

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

**CNAE respuesta a problemas de la
federalización educativa?**

CNAE respuesta a problemas de la federalización educativa?

El trabajo conjunto entre autoridades federales y estatales está previsto en el Programa Nacional de Educación 2001 ?2006 (PNE), en el marco de un renovado impulso al federalismo y con la novedad operativa de un Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CNAE), el cual, según anotó el Ejecutivo federal en septiembre, quedó instalado con la asistencia de los responsables de educación de los estados a la ceremonia de presentación del PNE. Sin embargo, legalmente no ha quedado constituido y cabría preguntarse si con las reuniones realizadas hasta ahora se satisface su esquema de funcionamiento y, sobre todo, cuáles deberían ser la agenda y la naturaleza de los acuerdos.

1 Federalización centralizadora

Desde que comenzó a desarrollarse el sistema de educación pública en el siglo XIX, la actividad educativa se consideró responsabilidad de los estados y no del gobierno federal, al que correspondía ocuparse de las escuelas del Distrito Federal y los territorios, precisamente porque éstos no tenían calidad de entidades libres y soberanas.

La insuficiente capacidad de los estados para hacer frente a tal obligación, y la todavía mayor de los municipios, a los que pretendió transferirla una fugaz reforma promovida por Carranza, fortaleció la opción contraria; esta tendencia se concretó en la creación, en 1921, de la SEP: un ministerio federal de educación, cuya competencia se extendía a todo el país.

La federalización centralizadora se fortaleció de manera determinante en 1934, cuando se modificó el artículo 73 de la Constitución que, desde entonces y hasta ahora, establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad para "establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales", lo mismo que la distribución de la función educativa en los diferentes órdenes de gobierno y los correspondientes recursos económicos (fracción XXV).

Con fundamento en la legislación reglamentaria, o simplemente por el peso del Ejecutivo federal en el sistema político mexicano, desde entonces hasta hace una década, el papel de las secretarías estatales de educación fue insignificante, en comparación con el de la SEP, en lo relativo a la definición de las políticas educativas.

Las tendencias de los 80, llamadas igualmente federalizadoras, pero ahora en el sentido de descentralización, culminaron con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), firmado el 18 de mayo de 1992 por el Ejecutivo federal, los gobernadores de los 31 estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). A partir de este acuerdo, el gobierno federal transfirió a los estados el manejo de todas las escuelas de los niveles preescolar, primaria y secundaria, así como las normales. En la nueva situación, las dependencias responsables del sistema educativo de los estados adquirieron un peso mucho mayor que en el pasado.

Sin embargo, la responsabilidad de las entidades se vio limitada por el arreglo a que se llegó con el SNTE para conseguir su adhesión al ANMEB, en el sentido de que dicho organismo conservaría la titularidad

del contrato colectivo de los trabajadores del sistema educativo de todo el país. Pese a ello, la necesidad de enfrentar problemas que antes no les correspondían, hizo que paulatinamente los organismos estatales responsables de la educación buscaran tener un peso mayor en la toma de decisiones y se sintieran cada vez más incómodos con el monopolio decisorio que conserva la SEP, puesto que se reservó las funciones normativas y de planeación, así como las de evaluación y compensación. Esta tendencia es particularmente fuerte en entidades con mayor nivel de desarrollo y, desde el acceso al poder de Vicente Fox, en aquellas cuyos ejecutivos optan por la adopción de posturas agresivas frente al Ejecutivo federal, como estrategias de negociación.

El proyecto de la Ley General de Educación (LGE), aprobado en 1993, ya contenía la idea de un cuerpo colegiado en el que participaran los titulares de los 31 organismos estatales responsables de la educación; tal propuesta, sin embargo, no fue aprobada, al parecer por oposición del Partido Acción Nacional.

No hubo avances notables en el proceso de federalización descentralizadora, sino hasta fines del periodo gubernamental de Ernesto Zedillo: en 1999 y 2000 las inquietudes de los secretarios estatales de educación más dinámicos presionaron para que se organizaran reuniones de autoridades federales y estatales. Estas se caracterizaron por dos rasgos que limitaban su alcance: sólo acudían secretarios de educación de algunas regiones, no de todas; y, además de los funcionarios federales, en todas participaban representantes de la SEP en los estados, lo que disminuía la autonomía de los secretarios estatales.

Como los subsistemas estatales seguían dependiendo en una medida considerable de la Federación, como se ha indicado, la SEP juzgó necesario mantener una oficina de representación en cada estado; oficinas que han asumido funciones de autoridad y en no pocos casos ha habido enfrentamientos con autoridades locales, que tienden a verlas como autoridad paralela y no instancia facilitadora de la operación del sistema.

