

Descentralización educativa y desarrollo en el estado de Oaxaca

Educational decentralization and development in the state of Oaxaca

Descentralização da educação e do desenvolvimento no estado de Oaxaca

Ana Luz Ramos Soto

Facultad de Contaduría y Administración (FCA), Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca

analuz_606@yahoo.com.mx

Pedro Jacobo Castellanos Torres

Facultad de Contaduría y Administración (FCA), Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca

pejacato8@hotmail.com

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar si la descentralización de la educación básica ha sido un medio para disminuir la marginación y las desigualdades educativas en el estado de Oaxaca. La discusión teórica permitió establecer con precisión los conceptos de descentralización, ya que con regularidad se pretende explicarla de la misma manera a pesar de las diferencias. En cuanto a la marginación, esta se explica como la ausencia de desarrollo económico en los grupos o pueblos que independientemente de haber generado riqueza quedan al margen de ella. El análisis descriptivo en el periodo 1990-2005 mostró incrementos en los índices de escolaridad y eficiencia terminal, y una disminución en los de reprobación, deserción y analfabetismo. Estos cambios no tuvieron mayor trascendencia pues la brecha de las desigualdades se amplió al ser solamente los municipios conurbados de la capital de Oaxaca los que lograron mejorar sensiblemente. En cuanto a los cambios en la marginación, estos fueron desfavorables en todos los ámbitos, ya que aumentó más el porcentaje de los municipios que viven en marginación en comparación con aquellos donde disminuyó. Lo anterior indica que la educación por sí sola no puede reducir la marginación y las desigualdades educativas, pues estas tienen que ver sobre todo con factores económicos.

Palabras clave: descentralización, educación, desarrollo.

Abstract

This study aims to analyze whether the decentralization of basic education has been a means to reduce marginalization and educational inequalities in the State of Oaxaca.

The theoretical discussion allowed to establish accurately the elements forming the deconcentration and decentralization, since regularity is intended to explain in the same way, despite their differences. How can be explained in terms of marginalization, the absence of economic development of those groups or peoples that regardless of have generated wealth is apart of it. The descriptive analysis in the 1990-2005 period showed increases in the average level of schooling and terminal efficiency indices, and a decrease in reproach, drop-out and illiteracy rates. These changes did not have greater significance, since inequality gap widened, therefore those who managed to improve significantly were the municipalities bordering the capital of Oaxaca. In terms of changes in the marginalization were unfavourable in all areas, since the percentage of municipalities which increases their marginalization with respect to that decrease it is greater. The foregoing indicates that education alone will not be able to reduce marginalization and educational inequalities are therefore more due to economic factors.

Key words: decentralization, education, development.

Resumo

Este trabalho tem por objetivo analisar se a descentralização da educação básica tem sido um meio para reduzir as desigualdades educacionais e marginalização no estado de Oaxaca. A discussão teórica permitiu estabelecer com precisão os conceitos de descentralização, com a regularidade é explicar da mesma maneira, apesar das diferenças. Quanto à marginalização, isto é explicado como a ausência de desenvolvimento económico em grupos ou aldeias que têm gerado independentemente da riqueza permanecem fora dela. A análise descritiva no período 1990-2005 mostrou aumentos nas taxas de matrícula escolar e as taxas de conclusão, e uma diminuição da reprovação, abandono e analfabetismo. Estas mudanças não tinha maior importância como a diferença aumentou as desigualdades de ser apenas os municípios vizinhos da capital de Oaxaca que foram capazes de melhorar significativamente. Quanto às mudanças na marginalização, estes foram desfavoráveis em todas as áreas, desde então, aumentou mais do que o percentual de municípios que vivem em marginalizados em comparação com aqueles onde caiu. Isto

sugere que a educação por si só não pode reduzir a marginalização e desigualdades educacionais, uma vez que estes têm a ver principalmente com fatores econômicos.

Palavras-chave: descentralização, educação, desenvolvimento.

Fecha recepción: Enero 2016

Fecha aceptación: Mayo 2016

Introducción

La presente investigación hace un análisis de los indicadores educativos de nivel básico, la población total y la descentralización educativa a nivel municipal del estado de Oaxaca, al establecer las relaciones de estas con el desarrollo así como con sus posibles cambios en el periodo de estudio (1990-2005).

Se pretende averiguar si una vez que se implementó la administración descentralizada (1992) los municipios mejoraron, conservaron o disminuyeron sus índices de marginación. Esto implica implantar un modelo que permita demostrar si los municipios con mayor promedio de escolaridad, nivel educativo, eficiencia terminal, población total y descentralización son los que tienen menor índice de marginación o, por el contrario, si los municipios con mayor reprobación, deserción y analfabetismo son los que tienen los mayores índices de marginación. El objetivo general es detectar si la descentralización educativa ha sido un medio decisivo para la disminución de la marginación y desigualdades educativas en los 570 municipios del estado de Oaxaca o, por el contrario, si siguen persistiendo los desequilibrios educativos y los bajos niveles de desarrollo.

Por tanto, el trabajo se ha dividido en tres partes, en la primera se describe el marco de referencia, en la segunda se encuentra la metodología utilizada y que describe el modelo y la hipótesis de investigación: “La descentralización educativa no ha sido un instrumento decisivo en la disminución de la marginación y desigualdades educativas en los municipios del estado de Oaxaca, debido a la persistencia del centralismo”, y por último, la tercera parte presenta las conclusiones y recomendaciones.

Marco de referencia

En los años ochenta, México tuvo que enfrentar el debilitamiento de su Estado de bienestar, las exigencias de la globalización, el cuestionamiento del Estado-Nación, el debilitamiento de la legitimidad del Estado, la crisis social, la exigencia de una mayor y mejor distribución del gasto, los inicios de la autogestión social y las auto reformas del Estado; además, tuvo que afrontar el agotamiento del modelo de desarrollo sobre el cual se basó para estructurar su economía durante décadas. Durante este periodo se acumularon acontecimientos y modificaciones que generaron una restauración del orden mundial, por lo que algunos consideran que asistimos a un cambio de época. En lo económico, estos cambios, como consecuencia de los nuevos tiempos, llevan a tener presente dos orientaciones: por un lado, la racionalidad y la reducción del papel del Estado en la economía y, por otro, la redefinición de las relaciones entre las economías nacionales y el mercado a favor de una mayor integración a través de la configuración de diferentes bloques.

Ante este panorama, la educación adquiere importancia como eje central para resolver los problemas antes citados y alcanzar el tan anhelado desarrollo del país, pero esta utilidad de la educación, de supeditarla a las necesidades económicas, resulta adversa puesto que no podemos esperar que la economía mejore si la educación no lo hace. En la agenda gubernamental, como parte del proyecto de modernización del país, el gobierno reconoce que es necesario prestar atención a la organización educativa y a la escuela que forma a los ciudadanos y a los futuros trabajadores. Así, aparece el tema de descentralización educativa, por lo que cabe preguntarse: ¿por qué y para qué se descentralizó la educación en México?, ¿cuáles son los argumentos en favor de la descentralización educativa?, ¿qué factores limitan a la descentralización de la educación?, ¿cuál es la estructura que opera la descentralización educativa?, ¿cuáles son los objetivos de la descentralización?, ¿cuáles son los avances o retrocesos de la descentralización?, ¿cuál es el papel del Estado en la descentralización?, ¿cuál es el proyecto que sustenta a la descentralización?, ¿qué es la centralización y la descentralización?, ¿qué es el desarrollo económico?, ¿se ha evaluado la descentralización educativa?

La crisis de la educación era percibida por muchos países, al menos desde la segunda mitad de la década de los años sesenta, como un fenómeno particular de cada país, aunque en realidad no fue así. Fue Coombs (1971) quien planteó que la educación estaba en una crisis mundial y por eso la hizo extensiva a todos los niveles educativos. A partir de ese momento ya no fue fácil reconocer que los problemas únicamente obedecían al

aprendizaje, por lo que se incluyó el marco de análisis y de resoluciones a nivel institucional, pues si bien los problemas afloraban dentro del aula, estos correspondían a una lógica de desempeño de la estructura de la organización en su conjunto.

