

INTRODUCCIÓN

"En las sociedades futuras la necesidad de movilizar fuerzas mucho más allá de las instituciones formales conferirá a los poderes públicos un nuevo papel, según dos orientaciones complementarias.

Por una parte, tendrán que garantizar la visibilidad y la legibilidad del sistema educativo, asegurando así la estabilidad del conjunto, y por otra, deberán suscitar asociaciones y estimular las innovaciones educativas, es decir, liberar energías nuevas para la educación.

Queda así confirmada la primacía de los políticos: hay que guiar a todos los agentes de la educación hacia objetivos colectivos respetando los valores comunes".

Jacques Delors

Las restricciones impuestas por la crisis económica y los procesos de democratización han estimulado en la mayoría de los países de América Latina, el desarrollo de un amplio proceso de transición política y de reestructuración del Estado cuyo fin es hacer a éste más eficaz, moderno y democrático. La educación no está ajena a los cambios, existe un amplio consenso en torno a la necesidad de reformar los sistemas educativos, puede observarse así una vinculación de la política educativa seguida en la región, con las últimas tendencias mundiales, que buscan crear condiciones educativas que hagan posible la transformación de las estructuras productivas en un marco de equidad social. El desarrollo del conocimiento es el medio fundamental de transformación social, no sólo como insumo estratégico para el desarrollo económico, científico y tecnológico, sino para la formación de los ciudadanos que demanda una sociedad moderna, armónica y democrática.

Entre los temas fundamentales que conforman la agenda del rediseño estatal en la educación, la descentralización ha sido invocada frecuentemente como estrategia para redefinir, redistribuir y buscar una nueva articulación de la función educativa entre los distintos niveles de gobierno. Se ha pretendido transitar, de un modelo de sistema educativo homogéneo administrado centralmente, a un modelo de sistema diferenciado, administrado directamente por autoridades y administraciones locales que garantizaría, en teoría, mayor dinamismo, eficiencia y pertinencia a la oferta de los servicios educativos.

XVIII Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional

Las experiencias de descentralización en América Latina han mostrado que las ventajas que supone este último modelo no siempre se manifiestan de acuerdo con las expectativas. Con una estructura social caracterizada por fuertes desequilibrios, los sistemas diferenciados no han generado los niveles de responsabilidad ni el dinamismo esperados, mientras que los sistemas homogéneos, ofertan un servicio educativo que sólo formalmente es igual para todos. Se buscan y ponen en marcha nuevas fórmulas basadas en la hipótesis de que es necesario combinar altos niveles de autonomía local con la presencia de un gobierno central que coordine y dé coherencia a los esfuerzos para que la descentralización educativa pueda cumplir sus objetivos.

En México el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado en mayo de 1992, culmina un largo proceso de descentralización y señala, al mismo tiempo, el inicio de una reforma sin precedentes, cuya instrumentación y consolidación habría de plantear al gobierno federal y a los gobiernos locales el desarrollo de nuevas capacidades de gestión. Con ello, el sistema educativo nacional, experimenta modificaciones sustanciales en su estructura y funcionamiento.

Una constante en el discurso oficial relativo a la puesta en marcha del proceso de federalismo educativo, es la necesidad de que el gobierno federal conserve la función normativa o rectoría a través de la Secretaría de Educación Pública. Más aún, que al disminuir la atención de aspectos operativos, esta función debe fortalecerse al concentrarse los esfuerzos del gobierno federal en ella.

A más de siete años de distancia, quedan aún aspectos por precisar en el modelo de sistema educativo a que se aspira con el federalismo educativo, particularmente sobre el papel que habrá de desempeñar el gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública. Se parte de la hipótesis de que la función normativa no ha sido documentada suficientemente, ya que en la práctica ha sido evidente la confusión sobre el alcance de esta función, tanto al interior de la propia Secretaría, como en la esfera de las autoridades educativas estatales en quienes fue depositada la responsabilidad operativa.

