

Reyes Santos, Marcos (2009). *La descentralización educativa en Baja California: cambios institucionales y conflictos políticos en el sistema educativo estatal, 1993-2003*, México: Colef/ Gobierno del Estado de Baja California.

## ATERRIZAJE FORZADO

CARLOS ORNELAS

### Introducción

Doy la bienvenida al libro de Marcos S. Reyes Santos, *La descentralización educativa en Baja California: cambios institucionales y conflictos políticos en el sistema estatal, 1993-2003*. Es un texto que enriquece el conocimiento sobre el sistema educativo nacional, en ámbitos poco –y a veces mal– estudiados como lo son las relaciones políticas e intergubernamentales en la escala estatal. Marcos presenta varios árboles a quienes estamos acostumbrados a mirar el bosque. En su análisis, los actores nacionales (que a veces nos parecen abstractos) toman vida en situaciones concretas, en particular las del conflicto entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y sus secciones y los gobiernos locales. Más nos enseña en el caso de instituciones de vieja raigambre priísta, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) que de ser partido de oposición se hizo del gobierno.

### Coherencia argumentativa

El libro de Marcos Reyes responde a un proyecto de investigación que le sirvió para obtener su doctorado (aprovecho para agradecer a él y a su tutor, Eduardo Weiss, que me hayan invitado a ser lector externo). Lo primero que deseo destacar, es que Marcos despliega un argumento co-

---

Carlos Ornelas es profesor de Educación y Comunicación en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Calzada del Hueso 1100, Col. Villa Quietud, delegación Coyoacán, CP. 04960, DF, CE: Carlos.Ornelas10@gmail.com

herente de principio a fin, sigue una lógica que va de lo abstracto y conceptual, a lo concreto y particular. Presenta un aparato de análisis claro y sistemático, que descansa en las relaciones intergubernamentales y en el diseño y ejecución de políticas dentro del federalismo, así como en diversas nociones sobre descentralización y alternancia política. Marcos sigue a autores neoinstitucionalistas para argumentar sobre el cambio y el conflicto. También presenta una tipología sobre los motivos que los gobiernos tienen para descentralizar servicios públicos: ya por asuntos de financiamiento, ya porque desean incrementar la competitividad y eficacia, o por motivos de equidad. Y luego reseña casos de reformas educativas en América latina, en cuyo centro se encontraba la idea de descentralización.

Esa revista le sirve para enmarcar el caso de la descentralización y/o modernización de la educación básica y normal de México. La parte medular, más extensa y analítica del libro de Marcos, es el examen que hace del sistema educativo estatal de Baja California, sus arreglos institucionales, los conflictos políticos e ideológicos debidos a la puesta en práctica del Acuerdo Nacional para la Modernización de Educación Básica y su instrumentación por el primer gobierno estatal panista que hubo en este país.

### **Claridad en la expresión**

La porción conceptual en libro de Marcos es fina y clara, mas el tesoro de su análisis en detalle comienza en la página 97. De ahí en adelante utiliza las nociones definidas para explicar con detalle y prosa ligera las pugnas entre lo que denomina, con buen tino, la nueva burocracia estatal y la vieja burocracia sindical. Aquí su narrativa es viva, los actores abstractos en el plano nacional cobran nombres y apellidos como protagonistas concretos: el gobernador, los líderes de las secciones sindicales locales, los secretarios de educación y de gobierno, así como las autoridades federales.

Marcos muestra, sin sutilezas, las presiones que la burocracia central ejerció sobre los gobiernos locales pintándoles de maravilla las oportunidades que presentaría la descentralización educativa y la resistencia que ofreció el único gobierno de origen panista, que no compró de inmediato el argumento de Carlos Salinas. Debido a las averiguaciones que he realizado, sé que otros gobernadores tampoco se convencieron, pero la disci-

plina debida al monarca sexenal (como denominó don Daniel Cosío Villegas al Presidente de México) los hizo callar. No así Ernesto Ruffo, que no firmó los convenios adyacentes al Acuerdo del 18 de mayo de 1992, sino hasta meses después, tras un estudio cuidadoso de las condiciones que se le imponían al estado y asegurar el mínimo de garantías de que el gobierno central cumpliría con las aportaciones financieras.

