

FEDERALIZACION DE LA EDUCACION EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA: ¿ESTRATEGIA ADMINISTRATIVA O PROCESO DEMOCRATIZADOR?

BEATRIZ CALVO*

1992 es un momento importante en la historia contemporánea de la educación en México. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) firmado en mayo de ese año por el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las 31 entidades federativas que conforman la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) marca el inicio de una coyuntura al establecer las pautas del rumbo que esta educación ha debido tomar. A partir de entonces, la política educativa nacional del sexenio presidencial 1988-1994, conocida como “modernización de la educación”, y como parte de ella, la concepción modernizadora de un “federalismo educativo”, cuenta con un nuevo marco jurídico.³

Este “nuevo federalismo educativo” establece la reorganización del sistema nacional de educación. Escuelas y personal docente federal ubicados en los estados de la República han sido transferidos a los sistemas estatales de educación correspondientes. Como resultado, condiciones administrativas, pedagógicas, jurídicas, laborales y sindicales de la educación básica y de los docentes han sido sujetas a importantes modificaciones, dando lugar a la aparición de procesos en los escenarios educativos: escuelas, aulas, comunidad, así como espacios sindicales y administrativos.

Vivir en un estado de la República Mexicana -Chihuahua, ubicado en el norte del país- donde hay gran cantidad de escuelas y maestros federales (aproximadamente, 25 mil maestros federales y 15 mil estatales), y concretamente en Ciudad Juárez, que colinda con la ciudad norteamericana de El Paso, Texas, me permitió ser testigo de su

* Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, adscrita a la Unidad de Estudios Regionales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, a través de un convenio interinstitucional. Av. López Mateos Nro. 20 - Apartado Postal Nro. 1594 D - C-P- 32310 Cd- Juárez, Chih. México

transformación en escuelas y en magisterio estatales. Ha sido una oportunidad de documentar el proceso de modernización educativa desde su inicio en 1992, y de registrar información empírica y testimonial sobre prácticas cotidianas en espacios específicos (aula, escuela, sindicato) y en contextos concretos, con sus propias particularidades, como es la frontera norte de México, generadas a partir de la instrumentación de la nueva educación.⁴

En este trabajo, se analizan algunos efectos que la aplicación del “nuevo federalismo educativo” ha tenido en dos ámbitos: 1. el de la política educativa (rectoría de la educación básica y normal, definición de contenidos educativos regionales y locales, programas de formación y actualización de los maestros, gestoría escolar que incluye organización y funcionamiento de consejos técnicos y consejos escolares de participación social; y 2. el del financiamiento (condiciones materiales de trabajo y salariales de los maestros, así como condiciones materiales de planteles escolares y su mantenimiento).⁵

El conocimiento de dichos efectos nos ha obligado a enfrentarnos ante una gran disyuntiva: ¿ha sido la federalización educativa, surgida en una coyuntura caracterizada por la política gubernamental sexenal de corte neoliberal y modernizador de todos los aspectos y ámbitos de la vida nacional, una estrategia administrativa para llevar a cabo la descentralización y desconcentración de la educación? ¿ha sido un nuevo mecanismo para mantener la centralización del poder en momentos de profundas crisis en lo político, económico y social de los sectores que componen nuestra sociedad? o bien, ¿podemos concebirla como un proceso orientado a lograr la democratización de la educación en nuestro país?

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera se describen algunas novedades que presenta el marco legal actual: “federalismo educativo” como forma que ha tomado la política oficial “modernización de la educación”. En una segunda parte, con base en información etnográfica obtenida en una escuela de estudio en Ciudad Juárez, Chih., problemas que a nuestro juicio resultan centrales en este intento por llevar a cabo la federalización de la educación, son planteados. Por último, algunas reflexiones forman el tercer apartado.

I. “FEDERALISMO EDUCATIVO”: EJE DE LA NUEVA POLITICA MODERNIZADORA DE LA EDUCACION

El nuevo marco legal de la educación mexicana se inscribe en la política sexenal de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, que concluyó el 30 de noviembre de 1994. Desde sus primeros discursos como presidente de México, Salinas reiteró la importancia de buscar mecanismos que permitieran la ampliación de la vida

democrática. “Democracia”, entendida como sistema de vida y asociada con valores sociales tales como participación, libertad, justicia, soberanía, igualdad y derechos humanos, adquiriría un papel central en el discurso salinista. Así, fue planteado un modelo de desarrollo modernizante y neoliberal que permitiría lograr un sistema de vida democrático. Se vislumbraba una sociedad con capacidad de generar empleos, productiva y competitiva a nivel internacional; una sociedad en la que los requerimientos de bienestar social (seguridad pública, asistencia y salud, educación, alimentación, vivienda, servicios) quedaban resueltos; y una sociedad más participativa y crítica.

