

Nueva
Antropología **21**

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

**EDUCACION POPULAR EN
AMERICA LATINA**

GILBERTO GUEVARA NIEBLA, La descentralización de la educación pública * **ADRIANA PUIGGROS**, Discusiones y tendencias en la educación popular latinoamericana * **CARLOS M. VILAS**, La producción de lo nuevo y la reproducción de lo viejo * **SILVIA GOMEZ TAGLE**, Educación popular y clase obrera * **MIGUEL DE LA CRUZ**, La educación y la guerra en El Salvador * **SUSANA LAPSENSON**, La música como instrumento pedagógico para la liberación * **CECILIA MARTNER P.**, Autoritarismo y alternativas democráticas en la educación superior chilena * **Documentos, Reseñas Bibliográficas**

La descentralización de la educación pública

Gilberto Guevara Niebla*

INTRODUCCION

La cuestión de la descentralización se ha convertido en los últimos meses en un tema central de debate, hecho que ha sido motivado, en buena parte, por los planteamientos que hizo el presidente De la Madrid en su discurso de toma de posesión, el 10. de diciembre de 1982.

“Impulsaremos, dijo De la Madrid, la descentralización de la vida nacional. Es imposible concebir la vitalidad de la república sin la cabal

participación de las entidades federativas en la definición y ejecución de las tareas que exige el desarrollo nacional. Lucharemos contra el centralismo que agobia e inhibe energía y acciones profundas”.¹

El presidente anunció la intención de su gobierno de descentralizar la educación (preescolar, primaria, secundaria y normal) y los servicios de salud, al mismo tiempo que prometió una reforma al artículo 115 constitucional a fin de dotar de recursos financieros propios al municipio. “Llegó el mo-

* Especialista en sociología de la educación. Coordinador de Investigaciones Educativas de la Universidad Autónoma Metropolitana — Plantel Xochimilco.

¹ *Discurso de Miguel de la Madrid al asumir la presidencia de México. Unomásuno, 2 de diciembre de 1982.*

mento, dijo, de establecer las condiciones para que los estados y municipios dependan menos de las participaciones federales y más de su esfuerzo fiscal propio... incitaremos a las autoridades fiscales de todo el país para diseñar juntos un nuevo esquema de distribución de competencias en la materia”.

Tales declaraciones suscitaron un debate que, por ausencia de mayores especificaciones sobre los planes de gobierno, se ha mantenido desde entonces en un plano abstracto y general. Sin embargo, el mero anuncio de las intenciones gubernamentales en lo que a *educación* se refiere tuvo amplias repercusiones políticas: los dirigentes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se han opuesto abiertamente al proyecto gubernamental argumentando que la descentralización encierra un designio oculto para desintegrar su organización. Su oposición a los planes de gobierno se puso en evidencia con motivo del XII Congreso ordinario del sindicato, a principios de febrero, cuando los dirigentes sindicales acusaron directamente al titular de la SEP, Jesús Reyes Heróles, de estimular divergencias en el seno del magisterio. El gobierno accedió, finalmente, a integrar una comisión bilateral SEP-SNTE para elaborar el proyecto, asegurando que la descentralización no se daría súbitamente, sino a través de un proceso paulatino y con la participación de los maestros. Empero, la belige-

rancia sindical se ha mantenido hasta ahora y no ha habido nuevos pronunciamientos oficiales sobre el plan de descentralización.

LA DESCENTRALIZACION, ¿TENDENCIA HISTORICA?

