurar a sus egresados un espacio laboral. Esta situación ha generado diversas disputas tanto al interior del sindicato nacional como del sistema educativo e, incluso, entre los mismos estudiantes normalistas; los más combativos han sido los estudiantes de la Normal Rural de Tenerife que atiende, fundamentalmente, a población de escasos recursos de zonas rurales, con la particularidad de ser una escuela que funciona como internado y es exclusiva para varones.

Ello nos permite hablar de un subsistema educativo estatal fortalecido en magnitud y recursos; y, que, difícilmente cedería márgenes de poder a la federación, pues la tradición de política educativa que ha experimentado la entidad ha marchado, en no pocas ocasiones, a contracorriente de la del gobierno federal.

Agremiación sindical de los profesores de los sistemas estatal y federal

Un ejemplo de lo anterior es la agremiación sindical. Tanto en el ámbito nacional como en el estado de México, los profesores adscritos al ámbito federal (o profesores 'federalizados', como se nombran a sí mismos) se aglutinan en torno al SNTE; de magnitud considerable ya que se trata de uno de los sindicatos más grandes y poderosos del país y de América Latina.

El SNTE tiene secciones en cada una de las entidades federativas, hasta principios de la década de los 70 en el estado de México operaba solamente la sección 17, que se encargaba de gestio-

nar las relaciones laborales de los profesores adscritos al subsistema federal de educación en el estado de México. Dada la magnitud poblacional de la entidad, a principios de la década de los años setenta, se creó la sección sindical 36 para atender a los profesores del valle de México, mientras que la sección 17 se reservó para los profesores del valle de Toluca y del resto del estado.¹²

La sección 17 del SNTE se ha caracterizado por una dinámica asociada a la política local, ya que sus circuitos de negociación y conflictividad han sido los del gobierno estatal. La sección 36 –pese a ser más joven– ha predominado políticamente dada su cercanía geográfica y política a los poderes federales y al mismo Comité Ejecutivo Nacional del SNTE; así como por su magnitud, ya que glutina aproximadamente al 70% del magisterio federal en el estado. Esta situación se ha traducido en una fuerte capacidad de presión sobre las instituciones educativas federales que, no pocas veces, ha implicado fricciones con la burocracia sindical del valle de Toluca, cuya inserción en el centro de poder estatal le ha permitido contrarrestar sus debilidades políticas y numéricas.¹³

¹² El SNTE se estructura a partir de representaciones de trabajadores en diversos niveles: a) representaciones sindicales de escuela; b) representaciones sindicales de centro de trabajo; c) delegaciones sindicales; d) secciones sindicales y e) organizaciones o asociaciones de trabajadores de la educación afiliadas al SNTE. Así, las secciones sindicales constituyen la unidad orgánica del sindicato que agrupa a trabajadores del país en una misma entidad federativa o región del país. (Loyo, 1997:207).

¹³ La importancia política de esta, relativamente nueva, sección 36 podría ilustrarse al mencionar que se trata de una de las secciones que agrupan al mayor número de agremiados de este sindicato en el ámbito nacional. Además, es precisamente de esta sección sindical de donde surgió Elba Esther Gordillo, quien ha sido una de las más poderosas y polémicas dirigentes en la historia reciente del SNTE, diputada federal en tres ocasiones y senadora plurinominal. Actualmente funge como Secretaria General del Consejo Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y es líder de la bancada priísta en la cámara de diputados federal.

Por su parte, los profesores adscritos al sistema estatal de educación (o profesores 'estatales' como se han dado en llamar) no son agremiados del SNTE; éstos tienen su propio sindicato que, además, es una organización independiente de la nacional; se trata del SMSEM que, paradójicamente, en el estado de México cuenta con más agremiados que las dos secciones del SNTE en la entidad mexicana.

Desde 1943 –época de creación del SNTE– las dirigencias sindicales de profesores federales lograron obtener relevantes espacios de poder en el ámbito nacional y local, así como una decisiva participación en la administración educativa controlada por la federación. Mientras que, en estado de México, durante el periodo de gobierno de Gustavo Baz (1957-1963), se logró la destitución del director de Educación Federal y, en 1966, el SMSEM adquirió reconocimiento jurídico como sindicato independiente del nacional. Posteriormente, la llegada de Carlos Hank González a la gubernatura (1969-1975) significó un importante fortalecimiento para la agremiación sindical de los profesores estatales.

