

con los que se identificaba profundamente): “Yo no comparto, ni siquiera admiro mucho, la visión de los enemigos de la Ilustración; pero he aprendido mucho de ellos, porque muestran que ciertos conceptos centrales, la edad de la razón y, sobre todo, ciertas implicaciones políticas son inadecuadas y a veces desastrosas.”²⁷

ROBERTO BREÑA S.

MARÍA DEL CARMEN PARDO (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999, 578 pp.*

La década de los noventa ha presentado un patrón de cambio común en la gran mayoría de los países latinoamericanos, consistente en cambios institucionales gestados en el escenario más global de la reforma del Estado. En materia educativa, los principales proyectos se han originado con miras a transformar la gestión y administración del sistema educativo; estructuras, descentralización, evaluación, autonomía. El hecho es que tales cambios producen impactos diferenciados de acuerdo con la conformación histórica y constitucional de cada nación. En otras palabras, las reformas educativas adquieren ribetes específicos en aquellos países cuya organización geopolítica es federal, en tanto los estados o provincias se convierten en las principales unidades de análisis para evaluar los procesos y los resultados obtenidos.

La voluminosa obra coordinada por María del Carmen Pardo sobre el proceso de federalización educativa en México es una de las muestras más actuales de los efectos que la aplicación de estos diseños institucionales¹ está teniendo, principalmente en los países federales. Recientemente, M. Gajardo (1999: 17) se ha referido a las reformas institucionales cuyo objetivo han sido los cambios de gestión y funcionamiento del sistema educativo. En relación con la descentralización de la gestión administrativa ha expresado que “más recientemente [...] países como Brasil, México y Argentina,

²⁷ *Ibid.*, p. 98.

* Esta reseña fue publicada originalmente en *Propuesta Educativa*, año 11, núm. 22, FLACSO-Argentina, julio de 2000, pp. 78-81.

¹ Siguiendo a Goodin (1996: 31), el concepto de diseño institucional puede definirse como la creación de una acción capaz de promover resultados valorados en un contexto particular. La literatura sobre política pública e instituciones políticas a menudo emplea el concepto para referirse a áreas tan diversas como la ingeniería, la arquitectura o el planeamiento. El hecho es que el creciente debate sobre problemas de “diseño” alude tanto al diseño de políticas, de mecanismos, como de sistemas globales.

tres países federales, exhiben realidades distintas a las anteriores hablándose de municipalización en el caso de Brasil, federalización en el caso de México y 'provincialización' en la Argentina".

La obra en cuestión es uno de los escasos libros de la región que al finalizar la década² ofrece de manera preliminar –dado que es un proceso no acabado aún– los primeros resultados que está arrojando la experiencia.³ Ello torna de fundamental importancia la labor realizada por Pardo y el grupo de investigadores mexicanos que participaron en el proyecto. Indica un norte que debería motivar a construir proyectos que produzcan resultados, aunque sea también de manera preliminar, sobre los factores que han obstaculizado o coadyuvado la instrumentación de reformas educativas.

Objetivos

De esta manera, la obra "[...] intenta conocer en qué medida el llamado proceso de federalización educativa desplegado a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (ANMEB, mayo de 1992) ha permitido generar algún tipo de innovación en los ámbitos locales que pueda repercutir positivamente en los servicios educativos, cuya operación a partir de ese año fue transferida por el gobierno federal a los gobiernos estatales". En esta dirección, la pregunta central de la investigación "[...] establece la necesidad de valorar hasta qué punto la descentralización ha favorecido el diseño y puesta en marcha de soluciones novedosas enfocadas a resolver problemas relacionados con la calidad y equidad de los servicios educativos, y de identificar las resistencias que enfrenta la pretensión de modificar prácticas no sólo administrativas, sino de participación y de gestión curricular" (p. 15).

