

# Los laberintos de la descentralización educativa

ROSARIO ROGEL

México, Gernika (Ciencias Políticas), 2004.

POR KARINA RODRÍGUEZ CORTÉS

El punto de partida del libro de Rosario Rogel es “considerar a la descentralización como un discurso que forma, enraíza y expande la pluralidad, derivando en crisis de sentido”, y recurre a la idea de laberinto como una estrategia de análisis de las posibles formas de percepción de la descentralización. Como indica Carlos Ornelas en el prólogo, la metáfora de laberinto “es una herramienta analítica de valor, que al mismo tiempo le permite a la autora esclarecer corrientes y enfoques, y le facilita la construcción de una taxonomía para apoyar sus argumentos” (p. 14). La obra está dividida en dos grandes apartados: “Los laberintos de la descentralización educativa: la forma de análisis”, y “Un recorrido por la descentralización educativa del Estado de México”.

En el primer apartado, el problema planteado es que se comprende la descentralización como “la transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas [...] de los órganos centrales de

gobierno a las entidades territoriales de menor jerarquía y a la población que ahí habita” (p. 24), cuando el proceso de descentralización no corresponde a un solo discurso, ni a un único énfasis político, dado que ha sido una estrategia usada para diversos fines construidos en un proceso dinámico y plural, donde los hechos normativos, institucionales y políticos van tejiendo complejas estrategias dispares. El objetivo de la obra es ofrecer un sistema de estrategias de análisis para el estudio de la descentralización sectorial en México, en el caso específico de los servicios de educación básica.

La autora parte de una cartografía conceptual que permite realizar un recorrido por las distintas categorías taxonómicas de la descentralización, e identifica la forma en que los distintos discursos sobre la descentralización le atribuyen obstáculos o posibilidades al proceso mismo. Advierte la contradicción que existe en torno a los distintos discursos sobre la descentralización, al destacar las posibilidades de los gobiernos intermedios para encargarse de sus procesos educativos. Bajo tal orientación del análisis, el libro destaca que un signo de nuestros tiempos nos

muestra que la construcción social de la realidad es difícil entenderse desde una sola perspectiva, donde nuestras formas de comprender “lo real” se fragmentan. El caso particular de la fragmentación es la pluralidad de formas de entender la organización político-administrativa, y algunos proyectos o programas políticos, como lo es el de la descentralización educativa.

En el recorrido teórico-conceptual, siete puntos agregan valor al libro. El primero es partir de que el pensamiento postestructural tiene como base el interés por examinar la escritura como fuente paradójica de subjetividad y de cultura, en tanto que en tiempos pasados se la consideraba como secundaria. Esto es, la autora ubica que la diferencia en los discursos pone de manifiesto la relación: texto/escritura/lectura (al igual que Lechte, Foucault y Derrida). Ello permite trabajar con la disolución de oposiciones binarias como un problema de identidad textual. El segundo aporte consiste en optar por desarrollar sus reflexiones desde los vértices de distintas disciplinas científicas, una perspectiva transdisciplinaria para reconocer la fragmentación desde la cual hemos tratado de comprender el

\* Investigadora de la Dirección de Posgrado e Investigación de la Universidad La Salle.  
Correo electrónico:  
ad012037@ulsa.mx

mundo (intenta buscar formas de reconocimiento que contribuyan a recuperar la aptitud de contextualizar, de globalizar el pensamiento).

En el tercer aporte reconoce que el lenguaje de la política —en tanto discurso social— no sólo sirve para traducir el “hecho político”, sino que desempeña un papel social de cohesión, de identificación, de persuasión. “El acto discursivo nos materializa como seres sociales y nos instala en el hecho histórico, y de este modo nos constituye y define en la red de relaciones sociales en las que participamos” (p. 61). El cuarto aporte ubica el espacio, el territorio como el “soporte” en el que es posible advertir las distintas formas que adquiere la distribución de variables socioeconómicas, reconociendo que dichos espacios se constituyen por los sujetos que los habitan —que los viven y al vivirlos los constituyen— y que los transforman en lo que Marc Augé ha denominado “lugares antropológicos” (espacios de identidad, con decisiones propias sobre su proyecto social y con posturas e ideologías que no siempre son compartidas por quienes buscan “ordenarlos”).