A partir de esa fecha, la relación magisterio estatal-gobierno-aparato educativo entró en una nueva fase: los líderes sindicales obtuvieron una diputación local y varios de ellos pasaron, tiempo después de su trienio, a ocupar la Dirección General de Educación (Martínez, 1999:512).¹⁴

De esta forma encontramos una curiosa particularidad –que acaso no se presente en ningún otro estado de la república mexicana– si bien el SNTE es el sindicato más grande del país y uno de los que más poder ostentan en el ámbito nacional; cuando consideramos como escala de análisis el estado de México, el sindicato estatal (SMSEM) es más grande y concentra más poder en el ámbito local.

Esta situación es de suyo relevante si consideramos que en estas décadas [1970-1980] se fue consolidando un aparato educativo con una participación dividida entre los ámbitos federal y estatal. Este último tenía una presencia importante, al contrario de lo que sucedía en la mayoría de los estados, en donde la federación tenía el mayor número de planteles, profesores y de gasto educativo. Si bien la normatividad se aplicó de manera asimilable para ambos sistemas, su funcionamiento y organización tomó caminos distintos. Mientras los maestros dependientes de la federación se regían bajo los lineamientos de la SEP y articulaban sus intereses y demandas al interior del SNTE, los maestros estatales hacían lo propio frente al gobierno del estado y el SMSEM (Martínez, 1999:511).

En el proceso de descentralización educativa en el estado de México, el papel del SNTE ha sido de gran relevancia, pues fusionar los dos subsistemas (estatal y fe-

¹⁴ Incluso, esta situación permanece a la fecha. La secretaria general del SMSEM –que será removida en el mes de octubre del 2003– Trinidad Franco Arpero, funge como diputada plurinominal por el PRI en la Legislatura Federal que inició sesiones en 2003.

deral) en uno significaría unificar también las dos secciones sindicales (la 17 y la 36) y, además, enfrentarse al fuerte poder local del sindicato independiente.

Para el sindicato la descentralización significaba una amenaza a su existencia como tal. Con ella corría el riesgo de transformarse más o menos rápidamente en una confederación o en múltiples sindicatos estatales con cada vez menos vínculos entre sí. La descentralización también significaba una amenaza para la dirección nacional del sindicato y, en especial, para su grupo hegemónico, que basaba su control de la vida sindical, en parte, en una estructura sindical y un esquema de negociación centralizada (Arnaut, 1999:74).

Quizá por ello, el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE ha tratado de mantener las negociaciones en el centro, para evitar que en el mediano plazo se fracione el sindicato nacional.

Prestaciones salariales y seguridad social

Un elemento estrechamente relacionado con la agremiación al sindical –nacional para el caso de los profesores federales y local para los profesores del sistema estatal– es el de la seguridad social; pues mientras los profesores del sistema estatal cotizan para el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (Issemym); los profesores adscritos al sistema federalizado cotizan para el Instituto de Seguridad y Servicios Socia-

les de los Trabajadores al Servicio el Estado (ISSSTE). Pensar en la fusión de ambos sistemas de seguridad social representaría amplios problemas.

Previo a la descentralización los profesores federales tenían mejores prestaciones comunes que los de los estados, algunos beneficios de los estados (préstamos hipotecarios, créditos a corto plazo) se podían conseguir más rápido, o eran mejores (pensiones, y la posibilidad de intercambiar las plazas de zonas rurales a urbanas). Esto produce una situación excepcional. No se pueden transferir los fondos de pensiones a los estados porque se descapitalizaría el sistema de seguridad nacional (ISSSTE). Pero eso, paradójicamente, no capitalizaría los sistemas de seguridad social de cada entidad federativa (Ornelas, 1998b).

En el caso del estado de México previo –e incluso posterior– al proceso de descentralización iniciado en 1992, los profesores del subsistema estatal percibían salarios más altos que los profesores federalizados y, por consiguiente, sus prestaciones eran más atractivas. Las diferencias en los escalafones también eran importantes, aunado a ello es preciso mencionar que los gobiernos estatales, por regla general, se dedicaron a satisfacer las demandas de la población urbana y dejaban que el gobierno federal atendiera las rurales. Es por ello que, de darse la fusión integral de ambos subsistemas, un alto porcentaje de los antiguos maestros federales tendría derecho a plazas en las ciudades y los antiguos maestros estatales tal vez serían desplazados a las zonas rurales o marginadas de las urbes. Lo cual

representaría conflictos inimaginables (Ornelas, 1998b).

