

FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO... ¿Y LA EDUCACIÓN?

CLAUDIA SORAYA RODRÍGUEZ REYES
Instituto de Educación de Aguascalientes

GUSTAVO MEZA MEDINA
Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 011 Aguascalientes

RESUMEN: El proceso de federalización educativa en México a partir del siglo XIX, que se impulsa con la creación de la SEP en las primeras décadas del XX, hasta lo pactado en el Acuerdo Nacional Para la Modernización Educativa ANMEB, ha sido por diversas razones una historia de resistencias y negociaciones entre los niveles de gobierno, con diversas tramas de actores e instituciones que han permeado la gestión, asignación y destino de recursos, han determinado la formación de un sistema educativo mexicano y la implementación de

reformas que coadyuven al mejoramiento de la oferta educativa y a la calidad de la educación, particularmente en la educación básica, con serios problemas particularmente en las zonas rurales de país donde existen profundos rezagos endémicos. Reflexionar sobre el proceso de federalización educativa en México para distinguir sus características, fortalezas y debilidades es el objetivo de este trabajo.

PALABRAS CLAVE: Proceso, Federalización, Centralización, Descentralización, Historia.

Introducción

En principio, federalizar es establecer límites de competencias entre los niveles estatal y central; es buscar el equilibrio que está en continuo movimiento y la redefinición de fuerzas que en cualquier momento puede romperse (Terán, 2005, 36). El término “federalizar” es ambiguo y ha tenido diversas acepciones, según quien lo utilice y para qué lo utilice. Se ha visto como sinónimo de centralización del poder, y también como descentralización. Sin embargo, aún en la ambigüedad desde la perspectiva liberal se resaltan las bondades de un auténtico sistema federal de gobierno que busca el equilibrio y trata de evitar los excesos que se pueden dar entre la absoluta autonomía de los estados y el control absoluto del gobierno federal (Arnaut, 1998, 19).

Federalización: ¿Centralización o Descentralización?

Se puede hablar de diversos tipos de federalización, como de las acciones de federalizar y las concepciones filosóficas de lo que es el federalismo.

La federalización educativa en México se identificó desde la creación de la SEP como “descentralización educativa” (Martínez, 1994). Aunque federalizar y centralizar no son sinónimos, como tampoco lo son federalizar y descentralizar, estos conceptos, en la historia mexicana parecen haber estado orientados a propósitos ligados a un mismo fin: la federalización educativa.

En algunos periodos, federalizar ha sido centralizar, y en otros descentralizar. Por ejemplo, federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo y, por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo (Arnaut, 1998, 18). Pero, ¿qué significa centralizar y descentralizar? Lo primero se caracteriza por sustraer del poder central ciertas atribuciones administrativas en la realización de la dimensión pública referente a la educación y pretende favorecer la responsabilidad de la sociedad, a través de órganos locales y regionales operacionales autónomos, institucionalizados, en la dirección y gestión del sistema educativo (Rogel, 2008, 1287). Hacer lo contrario es centralizar.

Aunque el proceso tiene raíces profundas en la historia del país, es en las primeras décadas del siglo XX cuando se obtienen resultados significativos. Con la creación de la SEP en 1921 se fortalece el centralismo educativo buscado por los gobiernos posrevolucionarios como una estrategia de unificación. ¿Qué tanto éxito tuvieron estas estrategias? Es difícil decirlo, lo que sabemos es que tuvieron un desenlace contradictorio, pues, es precisamente en este periodo donde se ubica el alejamiento del federalismo mexicano de su vía democrática.

El Estado posrevolucionario vio en la educación la herramienta para lograr su propósito y para lograrlo, buscó a través de la SEP, elevar el nivel cultural de los mexicanos sobre todo de los grupos más atrasados en el país: los indígenas y campesinos. Paralelamente con estos propósitos, con la educación se buscaba modernizar al país. El objetivo era construir al mexicano a través de la educación, y se pretendía hacerlo desde el centro a la periferia y de las comunidades, rancherías, municipios, estados y regiones hasta la conformación de una verdadera nación. No había otro camino que la centralización, pues el municipio, al que la constitución de 1917 había dado toda la responsabilidad educativa no lograba responder a las exigencias; y la educación que impartían los gobiernos de los estados era insuficiente, pues se concentraba en las zonas urbanas, dejando casi en el olvido a las congregaciones y rancherías.

El plan consistía en forjar un sistema educativo federal auténtico, en el cual las facultades, las responsabilidades y la función educativa se distribuyeran entre los distintos niveles de gobierno, mediante un sistema de facultades exclusivas y concurrentes entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados (Arnaut, 1998, 19). En este esquema, la SEP tendría la misión de suplir las deficiencias educativas en los estados y municipios. El método debería llevar a los mexicanos hacia la civilización por medio del descubrimiento de su identidad nacional, que lo condujera a adquirir conciencia de una identidad iberoamericana como requisito para ser universal. Esto, para algunos era tan sólo un proyecto utópico, caracterizado por un fuerte nacionalismo cultural y el ideal de la democracia maderista (Camacho, 1994, 91).