El quinto aporte busca analizar la descentralización como parte de los cambios que definen nuevas formas de organización del territorio y la emergencia de nuevos espacios. El sexto consiste en destacar que el sentido de un concepto está en su uso. En esta reflexión, la autora comparte con Derrida que la reconstrucción podría ser la estrategia que permita atender las zonas marginales del texto, en el que se

manifiesta que el significado no es el que se propone, sino en ocasiones otro contradictorio. Y el séptimo aporte ubica, teniendo como marco los seis puntos anteriores, que la descentralización es un proceso que no corresponde a un solo discurso ni a un único énfasis político y social, sino que ha sido una estrategia para diversos fines construidos en un proceso dinámico y plural, donde los hechos normativos, institucionales y políticos van configurando complejas estrategias dispares.

El aporte teórico del libro está en la presentación de una taxonomía para analizar las formas y los problemas de la descentralización en general, con el reconocimiento de que todo sistema de clasificación y diferenciación representa una arbitrariedad epistemológica, por lo que la autora advierte que no pretende ser ni constituirse en una clasificación de la descentralización. Y sin embargo, lo es. Las cuatro grandes categorías taxonómicas son: proyectual (como parte integral de un proyecto político); representacional (como mecanismo que propicia y motiva la participación social); gestional (agrupa las propuestas que relacionan la descentralización con los diferentes niveles de autonomía de las subunidades político-administrativas), y territoriales (modo de organización político-administrativa del territorio, cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción están constituidos por un territorio o localidad).

En la segunda parte del libro, la autora responde al qué ha pasado con la última propuesta

de la descentralización-federalización del sector educativo en México e intenta explorar el grado de descentralización que se mantiene en el sistema de administración de la educación en el Estado de México. Considera la evolución histórica de las responsabilidades delimitadas por la normatividad, y los ámbitos de gobierno en el sector educativo básico, así como el papel del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de los sindicatos estatales en el desarrollo del sector. Menciona también que la globalización impulsa nuevas formas espaciales de organización de poder y la descentralización es una de ellas.

En el caso de América Latina, destaca que el desplazamiento conceptual de los discursos de descentralización tiene en común la promesa de un fortalecimiento de la sociedad civil que plantea las siguientes aristas que delimita Boiser: la percepción ciudadana con relación a la capacidad comparativa del modelo descentralizado frente al modelo centralizado (desde el punto de vista de la realización del proyecto de vida personal en los lugares de residencia); la eficacia y la eficiencia en la presentación de servicios de población (con respecto a la calidad de gestión gubernamental); el grado de gobernabilidad, que la propia descentralización dibuja, y la capacidad de conducción política desde el Estado del mismo proceso de descentralización.

Lo que desde el análisis de la autora trabó las prácticas de descentralización instrumentadas en América Latina a lo largo de los

años setenta y ochenta fue partir del supuesto de que la transferencia (territorial) de recursos desde el centro a la periferia era la base del crecimiento, y si bien dichas transferencias en su mayoría se dieron sólo en el plano de la contabilidad administrativa, no se puede afirmar que la descentralización de poder y toma de decisiones pudiera cumplir tal anhelo. La descentralización de los servicios sociales creó altas expectativas, pero generó “magro resultados”. Paradójicamente, en el libro se destaca que a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y según lo que establece la Ley General de Educación, la educación compensatoria se reservó como una tarea que compete, de forma exclusiva, a la federación. Tal tarea de equidad educativa se instrumenta en el ámbito central.

El resultado es que las pautas de financiamiento son decididas centralmente. Y se pone de manifiesto que uno de los principales problemas que enfrenta el proceso de descentralización educativa en México es el relacionado con la transferencia de fondos para hacer frente al gasto educativo en las entidades. Queda claro que lo que se descentralizó en este proceso no fue la toma de decisiones en materia educativa, sino la administración del sistema, o mejor dicho el pago de las nóminas de los profesores ahora federalizados y la negociación con la cúpula sindical nacional. “La descentralización educativa sólo descentraliza los problemas. Los programas y

los planes están en el centro; los problemas, en los estados (secretario de Educación de Chiapas, diciembre de 2002).

