

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

Avanza la descentralización educativa?

Avanza la descentralización educativa?

A siete años de adoptada, la decisión de descentralizar la enseñanza básica y normal se aprecia a la vez como medida de gran trascendencia por sus potenciales efectos sobre la organización, eficiencia y calidad del servicio educativo, y como origen de nuevas situaciones que plantean problemas inéditos.

La llamada "federalización" ha contribuido sin duda a reactivar el interés de la sociedad por la educación, estimulado a muchos gobiernos estatales a asumir mayores responsabilidades, aligerado trámites administrativos y acercado algunas decisiones a aquéllos a quienes afectan. Como la nueva configuración del sistema educativo requiere tiempo para consolidarse y, además, el proceso descentralizador sigue extendiéndose a otros niveles, tipos y servicios educativos, no es fácil establecer un balance equilibrado de sus logros y limitaciones al presente. Señalamos aquí algunos de sus problemas irresueltos.

Los informes de labores de este gobierno reportan importantes avances en la federalización: a partir de 1992 son 22 los estados que han promulgado leyes educativas que toman en cuenta la situación definida por la Ley General de Educación (LGE); quedan sólo 9 entidades en las que aún no se han fusionado los organismos ex-federal y estatal de los servicios educativos; y se ha logrado establecer un mecanismo de comunicación entre las autoridades federales y estatales; en el último año se realizaron 42 reuniones de funcionarios, aunque no se informa acerca de los temas discutidos ni de los acuerdos tomados.

1 Se descentraliza sólo la operación

En realidad nunca se ha sometido a debate público el tipo de relación que -dentro del federalismo constitucional y de los ordenamientos de la LGE- conviene se establezca entre la federación y los estados, y por tanto el grado de autonomía de que deban disponer éstos para planificar sus subsistemas, adaptar las normas nacionales a sus necesidades o introducir innovaciones organizativas o pedagógicas. No son pocas las atribuciones que asigna la LGE a la federación o a los estados y municipios que admiten interpretaciones diversas, además de que está en pie el principio constitucional de que "las funciones no expresamente concedidas a la federación se entienden reservadas a los estados" (art. 124).

El actual gobierno no ha estimulado ese necesario debate; ha seguido entendiendo la federalización fundamentalmente como la transferencia de recursos económicos a los estados y delegación de las responsabilidades operativas; lejos de esta concepción queda la posibilidad de que las entidades federativas dispongan de una verdadera capacidad de decisión que, siendo respetuosa de la necesaria unidad de la educación nacional, fuese congruente con su soberanía en materia educativa.

Son escasos los márgenes en que los estados pueden hacer valer sus propias prioridades respecto a niveles y modalidades escolares, adaptaciones curriculares o sistemas de actualización del magisterio.

2 Descentralización centralizadora

Algunos gobiernos estatales califican el actual proceso como "descentralización centralizadora" no sólo por el predominio de las atribuciones federales en la legislación, sino por los controles administrativos y financieros que la Secretaría de Educación Pública (SEP) les aplica. Desde luego, se preguntan por qué no ha disminuido la burocracia central de la SEP si los estados han asumido muchas de las funciones que anteriormente desempeñaban instancias federales; las autoridades federales nunca han informado acerca de reducciones de su personal.

Además, esta tendencia centralizadora se evidencia si se analizan las políticas financieras que han guiado la descentralización. A partir de 1993 la SEP, además de transferir a los estados los recursos necesarios para la operación de la enseñanza básica y normal (antes a través del ramo 25, ahora del 33), se reserva en el ramo 11 otros recursos destinados al funcionamiento de las oficinas centrales y de los organismos descentralizados. Las tendencias que han seguido ambas cantidades en los últimos años muestran que los fondos que la SEP se reserva para sí misma han crecido fuera de toda proporción: calculados por habitante y por alumno (de enseñanza básica), han aumentado respecto a 1994 en 181% por habitante y en 171% por alumno, en términos reales. En cambio el total de las aportaciones federales a los estados para la enseñanza básica y normal ha aumentado apenas en 3.5% (por habitante) y 1.6% (por alumno) respecto a 1994 (además de que en 1999 descendieron, respecto a 1998, en -2.8% y -3.1% respectivamente). En otras palabras, se transfiere a los estados casi exclusivamente el "irreductible" o "regularizable" (los sueldos y prestaciones del personal), en tanto que la Secretaría se ha reservado en forma creciente los recursos destinados a innovación, mejoramiento del magisterio, apoyos didácticos y otros programas de los que depende fundamentalmente la elevación de la calidad educativa.

