

La descentralización educativa: los casos de Francia y México*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México) Vol. XXIII, No. 1, pp. 43-74

Margarita Noriega**

RESUMEN

La descentralización actualmente se halla en el centro de un debate. La idea central que guía este trabajo es que la descentralización es un proyecto cuyas características y modalidades, así como los objetivos que se propone, están determinados, en gran medida, por el contexto económico, social, político y cultural en el que se inserta. Con esa idea, se analizan los proyectos descentralizadores de México y Francia, buscando sus semejanzas y sus diferencias.

ABSTRACT

Decentralization is currently the center of many debates. The main idea in this paper is that decentralization's characteristics, modalities and objectives are strongly determined by the policy's economic, social, political and cultural context. This essay analyzes Mexico and France's educational decentralization projects and reviews their similarities and differences.

* Una versión preliminar constituyó el trabajo final presentado en el Programa Anual de Formación en Planeación y Administración Escolar, París, IPE-UNESCO.

** Maestra en Ciencias de la Educación. Investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

INTRODUCCIÓN

Desde la década de los setenta, la descentralización ha sido un proyecto impulsado por diversas agencias internacionales como la OEA, el Banco Mundial, la AID, la FAO y posteriormente la UNESCO.¹ En ese marco, en varios países de todos los continentes, se han experimentado políticas que apuntan en esa dirección. Sin embargo, en fechas más recientes, la descentralización se ha colocado en el centro de un debate. Se pone en tela de juicio las hipótesis y objetivos que le dieron impulso.² Se dice que el término es vago y cubre un amplio rango de procesos y estructuras;³ se discuten los problemas que ha originado su puesta en marcha y los velos ideológicos que, desde diferentes posiciones cubren muchos de esos proyectos;⁴ y también se analizan los criterios seguidos en algunas de sus evaluaciones,⁵ entre otros puntos polémicos. Al tiempo del debate también se observa que países altamente descentralizados han iniciado un proceso inverso que busca su centralización, tal como sucede en el Reino Unido de la Gran Bretaña.

En educación, actualmente, existe un amplio espectro de experiencias que van desde estos procesos centralizadores hasta aquellos que se proponen consolidar un marco de suficiente autonomía en las regiones y entidades que integran los sistemas. Aquí se incluyen los proyectos que, con una supuesta intención descentralizadora, se ubican en posición extrema y han conducido a niveles casi generalizados de privatización de los servicios educa-

¹ Street, Susan. "Descentralización educativa en el Tercer Mundo", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XIX, No. 4, México, 1989.

² Véanse por ejemplo, los siguientes autores: McLean, Martin y Lauglo, Jon. "Introduction: Rationales for decentralization and Perspectives from Organization Theory", en *The control of education*, Heinemann Educational Books, for the Institute of Education, University of London, 1985. McGuinn y Street. "La descentralización educacional en América Latina: ¿política educacional o lucha de fracciones?", en *La educación*, OEA, No. 99, 1986-I, Año XXX. Hurst, Paul. "Decentralization: Panacea or Red Herring?", en *The control of education*, Heinemann Educational Books, for the Institute of Education, University of London, 1985.

³ Bray, Mark. "Decentralization and equality of educational opportunity in Papua New Guinea", en *The control of education*, Heinemann Educational Books, for the Institute of Education, University of London, 1985.

⁴ McLean, Martin y Lauglo, Jon, *op. cit.*, y Cassasus, Juan. «Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas». Ponencia para la Reunión Interagencial sobre Descentralización y Desconcentración de Políticas Públicas, Brasilia, 10-12 de octubre de 1989.

⁵ Street, Susan, *op. cit.*

tivos, como puede ser el caso de Chile. Tan sólo entre diferentes grados y niveles alcanzados de descentralización, Smith cita como mínimo una docena de ellos.⁶

Además, en los estudios relacionados con el tema, se reconoce de manera implícita o explícita el carácter eminentemente político de la descentralización en tanto toca los niveles de decisión y de poder, lo cual desborda lo propiamente pedagógico y administrativo. A partir de esta primera consideración se estudian diversos aspectos del proyecto. Los más comúnmente abordados son el financiamiento, el administrativo y diversas cuestiones técnico-pedagógicas.

El propósito de este trabajo no es el de profundizar en algunos de los puntos del debate ni de contrastar las diferentes experiencias al respecto. Su objetivo es el de estudiar los principales rasgos de la descentralización en Francia para derivar algunas reflexiones en torno al proyecto de descentralización que ha iniciado el gobierno mexicano, fundamentalmente en referencia a los avances que se dieron en el sexenio 1982-1988.

La selección del caso de Francia se debe a que, a pesar de las diferencias con nuestro país, existen elementos en su experiencia e historia que nos son comunes. El más notable es el hecho de que México como República Federal y Francia como República Unitaria, han sido signados por una revolución social y tienen una larga tradición de centralización de sus sistemas. La necesidad de lograr la unidad nacional después de los procesos revolucionarios, aunque en épocas diferentes, puede explicar en parte la fuerza acumulada por el centro.

La idea no es la de hacer inferencias a partir del caso francés para su aplicación mecánica en México. Está claro que la situación económica y las dinámicas sociales y políticas de los dos países difícilmente puedan compararse, e incluso sus raíces históricas y culturales, en algunos aspectos, constituyen diferencias del tamaño del océano que separa ambos continentes. Sin embargo, nos proponemos elaborar algunas reflexiones sobre la problemática de la descentralización en el proyecto mexicano a partir de los puntos de encuentro y desencuentro. La idea central es que las caracterís-

⁶ Ta Ngoc Chau. "Equity and decentralization question", en *The control of education*. Heinemann Educational Books, for the Institute of Education, University of London, 1985.

ticas, las modalidades y las transformaciones que sufre un proceso descentralizador, se determinan en gran medida por el contexto en el que se opera.

En la primera parte del trabajo se describen y analizan, en la medida de lo posible, los rasgos más importantes de la descentralización en Francia. Por razones de espacio no se hace un análisis de mayor profundidad, sino que tomamos como punto de partida la estructura administrativa del país y la concepción de descentralización que se halla implícita en el marco normativo que la regula.

Admitimos de antemano que todo proceso social es dinámico, dialéctico y que el análisis de lo normativo explica únicamente una parte de la realidad y no revela, necesariamente, ni toda la complejidad ni la dinámica general, en este caso, del proceso de descentralización. Dicho en términos menos académicos, hay que considerar el trecho que puede existir entre el dicho y el hecho. Por ello, para orientar posteriores reflexiones, se incluyen ciertos puntos de controversia y se señalan los núcleos problemáticos del sector educativo que se consideran más relevantes. Finalmente, se describen algunas características generales del país, que determinan, hasta cierto punto, el proyecto de descentralización y sus adecuaciones.

En una segunda parte se describe, en líneas generales, el avance del proceso de descentralización que se ha impuesto en México. Se plantean sus antecedentes y se ubica en la problemática sectorial y en el contexto general del país.

Posiblemente se aprecie que el trabajo es más descriptivo en el caso de Francia y de mayor análisis para México. Esto se justifica porque tenemos mayor conocimiento de la realidad y de la historia educativa mexicanas y porque necesitamos ampliar la descripción del caso francés, con el cual estamos menos familiarizados.