Precisiones

Conviene precisar que las referencias que los autores hacen al gobierno federal en México aluden al "gobierno nacional", como puede ser empleado

² Existen dos antecedentes, uno de ellos se realiza de manera inmediata al proceso descentralizador y lo vincula al planeamiento (Malpica Faustor, 1994), mientras que el segundo de ellos se realiza un año después y está relacionado con la transformación de los procesos de gestión (FLACSO, 1995).

³ A la fecha los otros dos países federales de América Latina (Argentina y Brasil) no han producido aún una obra que abarque una muestra de lo acontecido en ellos.

este término en otros países. A nuestro juicio, Alberto Arnaut caracteriza con rigor la diversidad del mosaico federal.

El concepto de “federalización” encierra, pues, una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa [...] En su ambigüedad estriba su acierto político, y termina revelándonos la realidad de un auténtico sistema federal de gobierno: ni absoluta autonomía a los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del gobierno federal porque entonces no tendríamos estados, sino dependencias directas de un gobierno unitario. Por las mismas razones, esa ambigüedad refiere lo que debería ser un auténtico sistema educativo federal: un sistema educativo nacional dentro de un régimen federal de gobierno, en el cual las facultades, las responsabilidades y la función educativa se distribuyen entre las distintas jerarquías de gobierno, mediante un sistema de facultades exclusivas y concurrentes entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados (pp. 63-64).

Estudios generales

El texto se divide en dos partes: la primera comprende un conjunto de estudios generales focalizados precisamente en el sentido opuesto al de la descentralización y que fuera patrón común a varios países latinoamericanos; la centralización de la instrucción pública con el propósito de uniformar la enseñanza para construir una nación. En este contexto escribe Josefina Zoraida Vázquez abarcando el periodo 1821-1917. Al igual que el sistema federal estadounidense, en el federalismo mexicano del siglo XIX “la educación constituyó una competencia de los estados y las localidades, aunque el artículo 50 de la Constitución de 1824 otorgaba al congreso general la de promover la ilustración [...] estableciendo colegios [...]”. Las constituciones de 1824, 1836, 1843, 1846 y 1857 presentaron una amplia variedad en el contenido que le asignaban a la educación en relación con el Estado central y las entidades del interior. Fue durante la dictadura del general Antonio López de Santa Anna (1841-1843) cuando tuvo lugar el primer intento de ampliación de las funciones educativas del gobierno central hacia el interior. La instrucción se mantuvo a cargo de los municipios, pero “bajo el cuidado e inspección del Ministerio de Gobernación”.

Con el deseo de uniformar la enseñanza para construir una nación, en el periodo 1867-1917, curiosamente el federalismo había permitido que varios estados implantaran innovaciones educativas (Guadalajara, San Luis Potosí, Puebla, Nuevo León, Querétaro, Michoacán y Veracruz). No obstante, los funcionarios de la época estaban convencidos de la importancia

de la instrucción pública como elemento de unidad nacional, lo que llevó a que el 1 de junio de 1889 se realizara el primer Congreso Nacional de Instrucción Pública. Los delegados del interior se pertrecharon en la falta de atribuciones de dicho congreso argumentando que además era inconstitucional porque violaba la autonomía de los estados. Finalmente, la Ley Reglamentaria del 21 de marzo de 1891 organizaría la instrucción en el ámbito federal.

De manera por demás paradójica, las tensiones llegaron a la misma estructura burocrática, considerando inconstitucional y anacrónica la existencia de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en un régimen federal, lo que se plasmó en abril de 1917. Sin embargo, frente a la imposibilidad de que los municipios hicieran frente a la tarea educativa, se abriría un “resquicio que aprovecharía el gobierno federal para reestablecer la SEP con autoridad en todo el país” (p. 48).

Engracia Loyo sigue el paso que lleva al Estado mexicano de la centralización absoluta al lento camino de la descentralización, poniendo énfasis en el periodo 1920-1992. En 1921 se crea la SEP con jurisdicción nacional para “federalizar” la enseñanza, lo que significaba que la Secretaría habría de auxiliar a las entidades y fundaría escuelas.

