

Rogel, Rosario (2004). *Los laberintos de la descentralización educativa*, México: Gernika, 2004.

UN LIBRO DE EXCELENCIA QUE SE LEE COMO NOVELA

CARLOS ORNELAS

En un discurso memorable, José Vasconcelos, el fundador de la Secretaría de Educación Pública y su primer secretario, afirmó que la unidad de México se alcanzaría por la educación y la cultura, no por medio de las armas o la fuerza del Estado. Su visión fue bienvenida por el presidente Álvaro Obregón y el grupo de los sonorenses, que ya habían consolidado al ejército que derrotó a la dictadura de Porfirio Díaz y eliminado a sus enemigos. Pero la nación se había desangrado y fraccionado por una guerra civil de más de diez años. La consigna constitucional del “municipio libre” no era una utopía, era una ficción, estaba fuera de toda posibilidad.

No obstante, el presidente Carranza interpretó que la educación pública elemental (así se llamaba a la primaria en aquellos años) era obligación de los municipios; la instrucción de los maestros, de los gobiernos de los estados, y sólo la superior (la preparatoria incluida) responsabilidad del gobierno central. Con el país quebrado por la Revolución, la pobreza de los municipios era más evidente y no podían ofrecer casi ningún tipo de instrucción a sus habitantes. La visión de Vasconcelos fue diferente. Él arguyó y convenció de que la educación pública era obligación del Estado, de cualquier gobierno y, como los municipios eran pobres, le correspondía al régimen de la Revolución mexicana hacerse cargo de esa tarea.

La historia posterior es conocida. Una vez que el gobierno federal engendró a la SEP, la institución se alineó con la dinámica a la centralización política y económica, que para 1940 ya se había consolidado. Pero la SEP

Carlos Ornelas es profesor de Educación y comunicación en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Calz del Hueso 1100, col. Villa Quietud, CP 04960, México, DF. CE: ornelasc@netvoice.com.mx

fue más allá; paso a paso –pero sin detenerse– centralizó primero los aspectos políticos, luego financieros, después curriculares, hasta ser no la rectora, sino la orientadora y ejecutora de la política educativa. Un aparato de Estado impresionante.

Además, con la formación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en los años cuarenta, el partido oficial por fin tuvo el control político del magisterio. El SNTE –como todo el sindicalismo corporativo– pronto se transformó en el botín de una camarilla que, a cambio del control de los docentes y otros trabajadores, el presidente en turno le concedía “posiciones” políticas. Pronto, ser dirigente sindical fue un seguro político: se podía ser regidor, síndico, diputado local o federal, senador y hasta gobernador. El SNTE entró al reparto del pastel político.

Por si fuera poco, el gobierno permitió que cuadros dirigentes formaran parte de la administración educativa. Eso que al comienzo fue una concesión se transfiguró en un proceso de *colonización* deliberada de los leales del SNTE en posiciones de mando en la SEP. Estos dos grupos burocráticos excluyeron de la administración del sistema educativo nacional a la Iglesia católica (claro, había razones históricas para ello), a los empresarios, a otros grupos sociales y hasta los padres de familia. Los pactos –abiertos u ocultos– que se legitimaban por medio de los grupos SEP-SNTE desembocaron en el centralismo burocrático, la forma de gobierno del sistema educativo mexicano.

El aparato creció en complejidad y tamaño, había un pequeño ejército de burócratas para controlar a otros burócratas, de funcionarios cuyos papeles se empalmaban con los de otros funcionarios, con oficinas que duplicaban lo de otras dependencias y todo se hizo lento, rutinario, impersonal. La SEP, como dijo el secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles, era “un elefante reumático y artrítico”, incapaz de moverse y menos aún de ahincar a la educación nacional.