Finalmente se puntualizan algunas de las diferencias y de las semejanzas entre los proyectos descentralizadores de ambos países y se describen algunos rasgos generales de cada uno, con el objeto de presentar un panorama del contexto en el que se inserta cada proyecto.

I. LA DESCENTRALIZACIÓN EN FRANCIA

La centralización en Francia fue un proceso que sobrevivió a la Revolución Francesa, como señala Frege "...las diferencias entre la Francia de los Reyes y la de la República son menos fuertes de lo que se puede pensar: la igualdad sucede a la jerarquía, la democracia al absolutismo, pero el centralismo no hace más que volverse a desarrollar".⁷ Durante siglos, la vida francesa se decidió en París, obedeciendo a los procesos surgidos de la Revolución. La igualdad de los ciudadanos, la gratuidad de los servicios públicos, la adaptación de la administración y otros tantos elementos pudieron asegurarse en todo el territorio francés gracias a que fue único el centro efectivo de decisiones. Pero con ello también surgieron inconvenientes: burocratización, decisiones no siempre adecuadas a las necesidades regionales, desigualdades, rigidez de los procedimientos, etcétera.

Aunque el debate en torno a las ventajas y los inconvenientes de la descentralización continúa abierto, en Francia se considera que ya no es posible volver al punto de partida y, de hecho, mucho se ha avanzado ya que el proyecto se aplicó a todas las actividades de la vida productiva y social del país. En este apartado describiremos los rasgos principales de su modelo seguido en ese país, partiendo de una descripción general de su estructura y organización y de la concepción que al respecto se halla implícita en el marco normativo que regula la descentralización.

A. Estructura administrativa, legislación y conceptualización de la descentralización en el modelo francés

En Francia, la descentralización es un proyecto global, es decir, multisectorial, que busca distribuir el poder en las diferentes unidades administrativas de su estructura. Como República Unitaria no cuenta con Estados Federados sino que está constituida por regiones, departamentos, municipios y comunas.⁸

Las regiones se han consolidado recientemente, pero aparecieron como circunspección de Estado en los años cuarenta con los

⁷ Frege, Xavier. *La décentralisation*, Paris, Editons La Decouverte, 1986.

⁸ IIPE-UNESCO. *Lecture de base. Visite d'études a l'academie de Bordeaux*, Paris, 1990.

prefectos regionales,⁹ La Ley de Descentralización los revitaliza, transformándolos en colectividades territoriales que cuentan con una Asamblea elegida por sufragio universal, un ejecutivo propio —el presidente del Consejo Regional— y competencias diversificadas y extendidas. Existen actualmente 26 regiones en el país, cuatro de ellas en ultramar y cada una agrupa varios departamentos.

Los departamentos son divisiones administrativas territoriales que, desde 1871, obtuvieron legalmente competencia sobre todos los asuntos de interés local, en contraposición con los asuntos nacionales que correspondían al gobierno central, aunque a menudo era éste quien definía el interés gubernamental.¹⁰ Francia cuenta con 101 departamentos, cinco de ellos en ultramar. El Ejecutivo de cada uno de ellos descansa en el presidente del Consejo General.

Aunque los departamentos se dividen en *arrondissement* —el equivalente a delegaciones— y éstos en cantones, la base de la división territorial francesa la constituyen las comunas, que para nosotros serían los municipios. El maire —presidente— asistido por el Consejo Municipal constituye el Ejecutivo de esta unidad territorial.

Con esta estructura, el proyecto de descentralización se inicia formalmente con la Ley del 2 de marzo de 1982. A partir de entonces y hasta hace poco, al menos una treintena de leyes han ido regulando la transferencia de competencias a los poderes locales y aun así se estima que todavía existen lagunas en la normatividad. Esta situación es comprensible si se consideran, entre otros factores, el alcance del proceso, los grandes intereses de los diferentes grupos sociales, que de algún modo resultan afectados o que ven modificada su situación en las complejas relaciones de fuerza y de poder; la larga historia centralizadora de ese país; y la dinámica política que significa la alternancia en el poder.

Gontcharoff y Bouiller,¹¹ hacen un análisis de estas leyes y de los debates que les precedieron, y consideran que ellas pueden clasificarse en siete categorías, según los aspectos que contienen; esta clasificación nos orienta sobre el rumbo y la concepción que han prevalecido en el modelo. Los autores señalan que en las leyes:

⁹ Fromont, Michel. "La diversité des traditions en Europe", en *Savoir* 1, Paris, Janv-mars, 1989.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Gontcharoff y Bouiller. La decentralisation 8. *L'éducation nationale. Les changements de financement*, Paris, Syros Adels, 1988.

- a) descentralizar es, en principio, *retirar el poder al centro para distribuirlo en los tres niveles de las colectividades locales: regiones, departamentos y municipios (comunidades)*.
- b) descentralizar es, en seguida, *retirar las competencias al gobierno central para distribuir las en los tres niveles de las colectividades locales*.
- c) descentralizar es *retirar los medios al gobierno central para distribuirlos en los tres niveles de las colectividades locales*, es decir, acrecentar los medios de las comunas, de los departamentos y de las regiones para permitirles ejercer correctamente sus nuevos poderes y sus nuevas competencias: “todo aumento de cargas, resultado de la transferencia de competencias será recompensada por una transferencia de recursos”.
- d) se abordan problemas amplios; uno de ellos se refiere al estatus de los representantes populares electos. Otro a la cooperación intercomunal, estipulando que ninguna fusión se impondrá a las comunidades y que ninguna cooperación será obligatoria. Un tercero es el relativo a la participación de los ciudadanos en las responsabilidades locales; en ese sentido, para favorecer el desarrollo de asociaciones, se impulsaron ciertas medidas que, aunque dispersas, las favorecen, sobre todo en el aspecto fiscal y financiero.
- e) la descentralización, porque *expresa una voluntad democrática, se traduce en reformas electorales* —las regiones son administradas por asambleas de representantes populares, electos por sufragio universal, y la ley electoral de las municipalidades se modificó para introducir una parte de escrutinio proporcional en las comunas.
- f) se reglamentan situaciones particulares como asuntos sobre los departamentos de ultramar y las comunidades urbanas, entre otros.
- g) se establecen límites de la descentralización en *stricto-sensus*. Se definen funciones y actividades en cuanto a la planeación y a la relación entre los diferentes niveles de colectividades. Lo hacen también en cuanto a las sociedades de economía mixta y establecen mecanismos de crédito, préstamos y otros similares, con el objeto de favorecer el desarrollo de responsables cofinancieros y operadores descentralizadores más aptos, con

quienes puedan contar las autoridades locales para dirigir políticas contractuales satisfactorias.

B. La planeación y los contratos-plan

La estructura compleja que resulta del modelo de descentralización francés, exige un sistema de planificación que permita dar integración y coherencia a las acciones de las diferentes colectividades territoriales y a las del gobierno central.

Esto supone un enorme esfuerzo de concertación entre los dos sistemas de planeación que se han originado en este país. Uno, que organiza las acciones temporalmente y cuya iniciativa recae en el gobierno central, y otro, que permite la planeación en el espacio que se deja a la iniciativa de las colectividades locales. El primero da lugar a la planeación económica que debe articular los planes nacionales y regionales, así como los programas de ayuda al desarrollo rural y la carta intercomunal. El segundo da origen a planes sobre el uso del suelo, del mar, etcétera.