Al respecto, Coombs no solo apresuró el conocimiento de una verdadera crisis mundial de la educación, sino que además volvió obsoletas, de manera abrupta, a las anteriores formas de ver a la educación y de realizar diagnósticos de evaluación. El sistema educativo dejó de verse como una suma aritmética de piezas sueltas, y comenzó a contemplarse como un verdadero sistema en el que cada parte emite sus propias señales, las cuales dan cuenta del desempeño de todo el conjunto. Por otro lado, los diagnósticos, que eran una valoración meramente cuantitativa de las debilidades y fortalezas de cada sistema, se convirtieron en productos parciales en los que claramente se apreciaba la carencia de una descripción más cualitativa en el orden del funcionamiento institucional.

La crisis de la educación se reveló como algo irónico, ya que apareció en el momento en que más demanda tenía, en un contexto de expansión generalizada del conocimiento. Pero a pesar de que la educación es el medio más adecuado para la creación y trasmisión de conocimientos, presentaba severas incapacidades para resolver su dinámica interna, no solo en el área de la investigación sino también en la docencia.

En muchos países, sobre todo los latinos, la crisis educativa se debe a la complejidad administrativa, que tiene que ver con el modelo estructural organizativo que se ha asumido. A nivel fenoménico, la estructura es de tipo piramidal vertical. Hay en la cúspide un ministro, secretario, o un rector, según sea el caso. Los niveles de decisión estratégica se toman a nivel central, mientras que las decisiones tácticas y operativas se toman a nivel de mandos intermedios. La estructura posee una diversidad de subestructuras especializadas por funciones y actividades. Subestructuras nacionales, regionales y locales con directores en cada una de las instancias. La organización posee todo un conjunto de normas de funcionamiento que todos deben seguir; en las organizaciones se intenta delegar pero con respecto a tareas y responsabilidades, no en cuanto a decisiones.

México es un país federal, por lo que se caracteriza, en términos de política y concentración de recursos, por ser también altamente centralizado, lo cual se remonta a su formación como nación; si en algo hay que coincidir es que por ser una república federal, México históricamente para su desarrollo ha recurrido a la concentración de las acciones públicas. La educación pública a lo largo de la historia ha sido vista como el medio que permite el funcionamiento de un sistema democrático, así como un recurso para disipar las desigualdades sociales. Por esa razón, se ha recurrido a la práctica centralista. La

consolidación de la centralización del sistema educativo se remonta a la creación misma de la Secretaría de Educación Pública en 1921. Se argumentó concentrar las operaciones debido a la necesidad de fomentar la unidad nacional y evitar que una triunfante revolución mexicana se fragmentara; destaca el respeto que se muestra a los estados miembros de la federación y a los municipios, pero también la imposibilidad de estos para mantener y desarrollar la educación en sus regiones debido a la falta de recursos financieros. Este puede ser también un hábito político-administrativo de los estados miembros de una federación o incluso de provincias. Con ello casi siempre surge un cierto nacionalismo, patente o encubierto, promovido o permitido de parte del poder que ejerce dicha centralización. Al igual que otros sistemas educativos, la centralización se expandió. Pero, contrario a lo que se esperaba, y dada su configuración piramidal, hubo un alejamiento de las bases, por lo que las decisiones que se han tomado nada tienen que ver con la realidad educativa.

Juan Prawda (1985) considera que el antecedente del centralismo se debió a circunstancias históricas, es decir, la pérdida de más de la mitad del territorio nacional en la guerra de 1848 con Estados Unidos, la intervención francesa y la guerra de reforma, entre otros, que indujeron a la federación a robustecer la centralización mediante decisiones políticas, económicas y administrativas, principalmente con el afán de asegurar la unidad nacional. Aunado a esto plantea que debido al “modelo de crecimiento económico” que adoptaron las administraciones anteriores a la segunda guerra mundial, se favoreció la industrialización del país, pero también trajo como consecuencia la concentración de la riqueza, el poder y los beneficios en las principales zonas del país, especialmente la capital de la república.

Debido al modelo centralizado que se tuvo que adoptar, la expansión cuantitativa de los servicios educativos no se han desarrollado en los niveles de eficiencia y calidad que se requieren; los problemas educativos se han vuelto cada vez más grandes y complicados, hasta el grado de llegar a ser inmanejables a nivel central. Asimismo, las oportunidades de educación siguen siendo desiguales y discriminatorias.

En el modelo de centralización educativa, la organización de la educación se realiza desde el gobierno central.

El concepto de autoridad centralizada significa concentrarse en una autoridad central (vértice), que toma decisiones sobre una amplia gama de cuestiones, y deja la puesta en práctica de la rutina estrechamente programada en manos de los niveles inferiores de la organización. Así pues, y en lo que se refiere a la educación, un ministerio puede tomar decisiones muy detalladas en cuanto a metas y objetivos, la estructura y localización de asignaciones (J. Lauglo, 1996).

Es frecuente que en los sistemas educativos centralizados, unidades orgánicas de los ministerios en los niveles locales, la función se reduzca a ejecutar y supervisar que las decisiones del sistema central se lleven a cabo. En este modelo educativo, los entes territoriales locales carecen de competencias en la educación.

Aunado a lo anterior, el centralismo generó la concentración excesiva de funciones y decisiones en la SEP, así como el enorme aparato burocrático, que por la duplicidad de funciones era ineficiente y deficiente, sin contar que aunque existía comunicación con las secretarías estatales, esto provocaba en los Estados la multiplicación de funciones y esfuerzos que podrían haber sido utilizados para mejorar las prácticas educativas. Otro de los efectos de la centralización es un acelerado crecimiento urbano, que se observa en el éxodo de zonas pobres o marginadas a zonas más desarrolladas; este fenómeno concentra a la población, así como los mayores beneficios, propiciando un efecto de retroalimentación de las actividades económicas en esos centros y paralelamente un efecto inhibitor en las zonas de éxodo. La concentración de la actividad económica genera un sustrato de poder político y social que fortalece a las instituciones y a la capacidad de negociación de esa región en el ámbito estatal y nacional, y que completa y refuerza el cuadro de centralización que hoy se manifiesta.

El gobierno federal entendió que las ventajas del control político que representaba el centralismo habían terminado, por lo que dentro del marco de la reforma administrativa para transformar la estructura de la administración pública, inicia la desconcentración. La SEP formuló un proyecto para la creación de nueve unidades regionales de servicios administrativos descentralizados, las cuales cubrían cuatro regiones del país; asimismo se establecieron subunidades en cada uno de los estados de la república que respondían a una unidad regional. Estos primeros intentos pretendían coordinar los servicios educativos federales y estatales en los diferentes estados; así aparece por primera vez el planteamiento de la necesidad de resolver los problemas educativos en el ámbito local así como la toma de decisiones. En la práctica, la dependencia directa de estas unidades de la SEP no se

concretó al no delegarse poderes de decisión, por tal motivo en 1978 las operaciones de la misma habían desaparecido. El proceso de descentralización continuó a partir de 1978, con una estrategia que se denominó “descentralización administrativa” y que no fue más que una desconcentración.

Es necesario aclarar la diferencia del concepto descentralización desde el punto de vista del derecho administrativo mexicano al señalar que en esta se delega tanto el poder como las funciones de un nivel superior a uno inferior, por lo que se asocia al concepto de autonomía para la toma de decisiones sobre aspectos importantes. En la segunda acepción, desconcentración se refiere a la representatividad de la autoridad central en un nivel local de región o de municipio.

Durante este periodo se emplea también el término delegación, cuya función se centra en pequeñas unidades de región pero con límites muy marcados por una unidad central, que fue el caso que también imperó durante este periodo. A este se le puede considerar el inicio de la transición del sistema educativo centralizado a uno descentralizado. Según los impulsores, la desconcentración tenía como objetivo la mejora de la calidad de la educación de acuerdo a las necesidades de las regiones sin renunciar al carácter nacional. Se buscaba también una eficacia del sistema educativo mediante la racionalización de los recursos humanos y financieros, así como ampliar la cobertura y desarrollar las regiones de los estados.