De cualquier manera, la democracia representaba un ideal educativo y era prerrequisito fundamental de la federalización educativa desde la perspectiva de José Vasconcelos, quien intentó dinamizar un proceso integrador de los mexicanos, en el que la educación era la herramienta fundamental.

Este esfuerzo educativo, unido a los otros procesos de la federalización como la que buscaba activar una nueva función económica a través de la creación del Banco de México, del potenciamiento de caminos, del desarrollo de la irrigación, de la laicización del país en la lucha contra la subversión cristera y de la reforma de la justicia federal para eliminar la capacidad de los estados para proponer los ministros de la Suprema Corte (Carmagnani, 2005, 23).

La meta no era fácil, especialmente porque los problemas de la federalización en todos sus aspectos afectaban a cada región, estado y municipio en forma diferente y enmarcada en configuraciones tejidas con redes del poder y producidas por una historia de alianzas políticas y económicas y de prácticas tradicionales educativas.

Los inicios de la Federalización en México

Lo realizado desde los inicios por la SEP con la intención de organizar la gestión educativa con base en organismos representativos, respetando las funciones y atribuciones de los estados y municipios, sin perder de vista el derecho de establecer instituciones educativas propias, tenía sentido desde la óptica del gobierno federal en su búsqueda de la unificación-pacificación del país. A pesar de los buenos propósitos, esta etapa de la federalización educativa en nuestro país produjo efectos no buscados, entre ellos, un crecimiento

burocratizado de la SEP, lentitud en los trámites estancamiento en los índices de eficiencia, eficacia y calidad en la educación, así como desequilibrios regionales, multiplicación de líneas de autoridad entre funcionarios a nivel nacional, estatal y local, duplicación de esfuerzos, confusión de mandos y conflictos intergremiales. Todo esto provocó la disminución de la participación de los grupos y una pérdida de importancia del ámbito educativo (Camacho, 2004).

Las estrategias de negociación tal vez no fueron las más eficaces para lograr el equilibrio de poder y responsabilidades entre los sistemas federal, estatal y municipal. Finalmente, la responsabilidad del municipio terminó por diluirse en el sistema estatal y este, quedó cada vez más supeditado al control central de la federación. Décadas después, todavía en el siglo XX, la federalización educativa cambió de rumbo, ahora hacia el sentido contrario en busca de la descentralización, entendida como las transferencias administrativas en la capacidad y toma de decisiones de un modo responsable con independencia y libertad pero con control jurídico (Dicc. Ciencias Educación, 2003, 462).

El proceso de federalización a partir de los setentas

A partir de la década de los setenta se crearon unidades regionales de servicios administrativos descentralizados en algunas entidades y al final de la década con la implementación de la ahora llamada “desconcentración educativa” se crearon 31 delegaciones generales de la SEP, una en cada estado de la república. Con esta acción se pretendía acelerar la ampliación de los servicios educativos, encontrar el desarrollo equilibrado de los mismos estados, adecuar el sistema educativo a las necesidades educativas, mejorar la calidad de la enseñanza, elevar la eficiencia del sistema y racionalizar la utilización de recursos humanos, materiales y financieros, y fortalecer el federalismo. En este periodo fue patente el creciente poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que a raíz de los cambios en la organización educativa, demandaba los puestos de dirección de las delegaciones. Esto obstaculizó el proceso y finalmente lo detuvo por un tiempo.

La desconcentración educativa, como se llamó en este periodo a la descentralización-federalización educativa se reactivó a partir del sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982.1988). Durante este periodo se implementó un proceso de modernización global y debido a un marco de crisis económica, se modificaron las políticas sociales de proteccio-

nismo con el fin de buscar la justicia social, adelgazar el aparato burocrático administrativo y reducir el gasto público. Sin embargo se perdió espacio ante las presiones de gobernadores, sindicatos, y grupos de poder locales que vieron amenazados sus privilegios.

De cualquier manera se siguió con la descentralización en el periodo de Carlos Salinas de Gortari, aunque con ciertos altibajos hasta que en 1992, la SEP, el SNTE y gobernadores de los estados firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Con este pacto se buscaba la participación más amplia en la elaboración de la política educativa, en la puesta en práctica y en la gestión de instituciones educativas (Dicc. Ciencias Educación, 2003, 462). Con el ANMEB significaba el término del proceso de descentralización iniciado varios años atrás (Camacho, 2004), aunque, nuevos intereses y la configuración diversa de los gobiernos de los estados en años posteriores buscarían revocar el acuerdo firmado en 1992.