En lo propiamente educativo, el centralismo y el burocratismo del sistema educativo fueron reconocidos como graves obstáculos a la democracia. Por ello, se planteaba

*un verdadero proceso de federalización de la educación básica, entendiéndose ésta como la descentralización de dicho nivel educativo, pero con una adecuación especial referida a las relaciones laborales con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; mayor participación de los padres de familia en lo educativo de sus hijos y la democratización de la organización escolar; la reformulación de contenidos y materiales educativos, con un sentido nacional, regional y local; el mejoramiento de las condiciones de vida del maestro, de su salario y la instrumentación de la carrera magisterial”.*⁶

Fue hasta la mitad del sexenio, que se dieron los pasos firmes para consolidar “un auténtico federalismo educativo”, como eje de la política modernizadora de la educación: la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica entre el Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y el SNTE; la reformulación de los artículos 3o y 31 constitucionales y la promulgación de la Ley General de Educación.

Con base en los principios que dan sustento al sistema federal como forma de gobierno,⁷ y sin que desaparecieran las obligaciones del gobierno federal, las respectivas responsabilidades de éste y de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los municipios en la conducción y operación del sistema educativo fueron rectificadas.

La medida más importante que ha dado nueva forma al “federalismo educativo” ha sido la reorganización del sistema nacional de educación. A través de la firma de convenios entre el Ejecutivo Federal y cada estado, el primero transfirió a los segundos los servicios, bienes muebles e inmuebles, y personal docente de los niveles preescolar, primaria, secundaria y normal, así como los de las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional, la educación indígena y la especial que la Secretaría de Educación Pública (SEP) venía operando en cada entidad federativa. Pero además, el nuevo marco legal, establece otras novedades que los diferentes niveles de gobierno deben asumir. Veamos algunas de ellas.

1. El artículo tercero constitucional modificado ordena que “todo individuo tiene derecho a recibir educación”; que el Estado (entendiendo por ello, los niveles federal, estatal y municipal) impartirá educación preescolar, primaria y secundaria, y que la educación primaria y secundaria son ahora obligatorias.

2. Con objeto de darle cumplimiento a estos preceptos constitucionales, la nueva normatividad eleva a ley la educación (artículo III, LGE). Se establece la responsabilidad del Ejecutivo Federal de otorgar recursos financieros específicos para llevar a cabo programas compensatorios en aquellos estados con mayores rezagos educativos, para así evitar profundizar desigualdades entre ellos.

3. El artículo 3o constitucional y los artículos 12, 13 y 48 de la LGE definen las responsabilidades de los gobiernos federal y estatales con respecto a la política educativa. La rectoría de la educación queda en manos del Ejecutivo Federal, pues son de su exclusiva competencia, las funciones de dirección, evaluación y supervisión. Es una responsabilidad no compartida, la determinación de los planes y programas de estudio aplicables y obligatorios en toda la República, de la educación primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica.

Por su parte, los gobiernos estatales tienen las funciones de proponer a la SEP para su “consideración, y en su caso, su autorización”, el diseño de los contenidos educativos regionales, a través de los que el alumno adquirirá mejores conocimientos sobre historia y geografía, ecología, costumbres y tradiciones de su estado. Luego, “el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas...”

4. De acuerdo con el artículo 25 de la LGE, el financiamiento de la educación será una responsabilidad compartida de los gobiernos federal y estatales; ambos “concurrirán al financiamiento de los servicios educativos”. El primero seguirá captando recursos destinados a la educación y repartiéndolos entre los estados; y los gobiernos estatales deberán administrar tanto los recursos propios como los federales.

5. El Acuerdo y la ley marcan la homologación de salarios de los maestros estatales y federales de una misma entidad, ya que las condiciones laborales, salariales y las relativas a prestaciones entre ambos no eran las mismas, llegando inclusive a diferencias sumamente marcadas. De esta manera, los gobiernos de los estados, al hacerse cargo de los asuntos laborales del magisterio de su estado, adquieren el compromiso de iniciar el proceso de homologación. Sin embargo, el gobierno federal y los estatales acordaron llevar a cabo este proceso con recursos federales. El primero otorgaría partidas a cada gobierno estatal.

6. Con objeto de vincular los conceptos “democracia” y “participación social”, la ley establece la nueva creación de los consejos de participación social en cada estado, en cada municipio y en cada escuela, con objeto de “fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos” (art. 68, LGE). Estarán formados por maestros, alumnos, autoridades educativas y representantes sindicales, de las asociaciones de padres de familia y de los diferentes sectores de la

sociedad interesados en la educación. Entre sus funciones más importantes están las de conocer las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, opinar en asuntos pedagógicos y contribuir a la formulación de contenidos regionales y locales que podrán ser propuestos para su aprobación a las instancias federales. La ley también contempla la responsabilidad de los consejos municipales de obtener “recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública” (art. 79, LGE).