En este sistema, cada colectividad tiene la posibilidad de elaborar sus propios planes y, sobre todo, la facultad de establecer contratos legales para favorecer la coherencia de las acciones del sector público y del privado. Así se originan los contratos-plan, en donde quedan definidas las acciones que el gobierno central y la región se comprometen a realizar de manera conjunta durante el desarrollo de los planes y en donde se fijan los medios para su puesta en marcha.

Los contratos Estado-Región son los elementos contractuales entre poderes públicos y privados. Además, el gobierno central puede establecer contratos con otras colectividades territoriales, empresas y personas morales. En suma, este instrumento induce al cumplimiento de los compromisos por ambas partes y, en consecuencia, al cumplimiento de los planes.

C. La descentralización educativa

En ese marco general se inscribe la descentralización educativa, aunque este proyecto significó un cambio legislativo y una aplicación más compleja que para otros sectores, dadas, por una parte, la importancia administrativa del aparato, tanto en términos cuan-

titativos como en términos de relaciones sociales y políticas que cubre la vida educativa; y, por la otra, la larga historia de centralización de la escuela pública en Francia.

Esta institución constituyó uno de los principales pilares de la República Única e indivisible. Concentrada de jacobinismo uniformizante de lenguas y culturas, difusora de la Razón Única frente a múltiples oscurantismos, se enfrentó, con la descentralización, a un espíritu opuesto, diversificador y de reconocimiento de particularidades y de minorías.¹²

Actualmente, pese a las dificultades del proceso, existe ya un consenso en torno a la descentralización. La ley de 1982 y las relativas que le sucedieron, han podido normar su desarrollo y han originado un sistema que comparte funciones, atribuciones y recursos entre las diferentes colectividades y el gobierno central.

El gobierno central continúa asumiendo la responsabilidad de la organización del servicio público en el dominio de la pedagogía, definiendo las orientaciones y los programas. Se hace cargo de la formación, reclutamiento y remuneración de los maestros, es decir, está a cargo de la gestión de personal, y de manera exclusiva de la formación de profesores y de la educación superior. Las colectividades locales están esencialmente a cargo de la construcción y el mantenimiento de los planteles.

El ensamble de las competencias así establecidas exige una planeación y un financiamiento también compartidos. Se ordena según los niveles educativos y los diferentes ámbitos que definen las estructuras administrativas del país.¹³

- a) A los Consejos Municipales les corresponden las escuelas y clases elementales y maternas.
- b) A los departamentos se les asignan las escuelas del primer ciclo secundario (*colleges*).
- c) A las regiones, los establecimientos de bachilleratos (*Lyceés*), los de educación especial, las escuelas de formación marítima y acuática, los bachilleratos agrícolas y todos los establecimientos del mismo nivel.
- d) Al gobierno central, los establecimientos de educación superior y de formación de profesores.

¹² *Idem.*

¹³ IIPE-UNESCO, *op. cit.*

En los cuadros 1 y 2, se describe, de manera esquemática, la distribución de competencias y la organización administrativa que sustenta el proyecto de descentralización. La distribución en la carga del financiamiento obedece a una doble caracterización de tipo complementario; una por nivel educativo y la otra por tipos de gasto.

CUADRO 1
Distribución de responsabilidades en materia de financiamiento

<i>Nivel</i>	<i>Tipos de gasto</i>		
	<i>Construcción, equipamiento, reparación y equipamiento</i>	<i>Pedagógicos</i>	<i>Salarios de personal</i>
Escuelas de educación elemental	Comuna	Comuna	Gob. central y comuna ¹
Escuelas de educación media básica (<i>Colleges</i>)	Departamento	Gob. central y departamento ²	Gobierno central
Escuelas de educación media superior (<i>Lycées</i>)	Región	Gobierno central y región	Gobierno central
Establecimientos de educación especial	Región	Gobierno central y región	Gobierno central
Enseñanza agrícola	Región	Gobierno central y región	Gobierno
Escuelas de formación marítima y acuática	Región	Gobierno central y región	Gobierno central
Establecimientos de educación superior	Gob. central y colectividades	Gobierno central	Gobierno central
Establecimientos de formación de profesores	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central

Fuente: Gontcharoff y Bouiller, *op. cit.* *Tableau* p.14.

¹ El personal docente es responsabilidad del gobierno central. El no docente de las comunas.

² El gobierno central está a cargo de cuentas y gastos pedagógicos y la lista es fijada por decreto. La colectividad de adscripción está a cargo de los demás gastos de este tipo.

CUADRO 2
Gestión y organización de los establecimientos

<i>Nivel ¿quién/cuáles?</i>	<i>Decide la construcción</i>	<i>Dirige el establecimiento</i>	<i>Instancias de gestión y concentración</i>
Universidades	Ministerio de educación Financ. del gob. central, 75%, localidades, 25%	Presid. de Univ. elegido por Cons. de Univers.	Consejo de Universidades
Instituto Universitario de Tecnología	Ministerio	Director elegido por Consejo de Administración	Consejo de Administración
Bachilleratos	Región	Director designado por el Ministerio	Consejo de Administración
Escuela de educación media básica (<i>Colleges</i>)	Departamentos	Principal designado por el Ministerio	Consejo de Administración
Escuela de educación preescolar y primaria	Comuna, previo aviso inspector de academia	Director designado por inspector de academia	Consejo escolar

Fuente: Con base en IIPE-UNESCO, *op. cit.*

El financiamiento, compartido entre los diferentes niveles de gobierno, resulta de todas formas un financiamiento público en su totalidad, con excepción lógica de la educación privada y de los gastos que corren por cuenta de la familia.

En el esquema descentralizador también se busca balancear el peso del poder distribuyéndolo en cuatro categorías de actores:

1. El gobierno central y sus representantes. En las regiones y departamentos, la representación general recae en los Prefectos Comisarios de la República y a ellos les siguen los representantes de los diferentes Ministerios. En educación, el Rector de Academia tiene la representación del Ministerio a nivel regional, el inspector de Academia a nivel departamental y el jefe del establecimiento a nivel local.
2. Los representantes por elección popular. En las regiones, como representantes populares, se hallan los Consejos Regionales; en los departamentos, los Consejos Generales; y en las comunas, el Consejo Municipal. Todos los Consejos cuentan con su presidente. En el ámbito nacional la representación recae en la Asamblea Nacional.
3. Actores por relación pedagógica: profesores, padres de familia, estudiantes.
4. Otros actores de la sociedad civil: sindicatos, asociaciones, colegios de profesionales, opinión pública, etcétera.

Estos actores comparten responsabilidades, según el esquema normativo, en diferentes momentos, niveles y espacios; pero además luchan por conservar y ensanchar espacios, según sus diferentes posiciones en la dinámica social y educativa.

