
d e b a t e

Descentralización educativa, límites y posibilidades

Cuauhtémoc Guerrero Araiza

La descentralización de la educación básica y normal como uno de los puntos nodales en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, representa la consolidación de uno de los proyectos políticos gubernamentales más ambiciosos para darle nueva forma e impulso al sistema educativo nacional.

Ambicioso en tanto significa la reasignación de funciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y en tanto implica, como proyecto, un foco de conflicto entre la burocracia sindical del SNTE y las autoridades de educación pública.

La descentralización como proyecto, responde a las reflexiones que grupos académicos y políticos han realizado en torno a los medios que permitan contrarrestar la gran concentración política, administrativa, industrial y poblacional que se desarrolla en los centros urbanos del país.

En este sentido, la descentralización no es un proyecto único para el sistema educativo, ha sido considerada para resolver las dificultades de ámbitos administrativos, políticos y económicos de las distintas áreas de la vida nacional.

Por otra parte, el proyecto descentralizador tiene sus orígenes en las políticas de apoyo al desarrollo del tercer mundo,

que organismos internacionales como la UNESCO, la FAO y la OEA entre otros, efectuaban desde los años 60, con el objetivo de revertir los vicios y errores en el desarrollo nacional, atribuidos a la planeación centralizada que imperó en el tercer mundo desde los años 40.¹

Es así, que la descentralización como estrategia nacional de desarrollo, incluye una visión teórica global del acceso desigual de la población al poder político, a la vida cultural y a la satisfacción de las necesidades básicas, para la reproducción de la vida de una sociedad; sin embargo, existe confusión conceptual sobre sus alcances y límites como proyecto social. Al respecto Susan Street señala dos caracterizaciones sobre la descentralización: una llamada desconcentración y que representa una delegación de poder del centro a la periferia dentro de una organización social; y otra llamada devolución, que implica la transferencia de funciones del centro a la periferia, creando entidades autónomas que se constituyen en la máxima autoridad en sus decisiones, sin someterse a la ratificación

¹ Street Susan. "Descentralización educativa en el Tercer Mundo: una revisión de la literatura" en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, Vol. XIX, No. 4, 4o. Trimestre 1989. p. 15.

o rectificación de una autoridad distinta, y que cuenta con los recursos materiales para el ejercicio del poder.²

Street nos muestra en el segundo caso un planteamiento descentralizador que abarca todos los ámbitos de una nación, a través de una devolución de poder político, que garantizaría el impulso de las potencialidades regionales por medio de la organización y toma de decisiones en forma autónoma, involucrando su capacidad de generar disposiciones y acciones de orden jurídico, económico, cultural y administrativo; y otro planteamiento no tan abarcador que ubica una delegación de poder en un ámbito mucho más limitado: el de las organizaciones sociales, que representan un segmento del universo social.

Es pertinente hacer la observación, porque la descentralización si bien es considerada como una estrategia global para el desarrollo, sólo es impulsada por algunas naciones en espacios administrativos específicos, como en el caso de los sistemas educativos, y en este sentido la reflexión sobre sus límites y alcances se presenta como exclusivamente administrativa, donde la problemática del poder político y del conflicto social no desaparece, pero ocupa un lugar secundario junto al ejercicio técnico de la planeación.

Si bien en este sexenio, en el plano discursivo se ha hecho énfasis en el término "modernización" para señalar las estrategias de reformas que afectan al Estado, en sexenios anteriores el término "descentralizar" nos mostraba un interés distinto, al menos retóricamente, sobre las estrategias del cambio que conside-



Foto: Alfredo García

raba la delegación de poder del centro a la periferia como elemento básico para el desarrollo social del país.

