

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

---

## Federalismo educativo

---

---

# Federalismo educativo

---

Vivir el federalismo, además de ser un compromiso de campaña reiterado por el presidente Fox es, sin duda, uno de los elementos clave en la definición del nuevo escenario político de la educación. Ciertamente es que en los sexenios anteriores se avanzaron etapas en un proceso de descentralización cuyo objetivo declarado era devolver a las entidades federativas el control sobre la administración de los recursos educativos. Además, la fórmula federalista permitiría rearticular las relaciones laborales entre la SEP y el SNTE en un tablero de negociaciones ampliado por la participación de las autoridades locales.

En otras oportunidades nos hemos referido a este proceso calificándolo como limitado e inconcluso. Nos parece, sin embargo, que es pertinente volver al tema de la federalización, esta vez en la tónica de puntualizar los desafíos concretos que el Observatorio identifica como tareas para la administración entrante. En este orden de ideas, nos preguntamos: ¿Cuáles son los avances y límites del proceso de descentralización? ¿Cuáles los problemas por resolver? ¿Cómo avanzar hacia una auténtica federalización educativa?

## 1 La federalización centralizadora

En México el establecimiento de un sistema público de educación data de mediados del siglo XIX, cuando las tendencias liberales de la época de la Reforma se impusieron en la Constitución de 1857, la cual asignó la responsabilidad de la educación -que por entonces se limitaba fundamentalmente al nivel elemental- a los estados libres y soberanos que formaban la federación. En el contexto de la Revolución, y probablemente con el propósito de debilitar a los poderes regionales de los gobernadores, como parte de su propia consolidación como Jefe Máximo, Venustiano Carranza, impulsó desde 1915 la municipalización de varios aspectos de la actividad pública, incluyendo la educación, lo que luego se plasmó en la Constitución de 1917, con consecuencias negativas inmediatas para las escuelas, cuya operación regular no podían asegurar los municipios que, en una amplia mayoría, no contaban con recursos suficientes para ello.

En este marco, la iniciativa de Vasconcelos de transferir la responsabilidad de la educación al nivel federal recibió el apoyo entusiasta del magisterio, lo que llevó a la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921. Poco tiempo después varios estados de la República, incluyendo a los más grandes y poblados, firmaron convenios con el gobierno federal, según los cuales cada entidad mantenía el control del sistema educativo preexistente y seguía asegurando su sostenimiento, en tanto que la SEP asumía la tarea de ampliar el sistema educativo en las áreas previamente no atendidas, que solían incluir las regiones rurales, y luego cada vez más las nuevas colonias periféricas de las ciudades. De esta forma surgieron los sistemas educativos duales (estatales-federales) de una veintena de las entidades federativas mexicanas.

El proceso se interrumpió durante la agitada década de 1925 a 1935, y se reanudó en la última parte del sexenio presidencial de Lázaro Cárdenas, pero con una concepción centralista más marcada, que hizo que las entidades que firmaron convenios con la federación respecto a sus sistemas educativos en esa segunda etapa lo hicieran en términos diferentes, cediendo a la SEP tanto el control de los elementos preexistentes, como la responsabilidad de las futuras ampliaciones de los servicios educativos. Así surgieron los sistemas casi exclusivamente federales de las entidades federativas mexicanas restantes.

Por más de tres décadas, de 1940 a principios de los años 70, el sistema educativo mexicano funcionó así: con un enorme subsistema federal, en las 32 entidades de la República, y una veintena de subsistemas estatales, obligados también a seguir los planes y programas establecidos por la SEP, desde que las modificaciones a la Constitución hechas en el sexenio cardenista confirieron al Congreso de la Unión la facultad de decidir sobre la educación, por encima de los estados de la federación.

## **2 El periodo de 1973 a 1992**

Desde la primera mitad de los años 70, las dimensiones y complejidad del sistema educativo nacional hicieron que se planteara la cuestión de su descentralización. Primero a través de medidas prácticas, para que trámites administrativos que previamente solo podían hacerse en la capital del país en lo sucesivo pudieran efectuarse en varios lugares, y luego, en marzo de 1978, con la creación en cada estado de una Delegación de la SEP, que se transformó después en USED (Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar), el proceso avanzó en la forma de varias etapas de desconcentración.

Al comenzar el sexenio 82-88, Miguel de la Madrid anunció que uno de los ejes de su gestión sería justamente la descentralización de la vida nacional, y ofreció en particular transferir a los estados de la República el manejo de sus sistemas educativos, asegurando que ello sucedería sin afectar los intereses del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Sin embargo, el sexenio terminó sin que el ofrecimiento de cumpliera.

A mediados del sexenio 88-94, cuando se temía que pasaría una administración más sin que hubiera avances significativos en cuanto a descentralización, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), entre el gobierno federal, los de los 31 estados de la República, y el SNTE, el 18 de mayo de 1992.

Con base en el ANMEB, para diciembre de 1992 la SEP había transferido a los estados del país el manejo de todos los planteles de preescolar, primaria, secundaria y educación normal que anteriormente eran de control federal, que representaban en conjunto unos 100,000 inmuebles, 100,000 plazas magisteriales y de personal de apoyo, y 10,000,000 de alumnos.