La federalización educativa [...] tiene dos grandes etapas: la etapa centralizadora tuvo su mayor auge en los años veinte y treinta y fue paralela a la federalización que se realizaba en otros ámbitos de la vida nacional [...] Para 1940 se habían creado alrededor de 14 000 escuelas federales y además decenas de instituciones [...] Los proyectos de federalización eran un estira y afloja entre el centro y los poderes locales.

La segunda etapa es la de la “federalización” descentralizadora, en la que el gobierno comenzó a recorrer el camino contrario, poniendo en manos de los estados funciones y recursos que había concentrado durante 50 años (p. 50).

Alberto Arnaut se ocupa de uno de los aspectos más conflictivos de estos procesos, la relación entre federalismo educativo y sindicalismo docente. La formación del sindicalismo magisterial mexicano se originó de la mano de un vasto proceso de expansión y centralización del sistema de educación básica. A pesar de que la centralización del magisterio provocó la resistencia de varios gobiernos y organizaciones magisteriales de los estados, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) llegó a constituirse en un sindicato prácticamente único. Los principales soportes de su estructura fueron (p. 67): 1) la legislación laboral de los trabajadores al servicio del gobierno federal, que permita sólo un sindicato en cada una de las unidades

burocráticas; 2) los reglamentos de condiciones generales de trabajo y de escalafón de la Secretaría de Educación; 3) los estatutos del sindicato, y 4) la expansión centralizada de los servicios de educación básica y la retracción de la acción educativa local, especialmente en ese nivel educativo.

En el caso mexicano, “los rasgos centralizados de la estructura del SNTE se acentuaron conforme la SEP expandía su aparato y los servicios educativos en todos los rumbos del país”. Ello marca una dirección de entendimientos mutuos entre estas dos instituciones, la que ingresará en una etapa de conflicto con el agotamiento de la política de expansión centralista y el avance de políticas descentralizadoras, aspectos que Arnaut desarrolla con detenimiento.

Por su parte, María del Carmen Pardo se refiere a la tarea normativa y reguladora del órgano central ante el nuevo diseño descentralizado, que en el caso mexicano se trata de la SEP. “La federalización educativa hizo necesaria la reorganización del órgano central [...] se procuró fortalecer sus funciones normativas y reguladoras y eliminar su responsabilidad en muchos asuntos de carácter administrativo” (p. 108). Al igual que en Argentina y el Brasil, “la SEP mantiene una permanente coordinación con las autoridades educativas de los estados, materializada en reuniones periódicas con los secretarios de educación de éstos o con sus sustitutos [...] llevando a cabo programas que le permitan vigilar y evaluar las tareas del sistema en su conjunto”, definir planes y programas, elaborar libros de texto, brindar consulta y actualización a los maestros, propiciar la cooperación técnica con los estados, la innovación, entre otros.

En cada entidad federativa hay una representación de la SEP, en la que un delegado funge como facilitador de la relación entre la ésta y aquéllas. En cuanto al control de los recursos financieros,

la SEP asigna los recursos tomando en consideración criterios como la matrícula escolar, el número de maestros y el número de escuelas. En combinación con la Secretaría de Hacienda, con la que se coteja la plantilla de cada estado y se fija la calendarización de las transferencias (cada quince días), se instruye a la Tesorería de la Federación para que por intermediación del Banco de México los recursos lleguen a las unidades encargadas de las finanzas de cada estado (secretaría de finanzas) (pp. 114-115).

De los problemas no resueltos en la materia, los más importantes son el control y auditoría, así como la corresponsabilidad en la dotación de recursos para la educación, “si los estados no generan suficientes ingresos propios y su capacidad recaudatoria es limitada, esta corresponsabilidad queda en letra muerta” (p. 117).

