

Descentralización educativa en el Tercer Mundo: una revisión de la literatura

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XIX, núm. 4, pp. 13-51

Susan Street¹

RESUMEN

Este artículo revisa la literatura sobre políticas de descentralización en países del Tercer Mundo mediante la comparación de dos perspectivas conceptuales. La perspectiva dominante, utilizada por analistas de agencias internacionales, trata de explicar lo que llaman el fracaso generalizado de la descentralización, al identificar los obstáculos a una eficiente implantación desde el punto de vista del gobierno central. La perspectiva alternativa aborda el proceso de lucha política en un marco más amplio que el institucional para comprender los múltiples efectos, entre ellos por qué la descentralización “recentraliza” el poder. Este contraste entre una “evaluación de políticas” y un “análisis político” permite organizar formal y sustantivamente los estudios empíricos sobre la descentralización, con particular énfasis al campo educativo en América Latina.

ABSTRACT

This article reviews the literature on decentralization policies in Third World countries by comparing two conceptual perspectives. Mainly used by analysts from international agencies, the dominant perspective tries to explain what is called policy failure by listing the obstacles to an efficient implementation from top-level policymakers' viewpoint. The alternative perspective focuses on political struggle within wider parameters than those defined by institutional rules and procedures. This effort is to understand the policy's multiple effects on different actors. Attention turns away from failure towards asking why decentralization “recentralizes” power. This contrast between “policy evaluation” and “political analysis” is useful for organizing, both formally and substantively, the empirical studies on decentralization, with special emphasis in education in Latin America.

¹ Doctora en Educación, Universidad de Harvard. Actualmente investigadora del CEE.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analiza la investigación empírica sobre políticas de descentralización que están actualmente de moda en muchos países del Tercer Mundo.² La literatura revela una paradoja aparente: funcionarios tercermundistas, agencias internacionales y académicos primermundistas recomiendan con entusiasmo la descentralización como una solución a los problemas administrativos de los gobiernos “excesivamente” centralizados del Tercer Mundo; pero a la vez, los mismos actores admiten estar desilusionados con los reportes de las experiencias en la implantación de esta política, y concluyen que las políticas de descentralización están fracasando. ¿Cómo explicar, entonces, esta alianza entre actores poderosos, quienes no obstante su desilusión con la descentralización, la siguen apoyando? Dicha paradoja, sin embargo, se disuelve al cuestionar la lente con la que se analiza el problema. La tesis en este trabajo es precisamente que la perspectiva conceptual dominante en la literatura define “fracaso” de una manera tal que ignora resultados positivos (para diferentes grupos) generados durante la implantación de la política.

A continuación, se desarrollan dos grandes argumentos. Uno propone que el énfasis de la perspectiva dominante en el fracaso de la política, al evaluar resultados según los objetivos oficiales, limita la visión de los autores de la descentralización. Esta parte de la crítica de la literatura demuestra que las herramientas analíticas empleadas desde la perspectiva dominante abordan el fracaso como si éste fuera el único resultado importante de la política. El otro argumento postula que hay múltiples resultados positivos producidos durante el proceso de implantación, y que estos resultados pueden identificarse usando una perspectiva alternativa. Esta parte de la crítica de la literatura aplica nuevos conceptos al análisis de la política de descentralización.

² La versión original de este trabajo fue sometida en mayo de 1985 a la Escuela de Educación de la Universidad de Harvard para cumplir con los requisitos para la candidatura al doctorado. Sirvió de insumo para un artículo escrito con Noel F. McGinn, publicado en inglés como “Educational Decentralization: Weak State or Strong State?”, en *Comparative Education Review*, Vol. 30, No. 4, noviembre de 1986, pp. 471-490; y en español como “La descentralización educacional en América Latina: ¿política nacional o lucha de facciones?”, en *La Educación*, OEA, Vol. 30, No. 99, 1986-I, pp. 20-45.

Dada la gran variedad de tipos de descentralización/centralización, muchos autores se ven ante la necesidad de definir cuidadosamente las fronteras de su objeto de estudio (Conyers, 1984). En este trabajo se revisan estudios cuyo énfasis está en la descentralización gubernamental (no en la de organizaciones paraestatales o no gubernamentales) y en la descentralización como una política explícita (no como un determinado estado de cosas).³ La mayoría de los estudios empíricos analizan reformas gubernamentales globales de descentralización; aquí se da especial atención a experiencias de descentralización educativa.

Es importante señalar que la producción de la literatura está controlada casi totalmente por agencias internacionales de carácter bilateral o multilateral.⁴ Muchos autores tuvieron acceso a la información de primera o segunda mano al participar como asesores de estas agencias internacionales (Conyers, 1984). La literatura educativa, que tiende a ser más que nada descriptiva, en su mayoría

³ No hay consenso en cuanto al concepto de descentralización. Generalmente se distingue entre dos tipos: desconcentración y devolución. La desconcentración es la delegación de autoridad al interior de una organización -en este caso el gobierno federal-, mientras que la devolución transfiere funciones a organizaciones de otra definición jurídica, como a los gobiernos municipales o estatales. La devolución es la creación de una autoridad local autónoma cuyas decisiones no se someten a una autoridad más alta, que tiene los medios materiales necesarios para ejercer el poder eficazmente (OECD, 1966). Otros dos términos aplicados en América Latina son "nuclearización" y "regionalización". La nuclearización empezó en Bolivia en los años treinta con las tradiciones culturales de la población indígena. En ese entonces prácticas educativas y de alfabetización movilizaron estudiantes para integrar dicha población a la vida comunitaria (Malpica y Rassekh, 1983). Ahora, la nuclearización significa una integración de escuelas de un área geográfica pequeña a una unidad administrativa, que a su vez está conectada con otras áreas y niveles del Ministerio de Educación. La regionalización se refiere al establecimiento de oficinas administrativas en la periferia, de tal manera que, a partir de la integración de diversos sectores o ministerios, se facilite la formulación de planes nacionales.

⁴ Conyers (1984) cita las agencias de las Naciones Unidas involucradas en la política de descentralización: Ford and Agriculture Organization (FAO); International Labour Office (ILO); U.N. Centre for Regional Development (UNCRD); U.N. Development Programme y la U.N. Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). La Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos ha sido la agencia bilateral más importante en el campo. El que sean estas agencias las que han financiado la investigación de la descentralización, tal vez explique en algo la distribución de los países estudiados. Ghana, Kenya, Tanzania, Sudán, Nueva Guinea y Filipinas son los favoritos, mientras que poco se ha hecho en América Latina (Conyers, 1984), no obstante que prácticamente todos los países de esta Región tienen reformas de regionalización. La OEA ha coordinado estas reformas desde principios de los años ochenta (OEA, 1981). Para la posición oficial de la UNESCO sobre la descentralización educativa, véase Prospects, 1977.

contó con el apoyo de la UNESCO —más específicamente, del Instituto Internacional de Planeación Educativa (IIEP). Las agencias internacionales no sólo han financiado la investigación, también han participado activamente en proyectos, promoviendo la descentralización en muchos países del Tercer Mundo. Como dijo un funcionario/autor —después de admitir que el sistema educativo peruano permaneció centralizado aun después de la reforma descentralizadora—, para poder seguir recibiendo fondos de las agencias, el Ministerio de Educación probablemente tendría que descentralizarse a las zonas y regiones (Picón-Espinoza, 1979).

Consistentemente con esta ubicación institucional, muchos autores se identifican con el campo de la “administración para el desarrollo”, campo que creció después de la Segunda Guerra Mundial para dotar a la administración pública de herramientas modernas (véanse Weidner y Spitz, 1963; OECD, 1966; y Dwivedi y Nef, 1982). Esta literatura, producida principalmente en el Primer Mundo, se caracteriza por cierta uniformidad.⁵

I. DOS PERSPECTIVAS CONCEPTUALES

A. La perspectiva dominante

Son dos las premisas principales de la perspectiva dominante. La primera es que la descentralización debe mejorar las capacidades de los gobiernos tercermundistas para lograr “el desarrollo”. En la base de esta premisa está el reconocimiento del fracaso del modelo de planeación centralizada, el cual se consideró como la estrategia óptima a partir de los años cuarenta. Los autores explican la

⁵ En tanto que la descentralización de hoy en día surgió en parte para compensar los errores de este modelo de “administración para el desarrollo”, la literatura representa ciertos avances en una tesis de modernización simplista. Un ejemplo es el de la posición del Banco Mundial sobre el papel de la administración en el desarrollo. Murray (1983) dice que el Banco Mundial atribuye este papel al mercado, con la administración pública restringiendo o controlando su propio desarrollo. Mejorar la administración significa entonces mejorar primero el mercado. El argumento dice que los mercados competitivos son eficientes cuando pueden descentralizar el manejo de la información, y es cuando pueden economizar los recursos administrativos escasos. El Banco Mundial advierte que las reformas administrativas muy amplias pueden empantanarse por el poder enraizado de las burocracias. Por esto, recomienda visualizar la descentralización como parte de una estrategia global hacia el mercado.

popularidad de la descentralización citando los fracasos de la planeación centralizada.

La segunda premisa es que la política de descentralización debe evaluarse como una función de la eficacia del gobierno central en llevar a cabo los programas de desarrollo. Como corolario a esta premisa, aparece una aceptación implícita de un modelo ideal del “buen gobierno”. Rara vez este modelo se explicita, pero uniendo lo que dicen los autores con esta perspectiva, es evidente que existe una comprensión común de términos tales como “jerarquía”, “flujos de información”, “redundancia”, “retroalimentación”, etcétera.⁶

A veces estas dos premisas entran en contradicción. Por un lado, se rechazan los modelos centralizados para dirigir el desarrollo, mientras por el otro, las evaluaciones de la política se basan en la preocupación por un eficaz gobierno central. Como señalan Christensen y Webber (1981), un prejuicio centralista atraviesa la perspectiva dominante.