Sin embargo, el ANMEB, desde 1992 se vio como un avance de la federalización educativa. Un año después se reformó el artículo 3° de la Constitución, se promulgó la Ley General de Educación y se estableció como facultad de la Federación determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal. Además, considerando la opinión de gobiernos estatales y sectores sociales; se distribuyeron funciones al deslindar las correspondientes a la Federación y a los estados en las que se buscaba que concurrieran las funciones importantes en el orden normativo y evaluativo que corresponderían a la Federación y las funciones accesorias o meramente operativas condicionadas por el centro que serían responsabilidad de cada uno de los estados.

Para la Federación quedó por tanto, determinar contenidos escolares, elaborar los libros de texto gratuito, regular el sistema de formación y actualización de maestros, los lineamientos de los materiales educativos, la planeación global del sistema escolar y la evaluación del mismo, entre otras cosas. En otras palabras, podemos decir que aunque en el discurso se habló de desconcentración y descentralización, en la práctica se actuó con una nueva versión del centralismo educativo en la que no se hizo uso de la coordinación necesaria en las relaciones y equilibrios del poder entre el centro y las entidades.

En este contexto, sin embargo, algunos estados aprovecharon con asertividad sus limitaciones. Esto dio como resultado, entre otras cosas, que se crearon libros de texto para asignaturas de acuerdo al contexto en geografía e historia, medio ambiente o salud, enseñanza del inglés y hasta el uso de computadoras en el aula. Se transformó la función

supervisora, se ofertaron apoyos para preparación de clases y la modernización de la gestión de los directores. Por otra parte, en lo que respecta a la planeación, programación y evaluación se generó un amplio margen de acción; así como en la transferencia de ejercicios relacionados hacia los municipios (Latapí, 1996, 147).

Sin embargo, aunque este proceso de desconcentración que culminó con la firma del ANMEB se difundió como un gran logro, el debate sobre la federalización en todos los órdenes continuó debido, entre otras cosas, a la precaria situación financiera de los gobiernos estatales, los propósitos de avanzar en la reforma del Estado y la creciente presión de la sociedad civil por participar en los asuntos públicos (Latapí, 1996, 147).

En medio del debate se buscó fortalecer el sistema educativo con la participación de las autoridades federal y de los estados; por lo que se puso el énfasis en las facultades exclusivas para cada orden de gobierno. Esto como es sabido es el principio fundamental para el buen funcionamiento de un sistema federalizado.

El Federalismo actualmente

En la política educativa, sin embargo, no se ha logrado el equilibrio y concurrentemente se han perdido los límites, ya que ni la federación, ni los estados, ni los municipios han contado –ni cuentan hasta la fecha- en estricto orden con la facultad de legislar en la totalidad, aunque el gobierno federal es quien marca la pauta casi en la totalidad las decisiones educativas. Al no quedar bien establecido, a quien corresponde determinada acción educativa, no se le da un seguimiento pertinente, y por lo tanto tampoco se logra identificar el origen para la obtención de recursos necesarios para su implementación (Latapí, 2010, 46).

No por nada, en la primera década del siglo XIX, algunos estados como Tabasco y Zacatecas han criticado seriamente el acuerdo federal pactado en 1992 y se avizoran cambios más allá de la llamada Alianza concertada hace poco. Pero, aunque no se han dado los resultados óptimos en el proceso democrático de una federalización educativa exitosa, se pueden distinguir algunos frutos, particularmente a partir de los años noventa que vale la pena fortalecer. Uno de ellos es el aumento en la responsabilidad compartida por la satisfacción de las necesidades propias de la escuela, con base en el sentido de pertinencia de las personas involucradas; alumnos, padres de familia, maestros y director, líderes de

la comunidad, quienes con responsabilidad pueden acceder para caracterizar el nivel de calidad educativa que aspiran obtener en la escuela (Latapí, 2010).

Esto, por supuesto implica un avance en el ejercicio democrático de hacer uso de la libertad con responsabilidad y cooperación de todos los actores que tiene que ver con la soberanía estatal en un proceso de inclusión del municipio, de las escuelas, de las instancias administrativas, las autoridades intermedias y superiores para apoyar, facilitar, estimular y compensar desigualdades las cuales se proyectan en un sistema educativo que educará mejor. Falta mucho por hacer. Con justa razón Latapí insistía en poner la atención en cuatro ejes de transformación: la revaloración de la escuela como institución educativa, el deslinde entre funciones pedagógicas y administrativas, la desconcentración de las decisiones y el impulso a la participación social.