7. El artículo 21 de la LGE reconoce al maestro de educación básica como sujeto y actor social y como constructor de prácticas educativas, al definirlo como “el educador, (que) es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo”. Al mismo tiempo, la ley deja atrás la definición del maestro como la figura mítica de “apóstol”, y su función de reproductor.

II. DEL DISCURSO A LA REALIDAD

Cuando observamos la realidad de nuestras escuelas, especialmente aquellas ubicadas en lugares marginados como son las regiones rurales, las comunidades indígenas y las zonas periféricas urbanas, nos preguntamos: ¿cómo puede hacerse realidad en todos los estados y municipios de la República Mexicana los principios constitucionales que ordenan que todo individuo tiene derecho a recibir educación, y que ésta es obligatoria y gratuita en el nivel básico que ahora incluye la primaria y la secundaria? ¿Cómo pueden modernizarse todas las escuelas, especialmente las pobres? ¿Cómo pueden beneficiarse del “nuevo federalismo educativo” todos los niños y jóvenes del país? ¿Qué clase de educación reciben?

Veamos, de manera resumida, el caso de la escuela de estudio: condiciones materiales, condiciones de organización y funcionamiento, población estudiantil atendida, preparación, actualización y asesorías técnicas del personal docente, actividades cotidianas de los maestros, condiciones materiales del trabajo docente, contenidos educativos que brinda el “nuevo federalismo educativo” y consejos de participación social.

La escuela

El plantel escolar se encuentra en una colonia ubicada en la periferia de la ciudad. Esta, como muchas otras colonias, se distingue por problemas sociales y económicos: bajos ingresos familiares, condiciones de vida que en muchos casos no cumplen con los mínimos de bienestar social, desempleo, subempleo, alcoholismo, drogadicción, prostitución, bandas, robos, violencia, insalubridad, falta de servicios públicos etc.

Esta situación, de alguna forma, se manifestaba en la vida escolar. Los niños carecían de hábitos y de condiciones de estudio, de material didáctico, de condiciones materiales en sus hogares para realizar trabajos fuera de la escuela, de atención por parte de sus padres y/o madres etc. Eran estudiantes que seguido reprobaban, convirtiéndose así, en repetidores constantes. Otros, la mayoría, eran promovidos de grado, logrando terminar la primaria con las habilidades básicas de la lectura, escritura y matemáticas. Para muchos maestros resultaba suficiente que “estos niños” (entendiendo por ello una población caracterizada por fuertes problemas socioeconómicos, así como por el hecho de arrastrar profundas lagunas en conocimientos, hábitos de estudio etc.) salieran de la primaria leyendo y escribiendo, así como sumando, restando, multiplicando y dividiendo correctamente.⁸

La escuela funcionaba en el turno matutino. Tenía nueve aulas, cada una, bajo la responsabilidad de un maestro, daba atención a un grupo. El plantel contaba con una pequeña oficina del director, que también servía de “recepción”, “enfermería”, “lugar de castigo de alumnos”, “cafetería” y “sala de descanso de los maestros”.

En lo educativo, maestros y alumnos contaban con el mínimo material didáctico: los libros de texto gratuitos oficiales. Existía un solo juego de geometría del maestro, algunos mapas y un globo terrestre que circulaban por todas las aulas. Los gises, inclusive, eran racionados por el director.

En lo material, el plantel carecía de condiciones adecuadas para su buen funcionamiento. Las aulas no contaban con iluminación artificial. Existían instalaciones eléctricas, pero no existían focos. No había ventiladores para los días de extremo calor y se contaba con algunos calentones de leña para el invierno.⁹ Había aulas con pupitres individuales; otras con bancas para dos alumnos que seguido eran ocupadas por tres. Los maestros tenían mesas y, en un solo caso, escritorio. Este mobiliario era viejo, maltratado y hasta roto, además que seguido resultaba insuficiente.

La escuela contaba con el personal docente mínimo: un director y nueve maestros, uno por grupo. Todos tenían estudios de normal básica, realizados en una normal particular en Ciudad Juárez, en la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional de la Secretaría de Educación Pública y en normales básicas en los estados de Chihuahua, Guerrero y Durango. Solamente un maestro tenía estudios de normal superior y otro estaba inscrito en un programa de maestría en educación.

Durante el horario de clases, además de atender las actividades académicas en sus grupos, los maestros realizaban otras tareas que ellos mismos se distribuían en “comisiones”: disciplina, primeros auxilios, guardia, escolta, actividades culturales etc.