Ahora bien, la descentralización como proyecto se discutió y se comenzó a implementar para determinados ámbitos de la administración gubernamental, caso concreto el educativo, tendencia que no sólo es exclusiva de nuestro país, sino que abarca un conjunto muy amplio de naciones del tercer mundo,³ y que puede resumirse en los siguientes objetivos:

a) mejorar la eficiencia y modernizar la administración, en la medida en que el crecimiento de la demanda educativa se ha satisfecho no sólo con el crecimiento de la oferta sino también con la excesiva burocratización administrativa, lo que redundaba en un servicio ineficiente y de baja calidad. Aunado a esto hay que se-

² Street se basa en una definición de 1966, perteneciente a la Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Street, Op. cit., nota 3 p. 15.

³ Cf. Street Susan op. cit., y Latorre Carmen Luz et al., *La Municipalización de la Educación: una mirada desde los administradores del sistema*, Santiago de Chile, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, 1991.



Foto: Alfredo García

ñalar que la crisis económica de los países en vías de desarrollo, impide que la inversión educativa se siga concentrando en las arcas de los gobiernos centrales. En esta perspectiva con la descentralización se busca

que las comunidades locales y/o los particulares entren a cooperar más decididamente en el gasto educativo y en el entendido que los recursos disponibles se utilizarán más eficientemente⁴;

b) mejorar la gestión administrativa fomentando la mayor participación de otros agentes sociales en la toma de decisiones, tratando de acercar la escuela a la comunidad a la que sirve. En este sentido la descentralización sería una medida política que contribuiría a la democratización del sistema educativo y por ende de la sociedad.⁵;

c) aumentar la pertinencia del sistema educativo mediante la modificación de la currícula escolar, adaptándola a las necesidades culturales y de formación de las localidades regionales.⁶

En tanto propuesta de reforma global, la descentralización incluye discursivamente la necesidad de la democratización en la toma de decisiones, con el objetivo de efficientizar los aparatos administrativos en la medida en que la población que recibe los servicios, participe en su planeación y ejecución. Digamos que en este sentido, se roza la problemática del poder en torno a crear los canales que permitan el acceso de la sociedad civil a la definición de sus proyectos sociales, de tal manera que la reflexión es netamente política.

Pero en tanto reforma sectorial, si bien siguen manteniéndose en forma marginal dichos postulados, el plantea-

⁴ Latorre Carmen Luz op. cit., pp. 18-19.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

miento central es el de lograr la eficiencia y eficacia del sistema por medio de una reforma administrativa, donde las decisiones técnicas cumplen un papel central.

Por otra parte, la descentralización se ha presentado también como una estrategia de disminución del poder del gremio magisterial, en la medida en que desde una óptica tecnocrática, se comenzó a considerar a las corporaciones como obstáculos que restan eficiencia a los aparatos gubernamentales, debido a las excesivas canonjías de tipo laboral y político.

En efecto, en los círculos gubernamentales, políticos e intelectuales, se venía observando la fuerte influencia que desarrollaba la dirigencia del sindicato más grande de latinoamérica. Al respecto Juan Prawda, miembro del equipo gubernamental que impulsó la descentralización en el sexenio pasado señala que, al comparar los sistemas educativos en los países desarrollados y subdesarrollados, en los segundos existe una tendencia a la centralización y burocratización de los servicios educativos, que comparte su existencia con la presencia de asociaciones gremiales con una fortaleza política tal

que orientan buena parte de su poder para fines ajenos a los propósitos educativos, como la sustentación y legitimación de gobiernos y gobernantes

convirtiéndose "en verdaderos obstáculos, muchas veces infranqueables" para la innovación educativa.⁷

Afirmación interesante en la medida que los grupos gobernantes del país habían proijado la presencia de una burocracia sindical, que a cambio de un apoyo

legitimador para el Estado mexicano, había recibido en recompensa grandes cuotas de poder que le daban una capacidad de maniobra tal, que la transformó, como corporación, en un agente político con el cual se tenía que negociar toda medida de innovación educativa. Situación por demás evidente en la disputa por definir las características académicas de la UPN, la elevación al grado de nivel licenciatura del normalismo, en el caso mismo del intento de cristalizar el proyecto descentralizador, y últimamente, en la definición de los perfiles de la reforma curricular.