Quizá por ello, en un primer momento, en el estado de México se descartó la idea de fusionar ambos sistemas, y se prefirió que siguieran trabajando en paralelo, con dos autoridades, dos sindicatos, aunque ambos dependían administrativamente del gobierno estatal. No obstante, es preciso anotar que la homologación salarial y de prestaciones entre los dos subsistemas no significó un problema serio, de hecho fue un proyecto que se programó para cuatro años y se logró en dos. Las condiciones de adscripción laboral se mantuvieron para cada uno por separado así como también se preservaron los escalafones diferenciados.

(...) había un programa para homologar [salarios] en cuatro años; se firmaron distintos acuerdos: uno con el SNTE, se firmó con las aseguradoras de los maestros federalizados y se firmaron una serie de documentos derivados del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y se formaron los acuerdos con la SEP. Así se inició el proceso, ahora, eso es en la parte, digamos, de administración; pero en la parte política primero se garantizó que a nivel nacional no se desmembrara al propio

SNTE, se tendría que mantener la unidad del SNTE, se tendrían que mantener los derechos del SNTE, se tendrían que mantener todas las relaciones con él. Ahora, las secciones podrían negociar directamente con los gobiernos estatales pero, además, con el apoyo del SNTE, con el apoyo del Comité Ejecutivo Nacional, este, digamos que quedaron satisfechos con toda la forma en que se dio, sobre todo porque no se les tocó nada; Y al contrario ganaron, lo que iba a ser cuatro años en dos años lograron homologar salarios ¿sí? Porque empezaron a presionar fuerte, sobre todo las condiciones salariales de los trabajadores federalizados con los estatales, las condiciones de trabajo se mantuvieron para cada uno por separado, aparte. Los escalafones se mantuvieron también de la misma manera, no hay nada que sea distinto (Entrevista con Ranulfo Vivero Castañeda, 2001).

Así, a diez años de operación descentralizada, si bien se ha avanzado gradualmente en la homologación de los sistemas educativos estatal y federal en el estado de México; la complejidad administrativa de ambos sistemas, los espacios de poder que detentan y la existencia del SNTE indiviso y del SMSEM fortalecido no facilita los procedimientos.

La descentralización educativa en el estado de México, el federalismo esquivo

A partir de lo anterior, es posible delinear obstáculos de diverso orden —políticos, sociales, fiscales incluso sindicales— que

impiden concretar los objetivos de la descentralización. Romper con esta tendencia no es fácil, pues más allá de los

intereses creados existen rutinas y hábitos arraigados que se reproducen a pesar de las políticas que buscan una reforma.

La descentralización educativa instrumentada en México ha intentado, no sin esfuerzos, la fusión del sistema federal de educación con los diversos subsistemas estatales. Que cada entidad federativa sea un caso diferente es un elemento que debe ser considerado en el análisis y que, de manera particular, en el estado de México se presente una coyuntura específica dada la fortaleza del subsistema estatal previo al proceso de descentralización, permite comprender que modificar las rutinas y los hábitos de dos subsistemas educativos, paralelos pero separados, no sea un asunto fácil. Quizá también ello nos ayude a explicar por qué, pese a la intención de descentralizar el sector en el ámbito nacional, en el estado de México no se advierten tendencias que contribuyan a fusionar los dos subsistemas de educación.

Las condiciones son difíciles; así funciona bien y nosotros no tenemos que negociar con el SNTE. De hecho, el sistema sigue igual, hay escuelas que les siguen llamando federales y nosotros tenemos las nuestras... no tiene caso fusionar... eso generaría problemas donde no los hay (Entrevista con Efrén Rojas Dávila, 1994).¹⁵

Llama poderosamente la atención que el estado de México haya sido una de las entidades donde el proceso de descentralización ha presentado los mayores obstáculos, a tal grado que –aun a diez años de haber iniciado este proceso– es posible decir que los dos sistemas de educación aún se mantienen separados.

