

Proceso de descentralización educativa en México y en el estado de Querétaro

*Sara Miriam González Ramírez**

INTRODUCCIÓN

Hoy en día se ha dado gran importancia al proceso de descentralización educativa y a la vinculación que debe existir entre Estado y sociedad, entre escuela y comunidad; asimismo, se ha puesto énfasis en el área educacional como una instancia primordial del desarrollo nacional.

En este trabajo se pretende analizar cómo se ha dado este proceso y cómo ha repercutido a escala estatal. Los antecedentes que propiciaron dicho proceso se ubican a partir del sexenio del presidente Luis Echeverría, periodo conocido como el de la “modernización y transformación educativa”. El sexenio de José López Portillo se identifica como de “desconcentración”, política que retomó Miguel de la Madrid al aplicar el llamado Plan Global de Desarrollo. El presidente Carlos Salinas de Gortari, en su Plan Nacional de Desarrollo, reconoció a su régimen como de “modernización educativa”, cuya acción central se plasmó, en mayo de 1992, en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.



* Auxiliar de Investigación del Centro de Investigaciones Psicológicas y Educativas de la Facultad de Psicología de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Aquí se pretende interpretar las estrechas relaciones que hay entre la Federación, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los estados, la cual se manifiesta a través del proceso mismo de descentralización, como un fenómeno de poder y de oportunidades de cambio.

Por último, nos proponemos estudiar las acciones que se han llevado a cabo en el estado de Querétaro como respuesta a los lineamientos marcados por el gobierno federal, para identificar los obstáculos con que se ha enfrentado y los logros obtenidos.

POLÍTICA EDUCATIVA Y DESARROLLO

En México, los procesos sociales de la Independencia, la Reforma y la Revolución mostraron que los cambios logrados pueden ser aprovechados como experiencia para dirigir futuros cambios de manera más institucional y ordenada. Sin embargo, las necesidades sociales, las políticas del Estado y los intereses de los grupos económicos no han coincidido en un proceso de planeación y cambio congruente con un proyecto de nación común. En la forma en que se analiza la problemática educativa nacional, desde la propia dinámica interna del gobierno federal y de las instituciones dominantes de la educación, se propicia poca o nula recuperación de lo que socialmente se está demandando de la educación, en términos específicos y en cada uno de los diversos contextos del país.

Asimismo, la educación queda encerrada en lo administrativo y político sin que exista una propuesta pedagógica y social relevante o significativa que oriente el funcionamiento del sistema educativo nacional.

En este contexto se ha constituido lo que se llama Proyecto Nacional como un proceso de creación, en el que intervienen diferentes aspectos sociales con diversas necesidades, pero con una meta: el desarrollo.

Dicha creación se despliega con una orientación jurídico-política basada en la Constitución de 1917, cuyos fundamentos son recobrar la propiedad de la nación sobre sus recursos naturales, la relación obrero-patronal, la reforma agraria y la dirección del Estado en materia educativa.

Por lo anterior, el Proyecto Nacional identifica a la democracia y el nacionalismo como fines y procesos sociales básicos en nuestro país; como concepción y práctica del desarrollo quedan en el artículo 3o. constitucional. El nacionalismo y la democracia son actualmente los ejes que orientan y dan sentido a la administración pública en su tarea de promoción del desarrollo.

Las expresiones más acabadas de la "política moderna" en los últimos años, como sustento del cambio que engloba la propuesta de modernización tanto del poder del Estado como de sus aparatos, son la descentralización y la reconversión industrial del país que, a su vez, configuran la acumulación

económica en el nuevo modelo capitalista, con una fuerte intervención financiera del extranjero.

En el ámbito de la política la modernización “empieza” con el decreto de la nueva Ley de Planeación Democrática (1983), que define las bases de integración y funcionamiento del Estado en la promoción del desarrollo y con cuyo espíritu se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994). Este plan puso a funcionar el proceso administrativo en diferentes fases: la desconcentración y la descentralización. En lo ideológico, la política moderna, como discurso legitimador de la participación política en el ámbito del sector educativo, en un primer momento fue la revolución educativa de 1986, que tenía como antecedente la desconcentración, ya que existía una delegación de la SEP en cada una de las entidades federativas, con la finalidad de lograr la descentralización en el ámbito burocrático-administrativo, mediante los convenios únicos de coordinación con los ejecutivos de los estados, lo que propició la desconcentración de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como órgano funcional de gestiones educativas. Esto vino a reafirmarse en el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica; estrategia de modernización para acelerar los cambios en el orden educativo, que es concebido como uno de los pilares del desarrollo nacional.