En este sentido la descentralización como intento de modernización de la administración educativa, exigiría la existencia de un aparato sindical también descentralizado que negociaría con cada uno de los estados encargados de la educación pública, los derechos laborales de los agremiados. En la práctica se trataría de la edición de 32 o más sindicatos que tendrían relación con igual número de patrones. De esta forma la descentralización también ha sido pensada como una estrategia redistributiva de responsabilidades y conflictos que da respiro y margen de maniobra para el desarrollo e implementación de las políticas educativas sin un excesivo desgast político y económico.⁸

En resumen, la descentralización educativa no sólo se ha considerado como un intento de reforma administrativa, sino también como una reforma de la estructura sindical que debilite su poder.

Con este marco de referencia ¿cómo se concreta el proyecto descentralizador en el Acuerdo para la modernización educativa?

⁷ Prawda Juan, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*. Grijalbo, México, 1985. pp. 57-58.

⁸ Fuentes Molinar Olac, "Cuestionario de Educación" en *Nexos*, No. 84, Diciembre de 1984.

Son cuatro líneas estratégicas las que le dan concreción:

1.- El traspaso del gobierno federal a los gobiernos estatales de toda la infraestructura escolar con sus elementos materiales, técnicos y administrativos de los niveles de educación básica y normal, así como los recursos financieros que garantizan su operación. El gobierno federal no se desentiende de la educación nacional. Se asegura para sí la función de supervisor del cumplimiento de la legislación y normatividad educativas en todo el país.

2.- El gobierno federal transfiere los recursos presupuestarios a los estados propiciando el incremento del gasto educativo en aquellos estados donde se han aportado recursos modestos a la educación, pero también se garantiza una distribución compensatoria que fortalezca a aquellos otros con limitados recursos económicos.

3.- Los gobiernos de los estados sustituyen como titular de la SEP en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores de la educación, comprometiéndose a respetar los derechos laborales de los mismos y las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social, así como reconocer al SNTE como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores del sistema educativo.

4.- El Acuerdo estima conveniente impulsar la participación de los municipios en las responsabilidades educativas, mediante la creación de consejos municipales de educación; pretende una mayor participación de todos aquellos involucrados en la problemática educativa: maestros, directivos, alumnos, padres de familia. De estos últimos se busca su participación en los términos que fija la Ley Federal de Educación.

Decíamos en un principio que la descentralización se ha impulsado como un proyecto de transformación fundamentalmente administrativo. Su reforma integral es una necesidad básica en la medida en que se han dado fuertes procesos de concentración de poder, y un gigantismo en el aparato que lo convierten en un espacio burocratizado.

Sin embargo, la tarea no es nada sencilla. La centralización no es un problema exclusivo del sistema educativo, está presente en muchas de nuestras prácticas sociales, desde las políticas, hasta las de formación de los cuadros humanos encargados de las responsabilidades de dirección de la sociedad. De esta manera se abren muchas dudas por los posibles escollos que obstaculizarán el proyecto descentralizador.

En este sentido la reasignación de funciones viene a ser una medida necesaria y positiva. Cada uno de los estados facultados para establecer sus propias políticas educativas y para ejercer el presupuesto correspondiente, atendiendo a las necesidades que ellos vayan ubicando en su realidad regional, representa un grado de avance en la modernización del sistema educativo, en la medida que acerca los problemas educativos a los niveles encargados de evaluarlos y busca medidas que permitan su resolución.

Sin embargo, es posible que aún se tenga que esperar bastante tiempo para alcanzar la ansiada elevación de la calidad de la enseñanza. De entrada, la gran concentración de funciones acumuló al mismo tiempo los cuadros profesionales que se han encargado del diseño de las políticas educativas y de marcar los tiempos y las formas de su implementación.

