

Ornelas, Carlos (2008). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*, Distrito Federal, México: Siglo XXI editores, 284 pp. (ISBN: 978-968-23-2758-2).

LA EDUCACIÓN EN SU DIMENSIÓN POLÍTICA

Un análisis crítico

ROSARIO ROGEL SALAZAR

Pese a que federalismo y descentralización no son conceptos equiparables –ni en sus dimensiones teóricas y, mucho menos, en sus implicaciones prácticas– en diversos momentos de la historia mexicana parecen estar orientados al mismo fin: descongestionar el gobierno central y fortalecer los gobiernos locales con la intención de reforzar también su autonomía.

Esto es lo que permite comprender por qué, aun cuando México es un país federal –según lo establece el artículo 40 de su Constitución Política– no es posible poner en duda la extrema centralización de su práctica sociopolítica, cuyos saldos buscan resarcirse a través de políticas descentralizadoras en los más diversos ámbitos. De entre ellos, destaca el caso de la educación no sólo por su magnitud en términos de recursos humanos y económicos, sino particularmente por la importancia política que implica.

Contar con un régimen federal supone la coexistencia de dos jurisdicciones –la federal y la propia de los estados– de modo que los ciudadanos están sujetos a una doble autoridad dentro de los límites de las competencias de cada uno. De forma específica, el sistema federal mexicano define facultades exclusivas para cada orden de gobierno; sin embargo, también existen ciertas facultades cuyo ámbito de competencia

Rosario Rogel Salazar es investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, donde se desempeña como directora editorial del Sistema de Información Científica Redalyc. Cerro de Coatepec s/n, Toluca, Estado de México, CE: rrs@uaemex.mx.

no es muy claro, tal es el caso de las llamadas facultades “concurrentes” o “coincidentes” que se ejercen de forma simultánea tanto por la federación como por los estados.

Un claro ejemplo de lo anterior se advierte en el caso educativo, cuyas facultades aparentemente son coincidentes; pero en estricto sentido no lo son, porque ni federación ni estados ni municipios tienen la facultad de legislar en la materia, tal como se deriva del artículo tercero Constitucional, en su fracción VII.¹ No obstante, el gobierno federal ha terminado por absorber casi en su totalidad las facultades educativas –cuestión que, incluso, ha sido motivada y ratificada por las leyes que rigen lo concerniente a la educación– culminando en una centralización autoritaria y contraviniendo con ello lo estipulado en el artículo 124 de la Constitución que contiene el principio central del federalismo al establecer que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los estados”.

De hecho, la propia Ley General de Educación (expedida en 1993) marca la pauta a seguir en el camino a la descentralización “unificada” del sector educativo; es ahí donde se plasman los ordenamientos en la materia y donde se hacen explícitas las intenciones de arribar a un sistema educativo ahora “federalizado”. Con fundamento en dicha ley es posible afirmar que el modelo de descentralización de la educación define su organización dentro de los principios de concurrencia en el que participan tanto el gobierno federal como los estatales, el problema es que en esa concurrencia el gobierno federal centraliza las funciones esenciales y descentraliza la operación, con lo cual el espíritu federal de la Constitución queda vulnerado.

Con la intención de indagar si con la descentralización educativa se concreta la distribución de poder, si el Estado ganó legitimidad y si las entidades gozan no sólo de autoridad, sino principalmente de mayores grados de libertad para impulsar sus propias políticas de educación, Carlos Ornelas –contando con el apoyo de un amplio equipo de colaboradores– emprendió durante casi siete años una investigación cuyos principales resultados se presentan en el libro titulado *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo mexicano*, que salió a la venta el pasado mes de agosto, bajo el sello de Siglo XXI editores.

Sin lugar a dudas, la apuesta analítica de Carlos Ornelas en este nuevo libro es tan ambiciosa como el mismo trabajo de campo que lo respalda. Son siete las principales preguntas que sirvieron de guía a su análisis y diez las entidades federativas que se analizaron puntualmente.