En este sentido, definimos la descentralización educativa como la descripción

de un proceso que determinan cuatro aspectos específicos:

1. *Aspecto administrativo*, que esencialmente consta de la transferencia de inmuebles administrativos, planteles educativos y recursos materiales, humanos y financieros.
2. *Aspecto educativo*, se refiere tanto a la transmisión de planes y programas educativos y pedagógicos, programas de formación docente y sistemas de seguimiento y evaluación como al otorgamiento del material didáctico.
3. *Aspecto político*, entendido como la delimitación de las condiciones laborales del personal relacionado con el quehacer educativo y como la definición de los lineamientos jurídicos normativos, tomando en cuenta las líneas de relación entre la Federación, el estado y el municipio.
4. *Aspecto social*, que comprende así las necesidades reales regionales y la relación del Estado con éstas, como el compromiso de los maestros, los padres de familia y los mismos educandos.

De acuerdo con lo anterior, cabe resaltar que la Federación es la que transfiere estas formas de acción para dar oportunidad al estado de asumirlas y articularlas a las necesidades reales de la entidad, con la finalidad de lograr el cambio esperado.

SITUACIÓN EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

En Querétaro, para el seguimiento del proceso descentralizador se realizó el Programa para la Modernización del Estado de Querétaro (1990-1994), el cual se basó en el Programa para la Modernización Educativa (PME) y en el Modelo Educativo 1989-1994, resultado de la Consulta Nacional para la Modernización de la Educación, que se llevó a cabo en todas las entidades políticas de la Federación.

En 1993 se presentó el Programa Estatal de Educación, de cuya orientación surge el Plan de Desarrollo Integral de Querétaro 1992-1997.

El proyecto educativo es el instrumento con el que se impulsa el sistema educativo estatal hacia una completa integración, de acuerdo con las condiciones de la entidad y su perspectiva de desarrollo para 1997.

Dentro de las tendencias nacionales de desarrollo, planeación y educación, por un lado se vislumbra que los planes y programas buscan incrementar la calidad de la educación en el país y por otro, se pretende llegar hasta los rincones más lejanos de la nación, otorgando en su totalidad el acceso al nivel básico de educación.

Pero en el transcurso del desarrollo del proceso lo que se observa es que existe una desarticulación entre los programas educativos de la Federación y la eficacia con que puedan aplicarse, en los diversos ámbitos, en los diferentes estados y en las localidades, lo mismo en la ciu-

dad que en el medio rural, enmarcado todo esto en la diferencia del contexto económico y social, pues existe una desarticulación real entre los aspectos específicos que forman el proceso descentralizador, por lo cual la sustantividad de la correspondencia con el estado es indefinida para lograr elevar la calidad de la educación y, por consiguiente, mejorar la calidad de vida de la población local.

Considerando los cuatro puntos que determinan el proceso descentralizador, en lo administrativo observamos que existen todavía situaciones de control, atención y supervisión que no están definidas, por lo cual no se logra la eficiencia de la administración educativa del estado. Por otro lado, en el aspecto educativo, los contenidos de los programas educativos necesitan ser más elaborados según la realidad específica de la escuela, sin dejar de lado los planes y programas propuestos por la Federación, para adaptarlos a las necesidades de la entidad y sus alrededores.

En lo político, la delimitación de las condiciones laborales y los lineamientos jurídicos del estado están indefinidos, pues se considera que este aspecto es un ámbito de competencia para asumir responsabilidades o un nicho de oportunidades y de poder en puestos, dinero o retabulación, más que como un área de servicio con conciencia y compromiso ético y de vocación.