Los investigadores con esta perspectiva, utilizan como su herramienta analítica principal un enfoque de “evaluación de políticas”; comparan los objetivos y los resultados de una política identificando el desfase como el objeto de explicación. Así, la gran interrogante que subyace en estas investigaciones es la de por qué ha fracasado la política de descentralización o por qué no coinciden los objetivos con los resultados. Se toman los objetivos formales de la política gubernamental sin cuestionarlos y se definen los resultados en función de los objetivos, lo que casi siempre lleva a diagnosticar el problema como uno de “falta de implantación”. Esta “estructura” de la perspectiva dominante se evidencia porque una buena parte de los estudios empíricos se refieren a la implantación de la política y no a su proceso de formulación.

La forma de explicación, entonces, es una descripción de cada uno de los factores que limitan la implantación de la política de descentralización. El objeto de análisis está constituido por los obstáculos o limitaciones para la implantación. Ya que tanto los objetivos como los resultados están dados, sólo quedan por descubrir los obstáculos. Generalmente estas limitaciones se entienden co-

⁶ Véase la obra clásica sobre la descentralización: Maddick, 1963. Para una crítica a este modelo ideal, véase Siffin, 1976.

mo problemas *posibles de evitar* con una mejor planeación. Una vez armada la lista de limitaciones, el paso siguiente es hacer recomendaciones para diseñar mejores condiciones de implantación.

La perspectiva alternativa

Los autores de la perspectiva alternativa también se interesan por "la política pública" pero no reducen a una mera política el problema de la descentralización. Su énfasis es puesto no tanto en vincular la descentralización al desarrollo, sino en tratar de precisar la dinámica política de la descentralización y sus efectos en el Estado tercermundista. Su interés está en determinar cómo la dinámica de la política modifica tanto al sistema de dominación, como a las posibilidades de los actores sociales para afectar ese sistema. Esta perspectiva supone que la política de descentralización contiene problemas inherentes que necesariamente distorsionan los procesos de formulación e implantación. Dichos problemas nunca son resueltos completamente ya que se convierten en objetos de lucha, generan nuevas contradicciones y conflictos, modificando así la correlación de fuerzas y la distribución del poder. Organizada por el Estado, la educación no escapa al conflicto político por controlar los aparatos del Estado (Carnoy, 1982; Dale, 1982).

La perspectiva alternativa propone explicar los *procesos* de desarrollo de la política pública. Para realizar esto, se emplean herramientas analíticas que contestan preguntas del por qué y del cómo se da la lucha política en torno a la descentralización. De gran importancia son los conceptos que revelan las capacidades de los grupos involucrados para influir en la política y en las relaciones entre ellos mismos. Los conceptos de "proyecto", "recursos" y "poder" son fundamentales. Un proyecto es un "meta-objetivo" de largo plazo que se propone para el bien de toda la sociedad y que se desarrolla a través de la experiencia histórica de los actores. Por recursos se refieren a las fuentes materiales, físicas, humanas e ideológicas de energía para llevar a cabo una acción. "Por poder se hace referencia a las *relaciones* existentes tanto entre actores como entre éstos y su ambiente, con respecto a la habilidad para realizar su proyecto o para cumplir objetivos tácticos o estratégicos" (McGinn, 1984:16). De aquí que los autores de esta

perspectiva prefieran análisis “situacionalistas” que identifiquen acciones que afecten las relaciones entre actores en determinadas coyunturas o momentos.

Además, la perspectiva intenta conceptualizar las luchas y los conflictos desde las posiciones e ideologías de todos los actores importantes (McGinn, 1984). Los obstáculos para los funcionarios (según la perspectiva dominante) podrían ser oportunidades —o resultados positivos— para los demás grupos de acumular recursos o de mejorar su posición de negociación, según la perspectiva alternativa. En otras palabras, si bien la perspectiva reconoce el desfase entre objetivos y resultados de la política de descentralización, pone más énfasis en el análisis de cómo los actores políticos se esfuerzan por utilizar la política para fines propios y cómo la interacción resultante impacta a la política de descentralización en su conjunto. De esta manera, el objeto de análisis son los resultados múltiples de la dinámica política para los distintos actores. Dichos resultados se refieren a los efectos diferenciados de la política en los actores y en sus relaciones, y a su impacto en el proceso político global que acontece en las instituciones estatales.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN VISTA DESDE LA PERSPECTIVA DOMINANTE

El siguiente cuadro presenta una síntesis del contenido sustantivo de los estudios según las categorías de la perspectiva dominante.

<i>Objetivos</i>	<i>Obstáculos</i>	<i>Resultados</i>
Mejorar efectividad de planeación para el desarrollo	Debilidad de gobiernos locales	La participación popular es retórica
Promover relación funcional políticamente con la población	Incompetencia organizativa	La toma de decisiones centralizada es fortalecida
Aumentar eficiencia de la administración	Resistencia del centro	Nuevos procedimientos y reestructuración administrativa.

A. Objetivos

A diferencia de la descentralización promovida en los años cincuenta, la que se desarrolla a partir de los años setenta está tan asociada con el fin último de “el desarrollo”, que algunos autores han incorporado a su definición de descentralización lo que suponen la única manera de alcanzarlo: administración y planeación para el desarrollo.

Se define la descentralización...como la transferencia de la *planeación*, la toma de decisiones o la autoridad administrativa del gobierno central a sus organizaciones regionales, unidades administrativas locales, organizaciones paraestatales y semiautónomas, gobiernos locales u organizaciones no gubernamentales (Rondinelli y Cheema, 1983: 18, cursivas mías).

La noción de que es precisamente la planeación nacional lo que se descentraliza, se fundamenta cuando los autores mencionan su desilusión con los resultados del modelo de planeación centralizada; se concibe la descentralización como una doctrina para sustituir este modelo, visto ampliamente como un fracaso (Nellis, 1983; Samoff, 1979; Evans, 1977; Grandstaff, 1974). Como ha notado Rondinelli (1978), esfuerzos recientes tendientes hacia la descentralización han sido parte de un paquete más grande de opciones a la planeación macronacional, que incluye también la planeación sectorial y regional, así como nuevas técnicas de programación presupuestal.

Se sabe que la crítica a la planeación central se da a la vez que una revisión de las estrategias de desarrollo en general (Valenzuela y Valenzuela, 1981). Por ejemplo, en la literatura educativa se citan nuevos conceptos y estrategias para el desarrollo como los fundamentos para la descentralización. Bernal (1983) dice que la nueva atención en América Latina a los niveles locales, estatales y regionales resultó de la aceptación generalizada de la noción de “desarrollo integral”. La educación “integrada” o “básica” es una educación práctica o terminal en las áreas rurales, que surge como una reacción a la rigidez de los sistemas educativos formales. Un cuestionamiento del papel de la educación en el desarrollo, junto con los ejemplos de Cuba, China, Tanzania y Perú, llevó a muchos

planificadores a mirar hacia modelos educativos no formales y, con ellos, a modos descentralizados de implantación (Evans, 1977). Algunos problemas, como el analfabetismo, empezaron a abordarse con modelos de planeación integral a partir de los niveles locales. En Bangladesh, por ejemplo, el Comité Educativo No Formal observó una “necesidad imperativa para la descentralización en la planeación e implantación del programa de educación no formal” (Hague, 1975). La descentralización es reconocida como una característica necesaria del nuevo tipo de educación promovida ampliamente en los países del Tercer Mundo durante los años setenta. Según un oficial de la Agencia de Desarrollo Internacional (AID) de Estados Unidos, hay que crear “una educación de bajo costo, corta duración, basada en necesidades locales, sensible a aspiraciones, vinculada al empleo, descentralizada y equitativa” (Grandstaff, 1974: 54). Este tipo de educación debe integrar educación formal y no formal con los planes nacionales de desarrollo, y poner énfasis en las necesidades de aprendizaje de las localidades (Sachsenmeier, 1978; Isos, 1977; Bordia, 1983).

Este desarrollo conceptual en el campo educativo se traduce en dos objetivos principales para las políticas de la descentralización: a) reducir el costo de la educación para el Estado, y b) mejorar el servicio educativo. Saraf (1983) argumenta que los costos pueden reducirse con una educación financiada por la comunidad y con la utilización de los recursos educativos de otras agencias en los niveles locales, una vez que estos recursos están integrados en “paquetes de `necesidades básicas’ en un servicio de entrega”. Algunos autores detallan cómo la reforma de descentralización ahorra al Estado fondos para su desarrollo (Olivera, 1983; Maliyamkono, 1980; Razafindrakoto, 1979; Mapuri, 1983). Involucrar a la población en proyectos de desarrollo —hacer a la escuela productiva como en Tanzania y promover la construcción de las escuelas por las comunidades como en Madagascar—, ahorra recursos humanos que de otro modo se hubieran desperdiciado.