El planteamiento que se hace de la descentralización se realiza entre los años 1983-1988 y se plasma en el discurso político que pretende rescatar la esencia de un sistema federal y una educación descentralizada como medio de democratizar la política y la vida social del país, como lo deja entrever en el Plan de Desarrollo del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado: “La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de las persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional”. Uno de los primeros pasos, resultado del discurso, permite una modificación de reglamentos hacia el interior de la SEP para dar paso a la creación de las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, que tenían como objetivo la inducción a la participación comunitaria que diera pie al desarrollo regional y cultural.

En el mes de mayo de 1992, y con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se plantea la descentralización como una estrategia global y de estrecha relación con programas socioeconómicos y culturales que transformen y desarrollen el sistema educativo nacional. Este hecho señala que cualquier intento por

realizar una descentralización deberá ir acompañado de un mecanismo estratégico y programas que eviten el incremento de las desigualdades entre los estados y municipios de México.

Con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (firmado en la Ciudad de México el 18 de mayo de 1992 y decretado el 23 de mayo de 1992), sin duda el punto de partida de la actual transformación de la educación en el país, se generaron cambios como: la reforma del Artículo 3o constitucional y la Ley General de Educación, donde se sustenta la estructura legal de la educación. La reforma curricular prioriza nuevos contenidos así como cambios en la metodología de la enseñanza para la educación básica, el mejoramiento en la formación docente, desde la inicial a la permanente, y una articulación en los diferentes niveles de la educación básica. Los avances en materia educativa durante la década de los años noventa han sido estimulados por los compromisos que México adquirió, al igual que la mayoría de los países de América Latina, en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, desarrollada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990. Los acuerdos logrados durante conferencias, a pesar de las críticas que especialistas en la materia hicieron a los conceptos de “calidad” y “eficiencia”, influyeron considerablemente en el proyecto de modernización educativa del país, así como por su incorporación a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 1994, situación que obliga al gobierno mexicano a plantear objetivos sobre políticas de modernización del país. En ese sentido se replantea la necesidad de un Estado menos centralizado; por consiguiente, la descentralización se manifiesta como una alternativa que coadyuve a salir de la crisis.

El acuerdo nacional para la modernización de la educación básica fue suscrito en el contexto de la revisión y la reforma del sistema educativo, y tuvo cuenta algunas de las recomendaciones que los organismos internacionales (OCDE) hicieron al respecto.

Ese documento es un instrumento político-administrativo que propuso modernizar la educación pública del país. Para ello, el acuerdo establece una nueva política educativa, cuya estrategia central es la descentralización del sistema educativo.

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

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

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

La descentralización educativa se entiende también como un proceso a largo plazo. Tiene ante todo el reto de adaptarse a los requerimientos contextuales; existen tradiciones y costumbres que obstaculizan su implementación.

Se requieren nuevos aprendizajes para perfeccionar estructuras, procesos y metodologías que repercuten positivamente en la mejora de la calidad educativa como respuesta a las necesidades que la sociedad plantea y a los individuos que la conforman.

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

Por ello, Librado (2003) menciona que: “el acuerdo nacional para la modernización de la educación básica constituye un acontecimiento en la historia reciente del sistema educativo mexicano. Por sí y por sus efectos en el país y en los estados, se ha convertido en una referencia obligada para poder comprender la evolución de la educación básica en México. El diseño, la instrumentación y la evaluación de la reforma educativa en los últimos diez años no se puede entender si se minimiza el acuerdo de 1992. De igual manera, las necesidades presentes y del futuro inmediato no pueden atenderse eficazmente si se ignoran los aciertos fundamentales del proceso de descentralización y la reorganización que esta generó hacia el interior de los sistemas educativos estatales”.

La descentralización es una de las herramientas de carácter administrativo y político que se toman en cuenta para intentar alcanzar los niveles de eficiencia y calidad, no solo en los quehaceres educativos, sino en todos los órdenes de la vida administrativa de un estado. Con la incorporación a la OCDE (Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico), en México se proyectan salidas no únicas pero sí comunes, mediante la adopción de “sistemas educativos abiertos” a la evaluación y el intercambio.

Con este marco de propuestas fue como se iniciaron los “exámenes de las políticas nacionales de educación”, a cargo de la OCDE, que han permitido avanzar en el reconocimiento de las realidades educativas a nivel regional. En estos exámenes se incluyen recomendaciones para resolver algunas de las problemáticas detectadas en cada sistema educativo regional o nacional, o incluso que han sido motivo de la crítica de algunos sectores que argumentan que con ello se refuerza la cadena de dependencia en materia educativa respecto de los dictados de esos organismos extranjeros.

Después de realizar la OCDE unos exámenes para el sistema educativo mexicano, se publicaron los resultados y al final se sugirió una serie de acciones que desde su punto de vista permitirían al sistema educativo salir de su condición crítica. Un primer aspecto que destaca es el hecho de que no se proponen salidas de conjunto, sino que estas se hacen por nivel.

En las recomendaciones planteadas por la OCDE se debe recalcar el hecho de que se refieren a términos utilizados desde hace muchas décadas en la documentación educativa, tales como: equidad, pertinencia y calidad; no obstante, remiten a una interpretación que no se parece en nada a la interpretación tradicional. Esto, en primer lugar, es un punto que hay que tomar muy en cuenta, pues no se está hablando exactamente de los mismos símbolos educativos que se han acuñado en México. Así como duplicidad de funciones, diversidad de tipos de servicios, niveles: desconcentrados, centralizados y descentralizados, incongruencia de conceptos, concentración excesiva de funciones y decisiones, aparato burocrático excesivo y una deficiente comunicación.

A semejanza de otros países desarrollados y en vías de desarrollo, durante los últimos años el gobierno de México se ha preocupado por la promoción de actividades de desarrollo económico y ha asumido un papel más activo respecto al tema. Motivado tanto por los problemas económicos, las desigualdades entre los estados y la presencia del agudo desempleo, ante tal escenario inicia la puesta en marcha del proceso de la descentralización, que “otorgará una mayor autonomía política y financiera a los gobiernos estatales”, con una visión de desarrollo económico en relación con la descentralización educativa.

El proceso de descentralización reviste un carácter centralizado debido a que el gobierno central es quien diseña, aplica y decide cuándo y en qué medida delegará autoridad. Como señala Guevara Niebla (1997), de acuerdo a la información recogida

durante el sexenio 1982-1988, “el proceso de descentralización no solo no avanzó lo que se esperaba, sino que de alguna manera retrocedió o se complicó”.

En el origen y el marco de referencia en los que surge la descentralización educativa, destacan los siguientes aspectos:

- La descentralización de la administración educativa suele asociarse con los fenómenos de excesiva burocratización, lentitud en los trámites, desequilibrios regionales en el desarrollo educativo, ineficacia, atrofia de la capacidad y recursos de la capacidad y recursos del sistema.
- La centralización se considera como un obstáculo para generalizar la educación básica y hacer efectiva la igualdad de oportunidades educativas.
- La descentralización, en cambio, se considera una condición necesaria para lograr la instrumentación de cambios profundos, que garanticen una generalización efectiva de la educación básica y una mayor igualdad de oportunidades educativas.

Aunque el contexto físico, socioeconómico y cultural varía de un país a otro, en todos se observa la necesidad de establecer normas jurídicas o leyes que regulen el proceso de descentralización.

Por otro lado, las finalidades y objetivos de la descentralización varían de un país a otro, según el grado de avance que haya logrado el proceso; pero observarán coincidencias en los siguientes propósitos:

- Transferir poderes de decisión de orden administrativo o bien delegar ciertas funciones de las unidades centrales o regionales, estatales o locales;
- Lograr la generalización efectiva de la educación;
- Elevar la eficiencia y calidad de los servicios educativos;
- Garantizar la democratización de la enseñanza, buscando establecer alternativas para lograr la igualdad de oportunidades;
- Contribuir al desarrollo regional y nacional, mediante el desarrollo educativo regional más equilibrado;
- Aprovechar mejor los recursos locales y regionales;
- Fomentar a nivel regional y local, la formación y actualización de personal calificado para apoyar el desarrollo de la educación en estos niveles;

- Fomentar la colaboración intersectorial y la participación de todos los sectores interesados.