De esta manera la experiencia de cuadros profesionales no se puede descentralizar con mucha facilidad, y si bien es



Foto: Alfredo García

posible señalar la existencia de un buen número de estados ocupados no muy recientemente en la formación de sus propios recursos humanos, los hay también, donde los cuadros profesionales se han forjado directamente en la misma práctica de la administración educativa, lo que implica precisamente la reproducción de un ejercicio de mera ejecución de las directrices emanadas de los niveles más altos de la jerarquía, y una tendencia a reproducir ordenamientos más que a generar políticas de innovación para la educación. Véase por ejemplo todo el esquema de capacitación del magisterio a nivel nacional, que obedeció más a las directrices del centro, reproduciendo los esquemas de siempre delineados por la SEP: capacitación de directivos para que éstos a su vez capacitasen a subdirectivos, y así multiplicar la experiencia hasta llegar finalmente a la escuela, con el maestro de grupo.

Por otra parte, no hay que olvidar que

muchos de los cuadros administrativos de nivel medio y superior, son cuadros sindicales que se incorporaron al sistema mediante negociaciones y cesión de poder, lo que implicó la reproducción de prácticas clientelistas y patrimonialistas, que están muy lejos de ser base para el desarrollo de futuras políticas de innovación educativa en los estados. Hay que señalar que es posible que en la elaboración de las políticas educativas siga imperando la negociación política, sobre la lógica de la producción académica. Crear los cuadros profesionales necesarios para los nuevos retos es una tarea que va a exigir tiempo, que posiblemente marque una diferencia en el desarrollo educativo desigual de los estados de la República.

Por otra parte, si bien el gobierno federal reconoce como suya la obligación de evitar el desarrollo desigual de la educación en los estados, mediante una función compensatoria en la asignación del

presupuesto, la inexistencia de un fondo especial para los más desfavorecidos, deja a la libre negociación entre estados y federación dicha asignación. Un fondo nacional, jurídicamente establecido, permitiría una política a más largo plazo en la dotación de recursos.

En relación a la cuestión laboral, el gobierno federal y los gobiernos estatales reconocen al SNTE como el titular de las relaciones laborales. Al respecto, el actual grupo político que detenta la dirección sindical, se ha dado a la tarea de reconstruir las bases del consenso sindical deteriorado por la intolerancia vanguardista, así como de asumir una posición aparentemente más propositiva en las negociaciones con el gobierno. Esto y la promesa gubernamental de respetar el carácter nacional del sindicato, permitió la aceptación de la descentralización educativa.

No obstante, los obstáculos en el orden laboral se observan en dos niveles, uno entre la nueva relación gobierno federal y estatal con el SNTE, y al interior del mismo sindicato.

En efecto. El gobierno mexicano parte del presupuesto de efectuar la descentralización con el SNTE en la convicción de que el proyecto sin el aparato sindical, sería una tarea sumamente conflictiva y desgastante. Los sucesivos distanciamientos del gobierno con el SNTE, en el pasado, provocaron la reacción de la burocracia sindical, que se opuso a la descentralización porque la concibió como un intento de fraccionamiento del sindicato.

Aun así no ha quedado claro de qué manera el gobierno respetará la titularidad sindical, ya que hasta ahora no se han dado garantías de orden legislativo que las plasmen en un marco jurídico particular. El comité nacional ha señalado al

respecto, que a partir de la firma del Acuerdo, por lo menos en 15 entidades de la República, las iniciativas estatales no hacen mención alguna a la titularidad del SNTE, por lo que es indispensable una homogeneidad legislativa que garantice la estructura nacional del sindicato.⁹ Es evidente que el Acuerdo funciona como un pacto entre diversas representaciones sociales, pero su carácter enunciativo no puede estar sobre la misma ley. Por tanto, mientras no se enuncie jurídicamente el acuerdo de respeto a la titularidad del SNTE, es muy posible que la SEP esté dejando a la libre determinación de las fuerzas regionales, la posibilidad del respeto a la estructura sindical. Por otra parte, pareciera que el SNTE aceptó la descentralización sin una claridad jurídica específica que le permitiera participar como proponente, lo que le ha obligado a actuar en este caso a la defensiva.¹⁰

La falta de claridad jurídica a nivel nacional se complicará seguramente con las formas de homologar los salarios de maestros estatales y federales. Homologación necesaria en tanto existen diferencias salariales a veces enormes entre las percepciones de ambos. Ya firmado el Acuerdo algunos gobiernos estatales encontraron dificultades para absorber como propio el aumento del 20 % otorgado a los maestros en mayo.¹¹ Es posible, en consecuencia,

⁹ **La Jornada**, 26 de mayo de 1992.