Respecto al deslinde de funciones pedagógicas y administrativas Latapí previó la instalación de Centros de Desarrollo Educativo en cada municipio con el propósito de lograr aún más el acercamiento a los diversos contextos con asesorías especializadas, recursos didácticos y servicios muy variados. Así como una formación y actualización de los maestros de acuerdo a sus necesidades (Latapí, 2010).

Conclusiones

El camino implicará nuevos retos que algunos plantean ya como propuesta de un nuevo federalismo educativo (Rogel, 2008, 1293). Sin embargo, persisten las inercias y confusiones en la reorganización del sistema educativo mexicano. Las estrategias de negociación se topan con los esquemas que se repiten, donde el gobierno federal descentraliza porciones de autoridad a los estados, pero concentra en todos los casos y de forma definitiva el poder. El federalismo deberá buscar el respeto a la pluralidad y diversidad en el ejercicio del poder y las responsabilidades.

Esto desbarata las esperanzas en el avance democrático del federalismo educativo, pues para algunos, ese “nuevo federalismo” no es más que el mismo proceso concentrador que se viste con oropel pero que en el fondo sólo es un viejo-nuevo centralismo burocrático que se basa en cuatro mecanismos de control: normativo, técnico, político y financiero y que no aspira a la devolución de soberanía a las entidades federativas, y mucho menos a una redistribución del poder. Se trata –dicen- de hacer predominar cada vez más el enfoque administrativo de la delegación de funciones donde el centro mantiene todos los con-

troles y conserva para sí la decisión sobre las tareas importantes, en tanto deja a los estados los asuntos de superficie (Perales, 2009).

Sin embargo, es evidente que el predominio absoluto del gobierno federal para regularlo todo ya no es posible sostenerse, y aunque desde los años setenta, la SEP intentó revertir esto, no se tiene todavía un panorama claro del “estilo de federalismo educativo” al que debemos aspirar. Esto, debido entre otras causas a las enormes diferencias entre las entidades federativas, que dificulta la cooperación que implica la federalización educativa. Parece que las negociaciones no siempre han dado los resultados que se esperaban porque el gobierno federal ha estado más bien a la espera de soluciones que provengan de las entidades mismas.

Con razón y cierta decepción y desesperanza, Latapí se preguntaba: ¿Hasta dónde conviene –y es posible- que llegue la autodeterminación estatal en materia de currículum, planeación, formación de profesores, formas innovadoras de supervisión, evaluaciones de los alumnos? ¿Podemos establecer parámetros comunes a entidades muy avanzadas como Nuevo León o Baja California con otras rezagadas como Chiapas o Guerrero? ¿Hasta dónde se pueden poner los límites? (Latapí, 2010). Decía: “nada impide, por ejemplo, que el presupuesto educativo del Estado sea elaborado de abajo hacia arriba, de modo que se tomen las necesidades de cada plantel, localidad, zona escolar y municipio y que su elaboración se convierta en un proceso participativo que fortalezca la responsabilidad de instancias locales... así como reforzar la participación de padres de familia en el marco de los Consejos de Participación Social previstos por la Ley” (Latapí, 1996, 147-168).

No queda más que esperar que los tiempos cambien de verdad y podamos llegar algún día a una práctica de federalismo educativo basado en la democracia y el equilibrio de poder y responsabilidades para que se hagan realidad las utopías perenes de la educación mexicana.

Referencias

- Arnaut, A. *La federalización educativa en México, 1989 - 1994*, Biblioteca del Normalismo, México, 1998.
- Camacho S. et. al. *Vaivenes de Utopía, Historia de la Educación en Aguascalientes en el siglo XX*, Tomo II Cap. VI p7 -125 IEA SNTE sec. I, Aguascalientes, México, 2004.

Diccionario de las Ciencias de la Educación. *Descentralización educativa*. Edición Oseas Florentino Lira. Gil Editores. Puebla, México, 2003.

Latapí Sarre, Pablo, *Federalismo, Tiempo Educativo Mexicano I*, UAA, UNAM, México, 1996.

Latapí Sarre Pablo, (2010) *Finale prestissimo, Pensamientos, vivencias y testimonios*. CNFE, México, 2010.

Martínez F. et. al, *La descentralización de la Educación Básica en Aguascalientes*. Cuadernos de Trabajo Educación No. 5 Gobierno del Estado de Aguascalientes Oficina de coordinación de Asesores. Aguascalientes, México, 1994.

Perales, Felipe de Jesús, *Transformación en las escuelas normales: condiciones de posibilidad*. X CNIE. Veracruz, México, 2009.

Rogel R. *La educación en su dimensión política. Un análisis crítico*. Octubre – diciembre 2008. Revista Mexicana de Investigación Educativa Vol. 13, No. 39, UAM. México.

Terán M. *Combates por la soberanía*, Colección: Lecciones sobre federalismo, Universidad de Zacatecas, México, 2005.