En 1982 surgió la consigna desde la cúspide del poder. El presidente Miguel de la Madrid fue claro: Hay que descentralizar para mejorar la educación, para hacer su administración más eficiente, para regresar a los estados soberanía que el centralismo les arrebató. La crisis de la deuda externa y la muerte del secretario Reyes Heróles pusieron freno a la consigna, pero en 1992, se firmó un pacto entre la SEP y el SNTE: el Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica (el Acuerdo, de aquí en adelante) que descentralizó a los estados la administración de la educación básica y

normal que controlaba la SEP. Los gobernadores de los 31 estados también firmaron, pero no fueron actores políticos de consideración.

Con el Acuerdo surgió el mito de la federalización educativa (de Vasconcelos a 1992, federalizar significaba centralizar). Ese movimiento descentralizador transfirió porciones de autoridad de la SEP a los gobiernos centrales, pero centralizó el poder. Aunque no es evidente por la reproducción de las ideas, la construcción de nuevas instituciones en los estados, la formación de cuerpos burocráticos locales y nuevas reglas del juego político, con el Acuerdo, el centralismo burocrático se fortaleció.

Ya son varios los autores que analizan ese proceso de centralización del poder. Pero son investigadores de los estados, no del Distrito Federal; aquellos se apoyan en pruebas duras, en observación de la realidad local, éstos en lo que el gobierno federal propaga. Además, el SNTE no sólo conservó su estructura centralista y vertical, autoritaria y corrupta, sino que aceleró la colonización de las instancias de gobierno en las entidades federales, aunque en algunos casos, como en el Estado de México, en competencia con sindicatos locales.

El libro de Rosario Rogel, *Los laberintos de la descentralización educativa* es un excelente ejemplo de ese tipo de análisis de la realidad local, en el contexto nacional y las tendencias internacionales. Ella muestra –con cuidado y precisión– cómo el gobierno del estado más grande y más rico del país se disciplinó a los mandatos del centro y perdió el control técnico y la orientación que tenía del sistema estatal de educación pública. La Ley General de Educación fue la norma que facilitó la subordinación de los estados al centralismo burocrático.

El análisis de Rogel desafía la convención de que hay un nuevo federalismo educativo, pero también rechaza la crítica elemental. Su enfoque es rico en alegorías y metáforas (el laberinto, por ejemplo) que le ayudan a desplegar su argumento con fluidez (y elegancia, su texto es llano y claro). Ella desecha el espécimen de que el sistema político mexicano es federal y lo demuestra con el caso de la educación básica en el estado de México.

Rosario Rogel utiliza un paquete extraordinario de instrumentos metodológicos para analizar la situación local: además de una revisión bibliográfica extensa, se apoya en documentos, entrevistas a profundidad a protagonistas clave, grupos de enfoque a alumnos y maestros, encuestas a padres de familia y exámenes a los niños de cuarto y sexto grados de primaria. Pero ella no se contenta con el examen de lo local. Desarrolla un

argumento sólido para desentrañar las diferentes teorías que apuestan por la descentralización: las taxonomías.

Rogel dilucida los diferentes tipos de descentralización (política, administrativa, funcional, territorial), los enfoques que las sostienen, las corrientes que las apoyan o las critican, los juegos de palabras y significados (descentralización, desconcentración, devolución, federalización); en síntesis, los significados son laberintos donde analistas y políticos (no se diga docentes y estudiantes) se pueden perder. No obstante ella, como Ariadna en la mitología griega, le da un hilo a su argumento y sale airosa de esa maraña. En mi experiencia, ninguna taxonomía o tipología weberiana es tan rica y compleja como la Rosario. Se nota que ella leyó y asimiló lo más relevante de la literatura sobre el tema de los últimos 25 años.

Los laberintos de la educación educativa es una lectura obligada para investigadores de la educación y la administración pública, para funcionarios y mandos medios, directivos y supervisores, pero más que nada para maestros y padres de familia, así como para todos los interesados en la educación básica. Es un libro de excelencia académica que se lee como una novela.