B. Resultados

No obstante, los autores señalan que estos objetivos no se cumplen; los resultados de la descentralización contradicen los funda-

mentos conceptuales de la política. Sustantivamente, la perspectiva dominante interpreta dos resultados principales de la implantación como indicadores del fracaso de la política. Uno es que las reformas *rara vez* promuevan la participación popular en la formación de la política gubernamental o en los programas de desarrollo, no obstante el peso político asignado al objetivo de la participación ciudadana (Rondinelli *et al.*, 1984). El otro resultado es la tendencia hacia el debilitamiento de la descentralización y el resurgimiento de la centralización. Esta tendencia subvierte el objetivo de incrementar la eficiencia en la toma de decisiones (Chikulo, 1981; Harris, 1983; Mathur, 1983). Si la política de descentralización no está promoviendo la participación ni tampoco reduciendo la centralización, entonces ¿qué está haciendo? En general, aparentemente hay acuerdo de que se están creando estructuras administrativas que institucionalizan nuevos mecanismos de planeación para el gobierno. Estos resultados, que quedan sin explicación, son connotados negativamente ya que representan el fracaso de la política.

En un estudio de Tanzania, Zambia y Nueva Guinea, Conyers (1981) observa que los resultados son parecidos, ya que en los tres países la descentralización llevó a la sustitución de los departamentos por las áreas. Es decir, se dio una integración de aquellos ministerios "funcionales" a una nueva jerarquía generalista, extendida en el territorio y conectada con las oficinas centrales de planeación o con el presidente. Este resultado lleva a interpretar que las reformas son en realidad una *desconcentración* de los poderes y procedimientos administrativos a oficinas regionales y distritales, más que una devolución del tipo "poder al pueblo". Esto lo confirma Rweyemamu (1974) al decir que en Tanzania las oficinas regionales tendían a ser un cuerpo que gobernaba mucho más que uno representativo.

La revisión que hizo Harris (1983) de la política en América Latina, lo llevó a caracterizar la descentralización como una reforma "centralizadora". Esta política de "regionalización" toma la forma de nuevas agencias *coordinadoras* de viejas (disfuncionales) agencias autónomas paraestatales y descentralizadas. Calificar las reformas "administrativas" es común. En Tailandia, Filipinas, Sri Lanka, Indonesia, India y Malasia, el gobierno central mantuvo el control, en parte porque en el proceso de descentralización se

utilizaron criterios muy detallados de supervisión de la asignación de recursos que impidió una participación local (Mathur, 1983). En su artículo sobre Kenya, Tanzania y Sudán, Rondinelli (1983a) dice que, mientras se habló mucho de la participación, las políticas de descentralización simplemente "...crearon nuevos arreglos para que las burocracias controlaran mejor el desarrollo local" (p. 101). Después de una revisión exhaustiva de la literatura que analizaba la factibilidad de utilizar las organizaciones locales para el desarrollo local, Ralston *et al.* (1981) concluyen que:

Sin importar la forma seleccionada, la descentralización en sistemas con unidades locales débilmente organizadas, usualmente lleva a mayor penetración por parte del poder central, lo que casi siempre resulta en la extracción de los pocos recursos locales existentes, incluyendo a los líderes locales más capaces. No obstante la legislación y las órdenes administrativas..., la descentralización normalmente beneficia al gobierno central o a la élite local (p. 113).

Asimismo, sugieren que esto podría resultar ventajoso para una planeación más realista, pero que no contribuiría mucho a mejorar las condiciones locales de pobreza.

En educación, los niveles regionales y distritales también están siendo refuncionalizados —creados de nuevo o reestructurados— para servir mejor a las necesidades de la planeación central para el desarrollo. La tendencia para la región asiática —según Singh y Guruge (1977)— es llevar la toma de decisiones educativas a cuerpos gubernamentales más generalistas; es decir, menos especializados. Asimismo, en América Latina la regionalización tiende a establecer más vínculos entre la educación y otros sectores, que al interior del sector educativo (OAS, 1981).

Hay que destacar los casos en los que la descentralización *quita* poder a los grupos locales, que es justo lo contrario de sus objetivos de participación. Esto sucedió en Tanzania, donde los consejos locales o distritales perdieron su capacidad autónoma de generación de ingresos y les tuvieron que asignar fondos del centro para pagar los salarios a los maestros (Jones, 1974). Asimismo, en Nepal en 1971, la reforma centralizó la administración de los salarios de los maestros y su sistema de promoción pasó del nivel del distrito al del estado (Lyons, 1981).

Una excepción a la tendencia de interpretar como un fracaso las

nuevas formas “curiosas” producidas por la política, es la versión existosa de Hanson (1983) de los esfuerzos del gobierno central colombiano por incorporar los sistemas educativos estatales al ministerio nacional mediante la descentralización. Paulatinamente, el Fondo Económico Regional, un mecanismo para comprometer a los gobernadores a no exceder los límites financieros de su estado para contratar maestros, se transformó en oficinas desconcentradas del ministerio nacional y llegó a tomar el control del sistema estatal. El criterio para el “buen funcionamiento” de una organización, utilizado por Hanson para evaluar el grado de “desarrollo administrativo”, coincide con los objetivos definidos por el gobierno central. Su diagnóstico del problema como “... una mezcla de sistemas educativos estatales funcionando bajo condiciones desorganizadas de anarquía” (p. 89), corresponde al objetivo máximo de la reforma colombiana, que fue la coordinación entre niveles de gobierno. Supone, entonces, que el control central del sistema fue necesario.

C. Obstáculos o limitaciones

Los obstáculos son el corazón de la perspectiva dominante; responden a preguntas sobre el desfase entre objetivos y resultados. Hay tres tesis globales para explicar el fracaso de la política o para iluminar los determinantes de la implantación fallida.

La primera tesis dice que los gobiernos locales están subdesarrollados y por tanto no están preparados para ejercer las facultades delegadas por el gobierno central. Muchas veces las políticas de descentralización delegan funciones administrativas normalmente a niveles subordinados, *sin* transferir los recursos necesarios para llevarlos a cabo, ya que esos niveles tienen “recursos humanos deficientes” (Rondinelli, 1981; Norris, 1983; Hinchliffe, 1980). Así (y desde un punto de vista central), a los funcionarios locales les falta todo lo que se piensa ya está desarrollado en el centro, específicamente, capacidades de planeación (Cheema y Rondinelli, 1983). Después de anotar lo poco que se ha hecho en América Latina para mejorar las capacidades locales o para aumentar la participación ciudadana, Harris (1983) dice:

[...] existe un “vacío administrativo” en el nivel local en casi toda América Latina. El desarrollo del gobierno local ha sido severamente retardado por la falta de recursos financieros y por la intervención permanente de agencias gubernamentales centrales que implantan programas y proveen servicios en el nivel local. De hecho, los gobiernos locales apenas han podido sobrevivir (p. 195).

Otra variante del mismo argumento es que las masas sin educación y apolíticas no tienen dirigentes y organizaciones que pudieran demandar un papel mayor en el proceso de descentralización. Esta es la razón que da Maeda (1981) a la falta de participación y a las dificultades para construir una estructura política basada en las masas en Tanzania. Y también aparece como una justificación para la centralización. Como dice este autor:

Tal vez sea paradójico que la presión por descentralizar haya venido del deseo de los líderes políticos centrales de dar más poder a los niveles bajos, más que de demandas desde abajo. Las estructuras que resultaron fueron motivadas por objetivos políticos articulados por el liderazgo político nacional (p. 149).

Particularmente en la educación, la falta de personal técnico en los niveles bajos u operativos de un ministerio, se discute como un problema grave que se ha convertido en una razón para mantener el poder centralizado. Mathur (1983a) cree que aun después de los experimentos en la India con los planes de cinco años, en los niveles bajos no se hace planeación por la falta de personal técnico. Históricamente, el control sobre la educación que se disfrutaba en los niveles bajos se ha ido centralizando, supuestamente porque la situación se había tornado demasiado “compleja” para esos funcionarios. Sutaria (1981) asegura que el problema más importante de la descentralización educativa en Filipinas fue la falta de capacitación de funcionarios locales en planeación y administración.

La segunda tesis afirma que la implantación de la política no está bien planeada. Las decisiones y funciones están mal distribuidas en la jerarquía gubernamental y la coordinación entre niveles es tan pobre que contribuye a la desintegración institucional, más que a su integración. Aquí se pone la atención en características organizacionales, tales como estructuras anticuadas, grado de burocracia

tización y la persistencia de tradiciones socioculturales como el paternalismo (véase Leonard, 1983; Malan, 1979).

Toda la estructura administrativa se convierte en un obstáculo a la implantación, simplemente por su historia y sus tradiciones. Los sistemas administrativos de la educación son caracterizados como tradicionales, subdesarrollados e incapaces de cumplir el papel modernizante de instrumentos para el desarrollo. Por ejemplo, la estructura administrativa "clásica" del sistema educativo en Nepal, casi no sufrió modificaciones por la política de descentralización de 1971; sólo algunas funciones fueron reubicadas en la jerarquía. Se ofreció una típica crítica antiburocrática como explicación: un control no basado en resultados; personal de poca calidad; incentivos sólo en los niveles superiores; la comunicación funcional hacia arriba y no hacia abajo, etc. (Lyons, 1981). En suma, una estructura "rígida y parroquial" que no crecía parejo con la matrícula del sistema educativo.

Otro ejemplo es el que narra Olivera (1983). Según él, la política de nuclearización educativa en Costa Rica estuvo mal ejecutada por los diseñadores. El error principal se dio en el entrenamiento de los implementadores: los coordinadores de cada núcleo fueron seleccionados por razones políticas y no por mérito. La política sobrevivió gracias a la insistencia de los planificadores, pero faltó apoyo financiero y personal especializado.

