

DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

SALVADOR CAMACHO SANDOVAL

Departamento de Educación / UAA

MARÍA DEL CARMEN PARDO (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999, 578 pp.

“Frente a los numerosos desafíos del porvenir, la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social”. De esta manera, inicia Jacques Delors la introducción al Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI. Y en su calidad de Presidente, señala que los integrantes de dicha Comisión, al concluir sus labores, quisieron expresar públicamente su convicción respecto a la función esencial de la educación en el desarrollo continuo de la persona y las sociedades. Para ellos la educación es concebida, “no como un re-

medio milagroso –el ‘Ábrete Sésamo’ de un mundo que ha llegado a la realización de todos estos ideales- sino como una vía, ciertamente entre otras pero más que otras, al servicio de un desarrollo humano más armonioso, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones, las guerras, etcétera”.¹

El optimismo del Presidente de la Comisión y de sus integrantes en torno a la importancia de la educación como agente transformador contrasta con aquellas convicciones de izquierda, las cuales dudaban de que la educación tuviera un papel de primera

1 Delors, Jacques; “La educación o la utopía necesaria”, en Jacques Delors y otros, *La educación encierra un tesoro*, Ediciones UNESCO-Correo de la UNESCO, México, 1997, p. 9.

importancia en el mejoramiento de las condiciones individuales y en el desarrollo social y económico de los pueblos.

Pero ahora esta convicción de optimismo no sólo está presente en esta Comisión, sino en otros grupos y organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina, (CEPAL), la cual señala que la educación no únicamente es eje de la transformación productiva sino que también un instrumento eficaz para favorecer la equidad entre los miembros de la sociedad donde la educación es bien concebida y bien aplicada².

Esta nueva convicción del poder transformador de la educación es, permítaseme la expresión, un fantasma que recorre el mundo. Por tal razón, desde hace una década, la reforma educativa es un asunto que interesa cada vez más a gobiernos desesperanzados, tanto de izquierda como de derecha, tanto liberales como autoritarios, tanto de América Latina y Africa como de Europa y Asia. Algunos casos se pueden enunciar: en 1984, el Ministerio de Japón estable-

ció un Consejo Nacional para la Reforma de la Educación; en 1988, Gran Bretaña importó la moda de la reforma a Occidente mediante la introducción de una currícula nacional y la reorganización de los subsidios escolares sobre una base casi mercantil; en Estados Unidos, Bill Clinton ha hecho planteamientos críticos al sistema educativo norteamericano con el fin de mejorarlo y hacerlo más competitivo.³

En este marco, México no es la excepción. La necesidad de reformar la educación tiene antecedentes importantes. Uno de ellos es la llamada Revolución Educativa, impulsada por Jesús Reyes Heróles, con resultados exigüos. Otro es el *Programa para la Modernización Educativa*, impulsado en 1989 por el gobierno salinista. Con todo, el inicio de un planteamiento nuevo y realista apareció el 18 mayo de 1992 con el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal*, firmado después de un delicado proceso de negociación y concertación en el que participaron el titular de la SEP, los

2 CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas, Chile, 1992.

3 Traducción de Juan Pablo Osuna, texto publicado en *Etcétera*, 11-III-1993, de un texto aparecido originalmente en *The Economist*, 21-XI-1992.

ejecutivos estatales y la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

A partir de entonces hubo un cambio de gran importancia en el sistema educativo mexicano. En palabras de uno de sus impulsores, Gilberto Guevara Niebla, la reforma sólo tenía comparación con la impulsada por José Vasconcelos en 1921, al crear la Secretaría de Educación Pública⁴. Ni la impulsada por Jaime Torres Bodet en 1959, ni la de Luis Echeverría Álvarez en 1970 eran tan ambiciosas como la de 1992.

Independientemente de las comparaciones, la reforma partía de un reconocimiento de la grave problemática educativa del país. Se dijo entonces: "México es un país de reprobados"; después, se avanzó aún más en la descentralización de una buena parte del viejo y pesado sistema burocrático de la SEP: Para dar una idea de la magnitud del proceso, baste señalar que se transfirieron a los gobiernos estatales la administración de 100 mil escuelas, 700 mil maestros y administrativos y 13.5 millones de estudiantes. Sin exageración, se puede

hablar del proceso de federalización más grande y más complejo realizado en la historia de México y uno de los mayores del mundo occidental.

