

EDITORIAL

La descentralización educativa

ALGUNOS ANTECEDENTES

A pesar de que, según la Constitución Política, México está organizado como república democrática, representativa y federal, en la realidad —como es bien sabido— su régimen de gobierno corresponde al de una nación claramente centralista; lo que tiene importantes implicaciones no sólo en los aspectos geográficos, sino también en los económicos, culturales y políticos. Así por ejemplo, en 1970 el poder ejecutivo federal controlaba el 76.2% de los ingresos fiscales de la nación.¹ Durante los años subsecuentes, la participación de los gobiernos estatales en el manejo de dichos ingresos no cambió substancialmente; situación que en fuentes oficiales es atribuida —con cierta ingenuidad— al crecimiento demográfico del país.² Por otro lado, los gobiernos de las entidades federativas desempeñan, *de facto*, un papel muy secundario, aún en lo que se refiere al control político de los respectivos estados.³

Con frecuencia se ha tratado de justificar tales disparidades entre la realidad y lo ordenado por la Constitución, señalando que la adop-

¹ Según datos publicados por El Colegio de México, bajo la coordinación de Luis Unikel, en 1976.

² Cf. Beteta, Mario Ramón, “La Hacienda Pública y el Sector Financiero”, en *Revista de Comercio Exterior*, Suplemento de agosto de 1976.

³ Cf. González Casanova, P., *La Democracia en México*, México, Editorial ERA, 1976; Cossío Villegas, Daniel, *El Sistema Político Mexicano*, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1973.

ción efectiva de un régimen ajustado a los principios del federalismo clásico podría generar, en nuestro medio, diversas consecuencias negativas. Se ha dicho, en efecto, que un régimen de ese tipo no permitiría contrarrestar las diferencias existentes entre la capacidad económica de las entidades de la República, ya que el sistema de poderes postulado en la Constitución tendería a proteger los intereses de las élites locales (lo cual impediría transferir recursos desde los estados relativamente ricos hacia los más pobres).⁴

Sin embargo, los análisis de los efectos económicos generados por los programas de regionalización —impulsados por el gobierno federal— demuestran que, en realidad, estos programas han aumentado las diferencias preexistentes en la distribución de la riqueza entre las diversas entidades federativas, toda vez que las regiones más ricas han recibido mayores recursos que las relativamente más pobres.⁵ Ello denota, en consecuencia, que las políticas de asignación de recursos diseñadas por el gobierno federal, tienden a reproducir modelos de desarrollo congruentes con los intereses de las élites locales (en un grado similar —aunque ciertamente menos acentuado— al que se hubiera observado en una situación en la que los gobiernos estatales tuvieran una mayor capacidad de decisión que la actual).

Lo anterior se ha reflejado claramente en la composición y distribución del gasto educativo. En primer lugar, la federación controla una importante proporción (80%) de dicho gasto; y esta proporción se ha venido incrementando durante los últimos años. En segundo lugar, la distribución interregional del gasto educativo del gobierno federal, no ha contribuido a reducir las disparidades preexistentes entre la capacidad económica de las diferentes entidades (ya que no se han observado correlaciones inversas entre las aportaciones de la federación a la educación de los estados y la capacidad económica de las respectivas entidades). En consecuencia, las asignaciones de recursos federales para la educación parecen estar determinadas, en un grado importante, por la capacidad de negociación que tienen frente al gobierno federal los representantes de los *poderes formales* de los diversos estados.

⁴ Cf. “El Federalismo y el Futuro Mexicano”, en *Revista de Comercio Exterior*, diciembre de 1976.

⁵ Cf. “El Desarrollo Regional Mexicano”, en *Revista de Comercio Exterior*, febrero de 1976.

ALGUNOS EFECTOS DE LA CENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Ya durante el sexenio 1976-1982, la Secretaría de Educación Pública (SEP) había iniciado un proceso de desconcentración administrativa, con el fin de mejorar la eficiencia del sistema educativo federal. Sin embargo, al iniciarse el actual sexenio de gobierno federal (1982-1988), la SEP intentó ir aún más lejos, pues manifestó su preocupación por una serie de efectos que habían sido generados por el hecho —evidente— de que los recursos financieros de la educación se habían concentrado en forma exagerada.

Así por ejemplo; quien en esos momentos (1983) se desempeñaba como subsecretario de planeación educativa en la SEP, reconocía que el fenómeno mencionado había provocado una fuerte concentración (en el Distrito Federal) de maestros y empleados administrativos, los cuales integraban

un aparato burocrático cuya dimensión [hacía] ineficiente la prestación del servicio y [hacía difícil] la observancia de las normas generales relativas a la naturaleza y carácter de la educación pública... Debemos reconocer [decía dicho funcionario] que el modelo centralizador que prevalece sobre la participación minoritaria de los estados, ha llegado a provocar un decaimiento en el ejercicio de la responsabilidad y un freno involuntario pero real a la creatividad pedagógica. Los mecanismos de dirección y supervisión, fundamentales para el proceso educativo, se mantienen sumamente limitados en su rendimiento por el complejo burocrático al que se encuentran sujetos. Los métodos y contenidos aparecen hoy [alejados] de las variadas necesidades correspondientes a las características de cada región. La actitud innovadora, esencial para el correcto desempeño de cada maestro, no es suficientemente alentada por el largo tramo que aparece entre el actual sistema de estímulos y el lugar específico donde el profesor lleva a cabo su trabajo... ⁶

OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Por lo anterior, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo (que orientó las acciones de la actual administración federal), como en los dos decretos que fueron expedidos con este objeto, el gobierno del presidente De la Madrid proclamó que la descentralización de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal constituía “un capítulo

⁶ Cf. Limón Rojas, Miguel, mecanograma no publicado, marzo 8, 1983.

esencial de la revolución educativa”, y que sería una línea fundamental de acción e instrumento decisivo para el logro de las siguientes finalidades

1. Contribuir a la descentralización de la vida nacional.
2. Mejorar el acceso a la educación, así como la eficiencia y la calidad de la misma.
3. Auspiciar la participación de la comunidad.
4. Disminuir —y, eventualmente, eliminar— persistentes desigualdades entre las regiones y entre los seres humanos.
5. Favorecer el federalismo, mediante el fortalecimiento de las entidades federativas.