D. El debate

Sin embargo, ¿hasta donde se ha podido avanzar?, ¿cuáles han sido los obstáculos y qué problemas han surgido con la puesta en marcha de la descentralización?, ¿hasta dónde se ha podido lograr la participación efectiva de los grupos involucrados?, ¿cuáles han sido los problemas educativos que se han podido resolver y cuáles han surgido?, ¿se han podido implementar mecanismos compensatorios para contrarrestar las desigualdades regionales, comunales y sociales?, ¿han operado mecanismos de seguimiento y evaluación de manera que exista un control efectivo del uso en los recursos para evitar formas de corrupción y dispendio?

Estas son algunas de las interrogantes a las cuales no podemos contestar en este trabajo. No obstante, y sin el ánimo de generalizar con desconocimiento de causa, presentamos comentarios sobre dos puntos que pudimos detectar como nudos problemáticos, en

una primera aproximación y en una corta búsqueda hemerográfica, bibliográfica y en nuestras discusiones en el IIPE. Uno se refiere a la distribución de las funciones y competencias y otro a problemas que se han suscitado con los contratos-plan. Finalmente se incluyen algunos puntos de debate general.

1. La distribución y la integración de competencias

Para Fromont, estudioso del problema, el producto más simple de la descentralización del Estado Unitario son los departamentos y las regiones, pero su construcción jurídica es la de un Estado que permanece fuertemente unitario, y la nueva disposición de competencias no hace más que conducir a una imbricación de ellas, en donde resulta vano hablar de autonomía local en el amplio sentido de la palabra.

Entre los argumentos a sus afirmaciones, el autor señala que existen diferentes niveles de integración entre la acción de las colectividades territoriales y las del gobierno central. Así por ejemplo, la integración es particularmente acentuada cuando las colectividades territoriales tienen a su cargo solamente los equipos necesarios para la acción gubernamental, como es el caso de la enseñanza. Pero en cuanto al dominio de la política económica, se trata menos de una integración y más de una desproporción manifiesta entre unas y otras, con un fuerte predominio central. Y cita: "El Gobierno Central tiene la responsabilidad de la conducción política, económica y social así como la defensa del empleo". (Arts.48 y 66 de la Ley del 2 de marzo de 1982).

La misma ley otorga autorización a las regiones y departamentos para acordar ciertas ayudas a las empresas —en particular a aquellas que se hallan en dificultad— y para intervenir, con miras a mantener los servicios indispensables, con el fin de cubrir las necesidades de la población en el medio rural.

Es decir, que en el dominio de la política económica es el gobierno central el que fija las directrices. Sin embargo, parece que en la nueva distribución de competencias también se han originado otros desequilibrios. En un comunicado oficial del Consejo de Ministros, en 1986, se afirma que, en la práctica cotidiana, la reforma ha tocado menos a las comunas que a las regiones y departamentos (en donde se operó un cambio profundo por la

transferencia del Ejecutivo a los presidentes electos de las colectividades) y que el complejo y basto conjunto de leyes y reglamentos ha tenido ciertos efectos perversos.

En el mismo documento se propone corregir la maraña actual de atribuciones, el pesado aparato administrativo, la rigidez de disposiciones adoptadas por la función pública territorial y la complejidad creciente de mecanismos financieros que reglamentan las relaciones entre Estado y colectividades.¹⁴

2. *En relación con los contratos-plan*

Según un informe de 1986 presentado por el Consejo Económico Y Social referente a la experiencia del X Plan, los contratos-plan:¹⁵

- han permitido llenar algunos vacíos de los planes pero en su conjunto están mal integrados y se tiene el sentimiento de que los responsables locales han tenido cuidado, sobre todo, de atraer las contribuciones del Estado;
- en su modalidad Estado-empresa han surgido con poca consulta a los corresponsables sociales, principalmente entre el sector recientemente nacionalizado;
- por su proliferación han generado más lentitud en los centros de decisión y se ha hecho más difícil la coordinación para inducir transformaciones territoriales más racionales;
- en cuanto a las cantidades presupuestales para su aplicación, se asiste a una transferencia de créditos de los sectores no contractuales hacia los contractuales.

Con los elementos hasta aquí planteados y sin querer hacer un balance podemos afirmar, por un lado, que la puesta en marcha del modelo necesita un seguimiento para adecuarse, de manera constante, a la dinámica económica, administrativa, social y cultural, y que permita avanzar en el logro de los resultados esperados; y, por el otro, que se detecta una cierta maraña burocrática que sería contraria a los objetivos de la descentralización.

¹⁴ *Le Monde*, 4-VII-86.

¹⁵ *Le Monde*, 9-II-86.

3. *En el terreno educativo*

Cornu, Pompognac y Roman¹⁶ señalan que actualmente, en el país, no se da un verdadero debate en torno a la educación, pero que existe consenso alrededor de la necesidad de continuar con la descentralización.

La controversia parece suscitarse más bien en términos de las diferentes concepciones que tienen los diversos grupos políticos y sociales. Por ejemplo, para la derecha la verdadera descentralización, la verdadera modernización del sistema educativo francés, es la supresión del Estado, con variantes en las dosis de responsabilidades de los representantes electos y la privatización del sistema educativo.

Para la izquierda en el poder, la exigencia de la calidad de la enseñanza sobre el conjunto del territorio nacional implica que el Estado mantenga competencias tanto en la elaboración de programas de enseñanza, como en la determinación de la política de reclutamiento y formación del conjunto del personal de la educación.¹⁷

En síntesis, existe consenso en que la descentralización educativa es un proyecto viable y saludable para el sistema francés. Pero implica la lucha constante de los diversos sujetos políticos que presionan para que adquiera características y rasgos en función de sus intereses e ideologías. Además, la descentralización debe enfrentar problemas que se derivan del contexto y la dinámica misma del país.

En el siguiente apartado intentaremos presentar una panorámica general que, aunque de manera telegráfica, nos permita tener una idea de la realidad socioeconómica y cultural en la que se inserta el sistema educativo francés y el proyecto de descentralización que allí se construye.

E. La problemática educativa y el contexto francés

Francia es un país altamente desarrollado que en 1989 tenía un Producto Nacional Bruto (PNB) *per cápita* equivalente a 17 830

¹⁶ Cornu, Laurence, *et al. Le barbare et l'écolier. La fin des utopies scolaires*, Paris, Calmann-Levy, 1990.

¹⁷ Gontcharoff y Bouiller, *op. cit.*

dólares,¹⁸ lo cual lo sitúa entre los países de ingresos más elevados del mundo. En educación, con la descentralización de por medio, el gasto educativo ha incrementado su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), de 5.0% en 1980 a 5.7% en 1987.¹⁹

En lo político, el sistema francés ha vivido la alternancia en el poder de partidos de derecha y de izquierda, lo que amplía el espacio de juego de las fuerzas y de los grupos sociales, y abre mayores márgenes de democracia.

Su situación geográfica y su desarrollo económico, propician flujos migratorios importantes, sobre todo de países árabes y africanos, lo cual posibilita el aumento de la mano de obra, incrementa su riqueza cultural y lo convierte en un país multicultural y multiétnico. Sin embargo, esto también genera problemas sociales y de integración de las poblaciones migrantes, mismos que emergen en la institución escolar.