En lo social, se han recogido las quejas observadas en el sistema, pero no se ha reconocido que también es momento

de compromisos y conciencia de la escuela hacia los padres de familia, para involucrarse y lograr la participación esperada, la cual proporcione propuestas realistas y acordes con el entorno y la problemática educativa y para que, el educando sea capaz de comprender e identificar la situación de su país.

Es decir, que la propuesta educativa del estado plantea acciones alternativas de congruencia con los lineamientos estipulados en la descentralización y para insertar en el universo educativo y la población el sentido de compromiso con el cambio y el desarrollo nacional.

Considerando que el gobierno federal ha realizado campañas de adiestramiento para la comprensión y el desempeño de sus estrategias, con el fin de lograr la inserción de un gran número de personal en el desempeño de los planes y programas de desarrollo educativo en este proceso descentralizador, nos surgen las siguientes preguntas:

- ¿Qué tanto han planeado las autoridades educativas federales una estrategia de desconcentración económica que soporte y empuje el proceso de descentralización educativa?
- ¿Hasta qué grado las autoridades educativas del estado de Querétaro han elaborado una propuesta acorde con las necesidades de la entidad y que al mismo tiempo promueva el desarrollo y la calidad de la educación?

- ¿Cómo se ha llevado a cabo el proceso de transferencia de las responsabilidades educativas de lo federal a lo estatal, y si es que en este periodo se ha permitido a las autoridades municipales participar en la planeación de las acciones de cambio en el programa educativo?
- ¿Hasta qué punto la sociedad está enterada e involucrada en este cambio, y si es que ha mostrado interés en apoyar un cambio democrático en materia de educación?

Reconociendo la situación actual del proceso de descentralización, cabría analizar la forma en que se ha dado este proceso en México y si es que, de alguna manera, ha afectado y delineado un cambio a escala estatal, ya que se han ideado estrategias como respuesta del estado de Querétaro para continuar con el proceso descentralizador. En este contexto, planteamos la siguiente hipótesis: la desarticulación de los aspectos político-educativo y socioeconómico, en relación con los lineamientos y programas de la estrategia de descentralización educativa, impide la federalización en el estado de Querétaro. Esto es, mientras siga existiendo control federal para la toma de decisiones en el área económico-administrativa se obstaculizará el logro de la federalización y, por ende, se evitará elevar la calidad educativa de la entidad.

La falta de congruencia en los planeamientos y lineamientos de los planes

y programas de la estrategia descentralizadora estipulados por las autoridades federales y estatales evita el logro de una federalización nacional y por ende estatal, pues coarta la libertad para que exista el cambio propuesto, ya que éstos fueron establecidos de manera inconexa y no responden a las demandas ni a las necesidades reales de la población, por lo cual dificultan su aplicación.

Los aspectos identificados se presentan inmersos en el proceso de descentralización y de manera difusa, ya que no existe una relación entre ellos sino que se desarrollan de manera separada y, en consecuencia, se convierten en un obstáculo para la federalización.

Así, el modelo educativo estatal necesita responder a las necesidades del entorno, en el sentido de asumir y adaptar los lineamientos estipulados por el gobierno, con el fin de dar paso a la federalización dentro del estado y, a la vez, de confirmar los cambios esperados en relación con el maestro y su formación y en el vínculo sociedad-escuela, para no quedar en meros lineamientos marcados por la Federación.

BIBLIOGRAFÍA

- Castro Obregón, Luis
1993 "El proceso de descentralización educativa en México", en *Memorias del Seminario de Análisis sobre Política Educativa Nacional*, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, México, pp. 306-313.
- Moreno Moreno, Prudencio
1992 "La política económica de la modernización educativa en México", en *Revista Pedagógica*, núm. 8, febrero-abril, pp. 6-20.
- Noriega, Margarita
1992 "El financiamiento de la educación en México", en *Revista Pedagógica*, núm. 8, febrero-abril, pp. 22-30.
1993 "El proyecto descentralizador mexicano", en *Memorias del Seminario de Análisis sobre Política Educativa Nacional*, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, México, pp. 295-304.
1993a "La descentralización educativa los casos de Francia y México", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, vol. XXIII, núm. 1, enero-marzo, pp. 43-74.
- Street, Susan
1992 "El SNTE y la política educativa 1970-1990", en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, México, abril-junio, pp. 45-66.