Por su parte, Guevara Niebla (1997a) plantea que la descentralización se orienta a los siguientes objetivos:

- Democratizar al país a través de una distribución equitativa de oportunidades de educación pública, así como desarrollar políticas compensatorias a los sectores desprotegidos.
- Reordenar funciones y competencias educativas de la federación, estados y municipios.
- Establecer los criterios desde los cuales la sociedad civil participará en la educación.
- Hacer eficientes los recursos disponibles en los diferentes niveles de gobierno a fin de evitar los dispendios en el desarrollo de la educación.
- Fortalecer la colaboración y coordinación entre diferentes sectores de la administración que tengan relación con la educación.
- Modernizar y modificar la estructura y administración del sistema educativo.
- Basar el desarrollo del país en la vinculación de la educación con la economía y el aspecto sociocultural del contexto.
- Preservar la cultura al reconocer la diversidad de la misma e impulsar su desarrollo.
- Garantizar el acceso a la educación de los ciudadanos al ampliar y diversificar las alternativas de la educación y
- Desarrollar alternativas en la educación media y superior así como vincularla a los procesos económicos que la nueva realidad demanda, y promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

En cambio, para Martínez Assad y Alicia Ziccardi (1992) la descentralización obedece a la conjugación de varios factores:

- Un gran número de burócratas en la Secretaría de Educación Pública.
- La grave escasez de recursos
- El crecimiento de la población

Aunado a lo anterior se debe agregar la baja calidad, las desigualdades en los servicios prestados y la baja eficiencia del sistema, situación que provocó que el gobierno federal en turno entendiera que las ventajas políticas del centralismo habían terminado y que lejos de favorecerles se les revertiría; por lo que optaron por la descentralización antes de llegar a un colapso político.

La política educativa ha mostrado una tendencia muy particular hacia el conflicto. Pocas cuestiones políticas provocan tanta controversia como la educación, sobre todo cuando se trata de cambios en la política educativa. Basta con que se revise la tensión que se establece en muchos países cuando se trata de establecer cambios en la política educativa, o en la enseñanza desde la educación primaria hasta la educación superior y, sobre todo, en nuestro país donde se deja sentir el magisterio mediante movilizaciones en oposición a cualquier cambio, por eso se considera que la educación es un campo minado para cualquier proyecto educativo y que en su impulso se realizan muchos esfuerzos sin lograr sus objetivos.

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

La práctica de resolver las controversias por decreto ha mostrado su inoperancia, puesto que más que solucionar conflictos, como comenta Weiler (1986), “generan un efecto contrario, cuanto mayor sea la tenacidad con la que se defienden posturas distintas y conflictivas sobre cuestiones clave de política educativa, tanto más probable será que el ejercicio de control central genere suficiente resistencia para amenazar aún más la viabilidad del sistema político”.

La descentralización ha puesto a prueba la capacidad del Estado para contener conflictos o trasladarlos hacia la periferia. Basta con mencionar el de la Secretaría de Educación y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como comenta Carlos Órnelas (1998): “El agotamiento del pacto corporativo entre gobierno y el SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) demandaba reformas; la búsqueda de métodos para resolver los conflictos con la disidencia magisterial”. Ahí se estableció una relación entre el Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, quienes en principio fueron los mayores oponentes a la descentralización de la educación, ya que veían en esta decisión una pérdida de su poder de control sobre las secciones sindicales en el interior del país, en algunas de las cuales ya había muestras de malestar

hacia la política educativa y en algunos otros un foco de disidencia que amenazaban su hegemonía en el país como único sindicato.

El caso más radical se presentó en Oaxaca, donde se dejaron sentir los mentores con movilizaciones en contra de la descentralización educativa en el año 1999, cuando se planteó en el Plan de Desarrollo 1998-2004, lo siguiente: emprender una descentralización de funciones educativas a los municipios, reordenar la administración y ampliar la desconcentración regional de gestión y toma directa de decisiones, delegar a las autoridades municipales una parte de la planeación y supervisión de infraestructura y oferta de los servicios educativos, así como impulsar una reestructuración institucional e implementar mecanismos jurídico-administrativos. Los sistemas educativos siguen recibiendo influencia en gran medida del modelo general de organización del estado y de la sociedad (Estado federal, estado centralizado). De hecho, más allá de las diversidades nacionales y de los niveles de desarrollo de los países, el asunto de la descentralización aparece como uno de los factores clave para responder a los problemas que afrontan los servidores públicos de la educación. Las razones o justificación al respecto son múltiples y pueden ser hasta extraordinarias. Pueden ser de orden ideológico, financiero o político.

La cuestión de la descentralización es más compleja de lo que parece a simple vista porque muchos países que inicialmente podrían presentarse como centralizados poseen de hecho formas de administración local, mientras que otros de tradición preferentemente regionalizada o local cuentan con importantes fuerzas que presionan a favor de la centralización (Fransesc, 1993).

En realidad, el concepto de descentralización de los poderes de decisión y de gestión, como se mencionó anteriormente, ya estaba presente desde la década de los ochenta tanto en el mundo empresarial como en ciertos sectores gestores de los servicios públicos. Como es habitual, el sector educativo se encontró a la zaga de este cambio en profundidad. La implementación ha implicado una serie de dificultades políticas y estrategias cada vez más complejas, aunque finalmente el estado ha decidido finalmente redistribuir el poder entre el centro y la periferia a favor de la eficacia de las acciones educativas, esto tal vez no sea únicamente por compartir el poder sino más bien por disminuir las cargas económicas que recaían sobre los gobiernos centrales.

La crítica que actualmente se hace a los gobiernos centrales y al Estado, surge, sobre todo, desde aquellas posturas que apoyan al nuevo liberalismo. Estas coinciden con el debilitamiento del llamado Estado benefactor, al cual se le critica su gigantismo y burocracia, la eficacia de su administración y el elevado costo que representa. También de

él se lamenta la forma en que ejerce la política, inspirada en intereses corporativos, más que guiar sus decisiones a partir de la representación ciudadana a la que deben su razón de ser. Son muchos los que opinan que la credibilidad del Estado se encuentra en duda, y que hoy ya no está en sus manos la protección de los logros sociales de la ciudadanía, como el empleo, la salud y la educación.

Ante tal situación se habla de la necesidad de replantear cuáles son los cometidos que debe asumir. Al respecto, Fernández (1999) comenta que “La crisis del Estado del Bienestar replantea el papel de estado, que se ve acosado por las restricciones presupuestarias y crisis de gobernabilidad que ponen en peligro su legitimidad”. Además, asociado a la crisis, el Estado de bienestar presencia el derrumbe de vínculos que de él se hacía un lugar seguro. Todo ello generado en gran parte por el surgimiento de las nuevas estructuras supranacionales.

Se considera que el Estado a través de la descentralización lo que busca ante todo es la legitimación:

Redistribuir en educación para proteger la equidad mediante una concentración social previa, en función del Estado, precisa para evitar la acumulación de educación en personas favorecidas por la fortuna, lo que sucedería si se abandona la educación a las reglas del mercado. La ciudadanía social no puede ser un resultado del juego de la oferta y la demanda, sino de la *sociedad educativa*, de un sistema *público* de educación superadora de lo *privado* como espacio *particular* no común (Juan Manuel Fernández, 1999).

En otras palabras, la legitimación del Estado a través de la educación encuentra su sustento en la no renuncia al Estado educador.

El Estado ha tratado de redefinir su papel, pero lo que ha hecho con mayor frecuencia es un protagonismo otorgado a la comunidad educativa, una amplia gestoría, lo cual tuvo como consecuencia un proceso de descentralización gracias a la ebullición social y política de los años sesenta y principio de los setenta.