La inminente fusión de los países europeos también plantea a Francia la urgencia de ofrecer suficientes cuadros altamente calificados para competir e integrarse, en las mejores condiciones, al mercado europeo. Este es un desafío para el sistema educativo que a la vez enfrenta otros problemas específicos, entre los que podemos citar:

- a) La existencia de déficit de profesores y desvalorización de la profesión docente. Como en muchos países del mundo, los salarios de los maestros en Francia no son atractivos y este país, que hasta hace poco no había sufrido con intensidad los embates de la crisis mundial, podía ofrecer mejores posibilidades de desarrollo personal y profesional en otros campos, en detrimento de la carrera magisterial, que se halla desvalorizada económica y socialmente.
- b) La gestión de personal en el campo educativo también se encuentra ligada a las formas de relación corporativista entre Estado y sindicatos y todo proyecto es una apuesta en la batalla sindical.²⁰ Además, el sindicalismo magisterial se halla en un momento de lenta descomposición.²¹

¹⁸ *Le Monde. Bilan économique et social 1990*, Paris, 1991.

¹⁹ UNESCO. *Conferencia Mundial de Educación para Todos*, Jomtien, Thailandia, 1990.

²⁰ *Le Point*, diciembre 10 de 1990, Paris.

²¹ Cornu *et al.*, *op. cit.*

- c) El reciente movimiento de los “lyceanos”, que no sólo refleja la problemática educativa sino que también es producto de complejos problemas culturales y sociales, puso en claro la crisis de crecimiento ligada al flujo masivo de los jóvenes en el sistema educativo.²²
- d) La existencia de fuertes disparidades locales y regionales tanto en recursos humanos y materiales como en resultados escolares.²³
- e) La adecuación del sistema escolar a la multiplicidad de culturas y grupos étnicos de los cuales provienen importantes sectores de la población escolar, que aún queda pendiente. Y aquí puede incluirse el debate sobre la educación laica y el respeto a las manifestaciones culturales y religiosas de estos grupos.

Por último, queremos subrayar que posiblemente muchos de estos problemas puedan encontrar respuestas adecuadas en la descentralización, pero algunos otros dependerán de políticas más globales o de respuestas sociales y estatales no contempladas en el proyecto.

II. EL PROYECTO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

A. Antecedentes

México, país legalmente constituido como República Federal, ha vivido su historia independiente en un proceso constante de centralización del poder, situación acentuada durante el periodo posrevolucionario de este siglo. La necesidad de lograr la unidad nacional y de reconstruir el país para dar respuesta a las demandas sociales que surgieron con el movimiento armado, fueron atribuyendo al centro casi todo el poder de decisión en lo económico, en lo político y en lo social.

En educación, después del intento de municipalización en 1917, con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, el gobierno federal focalizó sus esfuerzos en la educación

²² *Le Point*. Entrevistas con L. Jospin, Ministro de la Educación, diciembre 10 de 1990, París.

²³ “Synthese du rapport de la France”, Genève, Suiza, 1991, en IIPE-UNESCO, *op. cit.*

elemental para ampliarla y masificarla. Posteriormente, con las exigencias del proceso de industrialización y de urbanización y con las demandas de una población en acelerado crecimiento, la SEP fue expandiendo el servicio y concentrando no sólo las funciones normativas sino también las operativas y de fuente de recursos. Por otra parte, los estados secundaron las iniciativas y los esfuerzos del gobierno federal pero de manera desigual, según los niveles de desarrollo y las condiciones políticas y sociales de cada entidad.

Con esos procesos como telón de fondo, llegamos a 1982 con un sistema educativo que ya atendía a 21 millones de estudiantes en los servicios escolarizados. De ellos, alrededor del 65% estaba inscrito en alguna institución federal, cerca del 20% en escuelas estatales y aproximadamente el 10% en escuelas particulares. En ese mismo año, la federación aportaba el 80.6% del presupuesto educativo total, los estados el 13.2%, los municipios el 1.1% y los particulares el 5.1%.

El crecimiento acelerado del sistema educativo trajo aparejado el surgimiento de un gran y pesado aparato burocrático, que fue siendo cada vez más incapaz de dar respuesta a los problemas que generaba la dinámica sectorial. Esta situación se hizo más compleja por el tipo de relación que la SEP fue estableciendo con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual fue adquiriendo un poder desmedido, con un gran aparato capaz de movilizarse en momentos electorales y de ejercer un relativo control de la masa magisterial a través de formas malsanas de presión. Además, el poder acumulado del SNTE se acrecentó con la negociación salarial que afecta casi al 80% del presupuesto del ramo, que en 1982 era del orden de 368.6 mil millones de pesos.

Esta relación corporativista también generó problemas de descontento entre la base magisterial, que desde 1977 se ha venido organizando en torno a un grupo disidente: La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Ésta alcanzó tal fuerza que en 1990 logró romper con el cacicazgo sindical instituido, e irrumpir en la misma estructura del SNTE.

Con toda esa problemática, en la SEP fue surgiendo la necesidad de desconcentrar primero y descentralizar después. En efecto, como proyecto reciente del régimen político mexicano, la descentralización tiene sus raíces administrativas en el proceso de desconcentración que la SEP realizó en los años setenta, cuando creó,

en cada uno de los estados de la República, una delegación que la representara; al mismo tiempo se institucionalizaba la planeación del sector.

La creación de las delegaciones permitió sentar las bases y crear la infraestructura física y administrativa sobre la cual se avanzó y en la que descansa la federalización impulsada actualmente.

B. Los avances de la descentralización en el sexenio de la crisis²⁴

La descentralización como proyecto global que se proponía impulsar el desarrollo y consolidar los municipios, con la promesa de una reforma fiscal que permitiera una mejor distribución entre los tres niveles de gobierno (federación, estados, municipios), fue una propuesta de Miguel de la Madrid (1982-1988). Sin embargo, durante ese régimen, quizá por la dinámica que impuso la crisis, la descentralización así planteada no logró sobrepasar el discurso pues no se impulsó una política que vertebrara proyectos regionales, ni se dio la reforma fiscal esperada ni se establecieron los mecanismos que hicieran posible una mayor participación de los niveles de gobierno, aun cuando se dio una mínima reforma constitucional, con el objeto de fortalecer a los municipios.

Además, no todos los sectores estuvieron en posibilidad de orientar acciones en ese sentido. El sector educativo fue uno de los que más impulsó esa política. Aunque no comenzó con un proyecto claramente definido ni explícito en lo técnico, en lo político se percibía que se buscaba la negociación en torno a dos núcleos problemáticos: el financiamiento y el sindicalismo magisterial.

Los avances en ese periodo se dieron fundamentalmente en el plano normativo-jurídico, con algunos logros más en el plano administrativo. Se crearon los primeros Comités que dieron paso a la formación de los Consejos Estatales de Educación y se firmaron convenios con cada una de las 31 entidades de la República. Las delegaciones anteriormente creadas pasaron a constituirse en los órganos oficiales de los Servicios Coordinados de Educación Pública.

Los Consejos Estatales de Educación buscaban fundamental-

²⁴ Noriega Chávez, Margarita. *Crisis y descentralización educativa en México, 1982-1988*, México, Universidad Pedagógica Nacional, 1990.

mente la coordinación entre gobierno federal y estatal y se integraron como sigue:

Presidente: el Gobernador del estado.

Secretario

técnico: Representantes de la SEP.

Vocales: Representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y representantes sindicales acreditados por el Comité Ejecutivo del SNTE.