Algunos autores que estudian la reforma educativa de 1972 en Perú —la primera en América Latina basada en el modelo de núcleos—, coinciden en que esta reforma fracasó en su intento por estimular la participación comunitaria. Los Núcleos Educativos Comunitarios (NEC) se convirtieron en el "último eslabón administrativo" del Ministerio, en vez de ser un centro educativo integrado (Cardo, 1981). Las exigencias de uniformidad en el control de las escuelas por parte de la planeación central, se evaluaron como un factor negativo. Según Ruiz-Durán (1983), la protección excesiva por parte de las autoridades centrales y la burocratización de los NEC, resultó de las funciones rutinarias impuestas a estos núcleos. Se aplicaron criterios estandarizados a situaciones heterogéneas. Picón-Espinoza (1979) agrega que las oficinas centrales se sobrepoblaron rápidamente, mientras que los NEC siempre carecieron de

personal. Desde esta perspectiva, la verticalidad de la burocracia se identifica como la principal limitante.

La tercera tesis dice que a la política de descentralización se le niega la voluntad política necesaria. Los funcionarios o burócratas del nivel central lo resienten y se resisten a entregar sus facultades a los funcionarios de niveles subordinados, y los políticos de alto nivel muchas veces rehúsan cooperar por temor a crear nuevos centros de poder. Los recursos no son transferidos del centro a la periferia por este temor generalizado de alimentar el desarrollo autónomo de la periferia y por la tendencia de la burocracia central a concentrar los recursos. “El interés propio de las élites” y “el centralismo” son dos categorías utilizadas frecuentemente para explicar esta resistencia (Rondinelli, 1978; Nellis, 1983). Mathur (1983) dice que todos los países de Asia sufren de una “ideología centralista” que justifica el control central (benéfico) de la periferia (floja e incompetente). Los gobiernos centrales tienden a determinar toda la política de descentralización y así debilitar el fin mismo de los procesos iniciados con la política.

D. Recomendaciones para la política

La combinación de limitaciones que se identifican en cada caso, lleva directamente a las recomendaciones para mejorar la política. Esto ha conllevado a que el diagnóstico se convierta fácilmente en pronóstico, lo cual es facilitado por el rol ideal atribuido a la descentralización. Ya que se rechaza el centralismo como un resultado de la política, algunos autores enfatizan que el centro *debe* ceder el control y dar más recursos a los gobiernos locales. Los recursos *deben* compartirse y el centro *debe* apoyar los niveles locales. Ya que los recursos se quedan en el centro con la burocracia acaparando el poder, *deben* hacerse esfuerzos para establecer vínculos efectivos entre niveles gubernamentales y recursos adecuados, que *deben* asignarse a los niveles locales (véase Leonard, 1983). Ya que la relación entre las funciones y los recursos a lo largo de la jerarquía se dice caótica y no funcional, los procedimientos y reglas *deben* definirse con mucha precisión y flexibilidad, a la vez que corresponder exactamente a las capacidades en la toma de

decisiones y a los recursos de cada nivel de gobierno (véase Rondinelli, 1981).

Al interior de la perspectiva dominante, son raras las discusiones de las implicaciones de este tipo de recomendaciones. Cheema y Rondinelli (1983) concluyen su revisión de la literatura justificando el *incrementalismo*. Sin embargo, promover el incrementalismo plantea un dilema que no todos asumen abiertamente, con la excepción de Nellis (1983):

Lo que uno tiene que juzgar aquí es la utilidad o futilidad de ofrecer recomendaciones prescriptivas de una naturaleza incremental. Si uno concluye que el interés de la élite es el único factor explicativo significativo, entonces no tiene mucho caso discutir reformas pequeñas. La única conclusión lógica sería llamar a una transformación total de la sociedad, como condición necesaria para la creación de un sistema democrático, participativo, de la formulación descentralizada de políticas. Por otra parte, si uno interpreta la descentralización (de Marruecos, Túnez, Argelia y Libia) como poco satisfactoria y a la vez influida por una serie de determinantes —de los que el interés de la élite es sólo uno— entonces es legítimo mantener la esperanza del cambio progresivo dentro de las fronteras del sistema político/administrativo existente” (p. 173).

Los autores dentro de la perspectiva dominante tienden a optar por la segunda alternativa, tal como lo hace Nellis. Dado que por definición toda explicación de lo social es compleja, la primera opción se desecha sin mayor reflexión. La perspectiva dominante es estructurada de tal manera, que esta posición se torna completamente lógica. Tomando los obstáculos como variables, es fácil identificar problemas en un sistema; sin embargo, para formular las recomendaciones concomitantes, el sistema tiene que suponerse como bueno en sí mismo. Por citar sólo un ejemplo, la recomendación de crear más vínculos y compartir más recursos se aplica con frecuencia a la educación. Cada nivel administrativo debe “hacer lo que hace mejor” (la ley de la ventaja comparativa tomada de la economía y aplicada a la educación). La distribución lógica de funciones (véase Leonard, 1982) tiene que ver con el mantenimiento de la escuela en las comunidades; los salarios de los maestros, con el distrito y el estado; y la planeación educativa, con el centro. Estas recomendaciones automáticamente *niegan el cambio*, al suponer que la estructura social que las genera es aceptable y deseable para todos.

E. Discusión

El diagnóstico del fracaso de la política de descentralización predominante en la literatura resulta de la articulación de las categorías de la perspectiva dominante. Arriba describimos esta articulación; ahora falta mostrar cómo limita el análisis de la descentralización. La comparación de objetivos formales con resultados restringe la visión de los tipos de problemas generados durante la implantación, de tal manera que representa parcialmente a importantes fuerzas sociales que están impactando la política. Al enfocarse en obstáculos para iluminar el fracaso de la política, los autores aceptan, acriticamente, el punto de vista de los funcionarios de alto nivel, como si éste fuera el único. Entonces, el fracaso de la política podría ser relevante sólo para los funcionarios y, a veces, también para los analistas.

Pocos autores no admitirían que la descentralización tiene que ver con “la política”. No obstante, en la perspectiva dominante, los problemas de implantación son básicamente administrativos. Esto es posible porque los aspectos políticos se clasifican como administrativos; es decir, se conceptualizan como un tipo particular de problema administrativo que requiere una solución técnica. Por ejemplo, en las teorías funcionalistas de la organización, una mezcla adecuada de control y de asistencia debe caracterizar los vínculos entre niveles.

La definición de vínculo como “...un mecanismo con el cual una organización intenta influir en otra” (Leonard, 1982: 5), ilustra cómo un concepto de *poder* está ausente o diluido. La organización misma no se concibe como una estructura de poder, con relaciones de dominación y subordinación. Lo político reducido a lo administrativo tal vez sirve para describir las partes de un sistema, pero lo hace encubriendo intercambios desiguales de recursos, estructura de poder a su vez sujeta a cambios, precisamente por esos intercambios. Al reconocer el control como poder no tiene sentido advertir —como lo hace Leonard (1982a)— que habrá conflicto si predomina el control en los vínculos entre el centro y los niveles locales e intermedios. Los recursos compartidos y los vínculos de apoyo son estrategias deseadas y apreciadas por todos los invo-

lucrados en las políticas públicas, y por ello su realización se logra mediante relaciones conflictivas.

La connotación negativa en la perspectiva dominante de los términos asociados a “el conflicto”, “lo político” y “los obstáculos a la implantación”, proviene de la separación de los aspectos políticos de los administrativos. La explicación global del fracaso de la descentralización educativa en Venezuela que da Hanson (1984) es que la reforma no fue coherente con “la condición humana”; ideas complejas y teoría chocaron con factores políticos irracionales. Así, en vez de considerar ciertas condiciones temporales de la estructura de poder, la “fragmentación” y el “faccionalismo” en la política municipal se convierten en anomalías. Para Rothenberg, el hecho de que “...directores antagónicos asignaran un valor estratégico a los asuntos de la política pública...” (p. 162), aparece como una situación negativa. Uno podría argumentar, sin embargo, que no es ni negativo ni positivo, simplemente es un fenómeno esencial de la lucha política. Precisamente porque las políticas tienen un valor estratégico para algunos grupos y no para otros, puede entenderse el apoyo otorgado a ellas.

En la perspectiva dominante, “lo político” es una categoría para clasificar a un tipo específico de acción; se usa más que nada para caracterizar el apoyo (o su ausencia) a la política de descentralización. Aun cuando se define la implantación como un “proceso de interacción política” (Rondinelli y Cheema, 1983), la interacción misma no forma parte del análisis. “Lo político” se reserva, entonces, para las preguntas funcionales (a los tomadores de decisiones) de quiénes apoyan y quiénes se oponen a la política. Lo que dijo Fesler en 1965 aún tiene vigencia, pues los analistas siguen manejando sólo la toma de decisiones formal (según reglas legales), e ignoran el sistema político en su conjunto. Pero lo importante aquí es ponderar si es suficiente quedarnos con una lista —por más completa que sea— de posibilidades y limitantes para la interpretación de las acciones de los funcionarios, o si no habría que ir más lejos y reconocer que esta perspectiva no permite conectar los factores entre sí, ni relacionarlos con los procesos sociales más grandes. Todo esto dificulta elucidar la naturaleza histórica del *proceso* de implantación.