Entre otras responsabilidades, debían preparar a sus alumnos para que participaran en los tradicionales concursos académicos que cada año se acostumbra realizar entre las escuelas de las zonas escolares del país, formar la escolta y ensayar la rutina que debía llevarse a cabo cada semana en los honores a la bandera, organizar los festejos de Navidad, día del niño, de la madre, fin de año, entre otros. Esto último implicaba la

preparación y ensayo durante varias semanas, de bailables, cantos, poesía coral etc. Además, aquellos maestros con cargos sindicales seguido atendían las correspondientes responsabilidades durante la jornada escolar.

Director y maestros, organizados en consejo técnico, debían reunirse periódicamente. Cuando lo llegaban a hacer, que no era seguido, utilizaban las últimas dos horas del horario de clases. Esos días, los niños salían temprano de la escuela. El espacio del consejo técnico era dedicado a resolver problemas administrativos y a la preparación de eventos especiales. Cuestiones técnicas no eran temas a discutirse.

El director de la escuela se dedicaba exclusivamente a funciones administrativas, al llenado de diferentes tipos de formas burocráticas, a servir de enlace entre la SEP local y la escuela, a conseguir recursos del programa gubernamental "Escuela Digna" etc. Nunca encabezó el trabajo técnico-pedagógico. Dejaba en "libertad" a los maestros, nuevo principio establecido por la "modernización educativa", que significaba no "interferir en sus aulas"; es decir, mantenerse al margen y desinformado de lo que allí sucedía; y no tomar decisiones colectivas ni supervisar el trabajo docente.

Actualización de los maestros y nuevos planes y programas de estudio

La capacitación, así como la formación, actualización y superación profesional de los maestros de educación básica es una responsabilidad del Ejecutivo Federal (art. 12, LGE). Por tanto, la capacitación de los docentes en los nuevos programas modernizadores, llamados "programas emergentes", puestos en marcha en el año escolar 1992-1993, fue asumida por la SEP. Para ello, organizó seminarios en todos los estados de la República con el mismo contenido: análisis de los programas, de los contenidos curriculares y del material didáctico. Se esperaba que, como parte de la capacitación, los responsables de ofrecer dichos seminarios, hicieran una adaptación de estos programas a las realidades regionales.

La capacitación consistió en un seminario con duración de cinco días, que tuvo por objeto enseñar a los maestros la utilización de los nuevos materiales didácticos en cada materia. Entre el material más importante, estaban las "guías", que sugerían al maestro "una selección de temas de enseñanza...más adecuadas, y, en algunos casos, la supresión de cuestiones que se juzgan poco pertinentes..." (ANMEB). Los maestros también contaban con el libro que incluye los contenidos básicos de primero a sexto grado; el libro verde *Ajuste al programa vigente*; y el libro para el maestro y los libros de texto gratuitos. De éstos, solamente las guías y el libro de los contenidos eran materiales nuevos que formaban parte de los programas emergentes; el libro verde era el manual utilizado en el año escolar 91-92; y los últimos eran los mismos libros utilizados desde 1971.

Adornada por un discurso que convertía al maestro en “investigador”

“pues algo muy importante: viene el tema y ustedes van a tener que investigar...ya no es como antes...los programas ya no se desglosan en objetivos, contenidos y actividades...”

la capacitación propiamente se limitó al ofrecimiento de instrucciones -sumamente confusas- sobre la utilización de las guías y del material didáctico. La técnica, el cómo enseñar ya no se les ofrecería, y esto comenzaba a convertirse en la principal preocupación de los maestros. Parecía quedar claro que la “libertad” y “creatividad” del maestro, elementos de la “modernización”, eran sinónimo de “hagan lo que puedan y como puedan”.

El “nuevo federalismo educativo” no se hizo presente en estos seminarios, pues no hubo intentos ni ejercicios que pretendieran adaptar lo nacional de la nueva educación a las realidades regionales y locales. Bajo estas condiciones -incipiente capacitación en los nuevos programas y material didáctico y nula regionalización de los contenidos educativos que, de acuerdo con las particularidades locales, dieran sentido específico a la educación básica- los maestros fueron lanzados al trabajo docente en sus escuelas.

Trabajo docente cotidiano

En general, durante las primeras semanas y meses, la mayor parte de los maestros intentó poner en práctica los programas emergentes. Su inseguridad, presente desde el principio, con el tiempo creció debido a que nunca llegó la asesoría técnica prometida por las autoridades, a la ausencia de otros talleres y seminarios de actualización, también prometidos, a la carencia de material didáctico de apoyo, a las deficientes condiciones materiales y de funcionamiento de la escuela, a la falta de trabajo colegiado entre los maestros así como de una dirección académica por parte del director, a las condiciones socioeconómicas y de vida de los niños etc.