¹⁰ Al respecto, y ya encaminada la descentralización, el SNTE apenas logró el compromiso de la SEP, para elaborar un formato único que establezca el marco legal del SNTE en toda la República. **La Jornada**, 26 de mayo de 1992.

¹¹ En el estado de Coahuila el gobierno anunció un programa emergente de restricción al gasto corriente e inversión en obras para absorber la nueva carga financiera, además que ya se plantea la revisión con el gobierno federal del monto de las participaciones para educación. **La Jornada**, 22 de mayo de 1992.



Foto: Alfredo García

que una política de elevación del salario del maestro no sea una realidad a corto plazo. Por otra parte, si bien se ha dado un plazo de tres años para la homologación de salarios entre maestros federales y estatales, ésta puede implicar si no la baja de los salarios más altos, sí por lo menos su estancamiento.¹²

Pensemos también en el problema de las prestaciones. El Acuerdo indica el respeto a todas las prestaciones del magisterio. Sin embargo, y por poner un ejemplo, en el caso de estados donde los maestros estatales tienen acceso a servicios médicos particulares con cargo al

erario estatal, véase el caso de Chihuahua, sería muy difícil integrar a los maestros del servicio federal a dichos servicios, por la carga financiera que representa, así como sería muy complicado políticamente mantener en el gremio situaciones de privilegio para unos y de exclusión para otros.

Al interior del SNTE es posible que también se generen espacios de conflicto, pues los grupos que gravitan alrededor de la secretaría general no han cuajado en una identidad política común, no han conformado una corriente que unifique sus estrategias de acción, lo que facilita que dichos grupos apuesten a la creación de cacicazgos seccionales, ya sea por iniciativa propia, o instigados por fuerzas políticas regionales, interesadas en seguir utilizando la presencia magisterial como promotora electoral.

No hay que olvidar que el lapso de dos años acordado para la fusión de las secciones federales y estatales, es un campo

¹² En Coahuila el gobierno del estado iniciará negociaciones con el SNTE "para asimilar a un rango promedio las prestaciones del magisterio", es posible que esto signifique el congelamiento de salarios de maestros estatales. *La Jornada*, 23 de mayo de 1992. Por otra parte en el Estado de México, los maestros estatales obtuvieron un aumento aproximado del 15 %, a diferencia del 20% tradicionalmente conseguido.

idóneo para la pugna por cuotas de poder, en la medida en que se dará un estira y afloja entre las fuerzas regionales, por imponer su control sobre los nuevos y numerosos afiliados de la sección sindical contraria. En esta pugna no faltará seguramente la intención estatal de interferir para sacar un correspondiente provecho político.

Ahora bien, hay un problema de fondo que queremos resaltar y que se presenta quizá como el principal obstáculo para la descentralización educativa.

La descentralización es considerada como una reforma que tiende fundamentalmente a la democratización del sistema educativo nacional, ya que la vinculación entre escuela y comunidad elevará la calidad de la enseñanza pues

En primer lugar, la participación de la comunidad en las tareas educativas permitirá desplegar la energía social para un decidido enriquecimiento de la educación. En segundo lugar, eliminará la intermediación burocrática entre todos los actores del proceso educativo; esto es, redundará en una comunicación más directa y fluida entre el alumno, maestro, escuela y comunidad.¹³

Se señalaba desde un principio que las políticas descentralizadoras que se quisieron implementar para el tercer mundo, veían la descentralización como un proyecto global de democratización de la sociedad en general, elemento indispensable para el desarrollo. Por otra parte se indicó que, en los hechos, los gobiernos aplicaron las políticas descentralizadoras en ámbitos específicos de la administración, que si bien en tanto delegación de poder dentro de un aparato gubernamental, significaba su democratización pues dotaba de mayor capacidad de ges-

tión y de toma de decisiones a los responsables del servicio, frente a la sociedad en su conjunto, representaba un ejercicio de renovación administrativa en la búsqueda de eficiencia y eficacia para los aparatos gubernamentales.