La descentralización, con diversas variantes, es un tema que ha adquirido actualidad en el mundo capitalista de occidente en la última década y ha constituido una suerte de respuesta instrumentada por los estados nacionales para enfrentar las contradicciones resultantes del ciclo de expansión económica que se inició en la postguerra. En países como Estados Unidos, Inglaterra, Alemania e Italia formas descentralizadas de gestión de diversos servicios públicos se han afianzado; en otros, como en Francia y España, la descentralización se ha convertido en un tema político de amplias implicaciones. Las fuerzas democráticas del mundo capitalista avanzado han visto en la descentralización y redistribución del poder político, administrativo, económico y cultural una vía para garantizar la profundización de la democracia. Descentralizar significa, desde su óptica, garantizar una mayor participación ciudadana en la gestión directa de los asuntos de Estado y generar poderes locales que contrarresten o equilibren la fuerza de los poderes centrales. La descentralización es contemplada, en

fin, por algunas fuerzas de izquierda como una tendencia histórica que paulatinamente habrá de realizar el sueño anarquista y comunista de extinción del Estado.

Sin embargo, el tema de la descentralización adquiere otra dimensión en el contexto de los países atrasados que integran el llamado Tercer Mundo. Aquí, la concentración de poder en el Estado fue contemplada como un medio inevitable para enfrentar las tareas del desarrollo nacional. "Si el poder político del Estado moderno es, por naturaleza, centralizador, imperativos de orden cultural y técnico tienden, por el contrario, a reforzar ese carácter en los países subdesarrollados. Es con el recurso de una estructura centralizada y unitaria que el aparato del Estado busca resolver los problemas delicados de la integración nacional y del desarrollo económico".² En casi todos los casos, las luchas de liberación nacional de los países del Tercer Mundo condujeron a la creación de modelos nacionales en los cuales un Estado centralizado y autoritario fungía como elemento rector del proceso de desarrollo y, a la larga, desembocaba en la gestación de una burocracia central que con el tiempo alentó intereses particulares y que fue identificada, por algunos, como

una "clase política". Sin embargo, implicaciones técnicas y socio políticas que el desarrollo económico, ha tenido en estos países, sobretudo en años recientes, han convertido el tema de la *descentralización* en un asunto público de primer orden.

DESCENTRALIZACION O DESCONCENTRACION

La tendencia descentralizadora ha tomado diversas formas según el contexto nacional y, con cierta frecuencia, bajo la noción de descentralización se oculta un proyecto de desconcentración del Estado. Es el caso de la reforma que se lanzó hace algunos años en Francia (reforma de las colectividades locales de 1980) que formalmente se proponía transferir nuevas responsabilidades a las comunidades dejando en sus manos muchos de los gastos que implicaba la educación pública (becas, salud, escolar, transportes, construcción de escuelas, etc.). La reforma se lanzó bajo la consigna de "descentralización", pero en realidad lo único que se descentralizaba eran las responsabilidades financieras pues las localidades, aunque veían aumentadas sus responsabilidades, no contaron con un financiamiento suplementario para cumplirlas satisfactoriamente y, en cambio, la reforma amplió los poderes tutoriales de los departamentos sobre las comunas. Hubo, pues, una transferencia efectiva de

² Yves Prats, *Déscentralisation et développement*, Editions Cujas, 1973, p. 10.

responsabilidades hacia las comunas, pero se mantuvo un control *centralizado* sobre los servicios de manera que se limitó acentuadamente el poder de la comuna para decidir autónomamente. Las fuerzas políticas de oposición calificaron al plan gubernamental de "desconcentración tecnocrática" y apuntaron que su sentido principal era el de transferir a las comunidades el "trabajo sucio" de administrar la austeridad: éstas estaban obligadas forzosamente a escoger entre disminuir el gasto en educación o aumentar los impuestos y pagos de los contribuyentes a fin de mantener el nivel normal de gasto educativo.³

En realidad, la descentralización es sólo un medio para racionalizar el ejercicio del poder central y en el cual no están comprometidas las formas reales de gestión del poder estatal. "La desconcentración racionaliza el sistema administrativo permitiendo a los funcionarios implantados localmente tener en cuenta los factores locales para la puesta en marcha de decisiones elaboradas en la cumbre".⁴

Para ejemplificar con una situación nuestra: debemos calificar correctamente de desconcentración la medida tomada por la SEP de nom-

brar delegados de educación por cada estado de la República. Los delegados encarnan a nivel estatal el poder del centro y fueron nombrados para elevar la eficiencia en la aplicación de la política central.