Rosario Rogel presenta datos y argumentos varios que plantean la necesidad de mirar la descentralización educativa desde la particularidad de las entidades. El caso del Estado de México destaca por: 1) contar con una dinámica propia de política educativa, y 2) la dinámica económica y política que lo caracteriza. Desde la década de los setenta del siglo pasado, el Estado de México se ha caracterizado por ser la principal entidad urbana del país, que integra los municipios conurbanos a la zona metropolitana del valle de México y que es (junto con Sao Paulo) la zona metropolitana más grande de América Latina; tener las tasas de crecimiento social urbano más altas en el ámbito nacional, con una fuerte demanda de servicios sociales, y por contar con amplias zonas rurales e indígenas (principalmente otomíes y mazahuas) que compiten, en clara desventaja frente a las zonas urbanas, por los recursos escasos.

La descentralización educativa que se ha experimentado en el Estado de México a lo largo de los últimos diez años ha sido un proceso que afecta la esfera política y trastoca los mecanismos de poder, y que no modifica el tradicional andamiaje corporativo ni permite advertir cuáles serán las nuevas relaciones de poder. El libro destaca que el acceso y la exclusión de la educación básica no es un asunto resuelto: más de 2.8

millones de niños y jóvenes entre los 5 y los 15 años no se encontraban incorporados al sistema educativo nacional en el momento del levantamiento censal que refiere el texto. Al respecto, la autora realiza un análisis comparativo en el comportamiento de la matrícula nacional en educación preescolar, primaria, secundaria y normal, contra la particularidad del Estado de México. Y ubica el comportamiento de la agremiación sindical de profesores, que paradójicamente no pertenecen al SNTE, pues tienen su propio sindicato, el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México (SMSEM).

Para recuperar la mirada de los actores, se organizaron varios grupos de discusión con diferentes figuras para ubicar “el proceso de toma de opinión e identificar los factores de influencia en la formación de la opinión de los participantes” (p. 393), en torno al tema de descentralización educativa: profesores frente a grupo, directores de escuelas de educación básica, supervisores, padres de familia, directores de escuelas normales, y personal de apoyo técnico pedagógico. Con herramienta analítica que propone en la primera parte del libro, ubica en la dimensión proyectual, que desde la percepción de los diferentes actores, la desigualdad en las condiciones de infraestructura es más que evidente, están ubicadas en las condiciones socioeconómicas de los espacios territoriales.

En la dimensión representacional destaca que la participación social se pudo advertir en

dos planos distintos: el que lleva a los actores a hablar de su propia participación y la manera en que perciben la participación de los otros actores. En la dimensión gestional sobresale que existió pleno y absoluto consenso al afirmar que la descentralización derivó en la multiplicación de cargas administrativas en todos los niveles (la administración escolar, la planificación del trabajo en el aula, la relación con los padres, y con el municipio).

Algunas de las reflexiones que derivan del análisis son que a mayor responsabilidad administrativa menor es la disposición y apertura al diálogo y pese a que

éste se lograba, nunca era de la misma magnitud, y que las versiones de los profesores frente a grupo centran el problema de la descentralización en el aula, en tanto que los directores y supervisores lo hacen en los acontecimientos de las zonas que dirigen o cubren.

Como puede leerse en esta breve reseña, varios son los argumentos y los datos que presenta la autora en el libro, y desde luego, las interpretaciones que pueden derivarse del proceso de descentralización en educación básica en el Estado de México. Sin embargo, es importante destacar que en el plano de la cons-

trucción del conocimiento social, comparte con Geertz (desde la antropología posmoderna) que “el análisis de la cultura ha de ser [...] no una ciencia experimental en busca de leyes, sino una ciencia interpretativa en busca de significaciones” (p. 391), y la investigación realizada por Rogel es una muestra de lo anotado. Para concluir, desde la perspectiva de la autora, los puntos que quedan por explorar son en qué medida la descentralización ha permitido transformar el proceso técnico-pedagógico; mejorar la calidad educativa del servicio, e incrementar la participación social.