Con esta estructura se pensaba que podría iniciarse la integración de los sistemas federal y estatal en un sistema único para cada entidad. La firma de los convenios fue prolongada —casi duró todo el sexenio— por lo difícil de las negociaciones entre las diversas fuerzas que presionaban y entraban en juego. Esos documentos delimitan las fronteras entre los niveles de gobierno con relación a las funciones educativas que les corresponden en el esquema descentralizador y establecen lineamientos generales para la planeación, la operación y la evaluación de los servicios. La SEP conservó la rectoría en cuanto a planes y programas de estudio, así como las funciones para el control, supervisión y evaluación del sistema.

En los convenios también quedó plasmado el interés de la federación por dos aspectos fundamentales: uno, el financiamiento con la inclusión de una cláusula que compromete a los estados a respetar “los techos financieros” y ampliar la cobertura, de preferencia con servicios estatales. El otro aspecto, el de las relaciones con los trabajadores, quedó de tal manera que logró salvar la contradicción entre la negociación colectiva, reconociendo al SNTE como representante oficial, y la intención de contener los procesos y conflictos a nivel estatal. La SEP delega en los órganos encargados de los Servicios Coordinados de Educación Pública su representación en cuanto a relaciones laborales se refiere, esto es que en los convenios se sientan bases legales para negociar los conflictos sindicales en cada estado.

Además de estos convenios, la SEP logró elaborar y firmar otros acuerdos con casi todos los estados de la República, echando así

los cimientos para controlar y definir los criterios normativos de crecimiento y cobertura de la educación normal. En este caso también la SEP se reserva el derecho de fijarlos y coordinarlos.

En el plano administrativo se dieron avances desiguales entre los diferentes estados, en función tanto de la complejidad y amplitud de sus sistemas educativos, de los conflictos políticos locales, y de su potencialidad económica, como de la decisión política y la capacidad negociadora de sus gobernantes. En algunas entidades se logró establecer regionalizaciones al interior de ellas, se crearon oficinas locales y se consolidaron equipos burocráticos que agilizaron las tareas y trámites. En otras, la resistencia y la situación conflictiva anularon prácticamente los avances. En ningún caso se logró la integración total de los sistemas federales y estatales.

La manera casi oculta de conducir el proceso y la lentitud del avance tienen su explicación en la dificultad de superar la crítica situación económica y presupuestal del país. En efecto, desde 1982 (año en que estalló la crisis más aguda de nuestra historia reciente) el país sufre transformaciones profundas para enfrentar e intentar dar salida a los problemas que se han agudizado y los que han surgido recientemente.

La crisis se fue gestando durante décadas de desarrollo y crecimiento desequilibrados, en que fueron apareciendo problemas y contradicciones internas agravadas por la inserción desventajosa de México en el capitalismo mundial. A su vez, las oscilaciones y la crisis por el agotamiento del régimen fordista de la posguerra y de las estrategias keynesianas, también calaron en nuestra economía y finanzas.

Las políticas que se implementaron inicialmente para salir de la crisis, en general siguieron los lineamientos que los organismos internacionales han impuesto a países como el nuestro, con una elevada deuda externa. Estas políticas han impulsado una liberalización acelerada de la economía, un ajuste drástico al sector público que se vio obligado a dar prioridad al pago de la deuda, durante varios años, y a cumplir al máximo con sus compromisos crediticios en detrimento de los gastos sociales, a la vez que ha ejercido un duro control sobre los salarios. Todo esto como parte de la llamada Modernización del país que también ha significado una amplia apertura hacia el exterior y el impulso de medidas que

buscan la adecuación a las condiciones y transformaciones que se dan a nivel mundial.

En este marco, durante el periodo 1982-1988, el pago del servicio de la deuda osciló entre el 40 y el 68% del presupuesto federal, en tanto que la educación redujo su nivel de participación del 9.0 al 5.1% de ese presupuesto, durante ese mismo lapso. Esta reducción significó una caída en términos reales del gasto educativo que pasó de 181.6 a 98.2 millones de pesos constantes de 1980.

Las políticas de ajuste vinieron acompañadas de un crecimiento acelerado del sector informal y de la degradación de las condiciones de vida de las mayorías por la supresión de empleos y subsidios, por la reducción de servicios públicos y el control férreo de los salarios. Su poder adquisitivo se redujo en considerables proporciones, ya que la inflación, ahora controlada, alcanzó en algunos años índices cercanos al 50 % y los aumentos salariales no estuvieron al parejo de ella.

Después de ocho años de políticas restrictivas existían 40 millones de mexicanos viviendo en la pobreza, la mitad de los cuales, sobrevivían en condiciones de pobreza extrema. Estas son las capas sociales que cargaron el peso de la crisis y que alcanzan a cerca del 50% de la población.

En nuestro país, que ya desde antes acusaba niveles agudos de concentración de los ingresos, la crisis no sólo afectó a las capas sociales más necesitadas sino que agravó su situación y alcanzó también a buena parte de los sectores medios, perpetuando y acrecentando el viejo problema de la desigualdad.

En efecto, como país que ha alcanzado un desarrollo intermedio, México ha enfrentado agudos contrastes desde tiempo atrás. Aquí se encuentran la riqueza y la pobreza extremas, y las desigualdades no sólo son de orden social, sino también regional. No está de más recordar que existen estados y zonas que alcanzan niveles relativos de mayor desarrollo como, por ejemplo, el Distrito Federal, Nuevo León, el Estado de México, Jalisco, y otros en donde los progresos han sido menores y han quedado rezagados durante décadas como Chiapas, Oaxaca, Hidalgo y Guerrero.

Esta situación se sigue agravando porque, durante este periodo de crisis, si bien han surgido otros "polos de crecimiento", su nacimiento o impulso no han obedecido a proyectos globales de desarrollo nacional, sino a las exigencias del capital, en buena parte

extranjero, que aprovecha la oferta de mano de obra, una de las más baratas del mundo. Nos referimos a la zona fronteriza norte en donde se han ido ubicando un gran número de empresas, fundamentalmente maquiladoras. Como consecuencia, han aparecido diversos fenómenos sociales, económicos y culturales, producto de las fuertes corrientes de migración hacia esa zona.

En este contexto el gobierno de Miguel de la Madrid impulsó la descentralización.

C. El régimen actual y el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa

El régimen actual incluyó la descentralización dentro del Programa para la Modernización Educativa como un reto y como una estrategia, pero sin definir con claridad ni el modelo ni los mecanismos que permitieran avanzar en ese proceso, salvo en casos muy específicos como el de la Universidad Pedagógica Nacional, cuyo análisis queda pendiente. De hecho, el avance se da a partir del Acuerdo SEP-SNTE de mayo de 1992, cuando culmina el proceso cuyos antecedentes hemos mencionado brevemente.

El Acuerdo establece la federalización como base de la organización administrativa, con lo cual intenta reactivar la participación de los estados y municipios en el sistema educativo. Con ello, amplía el margen de decisión y de maniobra de los gobiernos estatales sobre los recursos destinados a la educación básica y normal. Si antes la Federación financiaba y administraba directamente los servicios que ofrecía en los estados, ahora traspasa esos servicios y los recursos al gobierno estatal para que los distribuya y administre. Sin embargo, el margen no es tan amplio si se considera que buena parte de los recursos son captados por el fisco y distribuidos centralmente.