## **3 Límites y alcances**

El ANMEB es, sin duda, el paso más importante que se ha dado hasta ahora en un lento proceso que, a lo largo de casi tres décadas, va revirtiendo el proceso opuesto anterior que, a lo largo del medio siglo que transcurrió de 1921 a la primera mitad de los años 70, concentró el manejo del sistema educativo mexicano en el gobierno federal.

Sin embargo, los límites que ha tenido hasta ahora ese proceso de descentralización son también claros:

Por lo que se refiere a la normatividad del sistema en general, y a lo relativo al currículo en particular, el poder de decisión radica exclusivamente en el centro, con una simbólica facultad de propuesta para los estados de la República. Las peculiaridades de cada entidad o región son muy poco tomadas en cuenta.

En lo que toca a planeación y evaluación, si bien oficialmente los estados tienen facultades para realizar

tales actividades, la descentralización no ha incluido recursos específicos para ello, ni se han promovido sistemáticamente actividades de formación de recursos humanos especializados, por lo que las entidades que han tratado de atender esas funciones han debido hacerlo mediante esfuerzos propios y con escaso apoyo; la planeación y, muy especialmente, la evaluación que realiza la SEP se hace con datos que surgen de los estados, como es obvio, pero el análisis no se hace en conjunto ni se devuelve la información en forma clara y oportuna a donde se originó, de manera que no se promueve el desarrollo de capacidades ni se fomenta la toma de decisiones conjunta.

Por lo que se refiere a los aspectos laborales, el compromiso al que se llegó con el SNTE en el sentido de que dicho organismo conserva la titularidad de los contratos colectivos de todas las entidades, aunado a la dependencia de éstas con respecto al gobierno federal en cuanto a los recursos para el sector educativo (cfr. infra), hace que en la realidad el margen de decisión de las autoridades estatales en los procesos de negociación colectiva sea mínimo.

Una dimensión fundamental es la financiera. Diversas investigaciones muestran que la situación de las entidades es muy desigual, tanto en cuanto a los recursos totales de que pueden disponer, a los recursos por alumno, y a la proporción de recursos federales y estatales. La distribución de recursos no obedece a la aplicación de criterios objetivos, sino a la pesada inercia de factores históricos circunstanciales, entre los que tiene un peso elevado la capacidad de negociación o presión de un gobernador en un momento dado.

La dimensión jurídica, por último, es clave: contra la lógica general del marco constitucional federal, en el terreno educativo el Congreso de la Unión tiene la facultad de distribuir las responsabilidades relativas a educación entre los tres niveles de gobierno (federación, estado y municipios) sin tomar en cuenta el punto de vista de las legislaturas estatales.

Las limitaciones de la llamada federalización son tan serias, que las autoridades estatales expresan en ocasiones el deseo de regresar al estado anterior de cosas ya que, en su opinión, en la situación actual a ellas les corresponde enfrentar los problemas, pero no la toma de decisiones en aspectos fundamentales, ni tampoco las decisiones sobre recursos.

Las limitaciones del proceso pueden apreciarse desde otra perspectiva: en un sistema auténticamente descentralizado, el ministerio federal debería ser un organismo pequeño y técnico, y no grande y con numerosas áreas operativas, como sigue siendo el caso de la SEP. El número de personas que constituyen la burocracia central no parece haber disminuido de 1992 a la fecha, pese a la descentralización ocurrida desde entonces.

## 4 Reflexiones

Sin desconocer los avances de la descentralización educativa que ha tenido lugar en México en las últimas décadas, parece claro también que falta mucho por hacer. En este sentido es importante subrayar dos ideas:

Una en el sentido de que, además de los niveles federal y estatal, los sistemas educativos tienen por lo menos otros dos: el nivel municipal (que podría hacerse coincidir con el nivel de la zona escolar) y el de la escuela individual. Importa mucho entender que hay decisiones que resulta apropiado tomar en uno u otro de esos niveles, y que en los sistemas educativos la cantidad e importancia de las cosas que sólo pueden manejarse adecuadamente en el nivel inferior, el de la escuela individual, es muy grande, por lo que cualquier sistema debe tener en cuenta la necesidad de que las escuelas y en concreto los equipos de maestros de cada una, con el director a la cabeza- desarrollen la capacidad de manejarse en buena parte como sistemas autónomos, al

tiempo que todos los demás niveles de la pirámide (desde la zona escolar y el municipio hasta la federación, pasando por el nivel estatal) se organicen para brindar un apoyo que permita que cada escuela funcione bien.

Y otra, derivada de la anterior, que subraya que, para ser adecuado, un proceso de descentralización tiene que incluir una dinámica que vaya de la base hacia la cúspide, además de la que descienda de arriba hacia abajo. Los cambios de tipo normativo y estructural, que van delegando o, más bien, devolviendo diversas facultades del nivel federal al estatal y, eventualmente, al municipal, deben complementarse con las actividades de desarrollo de capacidades por parte de las instancias de la base del sistema, las escuelas.

## **5 Referencias**

Comunicados OCE sobre Políticas y programas

### **D.R. Observatorio Ciudadano de la Educación**

Redacción: Alberto Aziz Nassif, Alejandro Canales, Pedro Flores Crespo, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Felipe Martínez Rizo, Javier Mendoza Rojas, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez y Lorenza Villa Lever.

Diciembre 8 de 2000.