### **Metáforas**

Los dos capítulos centrales, el plato fuerte de un banquete, para utilizar una parábola, son los que aportan mayor construcción de conocimiento. Marcos, metafórico también, habla del *aterrizaje* de la descentralización educativa en Baja California, cuyo sistema educativo estatal parece un gran aeropuerto pero con sus dos pistas (la porción estatal y la federalizada) dañadas y una torre de control obsoleta (la vieja burocracia). No bastó la habilidad de un piloto (Ernesto Ruffo) y su tripulación (la nueva burocracia panista, con ideología gerencial) para aterrizar con éxito una nave pesada, con muchos defectos y llena de pasajeros (líderes sindicales, burócratas de viejo cuño) acostumbrados a exigir, gritar y salirse de sus asientos, si no les brindaban las atenciones que según ellos se merecían. Pero éstos ni siquiera pagaron el boleto, al menos no de sus bolsillos. El sistema educativo estatal es un avión que no vuela por instrumentos ni con el piloto automático, requiere de la habilidad, conocimientos y experiencia del capitán, sus oficiales y sobrecargos; atributos de los que carecían. A juzgar por la descripción de Marcos, a pesar de la voluntad del nuevo piloto, los pasajeros pleitearon con frecuencia y casi siempre se salieron con la suya.

En el análisis del proceso (ya sin metáforas), Marcos hace una disección cuidadosa de la dualidad de sistemas y las dificultades para integrar una sola unidad de mando, la resistencia de la secciones sindicales a perder la menor posibilidad de influencia y los artificios de que se valieron los gobernadores panistas que sucedieron a Rufo, que intentaban ordenar en algo la gobernación del sistema, como nombrar a la misma persona secretario de Educación y director general del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos, con el fin de buscar cierta racionalidad en la administración. Eso era parte de una estrategia gradual que, hasta la fecha de conclusión del periodo estudiado (2003), no se había

institucionalizado del todo. Esos artilugios, que resultaron en recetas *ad-hoc*, a veces le funcionaron a un gobierno y otras veces no; dependía más de negociaciones con la vieja burocracia estatal.

Marcos concluye su estudio resolviendo dudas que se había planteado al comienzo de su investigación, vislumbrando perspectivas y, por supuesto, como todo buen investigador, dejándonos más dudas para el futuro.

### **Mi juicio**

Hoy venimos a celebrar la publicación del libro de un académico joven, innovador, que nos muestra su competencia como investigador y escritor. Marcos Reyes Santos en su libro, *La descentralización educativa en Baja California*, nos muestra con claridad cómo los distintos gobiernos han fracasado en llevar a puerto un proyecto de reforma que hizo muchas promesas y que no se cumplieron, como regresar soberanía a los estados por la vía de un nuevo federalismo, mejorar la calidad de la educación e incrementar la equidad porque en su diseño institucional pesaron más los intereses mezquinos de los actores del centro —como mantener al SNTE al servicio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) cuando la alternancia en los gobiernos estatales se empezaba a dar—, y los afanes de mantener subordinados a los gobernadores a las reglas emanadas del centralismo burocrático, incluyendo a los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón.

La aportación de Marcos Reyes se suma a la de otros investigadores que, desde los estados, examinan la descentralización educativa con ojos diferentes a como la dibujan los gobernantes que exageran sus logros, así como los académicos que observan el mundo desde el Distrito Federal.

*La descentralización educativa en Baja California: cambios institucionales y conflictos políticos en el sistema educativo estatal, 1993-2003* es un libro que recomiendo, que debemos leer y aprender de sus enseñanzas. Aunque eso alimente más el pesimismo sobre nuestro sistema educativo, porque nos muestra sus miserias (y algo de sus avances, que son muy pocos). Los déficit de la educación pública en Baja California, Marcos nos lo dice con meridiana claridad, se deben a la *imbricación* de los dirigentes sindicales en la administración educativa. El concepto de imbricación, que Marcos no define con claridad, se emparenta con el de colonización, que utilizo y

delimito en mi libro, *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*. Pienso que éste posee mayor poder explicativo que el de imbricación ya que responde a una estrategia clara del SNTE de colocar a cuadros leales a la organización sindical en la gobernación de la educación básica en todo el país.

De cualquier manera, su libro es un estudio práctico de la persistencia del corporativismo, de costumbres y reglas patrimoniales y formas corruptas de manejar la educación. Marcos no lo dice de esa forma, pero expresa con elocuencia su sentido: el federalismo educativo es un símbolo, no una realidad. El libro de Marcos Reyes es de lectura obligada de todos los que se interesen en la política de la educación básica.