En el modelo de descentralización federal se observa una tensión entre el poder central que atiende hacia la uniformidad del sistema y la diversidad que se establece cuando la descentralización ha transferido el poder a los entes locales. Sin embargo, en el interior de las distintas comunidades territoriales pueden aparecer inquietudes entre los miembros de la sociedad, que ven en la diversidad distintos sistemas educativos que

puedan dificultar a la postre la libre circulación dentro del mismo territorio, e incluso en el futuro poner en riesgo la cohesión de la nación. El Estado, como garante de la igualdad de todos los ciudadanos, no puede permanecer indiferente ante las dificultades que los sistemas educativos dispares manifiestan.

La descentralización de la educación ha chocado con la dura realidad de los insuficientes recursos locales. Si los municipios de los países latinos fueran a asumir efectivamente el gasto educativo, tendrían que destinar la totalidad de sus presupuestos. Amén de que sus recursos administrativos no están preparados para asumir esta tarea.

La crisis de la educación está relacionada con las clases sociales; la crisis consiste en que empiezan a aparecer nuevas necesidades sobre las cuales el mundo cultural y social impuesto por la clase dominante no resuelven los problemas sino que en muchos casos los complican, pues hasta la fecha no se manifiestan cambios sustanciales y estructurales debido a que los modelos organizativos no han podido superar su pirámide educativa ya que la esencia de esta organización es la racionalidad en forma de burocracia. Esta racionalidad es la que define la sociedad moderna, la cual se fundamenta en la creencia de que el hombre es un ser absolutamente lógico, capaz de llevar hasta sus últimas consecuencias su razón para ordenar y sistematizar su vida, de donde se desprende la razón normativa y burocrática impuesta en los sistemas sociales y/o organizacionales, la burocracia como la forma más racional de organización social, donde se verifica una acción racional con arreglo a determinados fines (Weber, 1977).

Pero en el fondo dicha racionalidad es para dominar a otros, de ahí el carácter instrumental de racionalidad. Quien detenta el poder podrá dominar e imponer a los otros su modelo de valores y conductas. Aparece entonces el control social porque no se aceptó históricamente la diversidad social como base de la convivencia humana, sino como base de la estratificación del poder.

La racionalidad burocrática consume toda la atención y energía del mundo de los funcionarios, pero nunca resuelve nada de modo significativo. Los problemas vuelven a aparecer, funcionarios tras funcionarios de la educación intentan superar la problemática, pero mantienen intactos los supuestos de esta racionalidad. La racionalidad burocrática solo sirve para el control, pero no para el desarrollo académico, mucho menos para un desarrollo generalizado del ser humano. Este aparece siempre como estatus dentro de la estructura social y no como un ser racional que posee problemas y necesidades diversas, con racionalidad y emotividad, con aspiraciones e ideales distintos a los que mandan. Se considera que los países en desarrollo han fracasado en sus reformas educativas porque se

han visto con la óptica burocrática y populista con el objetivo de reproducir un estado social determinado. La organización piramidal pensada para que el sistema marche racionalmente resulta disfuncional porque no resuelve a tiempo los problemas y necesidades educativas. La burocracia en muchos países es incompatible con el ideal educativo de las naciones, porque deja de lado la potencialidad del maestro y lo reduce a un funcionario que debe aplicar y obedecer normas y planes previamente elaborados por la élite gobernante.

Otra parte del debate sobre la burocracia es la parte que tiene que ver con la administración y distribución de los recursos humanos, económicos y materiales que se siguen manejando con estructuras tradicionales que han promovido desigualdades, cuando a estos se han agregado en las últimas décadas varios factores: los efectos de los programas de ajuste macroeconómico, sobre todo durante la crisis de la década de los sesentas, que ocasionaron en varios países la agudización de las brechas de capacidades e inserción productiva como resultado de las reformas y los rezagos y estratificaciones de la educación en la nueva era de la globalización, que supuestamente privilegia el conocimiento como fuente de generación de ingresos y de bienestar general. Actualmente, la competencia global constituye otro factor que deberán enfrentar los países, sobre todo los subdesarrollados, quienes tendrán un doble desafío pues internamente lucharán por adecuar su situación y, a su vez, deberán hacerlo dentro de un mundo donde la competencia de formación también esté globalizada, de manera que la competencia ya no va a ser entre las instituciones de educación superior de un país, sino que va a ser cada vez más una “competencia global”.

Los responsables de aplicar las estrategias de descentralización aluden a la necesidad de llegar a equilibrios y acuerdos que giren en torno a las responsabilidades que habrán de compartir en la organización y administración del sistema educativo. Tal es el caso de México, donde el gobierno central se reservó para sí la competencia en la elaboración de los planes y programas de educación básica y normal para toda la república. Los acuerdos de poder son esenciales para el éxito de toda descentralización, y esta es más eficaz cuando es negociada y no impuesta; también es primordial tomar en cuenta las expectativas de la sociedad.

Los promotores de la descentralización ponderan excesivamente sus bondades considerándola como la panacea, en tanto muchos la consideran irrelevante o inclusive negativa. La descentralización se enfrenta a dos enemigos: el conformismo temeroso que supone que los conflictos se evitan no hablando de ellos, y el pragmatismo conservador que rechaza toda posibilidad de elevarse por encima de lo “posible”.

Se formalizó la descentralización, sin que la desconcentración cumpliera con sus objetivos, ya que la misma no logró coordinar plenamente las dependencias educativas del sector federal. Guevara Niebla (1997) en su libro *La catástrofe silenciosa* hace alusión a que las medidas descentralizadoras han sido en gran parte ilusorias. Las decisiones principales siguen tomándose en el centro del país con frecuente ausencia de la voluntad o la opinión de los estados. Por un lado, los estados no tienen control sobre los recursos financieros ni sobre la creación y asignación de las plazas magisteriales. Por el otro, las decisiones tomadas con arreglo a criterios políticos han llevado a la SEP (Secretaría de Educación Pública) a ceder ante las presiones del sindicato y a entregarle, en ausencia de otros beneficios (salariales, por ejemplo), el control de las direcciones federales de educación en los estados o sus equivalentes.

El efecto ha sido el de una descentralización parcial por la vía del sindicato y no el de la descentralización buscada por la vía de las autonomías estatales en la materia. Así las cosas, apenas puede extrañar que los Consejos Estatales y Municipales de Educación tengan una existencia casi fantasmal en todos los estados donde no había antes una tradición educativa estatal.

Por otro lado, la mayoría de las leyes estatales son una especie de ejemplos “acotados” de la Ley General, de modo que en los estados no se plantean importantes modificaciones al orden establecido a nivel federal, esto resulta particularmente interesante sobre todo cuando se pueden identificar regiones que muestran fuertes diferencias entre sí, de modo que tienen necesidades específicas de impulso a un modelo relativamente autónomo en materia educativa, pero no se plantea para no incitar la ira del poder federal o bien como simple continuación de la cultura del “halago” permanente a la estructura central representada por el presidente de la república pero reproducida hacia abajo con cada una de las carteras del gabinete presidencial, en este caso con la figura del secretario de educación. En los estados, la educación normal avanzó poco y el sector de la educación media no se integró a la coordinación; la mayor limitación del proceso de desconcentración consistió en que casi no se dieron pasos de acercamiento entre la estructura de las delegaciones de la SEP y la de los sistemas estatales de educación.

Cabe resaltar que lo anterior se debe a que el programa para desconcentrar y descentralizar la SEP no fue resultado de un diseño previo, ya que según los impulsores no había tiempo para hacer un diseño técnico, riguroso y preciso que orientara esta tarea, sino únicamente el intercambio de puntos de vista y de la experiencia adquirida sobre su marcha por los funcionarios centrales y los delegados generales en las entidades, como lo planteó

Reyes Heróles en su discurso pronunciado como secretario de educación pública, en el foro de consulta del Plan Nacional de Desarrollo, en la ciudad de Querétaro, Qro., el 18 de febrero de 1983, Cuadernos/SEP (1983). Uno de sus fragmentos dice: “La descentralización que vamos a realizar se hará gradualmente, pensada y meditada, sin prisas que serían peligrosas; pero debe aclararse, sin embargo, que vamos a cometer errores. Reitero que actuar obliga a errar, pero también permite acertar; no es posible ensayar una descentralización, como lo vamos a intentar, en un laboratorio o en una probeta, la vamos ensayar haciéndola y cometiendo errores”.