Ahora bien, cuando se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo, la descentralización educativa se presentaba como una política que implicaría “desmantelar” el sistema federal de educación básica y normal, al transferir a los estados los servicios educativos de estos niveles que estaban a cargo de la federación. Con esto se esperaba, por una parte, fortalecer el federalismo (al incrementar el poder político de los estados); y, por otra, mejorar la cobertura interregional y la calidad de la educación ofrecida en los diferentes estados.

RESULTADOS OBTENIDOS

Es necesario señalar que, entre los dos decretos presidenciales que fueron expedidos con el objeto de implantar la política de descentralización, no hubo cambios importantes. En realidad, sólo se transfirió a los estados la *administración de los recursos* correspondientes a los niveles educativos mencionados; de tal manera que la educación federal fuera administrada *en forma coordinada pero paralela* a la educación de los respectivos estados. Así pues, la política adoptada no ha podido contribuir a fortalecer el federalismo, ni a debilitar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (que agrupa a los empleados federales involucrados en el sector educativo), como hubiera podido hacerlo la política originalmente anunciada. De quedarse ahí, la descentralización será un eslabón más en la cadena de acciones modernizadoras iniciadas desde el sexenio 1976-1982, que no estuvieron orientadas, realmente, a restaurar el equilibrio entre el poder político de la federación y el de los gobiernos estatales.

COMENTARIOS FINALES

El rumbo que hasta ahora han asumido los intentos por descentralizar la vida educativa del país, por tanto, han logrado sólo desconcentrar la administración de los recursos destinados a sostener los sistemas de educación básica y normal. En el mejor de los casos, la descentralización ha generado en algunas de las entidades de la República una preocupación por legislar en materia educativa (la Ley de Educación del Estado de Michoacán, analizada por Pablo Latapí en este número de la *Revista* es un ejemplo de ello). También ha incentivado, en algunos casos, el interés por añadir al currículo de educación primaria y secundaria el objetivo de conocimiento y análisis de la historia, geografía y cultura estatales. Para hacer operativo este objetivo curricular, algunos estados (Tabasco y Michoacán, entre otros) han elaborado libros de texto específicos, para diferentes grados, sobre la realidad regional. En algunas entidades —las que cuentan con la necesaria infraestructura de investigación y planificación educativa y en las que la voluntad política de los funcionarios favorece la racionalidad en la toma de decisiones— la descentralización ha iniciado procesos de asignación de recursos humanos y materiales más fundamentados en las necesidades regionales.

Podríamos considerar las tendencias anteriores como alentadoras y, vistas procesualmente, como pasos hacia el objetivo deseado. Esto sin duda es cierto, sin embargo, el problema estriba en el hecho de que la descentralización encuentra terreno fértil para su adecuado desarrollo donde existen los antecedentes de infraestructura, recursos, concepción educativa y racionalidad técnica que permitan aprovecharla. Estos antecedentes, por desgracia, se encuentran desigualmente distribuidos entre las diferentes entidades federativas, y su presencia se encuentra en estrecha relación con el nivel de desarrollo económico y sociocultural de los estados.

Si a esta desigualdad previamente existente en la capacidad real de los estados de aprovechar la descentralización para un desarrollo educativo más adecuado a su realidad, se añade el hecho de que la federación no ha tomado las medidas necesarias para compensar las diferencias existentes y procurar la generación de estructuras de investigación y planeación cada vez más sólidas en los estados más desfavorecidos, la consecuencia es que las medidas actuales generan un mayor distanciamiento en el nivel de desarrollo educativo de los estados.

Si bien estas medidas compensatorias por parte de la federación se consideran indispensables para favorecer un verdadero proceso plural y a la vez armónico de desarrollo educativo en el país, es evidente

que no serían suficientes. La descentralización puede convertirse en un mero traslado del centralismo federal a múltiples centralismos estatales, y se corre el riesgo incluso de fortalecer centralismos políticos previamente existentes. No se podrá llegar a transferir a los estados el verdadero control de los recursos educativos mientras la legislación vigente y los administradores del sistema educativo impidan una participación eficaz de las comunidades en la orientación, supervisión y reforzamiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje.⁷

En otras palabras, no podrá ser eficaz transferir a los estados la administración y el verdadero control de los recursos educativos, mientras las comunidades a las que se ofrecen los respectivos servicios no estén real y efectivamente involucradas en la planeación, evaluación y desarrollo de la educación que con dichos recursos se generan. Cabe recordar, al respecto, la constatación de que la efectividad de las instituciones escolares está determinada, entre otras cosas, por los diferentes niveles en que los miembros de las respectivas comunidades ejercen funciones de vigilancia y de control externo.⁸ Así pues, además de señalar la necesidad de eliminar la restricción legal antes mencionada, es necesario promover en el país el desarrollo de una cultura política que favorezca una verdadera descentralización educativa. Esta se reflejaría, cotidianamente, en la participación democrática de las comunidades en el control de las instituciones educativas que estén a su servicio.

⁷ Cf. *Ley Federal de Educación*, Artículo 55: "Las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos técnicos y administrativos de los establecimientos educativos".

⁸ Cf. Levin, Henry, *Community Control of Schools*.