- Qué significa el nuevo federalismo educativo y si hay diferencias entre éste y el texto constitucional; y qué tienen que ver la descentralización con el nuevo federalismo.
- Cómo se dieron los juegos de poder entre los grupos burocráticos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), antes y después de la firma, en 1992, del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), y qué consecuencias acarrearán para el sistema educativo mexicano.
- Cuáles son las coordenadas de la reforma educativa desde los años noventa y si se encaminan a reforzar la legitimidad del Estado o a consolidar el control sobre el Sistema Educativo Mexicano.
- Qué tanto y en qué sentido, la transferencia de la educación básica y normal provocó cambios en la administración de las instituciones de las entidades federativas.
- Cuáles son los perfiles del control burocrático y cómo se despliegan las luchas por el poder en los sistemas de educación de los estados.
- Si la reforma educativa arroja frutos y si la percepción de los padres de familia legitima la acción del Estado.
- Por último, si a inicios del siglo XXI se cumplen las expectativas de mayor calidad en la educación a tono con la sociedad del conocimiento y el orden global.

El hilo que guía el abordaje de cada una de estas preguntas está vinculado con el enfoque del cambio institucional (*new institutionalism*) que propone centrarse en examinar cómo se adoptan ciertos proyectos y enmiendas y cuáles son los procesos que condicionan su relativo éxito o fracaso. El análisis se fundamenta no sólo en revisiones bibliográficas y el análisis de documentos oficiales, sino también en una amplia investigación de campo en 10 estados que, a decir del autor, reflejan la complejidad y la diversidad del sistema educativo mexicano: Chihuahua, Jalisco,

estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Zacatecas.

Con todo ello, Carlos Ornelas coloca en el centro del debate el papel de la política como elemento de lucha por el poder; su interés es analizar no sólo la manera en que éste se ha configurado sino, además, conocer detalladamente el andamiaje institucional bajo el cual se ejerce, donde la burocracia es el actor social que se hace cargo de la política gubernamental.

Sin lugar a dudas, la constitución de un régimen federal es algo mucho más complejo que la mera asignación de un mayor número de competencias a los ámbitos estatales de gobierno, pues la existencia de una federación no se fija por la cantidad –en número– de las atribuciones de que disfrutaran las entidades federativas, sino por la calidad de las mismas. Es esto lo que le lleva a Carlos Ornelas a concluir que el nuevo federalismo educativo plantea una reorganización del sistema educativo mexicano, donde el gobierno federal descentraliza porciones de autoridad a los estados, pero concentra en todos los casos y de forma definitiva el poder. *Centralismo burocrático* es el nombre que le otorga Ornelas a este proceso, mismo que se basa en cuatro mecanismos de control: normativo, técnico, político y financiero.

Tras un análisis pormenorizado de los mecanismos de control burocrático tanto al interior de la SEP, como de la forma en que cada uno de los estados analizados terminaron por asimilar un proceso de descentralización educativa que nunca solicitaron, Carlos Ornelas afirma de forma contundente que el modelo de descentralización educativa que ha tenido lugar en México –y al cual se le ha denominado “nuevo federalismo”– no aspira a la devolución de soberanía a las entidades federativas, y mucho menos a una redistribución del poder; lo que predomina, en todo caso, es el enfoque administrativo de la delegación de funciones donde el centro mantiene los controles normativo, técnico, político y financiero; donde el gobierno federal conserva para sí la decisión –y sobre todo el poder– acerca de las tareas importantes, en tanto deja a los estados los asuntos de superficie.

Paradójicamente –y a pesar de las diferencias propias de cada entidad federativa no sólo en términos de recursos económicos, sino también en cuanto a estructuras sociopolíticas y mayores o menores tradiciones de sostener sistemas de educación básica y normal con recursos propios– el

del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal fue firmado en el año 1992 por todos los gobernadores de los estados de la república (exceptuando, por su puesto, al Distrito Federal), bajo un formato único y teniendo como testigos de honor a quien hoy sigue siendo la líder del SNTE (Elba Esther Gordillo) y al entonces presidente de la república (Carlos Salinas de Gortari).

Las formas y tipos de "recepción" de los servicios educativos que la federación transfirió a los estados mediante dicho Acuerdo dependieron tanto de la magnitud de la estructura educativa a ser transferida, como de la existencia o no de sistemas estatales de educación paralelos a los federales y –cuando éstos existían– de la solidez y del peso político de sus estructuras burocráticas educativas locales, como de las secciones sindicales del SNTE y de los sindicatos independientes, donde existían.