Es decir, se aprendió a desconcentrar desconcentrando, característica propia de la investigación, acción o planeación innovadora; se trataba de aprender haciendo y de avanzar aprendiendo.

Así, en su aplicación se cometieron muchos errores y, por lo tanto, los resultados han sido deficientes, y hasta la fecha persisten: excesiva burocratización, lentitud de trámites, desequilibrios regionales, inequidades en la oferta de oportunidades educativas, olvido a los más retirados de la ciudad, multiplicación de las líneas de autoridad entre funcionarios a nivel nacional y estatal, duplicidad de funciones y, sobre todo, carencia de planeación adecuada y específica para la entidad, falta de elaboración de planes y programas de estudio, deficiente supervisión, estructura orgánica anárquica y obsoleta, y un excesivo centralismo.

Mientras los estados o gobiernos no sean capaces de generar y manejar sus propias leyes y recursos para satisfacer sus necesidades y se siga el juego de aprender haciendo, los problemas existentes a la fecha tenderán a agudizarse y no podremos hablar de una verdadera descentralización. A nivel nacional y estatal ha sido muy incipiente el proceso de descentralización a pesar de los 36 años de inicio de la desconcentración y 23 de descentralización. Todavía se está en la etapa de desconcentración de la educación básica y normal, porque la educación media y la educación superior no entran en los planes de descentralización.

Con el Acuerdo Nacional para la Modernización Básica se suponía que se iba a descentralizar la educación, pero resultó en una centralización mayor; es aberrante la reducción de autoridad y la centralización del poder, más en el sindicato que en la burocracia. Parece que la actual situación de la administración no responde sino a la necesidad del poder central de controlar todo el país únicamente con instrumentos federales, por la desconfianza de permitir cualquier juego democrático en las entidades que hiciera emerger nuevos valores, contrarios a los que sustenta al poder central. Quizás es

solo el temor de ingresar a una estructura diferente que cancele privilegios y revise la conducta de funcionarios públicos desde una nueva moral social y política, por lo que, en tanto la descentralización no únicamente aparezca como un decreto, un mero protagonismo de Estado, una aplicación de racionalidad como dominio sobre otros, una descentralización vía sindicato, su concepto quedará como un buen propósito o como una mera simulación y no como una práctica real, por lo tanto continuaremos con un centralismo que establece una sólida estructura de compromisos y dádivas, las cuales ahogan el desarrollo regional y promueven un enorme desperdicio de recursos productivos.

Metodología

Esta investigación se dio como el inicio de un acercamiento a la realidad a través de la observación ordinaria, así como por la experiencia de los cargos dentro del sistema educativo, lo cual permitió seleccionar el tema y problema de investigación, posteriormente se diseñó un cronograma de actividades propias de la investigación (planteamiento del problema, delimitación del tema, definición del problema, objetivos, hipótesis, marco teórico, comprobación de hipótesis) que permitió establecer metas y compromisos de los tiempos en que se concluirá cada una de ellas, aunque finalmente se convirtió más en una guía de procedimiento que poder cumplir con las fechas estipuladas, ya que conforme se avanzó en lo antes expuesto surgieron nuevas ideas o información que fueron mejorando y enriqueciendo o ajustando los planteamientos.

En la recolección de la información se detectó que la presentación de la información de los censos de (1990-2005) no tiene la misma estructura o presentación de la información. Para hacer algunos cálculos fue necesario recolectar y capturar información manualmente para su procesamiento, ya que no existen en forma electrónica. En cuanto al manejo de la información, representó bastante dificultad el cálculo de Eficiencia Terminal de 1990, ya que fue necesario capturar los concentrados estadísticos de los alumnos de nuevo ingreso a primer grado de primaria del ciclo 1984-1985 y los egresados del ciclo 1989-1990. Para poder determinar el nivel educativo, fue necesario tomar de tres tomos diferentes del INEGI los grados máximos alcanzados por los habitantes de cada municipio, lo que representó elaborar concentrados para conocer el nivel educativo alcanzado en cada municipio; por otro lado, fue necesario uniformizar los datos por región y distritos, ya que la Digepo (Dirección General de Población de Oaxaca) y el INEGI utilizan el siguiente orden de región: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Norte, Sierra Sur y

Valles Centrales; por su parte, el IEEPO (Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca), maneja el nombre de Tuxtepec en lugar de Papaloapan lo cual hace variar el orden alfabético; en cuanto a las claves de distrito la Digepo y el IEEPO difieren en 29 distritos y únicamente coinciden en el distrito Mixe.

Por último, cabe mencionar que la temporalidad determinada en este estudio no tiene ninguna restricción normativa ni científica dado que no existe ninguna limitante sobre el particular y además diversos autores versados en el tema, como Roberto Hernández Sampieri (2006), en su libro *Metodología de la investigación*, menciona únicamente que en la delimitación temporal, en una investigación científica, la información interna y externa deben ser demostrables. Por su parte, Raúl Rojas Soriano (1982) en su libro *Guía para realizar investigaciones sociales* en el tema “delimitación y ubicación del problema y del campo de investigación”, plantea que es necesario determinar el periodo de tiempo de estudio sin especificar el tiempo de presentación. Cabe agregar que la información básica utilizada en este trabajo es generada quinquenalmente por el INEGI y la Digepo.

La fecha que podría agregarse a este trabajo es la información del 2010, aunque cabe mencionar que el índice y grado de marginación del año antes citado y las del 2005 son iguales (2.14623732, grado muy alto); respecto a las demás variables sus cambios son imperceptibles, por lo que al correr el programa nos arrojaría el mismo resultado en los años 2005 y 2010.

Método de prueba de hipótesis

Para realizar el análisis cuantitativo de la información se utilizó el programa SPSS para Windows versión 20, involucrando a las variables: marginación, grado promedio de escolaridad, nivel educativo, eficiencia terminal, reprobación, deserción, analfabetismo, población total y descentralización para el año de 1990 y 2005, y se valora el coeficiente de correlación así como su significancia y el coeficiente de regresión y su significancia, para determinar si existe un cambio en la marginación de los 570 municipios del estado de Oaxaca, con el fin de establecer los modelos estadísticos que ajustarán la ecuación y así obtener información para probar las hipótesis de investigación. Esta serie de correlaciones y regresiones se efectuaron con el análisis de regresión por pasos (hacia delante-hacia atrás). El método Enter presenta con detalle todas las variables independientes al mostrar las variables seleccionadas en la ecuación así como las variables que quedan fuera. Los

criterios de inclusión o no de las variables las fija el propio usuario. En el análisis de regresión por pasos hacia adelante (forward, stepwise), una variable independiente se añade al modelo en cada paso de selección para su inclusión en el modelo final. En el análisis de regresión por pasos hacia atrás (remove, backward, stepwise), se comienza con todas las variables por considerar en el modelo, y después posiblemente se elimine una variable en cada paso. Estos son algunos métodos disponibles para elegir el mejor conjunto de variables independientes para el modelo. Para esto se dispone del programa SPSS para Windows el cual permitió realizar el análisis de regresión por pasos ya sea hacia adelante o hacia atrás. Para este proyecto se corrieron los métodos: Enter, Forward, Remove, Backward y el Stepwise, aunque cabe aclarar que para la comprobación de la hipótesis se fundamenta centralmente en los resultados de los métodos Enter y Stepwise según B. (Visaeta Vinacua, (1997).