Ciertamente muchos de los programas que la SEP realiza con estos recursos (libros de texto, Edusat, por ejemplo) redundan en beneficio de las entidades; lo que queremos señalar es que las pautas de financiamiento decididas unilateralmente por la SEP reflejan una concepción de la federalización en la que el gobierno federal mantiene una directividad operativa muy distante de la que sería congruente con el federalismo establecido en la Constitución. Decisiones como éstas debieran ser tomadas conjuntamente con los estados soberanos.

El carácter centralizador de la federalización se evidencia en las exigencias que plantea la SEP a las autoridades estatales; suele decidirse que ahora la SEP exige a los estados que logren con menos recursos lo que ella, con más, no pudo lograr durante décadas; se los presiona a alcanzar metas de cobertura y niveles de eficiencia y calidad, sin facilitarles los recursos necesarios, lo que genera tensiones e inconformidades.

Muchos gobiernos estatales afirman que estarían dispuestos a aportar mayores recursos a la educación con tal de que se establecieran criterios de financiamiento objetivos y más equitativos; piden, por ejemplo, que se reformen las disposiciones fiscales que determinan que las empresas paguen sus impuestos en la entidad federativa en la que tienen su domicilio fiscal (en muchos casos en el Distrito Federal) aunque operen y obtengan sus utilidades en otras. El ejecutivo federal se ha limitado a exhortar a los gobiernos estatales a aportar más fondos a la educación; no es de extrañar que el gasto educativo de los estados, en su conjunto, esté disminuyendo en términos reales..

No es el único punto de fricción el del financiamiento; la federalización provoca situaciones inéditas y diferencias de apreciación en muchos campos. De parte de la SEP hay insatisfacción con las entidades federativas sobre todo en dos asuntos: el incumplimiento de éstas de su obligación de entregar información veraz y oportuna sobre el funcionamiento de sus sistemas educativos, y la fundada sospecha de que, en algunos casos, los recursos educativos que les transfiere la federación no se aplican íntegramente a sus fines; jurídicamente no

es claro si el uso de esos recursos debe estar sujeto o no a una supervisión federal.

De parte de los gobiernos estatales se reprocha a la federación que sea ella la que lleva a cabo las negociaciones salariales anuales, sin que participen en ella los estados, aunque las consecuencias posteriores deberán ser afrontadas por éstos. Hay inconformidad también respecto a las modalidades con que operan los programas compensatorios diseñados desde el centro, y se advierten diferentes concepciones respecto a lo que debe ser el "sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación" de los maestros de que habla la LGE (art. 12). Algunos gobiernos estatales surgidos de partidos de oposición se quejan también de un trato discriminatorio.

La discusión integral de la descentralización educativa debiera incluir otros temas, como su extensión al nivel municipal o sus implicaciones sindicales, asuntos que trataremos en otra ocasión.

3 Interrogantes

- Por su trascendencia, el proceso de federalización educativa interesa vivamente a la opinión pública. Por qué no informan las autoridades educativas centrales sobre los temas que se discuten y los acuerdos que se toman entre las autoridades federal y estatales?
- Es muy positivo que exista ya un mecanismo informal que facilita la comunicación y la coordinación entre los niveles de gobierno federal y estatal, pero ni en la legislación ni en la estructura administrativa están representados los estados. No debiera crearse un organismo estable y reglamentado con este objeto?
- La experiencia de la descentralización educativa abre desde otro ángulo la pregunta que Observatorio Ciudadano ha planteado ya en otras ocasiones respecto a la rendición de cuentas de las autoridades educativas, particularmente respecto al sujeto social (más allá del sujeto formal que es el Congreso de la Unión), ante el cual las autoridades deben dar cuenta de sus acciones.

4 Referencias

Comunicados OCE sobre Políticas y programas

D.R. Observatorio Ciudadano de la Educación

Redacción: Alejandro Canales, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Javier Mendoza Rojas, Carlos Muñoz Izquierdo, Elsie Rockwell, Roberto Rodríguez , Lorenza Villa Lever.

Abril 24 de 1999