Las reformas emprendidas en mayo de 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, dieron lugar a cambios sustanciales en la legislación educativa federal, se reformaron

los artículos 3º y 31 constitucionales y se expidió la Ley General de Educación. Sin embargo, aún no se han formulado los mecanismos e instrumentos específicos necesarios para facilitar el ejercicio efectivo del nuevo marco de competencias y la articulación entre los distintos niveles de la administración educativa. Ello, entre otras cuestiones, deriva en la presencia de ambigüedades con respecto a la facultad y capacidad de la Secretaría de Educación Pública como elemento normativo del sistema educativo nacional.

El presente trabajo aborda los antecedentes y situación actual de la función normativa de la Secretaría de Educación Pública, y propone, a partir de un esquema de análisis jurídico-administrativo, elementos para la mejor comprensión, precisión y ejercicio de las tareas sustantivas que deberá llevar a cabo esta dependencia para asegurar la unidad y conducción del sistema educativo, cuestiones que son fundamentales tanto en la creación y mantenimiento de la cultura e identidad nacionales, como en el desarrollo de una política educativa de carácter nacional.

Como referente metodológico y desde una perspectiva sistémica, en el capítulo I se realiza la caracterización del sistema educativo nacional. En la visión adoptada, de acuerdo con los intereses de este trabajo, se le concibe como un conjunto de sistemas o subsistemas estatales, y se ubica a la Secretaría de Educación Pública como el elemento responsable de que el sistema en general, oriente sus esfuerzos hacia el logro de los objetivos que el desarrollo del país le impone. De esta forma, se pone énfasis en la especificidad de la gestión o conducción general del sistema educativo nacional como objeto de estudio del presente trabajo.

En el capítulo II se realiza una revisión general de la formación del sistema educativo nacional y de la tarea desempeñada por el gobierno federal. Los períodos revisados comprenden de 1917 a 1978, de 1978 a 1983, y de 1983 a 1992 que corresponden respectivamente a los esquemas de centralismo, desconcentración y al que se identificó, en su momento, con la descentralización. Se destacan también en este capítulo las facetas normativa y operativa de la gestión federal en los procesos de desconcentración y descentralización educativas.

En el capítulo III se aborda la reforma del sistema educativo nacional iniciada con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en

XX Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional

mayo de 1992. Para ello se realiza la contextualización de las medidas emprendidas, considerando en ello el entorno mundial, se señalan las estrategias de reforma en lo general, y se analiza el federalismo educativo en lo específico. Asimismo, se hace una revisión del proceso legislativo y del diseño de nuevas competencias que al respecto, tienen lugar en los ámbitos federal y local.

El capítulo IV tiene la finalidad de aportar elementos que coadyuven a comprender y configurar el perfil normativo de la Secretaría de Educación Pública teniendo en perspectiva la necesidad de consolidar el federalismo educativo. Por ello, a partir de un esquema de medios y fines, se analizan las finalidades, acciones y estrategias sustantivas que, debe tener la función normativa de esta dependencia con el objeto de conducir los destinos del sistema educativo nacional.

La elaboración de este trabajo parte de la convicción de que más que la culminación de un proceso, el federalismo educativo es, por el contrario, el inicio de una transformación sin precedentes del sistema educativo nacional. De esta acción de descentralización, del potencial que representa, y de la capacidad de liderazgo de la Secretaría de Educación Pública para conducir el cambio, dependerá el hecho de poder contar con un verdadero sistema educativo y una efectiva política educativa de carácter nacional.

En estas circunstancias, la función rectora a cargo del gobierno federal adquiere especial importancia, ya que al ser de naturaleza normativa el vínculo que une a la Secretaría de Educación Pública con las autoridades locales, éste requiere ser operado con eficiencia y eficacia, para que se justifique y persista.

Si el gobierno central se muestra incapaz de dar contenido a esta función normativa y de ejercerla con la finalidad de hacer de la educación un factor real para el desarrollo de los individuos y del país, será necesario entonces, pensar en nuevas fórmulas que, sin mengua del carácter nacional de la educación, consideren una mayor autonomía a los gobiernos estatales. De la autoridad normativa del área central habrá de depender, en gran medida, la capacidad para determinar las orientaciones generales de política, seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.