En síntesis, Pardo expresa que “existe claridad en los círculos de la dirección de la SEP respecto de que el proceso federalizador no sólo era necesario sino que ofrece ventajas, como la de propiciar mayor cercanía a las necesidades y problemas en el sistema. Se reconoce un mayor compromiso por parte de los estados en la materia y se espera que a corto plazo los equipos estatales tengan suficiente capacidad para acometer sus tareas de manera más autónoma” (p. 123).

Finalmente, el apartado de los estudios generales concluye con un trabajo de Justa Ezpeleta sobre la relación entre federalización y reforma educativa. Desde una perspectiva etnográfica, la autora rescata en el federalismo mexicano una riqueza de historias en las diferentes realidades locales del país y caracteriza los procesos de federalización y reforma educativa. En el primer caso, se trata de “consolidar un poder político regional en tensionado diálogo con la federación, en el otro se busca consolidar un espacio sectorial en el ámbito del gobierno estatal que reconoce otras jerarquías, además de una proyección diferenciada” (p. 128).

Estudios de caso

Con el propósito de servir como muestra de lo que acontece en el país y el peso de cada una de las instituciones y actores en relación con la innovación educativa, la segunda parte del libro expone los estudios de caso de Guanajuato (María Cecilia Fierro Evans y Guillermo Tapia García), Nuevo León (José Antonio Mejía Ayala), Aguascalientes (Margarita María Zorrilla Fierro), Chihuahua (Armando Loera Varela y Fernando Sandoval Salinas) y Oaxaca (Francisco José Ruiz Cervantes). Tanto el estudio preliminar como las reflexiones finales son elaborados por María del Carmen Pardo.

Para el caso de Guanajuato, los autores abordan la innovación como un fenómeno de gestión y exponen un amplio marco teórico acompañado de cuadros que permiten al lector tener ricas síntesis conceptuales. El principal problema de este estado ha sido la desarticulación entre proyecto educativo y las bases sociopolíticas necesarias para su sostén y consolidación. Si bien la descentralización permitió integrar los subsistemas educativos preexistentes, otorgó un mayor margen para propuestas políticas, administrativas y pedagógicas. Se advierten dificultades posteriores en el diseño de la reforma y ello es categórico en los autores: “Se diseñó una reforma para la escuela sin la escuela [...] los modelos estratégicos de cambio no tuvieron presentes el análisis de la racionalidad y las lógicas de la práctica de los actores afectados” (p. 236).

Dos aspectos de este caso nos parecen relevantes: 1) el “ímpetu” que traen los que llegan al gobierno en cuanto a la instrumentación de los proyectos educativos. La estrategia que despliegan es implantar la reforma sin crear los consensos necesarios bajo el supuesto de que con el tiempo se verán los aciertos y “beneficios” del proyecto; y 2) ¿será la municipalización la expresión plena del federalismo educativo?, ¿será la municipalización la condición necesaria y la oportunidad no explorada aún para la innovación? “Desde este punto de vista, uno de los elementos centrales que configura la condición de la descentralización [...] es precisamente la aptitud de los actores locales para constituirse en protagonistas capaces de identificar y valorar las coyunturas que se abren y poder construir e implantar nuevas políticas, estrategias, programas y proyectos [...] en esto consisten justamente las ‘capacidades locales para la innovación’” (p. 234).

El caso del estado de Nuevo León da cuenta, al revés de lo que comúnmente suele suceder en el campo de la investigación, de las dificultades que encuentra un funcionario de la SEP para obtener información de los actores, asunto que en este caso se ve complicado por el clima político reinante en el estado durante el transcurso del estudio. El autor expresa que “el proceso de federalización detonó un proceso innovador sin precedentes en la historia de Nuevo León” (p. 297). Se producen importantes modificaciones estructurales, aunque hay dificultades para unificar las estructuras preexistentes con las transferidas, la sensación de abandono y “orfandad” que manifiestan los actores en el proceso, la carencia de recursos para la innovación y nuevamente, como en el caso de Guanajuato, “el preocupante abandono de los procesos de participación social” (p. 298).