2 Instalación simbólica

A partir de diciembre de 2000, a diferencia de lo que ocurría, las reuniones entre las autoridades federales y estatales han incluido a los secretarios de las entidades de todo el país, y no a los representantes de la SEP en los estados.

Por su parte, en la visión que proyecta el PNE al año 2025 se establece que, en correspondencia con un auténtico federalismo, el sistema educativo tendrá una estructura flexible y diversificada: un sistema integrado por los subsistemas estatales y la "instancia federal con una estructura orgánica redefinida y de dimensiones reducidas, (que) cumplirá un papel de coordinación altamente provechoso para el conjunto del sistema y positivamente valorado por las entidades" (p. 85).

En el horizonte más próximo del sexenio, el PNE propone como una de sus primeras líneas de acción, reorganizar la estructura del sistema educativo con el fin de transferir íntegramente a las entidades todos los tipos, niveles y modalidades educativos, en un nuevo esquema de corresponsabilidad. Sin embargo, las metas son más bien modestas e inciertas. En el mismo programa sectorial se advierte que dado que los avances dependen de la voluntad de los gobiernos estatal y federal, así como de las instancias magisteriales, las metas de la SEP son "elaborar, durante 2002, un esquema para fortalecer la federalización y, a partir de 2003, iniciar la construcción de acuerdos..." (p. 91).

En un enfoque más operativo, el programa también se planteó como meta la constitución del CNAE para el año anterior y para éste la reorganización de las oficinas de representación de la SEP en los estados (p. 96).

El CNAE quedó instalado, el pasado 28 de septiembre, en la ceremonia de presentación del PNE, aunque más bien se trató de un acto simbólico puesto que a la fecha el organismo carece de fundamento jurídico.

En la segunda reunión de autoridades educativas, realizada en octubre pasado, se destacó que la constitución del CNAE implica un punto de acuerdo del poder Legislativo, el decreto correspondiente por parte del Ejecutivo federal y la adopción de un reglamento interno. Ni el punto de acuerdo ni el decreto se han dado. No obstante, en el documento de acuerdos y conclusiones de esa reunión se destaca que el CNAE funciona, "aun sin formalizar su creación, como órgano que coadyuva a definir la política educativa, discute problemas comunes y sus posibles soluciones, y profundizará en el análisis de temas específicos a través de comisiones especiales...".

En buena medida, tanto en la segunda como en la tercera reunión de autoridades educativas, los temas apenas se han enunciado y los avances parecen estar más en función del trabajo que realicen las comisiones formadas por funcionarios del gobierno federal y los secretarios de educación estatales. Por ejemplo, en la segunda reunión acordó formar una comisión para analizar los temas relacionados con la planeación de la educación media superior y superior, una más para definir la conveniencia de reformar o mantener el Acuerdo Secretarial 209 relativo a la edad de ingreso al primer grado de la escuela primaria, y otra para el tema de la evaluación.

En la tercera y más reciente reunión se decidió reformar el Acuerdo 209, pero también se formaron otras comisiones: para un diagnóstico nacional de la situación de preescolar ¿seguramente para definir con mayor precisión el reto que implicará que este nivel ahora sea obligatorio? y para dar seguimiento al tema de la evaluación. En cambio, respecto al financiamiento solamente se dio a conocer cómo se integró el presupuesto para este año.

Es claro que la participación de las entidades es clave para alcanzar los propósitos del federalismo educativo, la definición y puesta en marcha de verdaderas políticas nacionales; también lo es que requerirá de intenso trabajo y que su avance será gradual. Sin embargo, no está claro cuáles son o debieran ser las características del organismo operativo encargado de impulsar ese trabajo y qué contenidos son los prioritarios. Hasta ahora el CNAE no es un organismo formal y tampoco se sabe si en él participarán solamente el titular y subsecretarios de la SEP y los secretarios de educación de los estados, como ha sucedido en las reuniones celebradas, o si se ampliará a otras áreas del sector educativo. Igualmente, por lo que se conoce, no se ha formado una agenda de temas ni se han establecido prioridades.

3 Interrogantes

- Por qué no informa la SEP acerca de los obstáculos que han impedido que el CNAE se constituya formal y legalmente?
- Se cuenta con un reglamento del nuevo organismo que defina sus tareas, normas de procedimiento, frecuencia de reuniones y el carácter de los acuerdos que tome? Si es así no sería conveniente darlo a conocer a la opinión pública?
- Qué planes tiene la SEP respecto a sus representaciones federales en los estados? Cómo se redefinirán sus funciones?

4 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, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez, Lorenza Villa Lever y Leonel Zúñiga..

Febrero 8, 2002.