El significado general que comunica esta literatura es que, no

obstante tanto fracaso, la lentitud de implantación o sus efectos colaterales negativos, vale la pena promover la descentralización por su valor intrínseco como política pública. Sosteniendo esta idea se encuentra el supuesto de que los errores o fracasos provienen del llamado “ambiente” de un país —aun cuando este ambiente apenas se aborde—, por lo que se libera a la política y a sus interpretaciones múltiples del examen crítico. Y es precisamente este supuesto el que la perspectiva alternativa quiere poner en entredicho.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN VISTA POR LA PERSPECTIVA ALTERNATIVA

En la perspectiva alternativa, el “fracaso” es reemplazado por múltiples resultados, aprehendidos con conceptos que captan la dinámica política inherente generada entre los grupos que luchan por los recursos y por el acceso al poder estatal. Resultados positivos pueden encontrarse, por ejemplo, en los efectos de la política, en la base de recursos de cada uno de los actores, en alguna versión del proyecto de cada actor, o en la posición relativa de los grupos en la correlación de fuerzas. El concepto más importante es el de “poder”. Para abordar la lucha por los recursos y los efectos de la dinámica de la política pública en la distribución del poder, la perspectiva alternativa propone que los analistas:

- a) no se queden con el punto de vista de los ejecutores de políticas y se dirijan a los objetivos, a los recursos y a la interacción política de los diferentes actores;
- b) reconozcan el conflicto como ingrediente esencial de la mucha política;
- c) cuestionen las categorías institucionales formales y busquen identificar relaciones (alianzas y coaliciones) entre grupos y actores.

A. Objetivos en pugna y dialéctica del intercambio de recursos

Al rechazar el punto de vista de los funcionarios de alto nivel como el único legítimo, los analistas pueden explorar las posiciones de

otros grupos o intentar describir la política desde ópticas diversas. El trabajo de Standish (1983) sobre la política en Nueva Guinea, ejemplifica un análisis desde la perspectiva de los beneficiarios de la descentralización: la población misma. Ahí la descentralización llevó al cuestionamiento de la legitimidad del Estado ante los ojos de los ciudadanos. En vez de crear un nuevo nivel de participación ciudadana en el gobierno, la política agudizó el conflicto entre las comunidades, al reforzar patrones tradicionales de los clanes. En las elecciones para nuevos Consejos provinciales, la gente votó al interior de su clan por sus viejos dirigentes. Los consejos bajaron su nivel educativo con relación al régimen anterior. Standish aclara que este resultado no es comprensible sin situarlo en la estructura social local.

Para los autores de esta perspectiva, los objetivos normales no bastan para definir los parámetros de la implantación de la política. "...Cualquier análisis realista de las reformas debe superar las metas anunciadas y explorar las posibilidades de las metas no dichas para convertirse en determinantes importantes de las reformas" (Chikulo, 1981: 56). La tesis de Chikulo para explicar la descentralización en Zambia es que, desde la independencia, "...la preocupación primordial de los políticos nacionales fue centralizar el poder". Su trabajo es un recuento histórico de esas metas no dichas. En la perspectiva dominante, la historia comienza con el anuncio de los objetivos de la política; Chikulo muestra que la descentralización fue centralizadora porque se insertó en tendencias originadas décadas atrás, producidas por conflictos entre burócratas y políticos nacionales sobre la naturaleza de la burocracia. Mientras que los primeros querían una burocracia autónoma (del gobierno y de los dirigentes partidistas), los últimos buscaban controlarla directamente. Los dos grupos persiguieron objetivos políticos específicos derivados de proyectos de más largo alcance históricamente.

Chikulo explicó lo que en 1968 el presidente Kaunda de Zambia llamó sin cinismo "descentralización en el centralismo".

La reforma facilita el control del centro en dos maneras fundamentales: primero, al permitir la utilización de las estructuras burocráticas para propósitos del Partido, se fortaleció la dominación del Partido sobre el Servicio Civil. Segundo, la ubicación estratégica de figuras políticas nacionales...al nivel del distrito fue

un intento novedoso para afirmar el control central del Partido en ese nivel distrital y estatal, cosa que paró la actividad autónoma de esos niveles...Así, para captar el significado de las Reformas Administrativas de Zambia, deberán situarse dentro de la totalidad del ámbito político del cual forman parte (p. 64).

Al reconocer objetivos en pugna, analistas de la perspectiva alternativa tienen que distinguir entre los grupos y las facciones al interior de las coaliciones. Cleaves (1977) cree que es más importante analizar los recursos de los actores y la correlación de fuerzas que los problemas que enfrentan los funcionarios. Su análisis de la reforma educativa del Perú de 1972, difiere mucho de los estudios de la perspectiva dominante, donde la explicación del fracaso de la política se basó en “errores del centro”. Cleaves argumenta que, mientras algunos grupos de la burocracia central apoyaron fuertemente a la reforma educativa —la implantación no fue difícil en lo financiero ni en lo técnico—, otros grupos como los padres de familia y los maestros no mostraron ningún entusiasmo para los planes. “Muy pocos grupos sintieron la motivación suficiente para involucrarse en la reforma educativa, en parte porque ‘más educación’ se percibía como un recurso menos tangible que el de ‘más tierra’” (p. 31).

El análisis de Cleaves sugiere que la implantación de políticas no requiere simplemente que los funcionarios y planificadores ganen adeptos a la política. Más bien, lo que está en juego es la movilización de recursos (o poder), no a favor de la política como tal, sino en torno a la problemática. Se generan recursos cuando distintos grupos se involucran en alguna controversia, creando intereses y nuevos pleitos. Lo importante es la intensificación de la interacción política. El que ciertas políticas se conviertan en “huesos de contención”, no es cuestión de que los funcionarios hagan bien sus relaciones públicas a la hora de la implantación; es asunto de la habilidad de todos los actores a comprometer sus recursos, lo que a su vez depende del momento histórico. De esta manera, el proceso histórico de interacción entre los grupos es necesariamente un objeto de estudio para la perspectiva alternativa. Explica por qué algunos grupos tienen más recursos que otros y por qué solamente algunos optan por usarlos en políticas de descentralización.

En el caso peruano, los grupos que saldrían más afectados por la reforma educativa no estaban involucrados en el proceso de implantación. Probablemente la indiferencia dañó la reforma más que la oposición abierta. El caso de Tanzania desarrollado por Hill (1979) ilustra esta idea de que los recursos se generan en el proceso de implantación. En contraste con el énfasis de Rondinelli (1983a) en la falta de apoyo de Nyerere por parte de importantes grupos, Hill detalla el conflicto entre Nyerere y el servicio civil. Nyerere había intentado varias veces forzar al servicio civil a aceptar y promover sus objetivos para el desarrollo del país. Dichos objetivos fueron interpretados por los burócratas como amenazas y resistidos abiertamente. Hill dice que Nyerere fracasó en sus estrategias de dominación, aunque sí pudo mantener algún control al bloquear la posibilidad de que otros controlaran el servicio civil (esto lo hizo mediante una rotación continua del personal que lo imposibilitó para construir su propia política y base de poder). Hill narra el desenvolvimiento de este conflicto porque impactó las posibilidades políticas de imponer la descentralización desde arriba. Por ejemplo, se anunció la política de descentralización en un momento de huelgas de los trabajadores y de descontento social generalizado, ambiente que asustaba tanto a los burócratas como a los políticos. Sólo así fue posible hacer que el servicio civil asumiera responsabilidad para mover a la población rural a los pueblos Ujamaa, componente importante de la descentralización.

Se enfatiza aquí la diferencia entre una limitación —falta de apoyo— y una interacción conflictiva. El concepto de “obstáculo” implica que la resistencia o falta de apoyo revela un *déficit* en la transferencia de recursos. El concepto de “interacción conflictiva” sostiene que un intercambio intenso de recursos ocurre y que modifica las posiciones relativas (poder) de *todos* los actores. La interpretación que hace cada actor de la utilidad de la política de descentralización para el proyecto es cambiante. El efecto del obstáculo está en la política; el de la interacción en las relaciones entre actores.

B. Los conflictos y su desarrollo histórico

En vez de privilegiar los obstáculos, la perspectiva alternativa da

más atención a la dinámica del proceso político: define los conflictos y su desarrollo histórico como su objeto de estudio. El trabajo de Villanueva (1978) sobre la descentralización en Filipinas en 1965, ilustra este punto. El conflicto entre las facciones de la legislatura y el ejecutivo mató el proyecto de ley al crecer un movimiento por la autonomía local. La lucha se dio en torno al sistema patrimonialista, pues se peleó por el objeto a ser descentralizado: la autoridad para otorgar las plazas. Ni el presidente ni los miembros del Congreso querían soltar esas facultades. Los gobernadores locales y estatales pugnaban en favor de la descentralización con el reclamo de legitimidad constitucional a su lado. Su objetivo fue manejar los codiciados programas de obras públicas.

Villanueva enfatiza las prácticas que definieron el conflicto como uno de pugnas por los recursos. Por ejemplo, dado el papel de los maestros como movilizados del voto en las elecciones, los políticos nacionales querían seguir controlando sus plazas. De haber perdido esta fuente de poder, los legisladores hubieran perdido interés en otorgar fondos para proyectos educativos. El conflicto con los líderes locales —el debate en torno a la autonomía regional— y su resistencia a la descentralización se explica mejor por la manera en que la lucha por el poder se materializa en sus prácticas sociales cotidianas, que por alguna actitud centrista por parte de los participantes.

C. Alianzas y coaliciones extrainstitucionales

Los proyectos que persiguen los actores no necesariamente obedecen a una racionalidad institucional formal. Este hecho permite a los analistas enfatizar las alianzas y coaliciones que se hacen y deshacen dentro y entre diferentes áreas organizativas y geográficas. En contraste con el uso que se da en la perspectiva dominante de “el centro” y “el gobierno” como si fuera un actor unificado e independiente, la perspectiva alternativa describe “el centro” como una configuración cambiante de facciones y grupos políticos continuamente negociando y muchas veces en conflicto.