El caso de Aguascalientes tiene la particularidad de presentar un conjunto de preguntas y enunciados aplicables a más de un caso estatal/provincial o nacional. ¿Cuáles son las condiciones locales de la gestión de la innovación?, ¿es la descentralización un factor asociado con la innovación? (p. 301), ¿es el grupo que ha dirigido la reforma el que ha provocado los cambios o éstos vienen desde antes de 1992? (p. 388). Y toca aspectos de fondo, como el hecho de que “la centralización en sí misma no es negativa, sino hasta incluso necesaria en cierto periodo de evolución de los pueblos, se convierte en un obstáculo cuando tiende a inhibir las iniciativas locales” (p. 304). “La descentralización es una oportunidad para acercar las soluciones a los problemas, aunque por sí misma no garantiza mejores resultados educacionales” (p. 388).

La autora expresa con realismo uno de los desafíos que ha abierto la investigación promovida por Pardo y que es una preocupación común en la mayoría de los casos considerados: “el caso de Aguascalientes pone en claro que el concepto de innovación debe replantearse y asumir una defi-

nición teórica que explique la complejidad en la que está inmerso el sistema educativo" (p. 392), y ofrece, según mi juicio, una respuesta certera: "para mantener vivo al sistema educativo se requiere que haya innovación suficiente y al mismo tiempo estabilidad suficiente para que no se desintegre" (p. 393).

El caso del estado de Chihuahua tiene la particularidad de mostrar al lector la influencia que sobre las políticas educativas ejerce el ciclo electoral, propio de los estados o provincias con autonomía. Precisamente, Chihuahua es una de las entidades en donde coinciden –en 1992– el inicio de la federalización educativa y el cambio de gobierno estatal. Este proceso de alternancia política tiene delicadas implicaciones en el marco del sistema político mexicano en general, así como en cuanto a las estructuras y los actores –y el proceso de innovación que se emprende en este caso– del sistema educativo del estado. Los autores, participantes del proceso de innovación, tienen la posibilidad de testimoniar según su propia experiencia ambas caras del fenómeno, la dimensión política que se presenta en el periodo de gobierno y las estrategias que se llevan adelante a través de los que se denominó Coordinación de Investigación y Desarrollo Académico (Ciyda).

El estudio da cuenta de la ejecución del Plan Estratégico del Sector Educativo del Estado de Chihuahua (PESEECH) y el papel que desempeña el Ciyda, dado que no engarza de manera directa en la estructura de la burocracia educativa. El Plan comprende tres cuestiones centrales: gestión escolar, participación social y educación en valores. Su contenido se fundamenta en la planeación estratégica (Carlos Matus), en la hermenéutica (S. Gallagher), en las competencias comunicacionales para el consenso (J. Habermas) y en políticas basadas en evidencias y consensos (N. McGinn y B. Allison).

Uno de los aportes de este trabajo es el relativo al papel que los estados tienen para conocer los problemas de su territorio y las maneras más directas de solucionarlos y avanzar en la dirección de las innovaciones. Una reflexión de los autores pone sobre el banquillo nuestro enunciado precedente:

es posible que las condiciones para futuras innovaciones educativas impulsadas por el gobierno estatal hayan sido facilitadas tanto por las actividades de la Ciyda como por programas federales que pueden iniciar nuevas modalidades de trabajo. En cambio, algunos programas federales más tradicionales [...] de los cuales sólo se espera capacidad operativa en el estado, es poco probable que impulsen modalidades innovadoras (p. 478).

El caso del estado de Oaxaca da cuenta del impacto favorable que tiene el ANMEB, diseño principal de la descentralización mexicana. Oaxaca era hasta 1992 un estado que había permanecido relativamente al margen de los asuntos educativos, dada la inexistencia de un sistema de educación básico, que fuera responsabilidad misma de la entidad, caracterizada por un gremio magisterial fuertemente politizado y la innegable presencia “de los pueblos indios y los rezagos en materia de bienestar social” (p. 543).