No creo que en el estado de México se pueda pensar en la integración física de estos dos grandes subsistemas. Ambos tienen muchos años de coexistir y actuar en diferentes partes (Entrevista con Román López Flores, 1999).¹⁶

¡Eso es muy interesante! ¿Por qué no se reúnen? Pero esa es una decisión política, es un problema político, no es un problema de racionalidad. A mí me parece irracional incluso, yo creo que un tiempo debió construirse una estrategia para llegar a fusionar un sólo sistema [...] es más nos afecta en términos de contribuyentes porque tenemos un aparato administrativo de más [...] yo me acuerdo que cuando inició Chuayffett tenía esa intención y me lo dijo Efrén. Y yo dije, pues ojalá y lo haga, sería muy bueno, pero al mes a los dos meses me dice Efrén, no pues eso no podrá ser [...] Yo creo que eso está totalmente fuera del esquema

¹⁵ Efrén Rojas Dávila fue Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social (Secybs) del Gobierno del Estado de México durante el periodo gubernamental de Emilio Chuayffett Chemor (1993-1999) época en que se dieron los primeros pasos hacia la descentralización educativa. Actualmente Rojas Dávila funge como director general de los SEIEM, la vertiente 'federal' de la educación en la entidad.

¹⁶ Román López Flores fue Subsecretario de Educación Básica y Normal de la Secybs en el periodo 1997-1999.

político, el tratar de hacer una integración (Entrevista con Ranulfo Vivero Castañeda, 2001).¹⁷

En el marco del ANMEB, en el Estado de México se formuló el Programa Estatal de Desarrollo Educativo 1993-1999 y se inició la descentralización de los servicios escolares. Dicho proceso ha encontrado serios obstáculos en la entidad mexiquense, mismos que se reflejan en un problema de gestión que tiene efectos en la calidad, equidad y eficiencia del servicio, por la manera en que se conforma el sistema educativo federal, estatal y particular; así como por la fuerza ejercida tanto por el sindicato federal (SNTE) como el estatal (SMSEM).

Para recibir la parte federal que se transfirió al gobierno estatal, lo que antes era la Dirección de Servicios Coordinados en el Estado de México –que administraba la educación impartida por la federación– se transformó en la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar en el Estado de México (Usedem) y, posteriormente, lo que hoy en día se conoce como los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (en lo sucesivo SEIEM). Dicha transferencia, a decir de Ornelas (1998a), incluyó todo: el edificio, los funcionarios, el personal e incluso el director general que pasó de encabezar un organismo a dirigir el nuevo que, quizá, sólo cambió de nombre.

(...) se trabajó en la formulación del proyecto de ley para crear lo que son

los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, SEIEM, ahora el asunto era ¿quién tiene que dirigir eso? (...) el SNTE estuvo al pendiente de cómo se iba desarrollando todo, y se tomó la decisión: si se pone a un político, por ejemplo del estado vinculado al magisterio estatal, sería impugnado por el SNTE, entonces se pensó en una gente que no tuviera ese vínculo político, y la conclusión fue que el mismo director que estaba en lo que eran los Servicios Coordinados de Educación continuara porque era la gente que mejor podía enlazar el proceso. El gobierno estatal –buscando también introducir su gente de confianza– creó dos coordinaciones: la administrativa y la operativa. La operativa quedó prácticamente ocupada con gente del SNTE –que sigue estando ahí– y la parte administrativa le correspondió al estado, donde se nombró gente sin vínculo con el SNTE, y que respondiera más a los requerimientos estatales. (Entrevista con Ranulfo Vivero Castañeda, 2001).

Pese a la tendencia a descentralizar los servicios educativos, en la entidad mexiquense existen dos secretarías de educación paralelas: la Secybs y los SEIEM que si bien oficialmente dependen de la Secybs, operan de forma independiente con apego a lo que establece la SEP en el ámbito nacional y con una fuerte relación con el sindicato nacional. La descentralización educativa en el es-

¹⁷ Ranulfo Vivero Castañeda fue Director General de Educación de la Secybs durante en el periodo 1993-1999 y, actualmente, dirige el Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCEEM).

tado de México –al menos en el sentido administrativo– no sólo se ha enfrentado a obstáculos de diversa naturaleza, sino

que incluso no se ha logrado concretar o se ha concretado pero sólo en el sentido formal.

Referencias

AGUADO, Eduardo. La equidad una asignatura pendiente: acceso y resultados en cuatro zonas del Estado de México. In: PIECK, Enrique; AGUADO, Eduardo. (Coord.). *Educación y Pobreza: de la desigualdad social a la equidad*. Zinacantepec, México: UNICEF - El Colegio Mexiquense, 1995.

AGUADO, Eduardo; ROGEL, Rosario. La contribución de la educación a la justicia social: una ilusión fragmentada. In: CERECEDO, Alicia Civera. (Coord.). *Experiencias educativas en el estado de México, un recorrido histórico*. Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense, 1999. p. 571-609.