El estudio pormenorizado de esta situación se respalda en el trabajo de campo desarrollado en cada uno de los estados que se analizan en el libro. Con una prosa ágil y rica en detalles, Carlos Ornelas nos relata la forma en que se recibió la educación básica y normal en cada uno de los 10 estados que estudió: explora los cambios políticos que generó la transferencia, las desigualdades entre los antiguos sistemas estatales y los *federalizados* (como se ha dado en llamar a los servicios educativos transferidos), los acomodos de la burocracia, los papeles que representaron las secciones del SNTE y de su Comité Ejecutivo Nacional, la emergencia de nuevos actores y protagonistas en las entidades federativas, las nuevas secretarías de educación y las responsabilidades que asumieron.

Ornelas ubica dentro de la denominada "transferencia unitaria" a la experimentada en aquellas entidades de "estructura simple", donde no se contaba con un sistema de educación propio. En ellas se optó por crear institutos descentralizados para administrar la transferencia e, incluso, en algunos casos se crearon secretarías de educación estatales. De ellos, los casos de Tabasco y Oaxaca son analizados de forma pormenorizada en el libro de Ornelas.

Por su parte, las entidades de "estructura dual" son aquellas que, previo al Acuerdo, contaban con un sistema educativo propio y relativa autonomía en su administración, pero cuya magnitud era menor a la propia del sistema federal asentado en el ámbito local, y que contaban con dos secciones del SNTE. En dichas entidades se experimentó una transferencia de

“administración separada”, donde si bien se crearon secretarías de educación locales, se luchó por mantener separados a los dos subsistemas. Ornelas analiza los casos de Nuevo León, Chihuahua, Jalisco, San Luis Potosí, Puebla y Zacatecas bajo este rubro.

Por último, los estados de “estructura escindida” se caracterizan por haber consolidado –previo a la firma del Acuerdo– sistemas de educación locales de la misma magnitud, e incluso mucho más grandes, que los sistemas federales; con burocracias educativas estatales más apegadas a la cultura local e, incluso, con sindicatos independientes que detentan un fuerte vínculo con los poderes locales. A decir de Ornelas, en dichos estados la fusión de ambos subsistemas parece imposible, esta situación se documenta con el estudio de los casos tanto del estado de México como de Veracruz.

En términos generales, el libro de Carlos Ornelas nos ofrece un análisis detallado acerca de la relación de la descentralización educativa con las reformas paralelas y cómo se combinan en tres ámbitos: la reforma *macro*, que llevó a cabo Miguel de la Madrid, tomó fuerza con Salinas de Gortari y se concretó y prolongó con Zedillo y Fox; la reforma *meso* que implicó cambios y definió sus propios derroteros en el ámbito de la política de cada estado; pero sobre todo en el plano *micro*, que nos permite atisbar las modificaciones concretas en las escuelas, los directivos, profesores, alumnos y padres de familia.

Sin lugar a dudas, las casi 300 páginas que contiene este libro no pueden constituirse en un pormenorizado informe de la investigación que se desarrolló a lo largo de casi siete años de trabajo en diez estados de la república; tampoco es ese su objetivo. Se trata, en cambio, de la reflexión que esta experiencia ha suscitado en un profundo conocedor del sistema educativo mexicano. Carlos Ornelas nos ofrece su interpretación acerca de los avatares del denominado “nuevo federalismo educativo”, lo critica acremente, pone en tensión los objetivos que se le asignan, los confronta ante los resultados derivados del trabajo empírico. Con todo, y a pesar de ello, mantiene la esperanza en un futuro más habitable y nos ofrece una vía reformista para superar sus males.

Carlos Ornelas lega a las generaciones presentes un nuevo libro que, estamos seguros, dará continuidad a la tradición que ha dejado ya en quienes se han interesado en analizar críticamente las políticas educativas en

México. Como él mismo señala en la introducción, no se trata de una continuación de su anterior libro *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*, puesto que en éste nos ofrece un análisis que tiene su raíz en el corto plazo. Sin embargo, al igual que el anterior, en esta obra nos propone analizar la educación en su dimensión política.

Sin temor a equivocarme, puedo afirmar que este libro constituye desde ya un texto obligatorio para quienes están interesados en el análisis de los procesos educativos en México. Pero, sobre todo, deja muestra de la tradición de investigación que ha dejado sembrada en quienes lo hemos seguido acuciosamente y lo consideramos “nuestro maestro”: *muchas gracias, Carlos, por permitirnos compartir a tu lado esta experiencia de investigación.*

Nota

¹ El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federa-

ción, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, art. 3, fracción VII).