Los resultados de la enseñanza de los contenidos correspondientes a cada grado fueron similares en los diferentes grupos. Los maestros centraron su atención en la lectura y escritura así como en las operaciones básicas de las matemáticas; y por otra, en el cumplimiento de la norma, de la disposición que imponían los programas modernizadores. Aquellas materias nuevas en el plan de estudios que tenían por objeto ofrecer los contenidos regionales y locales -historia, geografía, civismo, ecología- fueron, en el mejor de los casos, vistas de manera rápida y superficial, sin articular los conocimientos con la realidad de los niños. Así, la educación transitaba por un lado, y la vida por otro.

A lo largo del año escolar, los maestros poco a poco fueron dejando la modernización, los programas emergentes, las nuevas técnicas pedagógicas, y volvieron a sus acostumbradas formas de trabajo. Se observó un proceso con respecto a la posición adoptada por ellos ante la “modernización” y los programas emergentes: primero los asumieron, luego los improvisaron, los resistieron, los negociaron y finalmente, los ignoraron.

Consejos escolares de participación social

El año lectivo llegó a su término sin que el consejo escolar de participación social se hubiera creado. Por una parte, ni director ni maestros mostraron interés en su constitución, pues ello implicaba tener que dar mayor entrada a padres y madres de familia en asuntos de la escuela, y dedicarle más tiempo a ésta. Por su parte, padres y madres de familia desconocían esta disposición. Sin embargo, aun conociéndola, pocos podrían participar, pues la mayoría trabajaba. Además, tanto maestros como padres y madres, poca utilidad veían en esta instancia, pues al desconocer sus funciones, la confundían con el consejo técnico y con la asociación de padres de familia.

IV. ALGUNAS REFLEXIONES

¿Cómo han repercutido las políticas educativas y de financiamiento del “nuevo federalismo” en realidades locales cotidianas, como ha sido la estudiada en el estado de Chihuahua? Veamos dos efectos, que a nuestro juicio son los más importantes: 1. la falta de autonomía de los estados, tanto en el financiamiento de la educación como en la definición de políticas educativas regionales y locales; y 2. la falta de una participación social en los procesos educativos.

A. FEDERALIZACION VS. CENTRALIZACION

*“Federal es la forma de Estado opuesta o diferente al central. En ambos existen los tres poderes tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial...en las federaciones, además de actuar en el plano nacional o general, existen al mismo tiempo y se limitan mutuamente con el legislativo, ejecutivo y judicial de cada entidad, cuya competencia se reduce a su propio territorio...Los estados en el sistema federal son libres y soberanos...La Constitución, que por esto recibe el nombre de Pacto Federal, une a esas entidades libres en un todo común: la federación”.*¹⁰

En otras palabras, autonomía de los estados y municipios no significa independencia. La federalización implica que éstos son parte de una estructura nacional -la federación- que les da cobertura y, de la que, por tanto, dependen. Por su parte, autonomía consiste en tomar decisiones con objeto de normar la vida interna de una región (estado) y/o localidad (municipio). A través de la autonomía, estados y municipios buscan dar respuestas a situaciones propias, pero sin perder de vista la estructura nacional. De esta manera, la SEP es esa estructura nacional que unifica y cohesiona a todas las escuelas a lo largo y ancho del país, no debiéndose contraponer a ella la autonomía educativa de los estados y municipios. Es por ello que dependencia y autonomía son conceptos complementarios.

Sin embargo, el problema real se comienza a vislumbrar en el propio discurso escrito y se agudiza en la forma específica que, bajo condiciones coyunturales regionales y locales, federalización, autonomía y otros conceptos toman. El análisis de los documentos oficiales que señalan responsabilidades y funciones de los tres niveles de gobierno, por una parte, y la forma como se han dado los sucesos en el plano real y empírico, por otra, nos indica que el “nuevo federalismo educativo” no ha dado lugar a una real autonomía de los estados y municipios, concretamente en lo que a toma de decisiones sobre política educativa y a financiamiento cotidiano de la educación, se refiere.

Los mismos documentos muestran una estructura jerárquica: un sistema de subordinación de funciones en el que estados y municipios dependen de la cúpula (Ejecutivo Federal y SEP) en donde queda ubicado el poder último. Las funciones rectoras y de decisión más importantes con respecto a la política educativa nacional -de dirección, de elaboración de planes y programas y de material didáctico, de supervisión y de evaluación- quedan concentradas en ambas instancias.