ÁLVAREZ MENDIOLA, G. (Coord.). *Sistemas educativos nacionales, México*. México: SEP-OEI, 1994. También disponible en OEI: <<http://www.oei.org.co/quipu/mexico>>.

ARNAUT, Alberto. *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1989-1994)*. México: El Colegio de México, 1998. p. 147-168.

_____. La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. In: PARDO, María del Carmen. (Coord.). *Federalización e inno-*

vación educativa en México. México: El Colegio de México, 1999. p. 63-100.

BRUNNER, José Joaquín. *América Latina: cultura y modernidad*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Grijalbo, 1992.

CABRERO, Enrique; MEJÍA, José. Capítulo II. El estudio de las políticas descentralizadoras en México. Un reto metodológico. In: CABRERO, Enrique Mendoza. (Coord.). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*. México: CIDE - Miguel Ángel Porrúa, 1998. p. 55-100. (Col. Las ciencias sociales segunda década).

DECLARACIÓN MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN PARA TODOS. Artículo 4º, Jomtien Tailandia, 1990.

DI GROPELLO, Emmanuela; COMINETTI, Rossella. (Comp.). *La descentralización de la educación y la salud, un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998.

DI GROPELLO, Emmanuela. Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile: Comisión Económica para

América Latina, n. 68, p. 153-170, ago. 1999.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Ley General de Educación*, promulgada el 12 de julio de 1993 y publicada el 13 de julio del mismo año, México, 1993.

GÓMEZ, Álvarez David. *Educación en el federalismo, la política de descentralización educativa en México*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara, Universidad de Colima, Guadalajara, 2000.

GONZÁLEZ SCHIMAL, Raúl. El federalismo educativo. In: MORFÍN, Luis et al. *Comentarios a la Ley General de Educación*. México: Centro de Estudios Educativos, 1995, p. 81-115.

LATAPI, Pablo. La participación social en la educación. In: MORFÍN, Luis et al. *Comentarios a la Ley General de Educación*. México: Centro de Estudios Educativos, 1995, p. 227-252.

LATAPI, Pablo; ULLOA, Manuel. *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México: Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM - Fondo de Cultura Económica, 2000.

LGE - Ley General de Educación, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993, México, 1993.

LOYO, Brambila Aurora. Sindicalismo y educación en México: las voces de los

líderes. *Revista Mexicana de Sociología*, México: IIS-UNAM, v. 59, n. 3, p. 207-235, jul./sep. 1997.

_____. La reforma educativa en México vista a través de los maestros: un estudio exploratorio. *Revista Mexicana de Sociología*, México: IIS-UNAM, v. 64, n. 3, p. 37-62, jul./sep. 2002.

MARTÍNEZ, Gutiérrez Eugenio. La educación básica en el estado de México: un acercamiento al periodo de expansión (1970-1980). In: CERECEDO, Alicia Civera. (Coord.). *Experiencias educativas en el estado de México, un recorrido histórico*. Zacatepec, México: El Colegio Mexiquense, 1999, p. 495-512.

NEGRETE, María Eugenia. Evolución de las zonas metropolitanas en México. In: GARROCHO, Carlos; SOBRINO, Luis Jaime. (Coord.). *Sistemas metropolitanos, nuevos enfoques y prospectiva*. México: El Colegio Mexiquense A.C. - Sedesol, 1995, p. 19-46.

NOLTE, Detlef. Presentación. In: NOHLEN, Dieter. (Ed.). *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa - América del Sur*. Caracas: Síntesis - Editorial Nueva Sociedad, 1991a, p. 11-14.

_____. Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo. In: NOHLEN, Dieter. (Ed.). *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa - América del Sur*. Caracas: Síntesis - Editorial Nueva Sociedad, 1991b, p. 73-85.

NORIEGA, Margarita. *En los laberintos de*

la modernidad: Globalización y sistemas educativos. México: Universidad Pedagógica Nacional, 1996. (Col. Educación).

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN. *¿Avanza la descentralización educativa?* Comunicado n. 7. Disponible en: <<http://www.observatorio.org/comunicados/comun07.html>>. Acceso en: 24 abr. 1999a.

_____. *Carrera magisterial*. Comunicado n. 14. Disponible en: <<http://www.observatorio.org/comunicados/comun14.html>>. Acceso en: 13 ago. 1999b.

ORNELAS, Carlos. La descentralización de la educación en México: Un estudio preliminar. *Cuaderno de trabajo*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, n. 35, 1994.