Los años que median entre 1992 y 1996 o el momento actual han sido tiempos de aprendizaje para los actores, principalmente el gobierno del estado y los maestros organizados. Uno ha tratado de aprender a manejar un sistema donde no se tenían experiencias previas; los otros han procurado no quedarse fuera de la corriente de acontecimientos y han intentado influir en ella con sus propuestas. Esta relación complicada, conflictiva en momentos, ha permitido sin embargo la cristalización de cuestiones fundamentales –tales como la Ley Estatal de Educación–, y ha propiciado la creación de espacios favorables para la aparición de núcleos de innovación educativa en distintos niveles educativos (p. 543).

De aquí que los principales desafíos sean lograr un desempeño más eficiente del Instituto Estatal de Educación Pública del Estado de Oaxaca (IEEPO), en cuanto a sus capacidades técnicas, coordinación de políticas, sistemas de información más confiables, entre otros. En el caso de la sección local del SNTE “esta presente la necesidad de una reflexión serena y crítica de su actuación como gremio a partir de 1992 (p. 544).

A modo de conclusión

Con el propósito de informar pero también de motivar la lectura y análisis de los casos presentados, sintetizamos alguno de los principales puntos abordados en la obra por los diferentes autores y que Pardo desarrolla más ampliamente en las reflexiones finales. Estos aspectos revelan límites y posibilidades de la descentralización, pero, sobre todo, abren una interesante agenda de investigación y desafíos futuros para ser considerados por analistas, investigadores y tomadores de decisiones.

1) El diseño y la ejecución de nuevos esquemas institucionales como la descentralización rara vez han considerado la elaboración de diagnósticos situacionales previos.

2) Los gobiernos estatales nunca exigieron o demandaron formalmente la descentralización de los servicios educativos. Esto generó escepticismo en los estados, sumado a que los principales afectados (los maestros) no

fueron involucrados, lo que no quiere decir que no haya generado determinados efectos favorables.

3) El ANMEB no ha encontrado posteriormente en los estados una correlación positiva en el mejoramiento de la calidad de la educación.

4) Los esquemas descentralizadores, con algunas excepciones, no han logrado llegar a la escuela y sus beneficiarios, principales receptores de los programas de reforma.

5) En el caso mexicano, la presencia o ausencia de innovación educativa obedece a un conjunto de factores, a saber: 1) no se origina con el ANMEB; en algunos estados ya existían previamente este tipo de procesos; 2) los estados que mayores capacidades de innovación tienen son aquellos que cuentan con un mayor grado de desarrollo educativo en cuanto a programas, proyectos, personal calificado y recursos disponibles; 3) en cierta medida están sujetos a liderazgos políticos proclives a los objetivos de la innovación; 4) es el resultado de iniciativas de diferentes actores y sectores: el gobierno estatal (Guanajuato y Nuevo León), de manera parcial como iniciativa de los maestros (Chihuahua y Oaxaca) y una combinación consensuada entre las propuestas del Ejecutivo estatal y el magisterio local (Aguascalientes).

Para concluir, ¿en qué medida la innovación es un proceso directamente vinculado con la ejecución de esquemas institucionales descentralizados?, ¿quiénes formulan la política educativa en este nuevo escenario?, ¿la descentralización reúne más consensos o disensos?, ¿qué factores explicativos se encuentran para el caso mexicano? Esperamos que el lector interesado pueda encontrar respuestas y nuevos interrogantes al leer la interesante obra coordinada por María del Carmen Pardo.

ESTEBAN COCORDA

BIBLIOGRAFÍA

- FLACSO, *Transformaciones en los procesos de gestión educacional en el marco de la descentralización. Estudio de cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, informe final, septiembre de 1995.
- Gajardo, Marcela, *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, documento núm. 15, Santiago, Chile, PREAL, 1999.
- Goodin, Robert, *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, 1996.
- Malpica Faustor, Carlos N., *Descentralización y panificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina*, informe de investigación del IIPE, núm. 102, París, UNESCO, 1994.