Precisamente porque la perspectiva dominante no diferencia entre los grupos en “el centro”, su conclusión de que la descentralización lleva a mayor centralización sólo cuenta una parte de la

historia. Lo que estos autores no dicen es que la centralización usualmente concentra poder en algunos grupos a expensas de otros, aun cuando esta "redistribución" casi siempre suceda al interior del bloque dominante. En otras palabras, el resultado "recentralizador" se acompaña de una modificación en la correlación de fuerzas. La reforma de desconcentración de 1978 de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en México, permitió a un grupo tecnocrático tomar control de ciertas partes de la SEP y desde ahí "refuncionalizar" la burocracia, según su proyecto racionalizador y modernizante (McGinn y Street, 1982; McGinn *et al.*, 1983). La nueva correlación de fuerzas favoreció a este grupo universitario en detrimento del grupo sindical-normalista, aunque esta modificación después sería parcialmente deshecha.

La atención a alianzas y coaliciones cuestiona la utilidad de factores abstractos (los obstáculos) que, cuando explican resultados, tienden a enmascarar las relaciones entre los grupos. Decir, por ejemplo, que la descentralización fracasó por la predominancia de una "ideología centrista", podría ser cierto a un nivel abstracto, pero dicha ideología es asimilada de distintas maneras por los actores sociales y expresada de muchas otras en sus prácticas y relaciones. De nuevo, para el caso mexicano, se podría argüir que el proyecto y la ideología del grupo reformista son básicamente centralistas, ya que este grupo vio la desconcentración como un medio para fortalecer el poder central, esto es, un tipo específico de poder central basado en las técnicas "último modelo" de planeación y asignación de recursos (Street, 1983). Pero el componente centralista del proyecto fue modificado cuando se intensificó el conflicto sobre qué partes de la SEP deberían modernizarse. La desconcentración como medida anticentralista se dio para satisfacer otro objetivo del proyecto tecnocrático: destruir el poder del sindicato, o debilitar su carácter centralista nacional. Los dirigentes del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) estaban agobiados con otros problemas, al crecer un movimiento magisterial disidente a su liderazgo. Los conflictos en los estados (sobre todo del sur del país) se intensificaron por la política de desconcentración, y tuvieron efectos tanto descentralizadores como centralizadores. Los reformistas del centro cedieron selectivamente más poderes "de discreción" a funcionarios de la SEP en

estados conflictivos, reservándose la utilización de la intervención central cuando fuera necesaria. Los conflictos al interior del sindicato, y entre éste y la SEP en los estados, llevaron a fraccionamientos en la coalición dominante, sobre todo cuando se peleó por estrategias para controlar la disidencia (Street, 1984; 1989). Aquí se destacan las relaciones no lineales ni directas entre la ideología y la práctica: los actores tienen ideologías que pueden ser centralistas, pero las circunstancias que surgen de la lucha pueden contradecirlas.

D. Apuntes para una teoría de la descentralización

¿Cómo explicar las formas particulares de reestructuración administrativa? Al interior de la perspectiva alternativa no existe realmente una teoría de descentralización/centralización, por lo que aquí mencionaremos algunas nociones teóricas desarrolladas sólo parcialmente en la literatura. La teoría de Samoff (1979) explica la falta de participación en la política de descentralización de Tanzania por la naturaleza de la clase dominante y por sus alianzas. Una clase burocrática no puede construir los tipos de alianzas de clase que requiere la participación, porque su poder depende del control del aparato del Estado. No tiene otra base de poder (véase en Lazreg, 1976, un argumento parecido para Argelia). La clase dominante, sin embargo, está ubicada en medio de las clases subordinadas y de las clases externas al país, por lo que tiene que confrontar presiones y conflictos de los dos lados. Samoff interpreta la descentralización de dos modos: uno, como una reacción de autoprotección de la burguesía burocrática a los desafíos a su poder; y dos, como esfuerzos de sectores progresivos del liderazgo nacional para dar a las clases subordinadas algunas concesiones.

La resistencia a la descentralización ha sido llamada resistencia burocrática por analistas de la perspectiva dominante, debido a la naturaleza de la burocracia como tipo de organización. Samoff ve la resistencia en términos del tipo de recursos usados por la clase dominante en sus alianzas. Su concepción dialéctica es evidente cuando dice que no debemos presuponer que cada arreglo institucional (descentralización) refleje o implique una extensión del poder de la clase dominante. Cada iniciativa "...refleja tanto un

esfuerzo para enraizar el poder como un esfuerzo por desplazarlo..." (p. 56). Su teoría, entonces, dice que la descentralización —en el sentido de devolución o participación— contradice la naturaleza de las alianzas que sostienen al Estado tercermundista. Su análisis es único, porque incorpora la situación de dependencia de estos países y su integración al mercado capitalista mundial.

Hill (1979) arguye que la descentralización en Tanzania fue el medio para que Nyerere controlara la situación política global, y que esto la incapacitó para lograr sus objetivos formales para "el desarrollo". La perspectiva alternativa supone que los aspectos del control están presentes en todas las políticas públicas por la naturaleza del Estado como coalición de grupos de la clase dominante. Que la descentralización llegue a ser estrategia para el control no tiene mucho interés en sí mismo; lo que hay que demostrar es para qué grupos dicha estrategia resulta eficaz.

Una versión más de la política tanzaniana enfatiza el conflicto entre dos concepciones distintas de descentralización llevadas por dos grupos. Una corriente (o proyecto) ve el proceso de desarrollo y la descentralización en términos de la "planeación racional", implicando sólo mejorías en la "maquinaria existente". Otra corriente sostiene una concepción de movilización que implica un enfoque de "cadres" al desarrollo, que requiere una reestructuración radical de los arreglos institucionales. Distintos grupos y secciones de los ministerios involucrados tomaron partido en función de estas corrientes. No obstante, el discurso de Nyerere representa la "descentralización burocrática" y la "descentralización democrática", como si una sola unidad de pensamiento caracterizara la política (Collins, 1974).

Para abordar los efectos centralizadores de la descentralización, los tipos de recursos que cada actor acumula en las batallas tienen mucho que ver. Las políticas de descentralización iniciadas por un grupo en el centro toman por dado el mantenimiento del poder central, aun cuando este poder modifique su base institucional. La devolución tiende a consolidarse cuando la descentralización se convierte en un reclamo desde abajo, cuando es retomada por movimientos locales y regionales. Los conflictos que se presentan en la primera situación se dan entre grupos con intereses en el sistema centralizado existente. Tienden a definir como su objeto

áreas institucionales particulares, como las del personal y el sistema de recompensas. Estas luchas por el poder y el acceso a los recursos del Estado se organizan horizontalmente. Los conflictos en la segunda situación se dan entre líderes nacionales y líderes locales. La reivindicación de los grupos regionales es por una autonomía del control central; sus demandas tienen su sostén en distintos tipos de recursos, principalmente económicos.

Por ejemplo, las demandas más fuertes para una verdadera descentralización en Nueva Guinea, surgieron de la provincia donde se encontraba la fuente más importante del ingreso gubernamental (Hinchliffe, 1980). Se dieron negociaciones entre líderes centrales y regionales con el conocimiento público de que una secesión de la región interrumpiría el flujo del ingreso del cobre. De hecho, sólo esta región obtuvo en los hechos cierta autonomía política y administrativa para manejar las funciones delegadas del centro.

Un elemento teórico importante, entonces, es la base de poder o tipo de recursos: los grupos cuyo poder se da en una relación "clientelística" con el personal burocrático, tienden a apoyar versiones de desconcentración; mientras los grupos cuyo poder depende de recursos locales, no burocráticos, están a favor de una devolución. "Quién controla" es el meollo de las luchas del primer tipo; "qué tanta autonomía" aparece como lo fundamental del segundo tipo.

Aun dentro de una desconcentración, la radicalidad de la delegación de funciones no está predeterminada. Por ejemplo, el movimiento magisterial afectó la política de desconcentración mexicana (1978-1982), cambiando su contenido en dos formas básicas (Street, 1988). Primero, como parte de un movimiento sindical independiente, los maestros demandaron y recibieron un mejor trato "administrativo" que forzó a las oficinas desconcentradas a mejorar su eficiencia en función de los maestros (y no de necesidades de planeación central). En tanto sus demandas fueron atendidas parcialmente por funcionarios y en tanto modificaron la forma de la desconcentración en cada estado, el movimiento fue una fuerza que exigió una interpretación más radical de la desconcentración.

Segundo, y en contradicción con lo anterior, el movimiento

magisterial se constituyó en una amenaza tan fuerte —la base de poder de los maestros fue la movilización *nacional* y sus alianzas con padres de familia y otros trabajadores— para la coalición dominante en su conjunto, que forzó una alianza entre los dos grupos inicialmente en pugna. La consolidación de la alianza en las áreas desconcentradas de la SEP resultó en una parálisis de la modernización y en la reproducción del corporativismo. Esto llevó a una definición más conservadora de la desconcentración y contribuyó a empantanar esfuerzos posteriores de descentralización (Street, 1987). Así, con base en el caso mexicano, es posible sugerir que los actores que pueden canalizar sus recursos fuera del control burocrático del Estado, y que persiguen proyectos independientes o buscan acceso autónomo al poder estatal, tienen más posibilidades de impedir que la desconcentración reproduzca el poder central.