Por otra parte, la ley atribuye a estados y municipios funciones relativas a la atención de asuntos administrativos, operativos, jurídicos, laborales y sindicales de la educación; también de asuntos económicos y de financiamiento, así como a los relativos al mantenimiento de las instalaciones de todos los servicios educativos ubicados en los respectivos estados. Sin embargo, no les concede la facultad de decisión con respecto a la política educativa que deberá ser llevada a cabo en sus territorios, a pesar de que la educación regional, al menos en el discurso, tiene un fuerte peso en la política modernizadora. La ley únicamente les da la posibilidad de “proponer” a la SEP el diseño de contenidos regionales; y aún más, otorga a la SEP el derecho de considerar o no esas opiniones.

También queda claro que “federalismo” significa repartir, entre los gobiernos estatales y municipales, el peso de las cuestiones económicas (de financiamiento de servicios, de salarios, de mantenimiento de planteles), cuestiones operativas (administrativas, legales, jurídicas, laborales) y asuntos sindicales. Así pues, por una parte, la ley da lugar a una fuerte subordinación de los estados y municipios en diferentes

aspectos al Ejectuvio Federal o a la SEP no concediéndoles autonomía con respecto a decisiones sobre asuntos trascendentales como los pedagógicos. Opinar y proponer no implica decidir. Por otra parte, sí les da autonomía en cuestiones que le resultan una carga. De esta manera, estamos más ante una descentralización administrativa, con la concomitante descarga de asuntos operativos y financieros, así como sindicales, que ante una real federalización en la que exista una responsabilidad compartida de las funciones educativas.

Pero además, el financiamiento de la educación en cada estado ha resultado un complejo proceso, pues está jugando dos papeles opuestos. Por una parte, la ley plantea la descentralización financiera, entendiendo por ello que los estados deben contar con recursos suficientes y con capacidad autónoma de manejarlos de acuerdo con las necesidades y requerimientos regionales y locales. Por otra parte, contradictoriamente a los principios de la federalización, el “nuevo federalismo educativo” ha dado lugar a una mayor dependencia financiera de los estados con respecto al gobierno central, en tanto se mantienen sujetos al mismo presupuesto federal. Siguen recibiendo de la federación prácticamente el mismo apoyo económico, pero que les resulta insuficiente, pues ahora tienen que gastar más. Con la transferencia de servicios y personal federales, sus responsabilidades aumentaron. La diferencia está en que anteriormente, el Ejecutivo Federal captaba recursos a nivel central, los distribuía y los administraba. Ahora, los sigue captando, distribuyendo, pero ya no los administra ni opera. Son los gobiernos de las entidades federativas quienes deben hacerlo.

Esta falta de autonomía financiera se agudiza al no existir una descentralización fiscal equivalente, es decir, una política fiscal que garantice una distribución financiera más justa por estados.¹¹ Así pues, la forma que ha tomado el “nuevo federalismo educativo” ha resultado un candado a la autonomía de los mismos.

Una seria situación que se desprende de la dependencia financiera de los estados con respecto al gobierno central y que afecta los procesos cotidianos de la educación, ha sido la imposibilidad de llevar a cabo la homologación de maestros federales y estatales.

Ante este problema que comenzó a crecer como bola de nieve durante la primera mitad de 1994, el gobierno federal acordó con cada gobierno estatal la entrega de recursos financieros federales para este efecto. Sin embargo, no se supo bajo qué criterios definiría las respectivas partidas para cada estado. De esta manera, la homologación dependía nuevamente de las autoridades federales. Estas otorgaban la cantidad que consideraban suficiente, y la entregaban en los tiempos que les resultaban convenientes. Así, los estados han estado sujetos a cantidades y a tiempos que muchas veces no tienen que ver con los propios. De esta manera, en tanto no recibieran recursos federales, no tenían con qué pagar.¹²

B. FEDERALIZACION Y PARTICIPACION SOCIAL

A más de dos años de haberse firmado el ANMEB y a más de uno de haberse modificado el artículo tercero constitucional y promulgado la LGE, la participación social como aspecto importante del “nuevo federalismo educativo” no ha tenido avances significativos. Existen estados y municipios, entre ellos, Chihuahua y Ciudad Juárez, respectivamente, que aun no han constituido los consejos estatales, municipales y escolares de participación social.

En la mayor parte de los casos, la resistencia de los maestros por establecerlos ha sido una causa real. Según sus opiniones,¹³ más que propositivos, éstos han resultado instancias coercitivas, pues la ley concede a los padres de familia atribuciones que no les corresponde, como es la posibilidad de tener injerencia en los asuntos técnicos y pedagógicos de las escuelas, pero, sobre todo, en aquélla de vigilar más a los maestros.

También consideran que los consejos son una carga más para ellos, especialmente para quienes trabajan con varios grupos. Además, deben atender otras instancias como los consejos técnicos y las asociaciones de padres de familia. En cierta forma, a falta de claridad de las funciones, muchas de ellas se duplican.