DESCENTRALIZACION Y PODER POLITICO

La descentralización involucra el problema más amplio de la gestación del Estado y tiende a modificar la relación entre administradores y administrados, entre sociedad civil y sociedad política. En el sentido teórico del término, la descentralización favorece un control más directo de las comunidades sobre las decisiones administrativas a nivel local y con ello tiende a superar por lo menos en ese nivel, una de las grandes limitaciones atribuidas a los sistemas democráticos tradicionales en donde los procesos electorales sirven para legitimar políticas de gobierno que después se aplican en ausencia de todo control popular. Desde esta perspectiva, la descentralización se revela como un recurso democratizador.

En la práctica, sin embargo, el resultado de la descentralización depende de las formas específicas que adquiere el poder local: en unos casos, la descentralización contribuye a consolidar formas *democráticas* de poder local en las cuales se garantiza la participación regular de la pobla-

³ *¿Déscentralisation ou deconcentration technocratique? L'école et la nation*, numero de janvier, 1982.

⁴ Yves Prats, *op. cit.* p. 6.

ción en la toma de decisiones (a través de asambleas, consejos, etc.); en otros, la descentralización se asienta en formas más o menos *burocráticas* de poder local, es decir, en estructuras convencionales de poder en donde no hay control directo y permanente del pueblo en la toma de decisiones. Una medida descentralizadora puede eventualmente favorecer la consolidación de formas caciquiles de dominación como suelen darse en países atrasados.

DESCENTRALIZACION Y UNIDAD NACIONAL

Una descentralización extrema, es de suponerse, puede tener efectos contraproducentes en la medida en que puede llegar a comprometer la unidad nacional. La atomización exagerada de los servicios públicos debilitaría la fuerza que la nación posee para contrarrestar los efectos de la dependencia y obstaculizaría la toma de conciencia sobre los problemas generales. Pero la centralización extrema también compromete la unidad nacional. Habrá que distinguir —como lo hacía Gramsci para el caso de Italia— la unidad que deriva de la existencia de un Estado nacional de la unidad forjada desde la base misma de la sociedad, a partir de una conciencia unitaria de la población. Los estados nacionales altamente centralizados comprometen la unidad nacional, si entendemos a ésta

como unidad popular, puesto que a nivel regional o local se experimenta una subadministración y un permanente divorcio entre los administrados y los administradores. La centralización extrema conlleva siempre problemas de ineficacia y de hostilidad popular a nivel de las localidades.

La *descentralización*, puede favorecer la participación democrática de la población y la solución de problemas reales de la administración estatal. Pero la *centralización* es siempre indispensable para garantizar la unidad de la nación, para elevar la eficiencia de la planeación, para compensar las desigualdades regionales, para elevar la eficacia de la acción política contra las formas de dependencia y reforzar la autonomía nacional.

MEXICO, PAIS CENTRALIZADO

Indiscutiblemente, el caso de México es el caso de un país altamente centralizado en su administración estatal y en donde las expresiones de la sociedad civil son muy opacadas por la omnipresencia autoritaria del poder público. El Estado surgido de la Revolución Mexicana concentró enormes poderes en las instancias centrales y a través de eso pudo emprender un programa de realizaciones sociales de carácter modernizador y contener, hasta cierto