Finalmente, McGinn (1984) sugiere que las políticas de descentralización (del tipo devolución) son promovidas solamente cuando la clase dominante está unida; esto es, cuando las condiciones bajo las cuales domina esta clase son hegemónicas.

Mientras más grande sea la coalición o clase dominante como proporción de la población total, más fácil será encontrar a personas capaces de asumir posiciones ejecutivas y actuar en los intereses de la clase dominante, y más razonable será descentralizar del gobierno el ejercicio del poder (p. 42).

Esto significa que las condiciones son aceptadas como normales por la mayoría de las personas y grupos, aun cuando continúen las luchas entre y al interior de las clases. Y en vez de decir que la provincia ganó autonomía porque el centro fue débil, se diría que la fracción de la clase dominante con su base de poder en la provincia, pudo afirmarse porque ya no necesitaba la mediación de los funcionarios gubernamentales centrales. El hecho está, no obstante, en que la mayoría de las políticas de descentralización ni siquiera superan modificaciones superficiales de la estructura de poder entre grupos en el Estado central. La debilidad de estas políticas se debe a una clase dominante desunida y sin cohesión, que requiere un gobierno fuerte a nivel nacional para asegurar la

estabilidad y las condiciones para la acumulación capitalista (McGinn, 1984).

IV. CONCLUSIÓN

La existencia de una predisposición positiva hacia una política fracasada, referida como paradójica al comienzo de este trabajo, ahora puede rechazarse como poco interesante y hasta peligrosa. En este trabajo se ha argumentado que los resultados negativos generados por la perspectiva dominante cuentan sólo una parte de la historia; para completarla y superarla, habría que recurrir a otro entendimiento del problema. Los resultados deberían verse no como éxitos o fracasos, sino como dañinos o benéficos para los grupos involucrados. Los resultados de la política crean situaciones que benefician o dañan a un grupo, al emplear sus recursos —haciendo alianzas, desarrollando su ideología, estrategias y acciones— para hacer realidad su proyecto. La perspectiva alternativa propone un modelo procesual (no de producto) para conceptualizar estas situaciones. Este énfasis de “sociología histórica” tiene implicaciones para los investigadores preocupados por vincular su trabajo con los grupos sociales.

La perspectiva dominante acepta el fracaso y busca el rediseño, haciendo recomendaciones a funcionarios, usualmente sin cuestionar los objetivos. La perspectiva alternativa busca contribuir a la realización de un proyecto mediante el cual pueda incidir en las estrategias de los actores. Esto requiere análisis político más que análisis de políticas (McGinn, 1984). El analista necesita saber de los proyectos, objetivos y estrategias de los actores, así como de la correlación de fuerzas y cómo se modifica coyunturalmente. Sabemos mucho de los factores que limitan la descentralización, y demasiado poco sobre el significado de ésta para las prácticas políticas y sociales de los diversos grupos involucrados. No obstante, lo que hay que conocer no son sólo las posiciones políticas de los actores. Hace falta teorizar sobre las relaciones de su interacción y la estructura de esa interacción (Archer, 1979). Ya que en el análisis político se trata de saber *cómo actuar*, las recomendaciones deben ser consistentes con el proceso de conflicto y negociación en torno a las políticas.

Finalmente, esta revisión sugiere que el debate en torno a la descentralización se acerca rápidamente al estancamiento. Este debate ya no parece ser uno de descentralización para la acumulación del capital *versus* para la democracia redistributiva, como en otra época. Cada vez más el debate está dirigido hacia diversas estrategias, dentro de un rango predeterminado de mejoría de la eficacia gubernamental para la acumulación capitalista. ¿Debe el gobierno ser más eficaz en cumplir sus objetivos para el desarrollo o debe mejorar la efectividad con la que maneja el conflicto social? Las dos “funciones” son relevantes a los Estados tercermundistas dependientes, aunque la primera ha recibido más atención en los análisis de la descentralización. Analistas de la perspectiva dominante interpretan la penetración de agencias centrales en la periferia y los intentos de acaparar recursos para sus políticas a través de la descentralización con criterios puramente pragmáticos. Por ejemplo, según el Banco Mundial, la descentralización tiene que ver con la “capacidad constructiva institucional”. Este enfoque lleva un prejuicio implícito de estabilidad y control, cuando tal vez la penetración del poder estatal central en la periferia —muchas veces para limitar o reprimir la participación ciudadana—, necesita someterse a una evaluación crítica de cómo se relaciona con el cambio en el sistema global de dominación.

Mientras tanto, la cuestión de la democracia parece haber sido olvidada en la literatura. La democracia rara vez se menciona y aun la “participación” es funcionalizada como un elemento de planeación, en vez de asumirse como un derecho fundamental en cualquier toma de decisiones colectivas. Abrahamsson (1977) distingue entre la participación “sociotécnica” y la “política”. La participación sociotécnica sería comparable a una participación ciudadana en la implantación de la política pública, mientras que la política se refiere a una *integración ciudadana* en la misma toma de decisiones. Lo primero contribuye principalmente a lograr objetivos de eficiencia o eficacia; lo segundo afecta relaciones en la estructura de poder, en la estructura de clases. Esta revisión de la literatura indica que la segunda definición ha sido reducida a la primera, junto con las discusiones acaloradas de antaño sobre el control popular y la democracia. Es de esperarse que un mayor desarrollo de la perspectiva alternativa motivaría la búsqueda de aque-

llos grupos cuyo proyecto es reivindicar y recuperar el “poder al pueblo” como un componente significativo de la descentralización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAMSSON, Bengt. *Bureaucracy or Participation: the Logic of Organization*, Beverly Hills, California, SAGE, 1977 (SAGE Library of Social Research No. 51).

ARCHER, Margaret. *The Social Origins of Educational Systems*, London, SAGE, 1979.

BERNAL, J.B. “Regionalization of Education: Lessons from some Experiences of Latin America”, en Malpica y Rassekh (Eds.), 1983, pp. 49-61.

BORDIA, Anil. “Decentralization in Educational Administration: The Third World Perspective”, en Malpica y Rassekh (Eds.), 1983, pp. 23-45.

CARDO, Andrés. “Peru: the Educational Reform and the Nuclear System”, en *Prospects*, Vol. 11, No. 2, 1981, pp. 180-191.

CARNOY, Martin. “Education, Economy and the State”, en Michael W. Apple (Eds.), *Cultural and Economic Reproduction in Education: Essays on Class, Ideology and the State*, Boston, Routledge and Kegan Paul, 1982, pp. 79-126.

CHEEMA, G. Shabbir y Dennis A. Rondinelli. “Decentralization and Development; Conclusions and Directions”, en Cheema y Rondinelli (Eds.), 1983a, pp. 295-315.

_____. (Eds.) *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, California, SAGE, 1983b.

CHIKULO, B.C. “The Zambian Administrative Reforms; an Alternative

View”, en *Public Administration and Development*, Vol. I, 1981, pp. 55-65.

CHRISTENSEN, Karen S. y Melvin M. Webber. “On Styles of Noncentralized Planning”, Project on Managing Decentralization, Berkeley, California, Institute of International Studies, University of California, 1981.

CLEAVES, Peter S. “Implementation of the Agrarian and Educational Reforms in Peru”, Technical Papers Series No. 8, Office for Public Sector Studies, Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin, 1977.

COLLINS, Paul. “The Working of Tanzania’s Rural Development Fund: A Problem in Decentralization”, en A.H. Rweyemamu y B.U. Mwansasu (Eds.), *Planning in Tanzania: Background to Decentralization*, Nairobi, East African Literature Bureau, 1974, pp. 87-120.

CONYERS, Diana. “Decentralization and Development: a Review of the Literature”, en *Public Administration and Development*, Vol. 4, 1984, pp. 187-197.

_____. “Decentralization for Regional Development: a Comparative Study of Tanzania, Zambia and Papua New Guinea”, en *Public Administration and Development*, Vol. 1, 1981, pp. 107-120.

DALE, Roger. “Education and the Capitalist State: Contributions and Contradictions”, en Michael Apple, *Cultural and Economic Reproduction in Education*, Boston, Routledge and Kegan Paul, 1982, pp. 127-161.

DWIGHT, A.L. Dean. “A Concept of Decentralization”, en *Public Administration Review*, Vol. xxx, No. 1, enero-febrero, 1970.

DWIVEDI, O.P. y J. Nef. “Crises and Continuities in Development Theory and Administration: First and Third World Perspectives”, en *Public Administration and Development*, Vol. 2, 1982, pp. 59-77.

EVANS, David R. "Responsive Educational Planning: Myth or Reality?", International Institute for Educational Planning (IIEP), Occasional Papers No. 47, enero, 1977.

FESLER, J.W. "Approaches to the Understanding of Decentralization", en *Journal of Politics*, Vol. 27, 1965, pp. 536-566.

GRANDSTAFF, Marvin. "Nonformal Education and an Expanded Conception of Development", Program of Studies in Nonformal Education Discussion Papers No. 1, East Lansing Institute for International Studies in Education, Michigan State University and Agency for International Development (AID), 1974.

HAGUE, M. "Rural Education in Bangladesh; Problems and Prospects", Paris, IIEP/UNESCO, 1975.

HANSON, Mark E. "Administrative Development in the Colombian Ministry of Education: A Case Analysis of the 70s", en *Comparative Education Review*, Vol. 27, No. 1, febrero, 1983, pp. 89-107.