Quizá les resulte más alarmante percibir estos consejos como mecanismos que atentan contra la gratuidad de la educación pública. Al otorgarles la ley la responsabilidad de obtener recursos complementarios para el sostenimiento y equipamiento de las escuelas, pareciera que el Estado pretende desatender esta obligación. De esta manera, existe entre los maestros, el temor de que sirvan de puerta que de entrada al clero y a la iniciativa privada, al campo de la educación pública.

En cualquier caso, los consejos han dado lugar a la posibilidad de una redistribución del poder regional y/o local entre los diferentes sujetos que participan en la educación: autoridades educativas, secciones y delegaciones sindicales, asociaciones de padres de familia, representantes de diferentes sectores de la sociedad civil, tales como iglesias, grupos empresariales etc. La existencia de estos consejos, tanto a nivel estatal, municipal e inclusive de cada escuela, puede ser un riesgo para los intereses de ciertos sujetos. Por tanto, les resultaría más conveniente no crearlos.¹⁴ Pero, para otros sujetos, puede representar la oportunidad de tener injerencia en la educación.

Al dejar grandes vacíos con respecto a estos consejos, la misma ley complica la situación. No aclara quién los va a formar, cómo se van a formar, qué tipo de funciones van a desempeñar, para qué van a servir, quién va a tomar las decisiones internas. Así, mientras no se comprenda su significado como verdaderos espacios de participación social, correrán varios riesgos. Se seguirán confundiendo con consejos técnicos y asociaciones de padres de familia; seguirán funcionando como meros organismos de vigilancia, administrativos, burocráticos, oficialistas; y se seguirán tomando decisiones que no beneficien a la comunidad educativa.

C. UN COMENTARIO FINAL

El “nuevo federalismo educativo” tal y como ha sido interpretado y llevado a la práctica, queda muy lejos de ser concebido como proceso democratizador de la educación. Más allá de cumplir con sus objetivos explícitos, ha servido como mecanismo de descentralización administrativa y como estrategia de centralización de las decisiones y, por tanto del poder. Queda claro que asuntos administrativos y operativos se pueden y deben repartir; pero, el poder, no.

Sin embargo, debemos buscar caminos o alternativas que ofrezcan posibilidades de encontrar condiciones para lograr una federalización de la educación que beneficie a estados, municipios, localidades, pero sobre todo, a sujetos que participan en los procesos educativos cotidianos. La tarea no es fácil, pero vale la pena intentarla.

En primer lugar, la federalización de la educación debe entenderse como un proceso integral dirigido hacia la transformación del sistema educativo nacional visto como un todo. Generalmente, las reformas se han entendido y llevado a cabo como cambios parciales en aspectos concretos. Ha sido el caso de las reformas en México en los últimos 20 años: la integral de 1971; la “revolución educativa” en 1983; y “la modernización educativa” a partir de 1992. Cada una de ellas realizó cambios en aspectos específicos de la educación sin lograr cambios en la educación considerada de manera integral.

En segundo lugar, la federalización, como una reforma que propone una nueva política educativa, debe verse a largo plazo, tener garantizada la continuidad y, por tanto, no estar sujeta a otro tipo de prioridades. Los intereses políticos de corte sexenal han estado presentes en las reformas por encima de los requerimientos sociales y propiamente educativos. Por ello, las reformas se han llevado a cabo sin diagnósticos o evaluaciones profundas e integrales, dirigiéndose en la mayor parte de los casos al fracaso.

Además, política, reformas y contenidos educativos, formación, actualización y superación docente, trabajo cotidiano en las escuelas, participación social, asuntos laborales, financieros, administrativos no pueden ser universales. Deben encontrar su sentido y significado nacional, regional y local y, por tanto, tener sustento y contenido histórico concretos. Así, concebimos a la federalización como un proceso diferencial: busca resultados homogéneos al garantizar la democratización de la educación, al lograr los objetivos y valores sociales, y al articular escuela y vida; pero los caminos para llegar a ello no son homogéneos. No pueden ser los mismos para todos los estados, todos los municipios, todas las localidades y todos los grupos. Por ello, la federalización adquiere una importante función: de una política gubernamental, sujeta a los vaivenes sexenales, convertirse en una política de estado,¹⁵ continua, histórica y diferencial.