La no correspondencia entre la propuesta original y los proyectos descentralizadores impulsados en el tercer mundo, se explican por las prácticas políticas autoritarias y antidemocráticas de sus gobiernos. La inexistencia de espacios sociales para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, hizo de las descentralizaciones en el tercer mundo intentos fallidos de reforma administrativa, que en algunos casos reforzaron las fuerzas políticas interesadas en la centralización del poder, y en otros crearon mayor desigualdad entre regiones.¹⁴

En este sentido, México puede no ser la excepción. El intento de modernización del país, se ha perfilado con mayor consistencia en reformas económicas que lo configuran con otros patrones de crecimiento, supuestamente más óptimos y de cara a su integración en la economía mundial con capacidad de competencia, pero en lo referente a reformas democráticas que revitalicen a la sociedad mexicana, éstas han brillado por su ausencia, dándose ejemplos de autoritarismo y exclusión gubernamental hacia grupos que se oponen a las políticas del régimen.

En este marco, la descentralización puede observarse más como instrumento de poder para aceitar el aparato de la SEP, que como un medio que garantice una supervisión de la sociedad sobre el servicio educativo, ya que en tanto no exista un proceso real de democratización de la sociedad en su conjunto, la

¹³ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en este mismo número, p. 91.

¹⁴ Cf. Street Susan, op. cit.

democratización de los aparatos gubernamentales se enfrentará a las inercias de las prácticas autoritarias, clientelistas, patrimonialistas y burocráticas que han hecho enormes lastres que paralizan los servicios que se ofrecen a la población.

Veamos un ejemplo. El Acuerdo señala la necesidad impostergable de la participación de los padres de familia y de los demás actores del proceso educativo en la supervisión y elevación de la calidad del servicio, sin embargo, indica expresamente que se hará en los términos que fija la Ley Federal de Educación, y "salvaguardando los contenidos y aspectos técnicos del proceso educativo". Es decir, se plantea la participación de un amplio conjunto social, pero en los términos de una ley que en muchos aspectos resulta obsoleta, y que más bien ha garantizado prácticas burocráticas y autoritarias entre padres, maestros y autoridades, bajo el supuesto de que existen medidas técnicas, que sólo competen a unos y deben excluir a otros. Es evidente que la democratización y la participación social por medio de la descentralización, no se hará mientras no se discutan y creen canales adecuados, que le den transparencia al quehacer educativo, desde la escuela hasta las instancias ejecutivas, con mecanismos que hagan contrapesos al poder de directivos y autoridades en todos los niveles, y que den un espacio para la participación del padre de familia y del maestro.

Ahora bien, con los elementos enunciados para la discusión, no pretendemos profetizar el fracaso absoluto de la descentralización educativa, y mucho menos rechazarla. Por el contrario, consideramos que efectivamente se hace necesaria una reforma que desburocratice el aparato administrativo de la SEP, garanti-



Foto: Ricardo Domínguez

zando la corresponsabilidad de estados, municipios y sociedad en su conjunto, pero no sólo desde una óptica eficientista. Creemos que señalar los posibles obstáculos de la descentralización, permitirá articular esfuerzos de todas aquellas fuerzas interesadas en la calidad de la educación y en el uso más eficiente de los recursos destinados al servicio, pero desde una perspectiva de búsqueda de contrapesos al poder gubernamental y su burocracia, salvaguardando los derechos laborales y abriendo espacios para generar la democratización sindical. En resumen, se trata de articular esfuerzos por la realización de una descentralización efectivamente democrática, con grupos dispuestos a romper esquemas y jugar con sus prácticas en novedosos espacios de relación social. La descentralización democrática implica un esfuerzo considerable, necesario y deseable. Al respecto, la descentralización está por hacerse.