punto, las presiones imperialistas. Las formas centralizadas del poder contaron con un amplio apoyo popular en particular en la década de los treinta en que se realizaron una serie de reformas de alto contenido social, pero esta situación comenzó a cambiar desde el sexenio de Avila Camacho (1940-46) cuando se puso en práctica un modelo de desarrollo que se articulaba en torno al principio de favorecer la expansión de la empresa privada, principalmente la industrial, y que abría las puertas, casi sin discriminación, al capital extranjero. Bajo este esquema de desarrollo, las masas populares se vieron forzadas a emprender la defensa de las conquistas que había logrado, pero sin cuestionar la forma centralizada del Estado. En un primer momento, la lucha popular influyó para acentuar la centralización y burocratización del poder político y no fue sino hasta 1968 que estalló en el país una movilización social —de estudiantes, maestros e intelectuales— que explícitamente cuestionó las formas expresas del poder político reivindicando una *democratización política* que favoreciera la participación directa del pueblo en la gestión del Estado. Desde entonces, la demanda de *democratización* se ha extendido y afirmado entre sectores crecientes de la población.

Uno de los aspectos más importantes de la lucha popular por la democracia ha sido el relativo al

reforzamiento y democratización de los municipios. De hecho, la demanda de "municipio libre" es una antigua demanda popular, que tuvo enorme fuerza durante la revolución de 1910-1920 y que ha vuelto a cobrar actualidad en las últimas dos décadas. Cierto, no ha habido en México un movimiento político que explícitamente se proponga descentralizar al país, pero tácitamente ese ha sido el sentido de las innumerables revueltas municipales que han estallado en los últimos años y en las cuales se revela el rechazo popular a la influencia opresiva de las instancias centrales del poder estatal y la protesta contra las condiciones de miseria en que se mantiene al municipio.

LIMITES Y PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

Un rápido examen del sistema educativo mexicano nos permite advertir su carácter altamente centralizado y el conjunto de problemas administrativos y desigualdades que este centralismo provoca. Tradicionalmente, el desarrollo de la educación ha sido orientado desde instancias centrales (por políticas definidas en el centro) y cada vez menos ese desarrollo se vincula a necesidades y exigencias de carácter local. De hecho, la *federalización* de la educación se convirtió en una auténtica

centralización en la medida en que no fue acompañada con la creación de instancias estatales que aseguran un funcionamiento efectivamente *federal*.

Pero, aunque un cierto grado de descentralización sea visto como necesario, no son claros los caminos para lograrlo. Un argumento poderoso que se ha esgrimido para criticar los propósitos descentralizadores de De la Madrid es que estos propósitos sólo abarcan a algunos servicios (salud y educación) y que hasta ahora no se han manifestado intenciones serias de emprender reformas estructurales de fondo que conduzcan, por ejemplo, a una recomposición territorial del sistema productivo. Desde esta perspectiva, la descentralización propuesta aparece como un proyecto parcial y de viabilidad no evidente.

Junto a eso, se ha señalado el carácter burocrático que pretende dársele al proceso descentralizador y las restricciones que se han impuesto al debate público sobre el problema y a la circulación de información. La SEP no ha estimulado la discusión sistemática y abierta de la descentralización. Se ha creado, es cierto, una comisión SEP-SNTE pero se ignora cual ha sido el desarrollo de sus actividades. En el caso de educación, el Foro de Consulta para la planeación se convirtió en la práctica en un ejercicio político en el que participó casi exclusivamente el mundo oficial y en donde

no se le dio suficiente relieve a la cuestión de la descentralización (por lo demás, el Foro fue un acto aislado, no se crearon estructuras que garantizaran la consulta popular permanente). Desde esta perspectiva, la descentralización se revela como una intención oficial que se está madurando entre círculos de burócratas y expertos a espaldas de la sociedad. Este estilo político, desde luego, está lejos de corresponder con los principios que sustentarían un efectivo funcionamiento democrático.