Serían otras las condiciones y las potencialidades de la federalización si se hubiera acompañado con una reforma fiscal que permitiera ampliar la captación de recursos para la educación, en los mismos estados, y se hubiera enclavado en programas estatales y regionales de desarrollo. Como no es así, la insuficiencia financiera en el contexto de transformaciones del Estado y los criterios de la distribución de los recursos, se convierten en asuntos nodales.

Con estas limitaciones, los convenios derivados del Acuerdo y firmados entre cada uno de los estados y la Federación, no son en esencia contradictorios con los firmados en el sexenio anterior y consolidan, entre otros aspectos, una nueva forma de relación entre la SEP y sus trabajadores, delegando en los gobiernos estatales su representación para asuntos laborales. En cuanto a la distribución de funciones y atribuciones entre los tres niveles de gobierno, éstas se sintetizan en el cuadro 3.

El Acuerdo contempla también la creación de la carrera magisterial y la integración en los estados de un sistema formador de maestros y otros puntos, pero para efectos de nuestro análisis, el cuadro destaca lo fundamental de la distribución de las funciones. Claro, todo ello dentro del marco legislativo constitucional y de la Ley Federal de Educación.

CUADRO 3
Funciones de los niveles de gobierno
según los convenios derivados del Acuerdo SEP-SNTE
para la Modernización de la Educación

<i>Responsable</i>	<i>Funciones y atribuciones</i>
Federación	<ol style="list-style-type: none"> 1) Normativa: formula planes y programas y elabora y edita libros de texto. 2) Compensatoria: concentra e impulsa acciones para reducir las disparidades. Da atención a zonas con mayor rezago. 3) Evaluatoria: aplica procedimientos de evaluación al Sistema Educativo Nacional. 4) Distributiva: a partir del Presupuesto Federal aprobado, distribuye y transfiere los recursos a los estados.
Estados	<ol style="list-style-type: none"> 1) Operativa y de dirección: asume la dirección y es responsable de la operación de los establecimientos: estatales, federales, municipales y particulares, en lo técnico y lo administrativo. 2) De financiamiento: es responsable de los gastos del Sistema Educativo Estatal.

Municipios*	3) De promoción y gestión: promueve que los municipios asuman el mantenimiento y equipamiento básico de las escuelas públicas, con recursos transferidos por la Federación. Propone contenidos regionales, sujetos a aprobación federal.
	1) De gestión: ante autoridades estatales y municipales para la construcción o cambio de escuelas públicas y de otros proyectos educativos, procurando a obtención complementaria de los recursos.
	2) De promoción: propondrán estímulos y reconocimientos de carácter social y no laboral a maestros, directivos y empleados educativos. Elaborarán contenidos regionales, sujetos a aprobación federal.

Fuente: Con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación y en el Convenio respectivo firmado con Tamaulipas. Periódico Oficial de Gobierno, 20 de mayo de 1992.

* A través del Consejo Municipal de Educación.

Este es el esquema con el que se pretende hacer frente a la problemática educativa en el contexto económico, presupuestal y político de transformaciones que vive el país. Actualmente la estrategia fundamental se desarrollo para el corto y mediano plazos tiene como eje el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, ante quienes resulta desventajosa la situación de nuestro país. Al respecto, si bien ciertos grupos de la sociedad han insistido en la inclusión de los derechos humanos y el mercado laboral, como puntos de ese tratado para la protección de la mano de obra mexicana, hasta hoy, el acuerdo parece suscribirse a los problemas de comercio y los que se derivan de la circulación de capitales materiales y financieros. La apuesta se está haciendo en esos términos pero, en general, pese a las versiones optimistas, existen elementos de incertidumbre que se desprenden, sobre todo, de la desigualdad de desarrollo entre nuestro país y los del norte.

Además de las repercusiones económicas del TLC, son de esperar otras consecuencias de orden cultural y social. En el

ámbito educativo se pueden visualizar situaciones que modifiquen la distribución de la demanda escolar por los flujos migratorios que legal o ilegalmente aparezcan, así como procesos acelerados de choque, asimilación e integración de manifestaciones culturales y modos de vida. En ese sentido, la acción de la escuela puede ser fundamental; en consecuencia, el sistema educativo tiene que dar respuesta a estas situaciones cambiantes y a la problemática que enfrenta desde tiempo atrás y cuyos puntos nodales son, entre otros, los siguientes:

1. El mayor problema que determina la estructura piramidal del sistema se sigue ubicando en la educación primaria. De cada 100 inscritos en el primer grado sólo 45 de ellos la terminan seis años después. Relacionado con esta baja eficiencia terminal se halla el flujo importante de abandono escolar, calculado en 500 mil niños por año y desafortunadamente los programas preventivos sólo cubren un 8.6% de la población matriculada. Además, alrededor de 300 mil niños en edad escolar (2% de la demanda potencial), fundamentalmente de zonas rurales e indígenas, no tienen oportunidades de acceso al primer grado de primaria.
2. Los recursos presupuestales limitados y la distribución de los subsidios al interior de los estados no obedecen a criterios técnicos sino que predominan los intereses políticos.
3. Baja en la calidad de los servicios de todos los niveles, agudizada por los bajos salarios impuestos con la crisis y por el deterioro de las condiciones materiales de las escuelas.
4. Desigualdades regionales en cuanto a la atención y la calidad de los servicios y débiles o nulas políticas compensatorias.
5. Sindicalismo magisterial activo y con una corriente importante de disidencia en su interior.
6. Inadecuación entre el sistema educativo y el mercado de trabajo, acentuada por el desempleo, el subempleo y el crecimiento acelerado del sistema informal.

En esas condiciones, la descentralización sigue siendo un proyecto incierto cuyas características, avances y retrocesos no sólo dependerán de la iniciativa gubernamental, sino también de la respuesta de los diferentes grupos sociales y políticos activos del país.

III. CONCLUSIONES

Como punto de partida hemos señalado que la descentralización es un proyecto determinado, en buena medida por el contexto económico, político, social y cultural en el que se concibe y se implementa. A partir de ello nos propusimos el análisis de los casos de México y Francia en la búsqueda de puntos de convergencia y divergencia, en relación con sus proyectos de descentralización (véase el cuadro 4).

Pese a las diferencias en las estructuras administrativas —México, República Federal y Francia, República Unitaria—, que hubiera posibilitado en México una mayor desconcentración ejerciendo en cada estado los poderes con los que formalmente se cuenta, históricamente el centro ha concentrado poder y recursos al igual que en la República Francesa. La explicación posible es que ello permitió, después de sendas revoluciones, concentrar esfuerzos en torno a la necesaria unidad nacional debilitada con esos movimientos pero desarrollando muy desigualmente el centro —París y la ciudad de México—, en detrimento de una mejor distribución de bienes, servicios y capacidad productiva en todo el territorio, y cerrando posibilidades de mayor participación colectiva.

Lo anterior, aunado a otros problemas generados por la centralización como excesiva burocratización, lentitud en la solución de problemas, respuestas poco adecuadas por la distancia entre el lugar de la toma de decisiones y el lugar donde se enfrenta el problema, desconocimiento de las necesidades regionales, autoritarismo, etc., argumentan la decisión de descentralizar en ambos países.