La reforma no sólo fue una cuestión meramente administrativa, sino también pedagógica: después de 20 años se cambiaron los contenidos y metodologías de los planes y programas de educación básica y normal. La pregunta que ahora se hace es: ¿Cuál ha sido su desarrollo y su impacto en los estados y el país en su conjunto? ¿Se trata, como suele ocurrir, de una reforma de papel o ha tenido importantes resultados?

La pregunta es fácil de plantear, la respuesta difícil de contestar, y precisamente aquí radica la importancia y el gran valor de este trabajo coordinado por María del Carmen Pardo y elaborado por un grupo de investigadores educativos de primer nivel. El propósito del estudio es claro: "conocer en qué medida el llamado proceso de federalización educativa desplegado a partir de la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación* ha permitido generar algún tipo de innovación en los ámbitos locales que pueda repercutir positivamente en los servicios educativos".

4 Entrevista de Salvador Camacho Sandoval a Gilberto Guevara Niebla, Aguascalientes, Ags., México, 31 de agosto de 1997.

Para responder esta interrogante se parte de una dimensión histórica, por lo cual se invitó a Josefina Zoraida Vázquez para analizar “Un siglo de descentralización educativa, 1821-1917” y a Engracia Loyo para exponer “El largo camino a la centralización educativa, 1920-1992”. Asimismo, con el fin de que el estudio tomara en cuenta la dimensión de los principales agentes interactuantes tanto en la planeación como en el desarrollo mismo de la educación, Alberto Arnaut analiza “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Investigadores de la Educación”. Sobre el proceso de federalización y la normatividad y las relaciones entre los gobiernos federal y locales, María del Carmen Pardo hace un planteamiento general de contextualización, y Justa Espeleta aborda el fenómeno de la federalización y la reforma educativa.

En el análisis pormenorizado de los estudios de caso, Cecilia Fierro y Guillermo Tapia estudian Guanajuato; José Antonio Mejía, Nuevo León; Margarita Zorrilla, Aguascalientes; Armando Loera y Fernando Sandoval, Chihuahua; y Francisco José Ruiz, Oaxaca. Las conclusiones están a cargo de la coor-

dinadora del trabajo: María del Carmen Pardo. A ella le tocó dar respuesta a la pregunta inicial.

Después de aclarar de que no se puede hacer afirmaciones definitivas porque el fenómeno estudiado es de “magnitudes enormes” y porque es poco tiempo el transcurrido desde la firma del *Acuerdo* a la fecha, se menciona, en primer término, que la descentralización ha sido positiva porque ha permitido a los estados emprender cambios de acuerdo a sus condiciones y necesidades. Particularmente, favorece que la educación forme parte de la agenda de los gobiernos estatales y que, al mismo tiempo, la SEP pierda poco a poco su papel protagónico. También ha permitido que el SNTE se ocupe de la educación y que exista mayor participación de otros actores sociales, como organizaciones de padres de familia, la iglesia católica, etc.; además, que en los estados con mayores rezagos, se tenga la posibilidad de obtener atención especial.

Para los autores, la descentralización es positiva, según su interpretación de los datos, no sólo en materia de eficiencia administrativa y pedagógica, sino que es valiosa también porque puede convertirse en una aliada de transformaciones de fondo,

como la democratización de la vida pública con su consecuente impacto en las negociaciones y en la toma de decisiones.

Con todo, el optimismo que se percibe en el libro llega a un límite cuando se reconoce que los cambios aún no llegan a la escuela y que faltan mejores estrategias para “aterrizar” la reforma en el salón de clases. Este punto me parece central, porque la razón de ser de todo este gigantesco y complicado sistema educativo, con millones de libros de texto, maestros, personal de apoyo, programas e infraestructura física, es primordialmente el alumno: su aprendizaje, su desarrollo integral como persona. Pero, paradójicamente, al alumno, después de tanto movimiento, papeles, discursos y recursos invertidos, aún no le llegan los beneficios.