La misma comisión SEP-SNTE ha sido vista como una fórmula antidemocrática y corporativista, que tiende a acentuar los vínculos entre la oficialidad educativa y las cúpulas sindicales, pero no a favorecer el debate abierto y continuo de los problemas que se discuten. El presidente declaró, que la reforma descentralizadora no se haría sin consultar la voluntad del magisterio (encarnada formalmente en los dirigentes "charros") pero, es evidente, que los problemas educativos no sólo incumben a los maestros sino que son problemas *de la nación* y, por lo mismo, incumben a toda la población. La reforma educativa que se plantea encierra una definición sobre el futuro nacional que debe motivar la discusión más amplia posible y, en particular, se debe garantizar en esa discusión la participación activa de los trabajadores a través de sus organizaciones correspondientes.

Finalmente, se ha expresado la preocupación de que la descentralización planteada por el gobierno no sea sino una coartada político administrativa dirigida a disminuir la carga financiera que representan educación y salud dentro del presupuesto federal y derivar esa carga hacia los gobiernos estatales y municipales. Desde este ángulo, la descentralización sería una medida funcional con la política de austeridad que ha impuesto el gobierno de De la Madrid y perdería su sentido autónomo.

CRISIS EDUCATIVA Y DESCENTRALIZACION

Resulta importante, sin embargo, enfatizar que la centralización no es sino *un aspecto* dentro de un conjunto abigarrado de problemas que enfrenta actualmente la educación nacional. Ninguna acción administrativa, por sí misma, sería suficiente para enfrentar la crisis por la que atraviesa el sistema educativo, crisis que se expresa en el fracaso de la escuela para capacitar productivamente a la población, para crear en el pueblo una conciencia solidaria y una ética de responsabilidad y servicio, para capacitar políticamente a la ciudadanía, para crear una sólida conciencia nacional y contrarrestar el impacto desnacionalizador de los *media*, para impulsar una ciencia y una tecnología

nacionales, etc., etc. El crecimiento escolar y la ampliación de la matrícula no han impedido que la escuela siga funcionando en la sociedad como un instrumento reproductor de las desigualdades sociales y que la educación se haya adecuado paulatinamente a las condiciones de la dependencia abandonando todo papel activo y dinamizador de un cambio en la orientación global de nuestro desarrollo. El proyecto educativo centralizado y liberal que otrora impulsara Torres Bodet se encuentra en crisis y ha perdido todo su antiguo potencial para reunir y poner en acción la voluntad colectiva de las masas magisteriales y para conquistar las simpatías de la población. Para salir de esa crisis la educación nacional requiere algo más que medidas administrativas, requiere una profunda reforma (o "revolución" si se quiere) que modifique sustancialmente su papel dentro de la sociedad y la convierta en una palanca efectiva en la construcción de una sociedad efectivamente democrática e independiente.

NECESIDAD DE UN PLAN ALTERNATIVO

Desde luego, la descentralización puede ser el principio de este conjunto de reformas necesarias, pero para que lo sea positivamente ella necesita ser un producto de la voluntad consciente de las masas y

no el resultado falaz de decisiones burocráticas. Pero tampoco resulta inteligente, la postura adoptada por algunos grupos de maestros quienes *antes* de que se defina el contenido real del proyecto oficial de descentralización ya han decidido rechazarlo. Semejante actitud no sólo revela un prejuicio dogmático sino que, además, representa la forma más débil de intervención en el debate político sobre el problema. Hay otros más —militantes de las fracciones más atrasadas de la izquierda— que están persuadidos del sentido democratizador que tendría una real descentralización educativa, pero que se oponen a ella porque

suponen que con ello aumentaría la influencia del PAN y de la Iglesia. (¿Debemos inferir de esto que sólo es legítimo luchar por la democracia sólo cuando esté asegurado el triunfo inmediato de la izquierda?). En realidad lo que se requiere, con urgencia, es que las fuerzas democráticas de México se apresuren a lanzar un proyecto alternativo de reforma democrática de la educación nacional, un proyecto que sirva para organizar a todos los niveles la intervención política de las masas y que contemple como uno de sus aspectos centrales una propuesta de descentralización democrática de la educación nacional.