Sin embargo, además de las diferencias en las condiciones políticas, económicas y sociales, los proyectos de descentralización que se impulsan en cada país son distintos, e imprimen a sus sistemas educativos rasgos propios y plantean retos diversos.

Para el caso de Francia, la descentralización es un ambicioso proyecto de desarrollo regional, local y de distribución de competencias, poderes y recursos en todos los sectores y actividades de la vida productiva, social y política del país, entre ellas la educación. Para el caso de México, el proyecto educativo es aislado y aun cuando se avanza en otros sectores, no está verdaderamente integrado en un proyecto global que busque un desarrollo más

equilibrado del país. De modo que, considerando la estrecha relación entre grado de desarrollo y desarrollo educativo, con el proyecto unisectorial mexicano, no se establecen las condiciones para repartir más equilibradamente el desarrollo como en el caso del proyecto francés.

En México, la descentralización educativa es impulsada en momentos en que existe creciente incapacidad del gobierno para seguir sosteniendo el gasto, situación agudizada con la crisis. Se espera aumentar la participación de los estados en el financiamiento pero el proyecto no viene aparejado de una reforma fiscal que permita aumentar los ingresos locales y estatales para atender los crecientes problemas educativos.

Mientras en Francia, desde la puesta en marcha de la descentralización hasta 1988, el gasto educativo aumentó de manera constante, en México el sector decide avanzar hacia su descentralización justo en el momento de la entrada del país en la crisis y de mayor reducción del gasto. Se marcan así las diferencias entre los dos países. Para 1988, sus gastos educativos como porcentaje del PIB fueron de 2.5% para el caso mexicano y de 5.9 para el francés.

Los dos países tienen un sistema educativo cuyos trabajadores están amparados por sindicatos corporativistas, pero en México el sindicato es único y en su interior existe un fuerte movimiento de reacomodo de fuerzas. Digamos que se halla en un periodo de eferescencia. En Francia son varios y atraviesan por un momento de crisis con cierta parálisis. Además, mientras allá la importancia atribuida a la educación puede convertirla en votos a favor o en contra de una partido político, dada la alternancia efectiva en el poder, la situación en nuestro país ha sido hasta ahora diferente: la oposición ha ganado espacios muy lentamente y no siempre reconocidos, lo cual ubica a la educación en un rejuego político menos participativo y dependiendo, en buena parte, de la prioridad que quiera darle el partido en el poder.

Los retos del sistema educativo mexicano son mayores en muchos sentidos. En términos de magnitudes, México debe atender un mayor número de alumnos. Existen alrededor de 14 millones de niños en primaria y cerca de 3 millones en preescolar. En Francia, la escuela elemental y pre-elemental agrupa alrededor de 6.6 millones de niños. Además, la estructura piramidal del sistema, cuyo nivel básico no deja pasar a niveles superiores a porcentajes

altos de la población socioeconómicamente menos favorecida, es más aguda en nuestro país. Por citar un dato, en Francia el porcentaje medio de alumnos que terminan el nivel primario es de 94, en México es de 69.²⁵

Como estrategia coincidente encontramos que el gobierno central conserva la definición de planes y programas educativos, lo cual supone una mejor integración nacional en cuanto a contenidos. Pero también exige respuestas adecuadas ante la riqueza derivada de la multiplicidad cultural presente en las dos naciones. En Francia, proviene sobre todo de etnias y nacionalidades diversas; en México, de nuestras variadas culturas indígenas y de nuestro mestizaje.

En ambos países se avizoran nuevas situaciones que afectarán los sistemas educativos. La integración de Europa y el TLC entre Canadá, Estados Unidos y México, hacen suponer situaciones ventajosas para Francia e inciertas y de mayor reto para México, por la desigualdad económica y comercial que tiene ante sus socios.

Éstas son algunas de las reflexiones que pueden surgir cuando se analiza un proyecto en dos sociedades de nivel de desarrollo desigual. Pero como reflexión final y en apoyo a nuestra idea base de que las características y rasgos de todo proyecto descentralizador están determinadas, en buena medida, por el contexto en el que se ubica, proponemos estudios posteriores de estos procesos en países con características más cercanas a las de México como pueden ser, en América Latina, Argentina y Brasil y como caso especial Chile, tanto por el proyecto implementado durante la dictadura como por los cambios que se comienzan a dar con la recién instaurada democracia. Otro país interesante por la influencia que tiene con el nuestro y más aún con la inminencia del TLC, es Estados Unidos, en donde además opera uno de los sistemas más descentralizados.

²⁵ UNESCO. *Conferencia Mundial de Educación para Todos, Jomtien, Thailandia, 1990.*

CUADRO 4
Características de los sistemas educativos
de México y Francia

<i>Aspecto</i>	<i>México</i>	<i>Francia</i>
1. Administrativo	Controles federal, estatal y particular.	Sistema educativo único. Escuelas públicas y privadas
2. Financiamiento	Predominio federal; reducida participación estatal y privada	Público: compartido entre niveles de gobierno, según nivel y tipo de gasto.
	Reducción drástica de recursos: 2.5% del PIB.	Aumento constante de recursos: 5.9 % del PIB.
3. Planes y prog. curriculares.	Gobierno federal	Gobierno central
4. Formación de profesores	Normatividad SEP Serv. fed., estatales y particulares.	Gobierno central
5. Relación	Sindicato único, salvo instituciones autónomas en dos o tres de los servicios estatales.	Diversos sindicatos, diferentes tendencias.
6. Descentralización	Ausencia de un proyecto global. Reparto de responsabilidades, distribución de recursos desde el centro.	Proyecto global multisectorial.

CUADRO 5
Características e indicadores generales
de México y Francia

<i>Datos</i>		<i>México</i>	<i>Francia</i>
1-	Régimen político	República Federal	República Unitaria
2-	Demográficos:		
.	Índice de fecundidad		
	1965	6.7	2.8
	1988	3.5	1.8
	Población predominante	Joven	Madura y vieja
3-	Económicos:		
.			
	PNB/habit. 1988	1 760 Dlls.	16 060 dlls.
	Tasa crecimiento:		
	PNB:1965-80	6.5	4.0
	1980-88	0.5	1.8
	Tasa media anual de infl.		
	1965-80	13.0	8.4
	1980-88	73.8	7.1
	Tasa media anual bruta inversión:		
	1965-80	8.5	3.9
	1980-88	-6.9	0.9
	Balanza comercial	Desequilibrada	Más o menos equilibrada
	Balanza de pagos	Deficitaria	Con excedente
	Política económica	Liberación y venta de paraestatales	Sostenimiento de la participación estatal
4	Políticos	Sistema de partidos: hegemonía casi total de uno por cerca de 60 años	Sistema de partidos: alternancia en el poder

5.	Culturales	Multiplicidad grupos indígenas nacionales Procesos de mestizaje y resistencia	Multiplicidad nacional e internacional Procesos de mestizaje y resistencia
6.	Perspectiva en el corto y mediano plazos	TLC Ambigüedad Circulación libre de capitales y de productos	Fusión Europea Libre circulación de capitales, de trabajo y de individuos

Fuente: Información Estadística del Banco Mundial, 1990.