El mismo trabajo da cuenta, con datos estadísticos, que en gran medida la mejoría en materia de eficiencia escolar y calidad educativa es más el resultado de tendencias inerciales del mismo sistema y de las condiciones estructurales de la sociedad que de la reforma educativa misma emprendida por los gobiernos federal y estatales y el SNTE. Este hecho nos alerta a concebir la reforma educativa como una medida que en sí misma

va a generar cambios en cascada y que por fin llegará hasta el salón de clases beneficiando, con sus brazos generosos, a los niños de todos y cada uno de los estados de México. La propuesta que se deja ver en el trabajo es, aunque no esté muy explícita, que la instrumentación de la reforma educativa exige una postura más agresiva no sólo de los gobiernos estatales, sino de las distintas fuerzas de la sociedad en su conjunto.

Y resalto aquí la participación de la sociedad, porque si existen evidencias de que esta descentralización tiene como uno de sus propósitos políticos que el gobierno de la federación desatienda sus funciones y traslade los problemas a los estados, como se ha cuestionado, el involucramiento de los grupos sociales es fundamental. Ellos pueden llenar espacios de poder y tomar parte en el rumbo que puede seguir la educación en los estados en un futuro inmediato y a largo plazo.

En este sentido, relaciono la educación con la democracia, y quiero distinguirla de la alternancia política, que no es lo mismo, aunque tengan estrecha relación. Uno de los muchos campos de investigación que abre este libro es, precisamente, la relación entre democracia y educa-

ción. Los estudios de caso ofrecen información para poner en tela de juicio la relación automática entre la presencia de partidos de oposición en los gobiernos de los estados y la mejoría de la educación. En otras palabras –y tal vez para desgracia de muchos de nosotros-, esto significa que no existe garantía de que los partidos de oposición, cuando llegan al poder, por medio de elecciones cada vez más transparentes, sean mejores que aquellos que estuvieron antes y que formaron parte de un sistema político unipartidista y autoritario. Si uno compara y analiza ciertos indicadores educativos de diferentes estados, se dará cuenta que el factor alternancia política, en cierto sentido, no es tan determinante en el mejoramiento del sistema educativo. Pero faltaría mucho por explorar y, repito, este libro abre una discusión rica, de gran actualidad y, ciertamente, muy polémica.

En suma, el trabajo coordinado por María del Carmen Pardo y en el que participaron destacados investigadores educativos constituye un excelente estudio, además de ser pionero en la evaluación de la reforma educativa. El análisis pormenorizado de problemas nos alerta, pero también nos ubica con mayores conocimien-

tos en el complejo y esperanzador mundo de la educación mexicana, una educación que se desarrolla en medio de un país que vive, hoy por hoy, un proceso de cambio en el orden político y con retos enormes en el desarrollo económico y, sobre todo, en la justa distribución de la riqueza.

El libro, de manera personal, me remite a esa idea de que la relación entre problemas sociales y educación es, en varios sentidos, una relación viciosa y perversa: por un lado, nos dice el Informe Delors, la educación es un excelente instrumento para resolver problemas, pero, por otro lado, tal como lo señala Pablo Latapí, para avanzar en la construcción de la sociedad que deseamos, tenemos que reconocer la existencia de fenómenos que obstaculizan una educación para la paz, el desarrollo, la justicia y los derechos humanos, tales como la desigualdad social, la dicotomía entre la ley y la práctica, la cultura de la intolerancia ante los que opinan diferente de nosotros; la discriminación entre hombre y mujeres; el autoritarismo en la familia, la escuela y otras instituciones sociales; y los valores que propagan los medios de comunicación.

En otras palabras, la educación parece ser la llave maestra del progreso, pero para mejorar la educación,

se nos dice, hay que superar ciertos problemas estructurales. El libro que hoy se presenta, con su análisis de casos, con la narración de experiencias concretas, nos da cuenta de que el factor humano, es decir, la capacidad de gestión e innovación y la voluntad política de cambio, es importante y viable para romper con este círculo vicioso.

Es así que la participación aparece necesariamente como contenido y como condición de la nueva educa-

ción y, en este proceso, el papel de los investigadores en educación es de suma importancia; de sus capacidades para trabajar en equipo y de sus contribuciones de calidad es como se podrá tener un conocimiento objetivo y detallado de nuestra realidad educativa a fin de poder incidir en ella y transformarla en beneficio de nosotros y las nuevas generaciones. El libro que aquí se reseña es una muestra fehaciente de que todo esto es posible. ☼