_____. "Administrative Reform in the Venezuelan Ministry of Education: A Case Analysis of the 70s", en *International Review of Education*, Vol. xxx, 1984, pp. 119-140.

HARRIS, Richard L. "Centralization and Decentralization in Latin America", en Cheema y Rondinelli (Eds.), 1983, pp. 183-202.

HILL, Francis. "Administrative Decentralization for Development, Participation and Control in Tanzania", en *Journal of African Studies*, Vol. 6, invierno, 1979-1980, pp. 182-192.

HINCHLIFFE, K. "Conflicts Between National Aims in Papua New Guinea: The Case of Decentralization and Equality", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 28, No. 4, 1980, pp. 819-838.

ISOS, Ramón. "Production Schools in Panama", en *Prospects*, Vol. VII, No. 3, 1977, pp. 395-400.

JONES, D.B. "Rural and Regional Planning in Tanzania", en A.H. Rweyemamu y B.U. Mwansasu (Eds.), *Planning in Tanzania: Background to Decentralization*, Nairobi, East African Literature Bureau, 1974, pp. 61-86.

LAZREG, Marnia. "Bureaucracy and Class: the Algerian Dialectic", en *Dialectical Anthropology*, Vol. 1, 1976, pp. 295-305.

LEONARD, David K. "Analyzing the Organizational Requirements for Serving the Rural Poor", en Leonard y Marshall (Eds.), 1982a, pp. 1-39.

_____. "Choosing Among Forms of Decentralization and Linkage", en Leonard y Marshall (Eds.), 1982b, pp. 193-226.

_____. "Interorganizational Linkages for Decentralized Rural Development; Overcoming Administrative Weaknesses", en Cheema y Rondinelli (Eds.), 1983, pp. 271-291.

LYONS, Raymond F. "The Organization of Education in Remote Rural Areas", Paris, IIEP/UNESCO, 1981.

MADDICK, H. *Democracy, Decentralization and Development*, New York, Asia Publishing House, 1963.

MAEDA, Justin H.J. "Creating National Structures for People-centered Agrarian Development", en D.C. Korten y F.B. Alfonso (Eds.), *Bureaucracy and the Poor: Closing the Gap*, Singapore, McGraw Hill, 1981, pp. 136-153.

MALAN, Thierry. "Educational Reforms and Bureaucratic Phenomena", en *Educational Reforms: Experiences and Prospects*, Paris, UNESCO, 1979, pp. 72-80.

MALIYAMKONO, T.L. "The School as a Force for Community Change in Tanzania", en *International Review of Education*, Vol. 26, No. 3, 1980, pp. 335-347.

MALPICA, Carlos y Shapour Rassekh (Eds.). *Educational Administration and Multilevel Plan Implementation: Experiences from Developing Countries*, Paris, IIEP, 1983.

MAPURI, Omar R. "Integrated Planning in Tanzania-the 1972 Decentralization and the 1975 Village Acts", en Malpica y Rassekh (Eds.), 1983, pp. 148-164.

MATHUR, Kuldeep. "Administrative Decentralization in Asia", en Cheema y Rondinelli (Eds.), 1983a, pp. 59-76.

_____. "Multi-level Educational Planning and Administration in India", en Malpica y Rassekh (Eds.), 1983b, pp. 121-147.

MCGINN, Noel. "The Politics of Education in Third World Countries", mimeo, 1984.

MCGINN, Noel and Susan Street. "The Political Rationality of Resource Allocation in Mexican Public Education", en *Comparative Education Review*, Vol. 26, No. 2, junio, 1982, pp. 178-198.

MCGINN, Noel; Guillermo Orozco y Susan Street. *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México; un proceso técnico en un contexto político*, México, Fundación Javier Barros Sierra, A.C., 1983.

MURRAY, David J. "The World Bank's Perspective on how to Improve Administration", en *Public Administration and Development*, Vol. 3, 1983, pp. 291-297.

NELLIS, John R. "Decentralization in North Africa: Problems of Policy Implementation", en Cheema y Rondinelli (Eds.), 1983, pp. 127-182.

NORRIS, M.W. "Local Government and Decentralization in the Sudan", en *Public Administration and Development*, Vol. 3, No. 3, julio-septiembre, 1983, pp. 209-222.

OLIVERA, Carlos E. "The Nuclearization Programme in Costa Rica", en Malpica y Rassekh (Eds.), 1983, pp. 100-118.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Public Administration and Economic Development*, Paris, OECD, 1966.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). "La regionalización educativa en la América Latina", en *La Educación*, Vol. 25, Nos. 87 y 88, 1981.

PICON-ESPINOZA, César. "Education Reform in Peru", en *Educational Reforms: Experiences and Prospects*, Paris, UNESCO, 1979, pp. 177-187.

RALSTON, L.; J. Anderson y E. Colson. *Voluntary Efforts in Decentralized Management*, Project on Managing Decentralization, Berkeley, California, Institute of International Studies, University of California, 1981.

RAZAFINDRAKOTO, Andre. "Educational Reform and Decentralization; An Example from Madagascar", en *Educational Reforms: Experiences and Prospects*, Paris, UNESCO, 1979, pp. 201-211.

RONDINELLI, Dennis. "National Investment Planning and Equity Policy in Developing Countries: the Challenge of Decentralized Administration", en *Policy Sciences*, Vol. 10, No. 1, 1978, pp. 45-74.

_____. "Administrative Decentralization and Economic Development: The Sudan's Experience with Devolution", en *Journal of Modern African Studies*, Vol. 19, No. 4, 1981, pp. 595-624.

_____. "Decentralization of Development Administration in East Africa", en Cheema y Rondinelli (Eds.), 1983, pp. 77-125.

RONDINELLI, Dennis A. y G. Shabbir Cheema. "Implementing Decentralization Policies; an Introduction", en Cheema y Rondinelli (Eds.), 1983, pp. 9-34.

RONDINELLI, Dennis A.; John R. Nellis y G. Shabbir Cheema. "Decentralization in Developing Countries; A Review of Recent Experience", World Bank Staff Working Papers No. 581, Management and Development Series No. 8, Washington, D.C., 1984.

ROTHENBERG, Irene Fraser. "Administrative Decentralization and the Implementation of Housing Policy in Colombia", en Merilee Grindle (Eds.), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1980, pp. 145-169.

RUIZ-DURAN, G. "Experience of Educational Microplanning in Peru Through Nuclearization", en Malpica y Rassekh (Eds.), 1983, pp. 83-99.

RWEYEMAMU, A.H. "Some Reflections on Decentralization in Tanzania", en A.H. Rweyemamu y B.U. Mwanasasu (Eds.), *Planning in Tanzania: Kackground to Decentralization*, Nairobi, East African Literatura Bureau, 1974, pp. 121-131.

SACHSENMEIER, Peter. "Basic Education: Reflections on Participatory Curriculum Development and Planning", Bonn, West Germany, German Foundation for International Development, 1978.

SAMOFF, Joel. "The Bureaucracy and the Bourgeoisie: Decentralization and Class Structure in Tanzania", en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 21, No. 1, enero, 1979, pp. 30-62.

SARAF, S.N. "Education and Sectoral Development at Local Level-an Integrated Approach", en Malpica y Rassekh (Eds.), 1983, pp. 65-80.

SIFFIN, W.J. "Two Decades of Public Administration in Developing Countries", en *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 1, enero-febrero, 1976, pp. 61-71.

SINGH, Raja Roy y A.W.P. Guruge. "Administration of Education in the Asia Region", en *Prospects*, Vol. VII, No. 1, 1977, pp. 118-126.

STANDISH, Bill. "Power to the People? Decentralization in Papua New Guinea", en *Public Administration and Development*, Vol. 3, 1983, pp. 223-238.

STREET, Susan. "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", en *Estudios Sociológicos*, Vol. 1, No. 2, mayo-agosto, 1983, pp. 239-262.

_____. "Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP", en *Perfiles Educativos*, CISE/UNAM, No. 7, octubre-diciembre, 1984. Publicado también como "La lucha por transformar el aparato burocrático de la SEP", en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, No. 4, octubre-diciembre, 1985, pp 183-214.

_____. "La política de descentralización de la educación", en Seminario sobre Descentralización y Políticas de Bienestar, Tepoztlán, México, 1987.

_____. "El magisterio democrático y el aparato burocrático del Estado: nuevas condiciones de lucha", en *Foro Universitario*, Epoca III, No. 11, Año VIII, STUNAM, UNAM, enero-abril de 1989, pp. 7-24.

_____. "Organized Teachers as Policymakers: Domination and Opposition in Mexican Public Education", Tesis doctoral, Universidad de Harvard, junio, 1988; en prensa como: *Maestros en movimiento: transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*, México, Editorial Nueva Imagen.

SUTARIA, Minda C. "The Philippines: Management and Evaluation of Reforms", en *Prospects*, UNESCO, Vol. XI, No. 2, 1981, pp. 214-224.

VALENZUELA, J. Samuel y Arturo Valenzuela. "Modernization and Dependence: Alternative Perspectives in the Study of Latin American Underdevelopment", en Heraldo Muñoz (Ed.), *From Depend-*

ency to Development: Strategies to Overcome Underdevelopment and Inequality, Boulder, Westview, 1981, pp. 15-42.

VILLANUEVA, A.B. "Decentralization and Executive-Legislative Relations in the Philippines, 1961-1967", en *Modern Asian Studies*, Vol. 12, No. 3, 1978, pp. 377-392.

WEIDNER, Edward W. y A. Spitz. *Development Administration, An Annotated Bibliography*, Honolulu, East-West Center Press, 1963.