El primer método presenta todos los resultados de las variables, así como la explicación de las rechazadas y el segundo método muestra las variables que son examinadas en cada paso para entrar o salir del modelo de acuerdo con los criterios previamente especificados (probability-of-F-to-enter ≤ 0.05 y probability-of-F-to-remove ≥ 0.100). Es una combinación por lo tanto del Forward (criterion: probability-of-F-to-enter ≤ 0.050) y el Backword (criterion: probability-of-F-to-remove ≥ 0.100).

Donde la primera variable es seleccionada igual que en el Forward y si supera los criterios de entrada es seleccionada. La posible entrada de la segunda variable en el modelo se realiza de acuerdo con los coeficientes de correlación parcial más alto en valores absolutos y también con los criterios PIN o FIN. La diferencia con respecto a los dos anteriores es que antes de proceder con el segundo paso, el stepwise verifica si la variable de entrada en el modelo, en el primer paso, puede salir del mismo de acuerdo con los criterios especificados de salida, es decir, de acuerdo con el POUT o con el FOUT. En resumen, en pasos sucesivos las variables son examinadas para ver si entran en el modelo de acuerdo a los criterios de entrada y salen del mismo de acuerdo con los de salida.

Esta es la manera de evitar que una misma variable pueda <<entrar y salir del modelo>> en el mismo paso el PIN <POUT y el FIN> FOUT. El procedimiento acaba cuando no hay más variables que entren o salgan del modelo y teóricamente el número máximo de pasos debe ser el doble del número de variables independientes del modelo.

Modelo matemático para prueba de hipótesis

De acuerdo a la ecuación presentada se construye el modelo que relaciona la variable dependiente y las variables independientes; considerando la ecuación antes

mencionada, se propone la siguiente ecuación como modelo matemático para examinar la influencia de las variables independientes sobre la variable dependiente.

Modelo matemático propuesto:

$$Y_i = B_0 + B_1X_1 + B_2X_2 + B_3X_3 + B_4X_4 + B_5X_5 + B_6X_6 + B_7X_7 + B_8X_8 + e_i$$

Donde:

- Y_i = Marginación
- B_p = Valores de las Betas (coeficientes de variables independientes)
- X₁ = Grado Promedio de Escolaridad
- X₂ = Nivel Educativo
- X₃ = Eficiencia Terminal
- X₄ = Reprobación
- X₅ = Deserción
- X₆ = Analfabetismo
- X₇ = Población Total
- X₈ = Descentralización
- e_i = Son errores, de media igual a cero y varianza constante

Conclusiones y recomendaciones

Los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda y el Conteo General de Población y Vivienda del 2005 del INEGI, así como de la información de marginación de la Digepo y de carácter educativo de la DGPPyP de la SEP de los años 1990 y 2005, permitieron determinar y detectar las marcadas desigualdades tanto educativas como de marginación, así como los avances logrados en los quince años en cuestión.

De acuerdo a los modelos matemáticos obtenidos por el proceso de regresión múltiple operados con el programa SPSS versión 20, con la información estadística de los años 1990 y 2005 (anexos 1 y 2), se obtuvieron los siguientes modelos:

Modelo de regresión múltiple 1990

$$\text{Margina} = 1.690 - .442\text{GPE} + 1.93 \times 10^{-2} \text{REPROB} + 6.919 \times 10^{-3} \text{ANALFAB}$$

Modelo de regresión múltiple 2005

$$\text{Margina} = 1.274 - 0.284\text{GPE} + 2.6 \times 10^{-2} \text{REPROB} + 2.6 \times 10^{-2} \text{ANALFAB}$$

En los modelos se observa que los signos resultaron iguales a como fueron planteados en el esquema de hipótesis de investigación y operatividad, signo negativo para el grado promedio de escolaridad y signo positivo para las variables reprobación y analfabetismo, además los modelos muestran que tanto en 1990 como en 2005, existen las tres variables predictivas: grado promedio de escolaridad, reprobación y analfabetismo. También se observa que mantienen los mismos signos (-, +, +), y su comportamiento como ecuaciones lineales se sostienen en los años en cuestión; aunado a lo anterior se encontró que los grados de explicación tienen muy poca variación, pues mientras en 1990 se tenía una R^2 ajustada igual a 77.5 % para el 2005 se encontró R^2 ajustada igual a 76.2 %, por lo que se concluye que estos modelos son equivalentes.

En relación a las variables predictivas se concluye que el grado promedio de escolaridad es muy sensible con respecto a las variables: reprobación y analfabetismo, ya que a una disminución de 10.52 % en el grado promedio de escolaridad, la reprobación disminuyó en -29.72 %. Por su parte, el analfabetismo tiene una variación de 169.22 %, lo que significa que a la menor variación del grado promedio de escolaridad, la reprobación disminuye y el analfabetismo se incrementa más rápidamente.

Respecto a los índices de marginación, grado promedio de escolaridad, analfabetismo y reprobación de los municipios de muy alta y muy baja marginación, se puede observar que se comprueba lo explicado en el planteamiento del problema y lo representado en el modelo gráfico para prueba de hipótesis, que el centralismo promueve las desigualdades educativas y en desarrollo económico en zonas rurales o retiradas de la ciudad de Oaxaca, lo que ha provocado que los municipios más desarrollados logren alcanzar mejores condiciones, mayor grado promedio de escolaridad, menor reprobación y menor analfabetismo, caso contrario le sucede a los municipios que no se encuentran cerca de la ciudad o cercanos a los polos de desarrollo, ya que estos se encuentran con los índices

más altos de marginación, los grados promedios de escolaridad más bajos, y los más altos índices de reprobación y analfabetismo.

Esto demuestra que el centralismo persiste y que a la fecha no se ha cumplido con los objetivos de la descentralización (desarrollo equilibrado entre regiones, eliminación de desigualdades, mayor democracia, mayor participación ciudadana y evaluación de los programas de gobierno).

Esto representa que quienes disfrutaban de las mejores condiciones de vida, mejoraron o mantuvieron sus índices muy cercanos al estatal y al nacional, lo contrario ocurrió a los municipios con los más altos índices de marginación, los cuales se alejaron de los indicadores estatales y nacionales. También se observa que los municipios con menor grado de marginación, mayores grados de escolaridad, nivel educativo y eficiencia terminal, menor deserción, reprobación y analfabetismo, son minoría y se encuentran conurbados a las ciudades o muy cercanos a los polos de desarrollo. Por el contrario, el mayor porcentaje de municipios con más alto grado de marginación, con menor grado promedio de escolaridad, nivel educativo y eficiencia terminal y con mayor reprobación, deserción y analfabetismo, son rurales y están retirados de las ciudades o los polos de desarrollo.

Lo arriba descrito indica la persistencia del centralismo pues es claro que sigue existiendo una excesiva concentración de: población, servicios, recursos, actividades productivas e infraestructura en las ciudades, y en consecuencia las zonas rurales siguen abandonadas y marginadas, por lo que las mismas se encuentran con menos desarrollo o más altos índices de marginación.

Esto demuestra que en Oaxaca se está lejos de encontrar un incremento acelerado de satisfactores y beneficios económicos, políticos y sociales de todos los habitantes del estado, ya que los avances y retrocesos se deben a que no se han establecido mecanismos de disminución de la marginación en forma deliberada, pues lo que persiste es una planeación llena de improvisaciones, condicionada a cotos de poder. Además, la educación está muy lejos de generar habilidades, destrezas, talento, capacidad y conocimientos en toda la población para tener la capacidad de generar cambios estructurales, económicos, sociales y políticos en beneficio de toda la sociedad.

Conclusión final. Puede determinarse que el modelo generado es consistente para los 15 años en estudio (1990-2005), esto significa que hay suficiente evidencia empírica que la hipótesis: “La descentralización educativa no ha sido un instrumento decisivo en la disminución de la marginación y desigualdades educativas en los municipios del estado de

Oaxaca, debido a la persistencia del centralismo”. Para reforzar lo anterior se puede afirmar que la propuesta anterior se fortalece con el grado de explicación, ya que mientras en 1990 se tenía una R2 ajustada igual a 77.5 %, para el 2005 se encontró R2 ajustada igual a 76.2 %, lo que significó un decremento del 1.1 %, esto indica que el modelo se sostiene para este quinquenio. Asimismo se debe considerar que el deterioro del nivel de vida no se ve reflejado en la marginación. Además, la descentralización por sí sola no puede generar cambios en el desarrollo y la marginación ya que estos obedecen más a factores económicos.