_____. *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995a.

_____. El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil. In: CABRERO, Enrique Mendoza. (Coord.). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*. México: CIDE - Miguel Ángel Porrúa, 1998a. p. 281-348. (Col. Las ciencias sociales segunda década).

_____. La descentralización de los servicios de educación y salud en México. In: DI GROPELLO, Emmanuela; COMINETTI, Rossella. (Comp.). *La descentralización de la educación y la salud, un análisis*

comparativo de la experiencia latinoamericana. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998b. p. 187-208.

_____. The politics of the educational decentralization in Mexico. *Journal of Educational Administration*, MCB University Press, v. 38, n. 5, p. 426-441, 2000.

PARDO, María del Carmen. El órgano central: la tarea normativa y reguladora. In: _____. (Coord.). *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México, 1999. p. 101-123.

PRAWDA, Juan. *Educational decentralization in Latin America: lessons learned*. Washington: Banco Mundial, LATHR, 1992. (Report n. 27).

QUINTANA, Roldán Carlos. *Derecho municipal*. 6. ed. revisada y actualizada. México: Editorial Porrúa, 2002.

RESTREPO, Darío I. Cartografía de la descentralización: emergencia, actualidad e indefiniciones. *Revista Interamericana de Planificación*, Texas, v. XXVII, n. 105, p. 7-45, ene./mar. 1994.

_____. Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense, v. III, n. 9, p. 93-127, ene./jun. 2001.

RUIZ, Cervantes Francisco José. El proceso de federalización educativa en Oaxaca. In: PARDO, María del Carmen. (Coord.). *Federalización e innovación*

educativa en México. México: El Colegio de México, 1999, p. 487-546.

SCHMELKES, Sylvia. La educación básica. In: LATAPI, Pablo Sarre. (Coord.). *Un siglo de educación en México*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Fondo de Cultura Económica, 1998.

SENÉN, González Silvia. Una nueva agenda para la descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, n. 4, p. 11-27, ene./abr. 1994.

SEP - Secretaría de Educación Pública. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)*. SEP, México, 1992. También disponible en:

<<http://www.sep.gob.mx/work/appsite/acuerdo/acu0.htm>>.

_____. *Artículo 3º y Ley General de Educación*. SEP, México, 1993. También disponible en: <<http://www.sep.gob.mx>>.

UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Sobre el futuro de la educación hacia el año 2000*. Madrid: Editorial Narcea, 1990.

_____. *La educación encierra un tesoro*. Informe a la Unesco de la Comisión internacional sobre educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors, 1996.

Resumen

En este artículo se analizan diferentes interpretaciones de la descentralización de servicios sociales en América Latina, haciendo particular énfasis en el caso del sistema educativo mexicano. Se destaca la forma en que –pese a las políticas de descentralización llevadas a cabo en México desde 1992– aún prevalece un alto grado de centralización en el sector educativo dado que el gobierno federal, en coordinación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se ha reservado la normatividad que rige al sector, la formulación de planes de estudio y la movilidad de los docentes entre estados. Se ofrece un recuento del proceso de descentralización educativa en México, enfatizando sus objetivos centra-

Abstract

In this article, we analyze different interpretations of the decentralization politics in Latin-American in the case of social services. We make a particular stress in the educational system in Mexico. We emphasise the way in which –besides the policies of decentralization that took place in Mexico since 1992– still a high degree of centralization in the educational sector prevails given that the federal government, in coordination with the National Union of Workers of the Education (SNTE), the regulatory nature has been reserved for the federal sphere, as well as the study plans formulation and the mobility of the educational among states. A recount of the process of educational decentralization in Mexico is offered, em-

les: elevar la calidad de la educación e incrementar la eficiencia del sistema.

Palabras clave: descentralización de políticas sociales, políticas educativas, descentralización de la educación básica, estudios sobre América Latina.

phasizing its central objectives: to elevate the quality of the education and to increase the efficiency of the system.

Keywords: social politics decentralization, educative policies, decentralization of basic education, Latin American studies.

Este texto foi apresentado no VIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território, organizado pelo IPPUR/UFRJ e realizado no Rio de Janeiro no período de 25 a 28 de maio de 2004 sob a coordenação geral da Prof^a Ana Clara Torres Ribeiro.

Recebido em janeiro de 2004. Aprovado para publicação em setembro de 2004

Rosario Rogel e Eduardo Aguado são professores da Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública da Universidad Autónoma del Estado de México