NOTAS

- ¹ El antecedente de este trabajo es la ponencia presentada en el V ENCUENTRO NACIONAL DE HISTORIA DE LA EDUCACION EN MEXICO organizado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y la Universidad Autónoma de Puebla, y llevado a cabo en la ciudad de Puebla, Pue. del 23 al 25 de noviembre de 1994.
- ² Un año después, en 1993, los artículos 30 y 31 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos fueron modificados y la Ley General de Educación fue elaborada en sustitución de la Ley Federal de Educación de 1973.
- ³ Este trabajo se desprende de la investigación "Modernización educativa: una perspectiva desde la frontera norte de México" que forma parte del trabajo mayor denominado "Historia del magisterio en Chihuahua: 1960-1990" y que se está realizando en convenio entre el CIESAS y la UACJ.
- ⁴ Por ahora, no incluiremos los efectos de la federalización en el terreno sindical, dado que este tema merece un tratamiento profundo debido a su importancia y complejidad. En este momento, no estamos en posibilidad de hacerlo.
- ⁵ Convocatoria del Presidente Salinas a la modernización educativa en *Programa para la Modernización Educativa* (1989-1994), SEP, págs. 6-7.
- ⁶ El artículo 40 de la Constitución Mexicana define a México como sistema federal: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".
- ⁷ Alicia Sandoval en sus tesis de maestría en Salud Pública de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez "Estado nutricional de los pre-escolares en las colonias populares de Ciudad Juárez", dice al respecto: "Un 25 por ciento de los niños que habitan en colonias populares de la ciudad (entre ellas, la colonia donde se encuentra la escuela de estudio) presenta un alto grado de desnutrición... La mayoría de los niños que padecen desnutrición habita en hogares donde los padres de familia son empleados de la industria de la construcción y de la maquiladora; además, tienen baja escolaridad... Los niños presentan un alto grado de desnutrición, lo que repercutirá en su desarrollo físico e intelectual".
- ⁸ Las condiciones climatológicas de Ciudad Juárez resultan muy adversas, pues en el invierno la temperatura llega a niveles bajo cero centígrados, mientras que en el verano, hay temporadas que sobrepasan los 40 grados centígrados. Estas condiciones repercuten tanto en la salud como en el aprovechamiento escolar de los niños.
- ⁹ Comentario a los artículos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, realizados por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero en *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Cámara de Diputados, Grupo editorial Miguel Angel Porrúa, 1993, págs. 145 y 146.
- ¹⁰ En el caso de Chihuahua, de cada peso recogido en impuestos, 83 centavos se van a la federación.
- ¹¹ Este ha sido un delicado problema que en muchas entidades federativas no ha encontrado solución definitiva y satisfactoria a corto plazo. Y no solamente eso, sino que en algunas de ellas, magisterio y autoridades gubernamentales han entrado en una relación de tensión. El caso de Chihuahua es ilustrativo. La dificultad por homologar a los maestros federales con

los estatales provocó fuertes tensiones, pues, el proceso tuvo serios estancamientos. Inclusive, la situación se estaba convirtiendo en un problema político.

Los maestros federalizados dirigían sus exigencias, basadas en la ley, a su nuevo patrón, el gobernador del estado. Sin embargo, éste respondía que las arcas estatales estaban vacías y que los recursos con los que se igualarían las percepciones de los maestros federalizados provendrían totalmente de la federación. Así se había pactado con el Ejecutivo Federal. Pero, el problema es que éste no canalizaba al gobierno del estado de Chihuahua los recursos para tal efecto; y en tanto no lo hiciera, la homologación no podía avanzar. Había pues, un problema de indefinición de atribuciones en lo financiero. Tal parecía que los maestros federalizados tenían dos patrones (el gobierno federal y su gobierno estatal), o bien, ningún patrón. Quien tenían la obligación de pagar, no tenía con qué hacerlo, y se disculpaba remitiendo el problema a la federación, quien, bajo la federalización, decía ya no ser el titular de los maestros federalizados.

- ¹² Este sentir de los maestros fue registrado en la mesa "La federalización de la educación básica. ¿Mecanismo apropiado para la reorganización del sistema educativo mexicano?", que formó parte del Primer Congreso Nacional de Educación organizado por el SNTE y llevado a cabo del 7 al 10 de noviembre de 1994.
- ¹³ Este ha sido el caso de Chihuahua. Existen formalmente el consejo estatal y algunos a nivel de escuela, pero en la práctica no cumplen con sus funciones. Sin embargo, en la mayoría de los municipios y escuelas de la entidad, éstos no se han constituido. Problemas políticos y partidistas son elementos que influyen en el poco avance que ha tenido este proceso. Hoy gobierna, a nivel estatal y a nivel de muchos municipios, el partido de oposición, Acción Nacional, hecho que ha provocado una reestructuración de las fuerzas de poder quienes luchan por ganar espacios y por no perder los que se tenían.
- ¹⁴ El Dr. Juan Carlos Tedesco, director del Bureau International d'Education de la UNESCO, en una conferencia ofrecida en la ciudad de México, el 7 de noviembre de 1994 en el acto inaugural del Primer Congreso de Educación organizado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, dijo lo siguiente: "debemos convertir a la educación de una política gubernamental en una política de estado". Hacemos nuestras sus palabras al referirlas a la federalización de la educación.