Parece que la administración no responde más que a las necesidades del poder central de controlar el país únicamente con instrumentos federales, por la desconfianza de permitir cualquier juego democrático en las entidades que hagan emerger nuevos valores, contrarios a los que sustenta el poder central. Quizá es solo el temor de ingresar a una estructura diferente que cancela privilegios y revisa la conducta de funcionarios públicos desde una nueva moral social y política, lo que hace que el concepto de descentralización solamente se reduzca a un puñado de buenos deseos por parte de los gobernantes en turno. Si no se llevan a la práctica real, continuaremos con un centralismo que establece una sólida estructura de compromisos personales y de dádivas, las cuales ahogan la búsqueda de la igualdad y el desarrollo más equilibrado, ocasionando con ello un enorme desperdicio de recursos humanos, materiales y financieros.

Por lo tanto, se hacen las siguientes recomendaciones:

- Reencauzar la descentralización con un proyecto que indique con precisión la estructura organizativa, los recursos necesarios para impulsarla, las normas y leyes estatales que se requieren para su operación.
- Crear coordinaciones de planificación educativa por distrito y región, con la función específica de la investigación y la planeación educativa de acuerdo a las necesidades de los ámbitos municipal, distrital y regional. La necesidad de crear estos centros surge del hecho de que los programas dirigidos a las zonas rurales marginadas requieren de estudios previos de medición oportuna para saber sus efectos, así como el estar cerca de los problemas y dar con mayor prontitud alternativas de solución. Por eso debe reunir las siguientes características: a) tener permanencia institucional para garantizar una visión cercana y la comprensión cabal de los problemas, así como la determinación acertada de las

acciones tendientes a reducir riesgos; b) que haya concurrencia institucional, es decir, la presencia simultánea y permanente de las instituciones que actúan en las zonas marginadas en una misma localidad, así como la unificación de sus áreas geográficas o radio de acción; c) y coordinación de acciones intersectoriales.

- Establecer descentralización dentro del territorio de cada distrito, sobre todo en las zonas más marginadas.
- Contratar al personal por su capacidad para desempeñar el trabajo y no por compromisos políticos.
- No basar los cálculos de la planeación educativa en función de los gastos unitarios de operación en la asignación, sino, por el contrario, hacer una asignación a partir de la disminución de la marginación, el analfabetismo, la reprobación y la deserción.
- Determinar proyectos únicos de desarrollo, lo que evitará el clientelismo político, la duplicidad de servicios y el dispendio de recursos.
- Crear un centro promotor de investigación que permita preparar o capacitar a los docentes para realizar proyectos que expliquen con claridad los problemas principales de la educación, tanto de carácter administrativo como académico (para replantear sobre nuevas bases conceptuales y metodológicas, la reducción y atención del rezago educativo).
- Examinar a fondo la formación normalista, los mecanismos de profesionalización de los docentes, las prácticas de supervisión y los sistemas para evaluar el funcionamiento administrativo y académico, con el fin de asegurar la relevancia de los contenidos educativos y las desviaciones que ha sufrido el proceso de descentralización y definir así los mayores espacios de autonomía y decisión donde se expresan las instancias estatales, municipales y locales.
- Establecer un sistema de profesionalización del docente donde tenga prioridad tanto el salario como la investigación científica.
- Homogenizar sueldos en todos los niveles de educación básica (pagos iguales a maestros de educación básica), ya que hasta la fecha no se ha demostrado que el maestro de primaria sea menos importante que un maestro de educación secundaria, pues los dos trabajan para el mismo fin.

- Contratar un grupo de expertos para que realicen un diagnóstico educativo con todo el rigor metodológico y a la vez tracen el plan de desarrollo educativo para evitar improvisaciones.
- Desarrollar un sistema de educación para adultos de una envergadura y calidad inéditas en la historia de Oaxaca, para lo cual se requiere del concurso generalizado de maestros, autoridades educativas, dirigentes políticos y organizaciones sociales que creen las condiciones políticas institucionales que dentro y fuera del sistema educativo posibiliten atender a la población adulta rezagada.
- Pensar en becas para campesinos de zonas marginadas con el fin de que concluyan su primaria, secundaria o para que se alfabeticen.
- Destinar recursos a los municipios para abatir el analfabetismo en forma directa (la asignación se debe hacer en función al índice de analfabetismo).
- Aplicar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, por lo que se sugiere que a los administradores de la educación se les audite no únicamente en el aspecto financiero sino también para conocer si cumplieron con los objetivos y metas establecidos por la educación.
- Realizar proyectos de adecuación de la estructura organizativa (escuelas, supervisiones y jefaturas de sector) de los niveles de primaria y secundaria con el objeto de reducir el rezago educativo.
- Incluir por parte de la Dirección General de Población en el estado de Oaxaca, los cálculos de marginación, los indicadores de reprobación y el grado promedio de escolaridad.
- Elaborar por parte de la Secretaría de Educación Pública un instrumento más confiable para calcular la eficiencia terminal, ya que es posible que el sistema educativo en las escuelas o municipios tengan una eficiencia de 100 % o más.
- Revisar por parte del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en el cálculo del grado promedio de escolaridad, los no especificados del nivel y grado escolar (NE), ya que al restarlos a la población de 15 años y más convierte el resultado en ficticio.
- Contemplar por parte del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en sus publicaciones los grados cursados en maestría y doctorado, ya que al concentrarlos en un solo rubro no permite calcular con precisión el grado promedio de escolaridad y el nivel educativo.

- Inducir por parte de este mismo instituto a las instituciones a que utilicen los nombres y claves únicas de distritos y regiones en el estado del Oaxaca.
- Tener consistencia por parte de la CONAPO y la Digepo en sus cálculos de los índices y grados de marginación.
- Realizar por parte del gobierno federal una evaluación sobre los objetivos, metas, reglamentos, avances e impacto de la descentralización educativa a nivel nacional para reencauzar el proyecto.

Bibliografía

- Assad, M., y Zicardi, A. (1992). *Descentralización y democracia*. Chile: Colección.
- B., V. (1997). *Análisis Estadístico con SPSS para Windows*. España: McGraw Hill.
- Combs, P. (1971). *La crisis mundial de la educación*. Península Cano España: Ediciones 62.
- Fernández, J. M. (1999). *La crisis del Estado de Bienestar*. Madrid: Acento.
- Fransesc, P. (enero-abril de 1993). Estado y educación en Europa y Estados Unidos: situación actual y tendencias de futuro. (B. D. OEI, Ed.) *Revista Iberoamericana de Educación*.
- Informática, I. N. (1990-2005). Censo general de población. Aguascalientes, México: INEGI.
- Lauglo, J. (1996). *Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación*. Barcelona: Pomares Corredor.
- Librado, E. R. (2003). La descentralización educativa en México: la gestión escolar en centros en el Estado Mexicano de Nuevo León. *Tesis Doctoral*. Barcelona, España: <http://docplayer.es/12124618-Universidad-autonoma-de-barcelona-departamento-de-pedagogia-aplicada-doctorado-en-innovacion-y-sistema-educativo-tesis-doctoral.html>.
- Niebla, G. (1997). *La catástrofe silenciosa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Niebla, G. (1997). *La catástrofe silenciosa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ornelas, C. (1998). *La descentralización de la educación y la salud*. Chile: CEPAL.
- Prawda, J. (1985). *México. Teoría y Praxis de la planeación educativa en México*. México: Grijalbo.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., y Lucio, P. B. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill.
- Soriano, R. (1982). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México: Universidad Autónoma de México, UNAM.
- Weber, M. (1977). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: La Pléyade.

Weiler, S. (1985). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Pomares Corredor.

Weiler, S. (1986). *Enfoques comparados en descentralización educativa*. Barcelona: Pomares Corredor.