

## CONCLUSIONES

1. La perspectiva sistémica ha sido utilizada como un recurso metodológico para caracterizar al sector educativo como tal, y a la Secretaría de Educación Pública como su elemento regulador o normativo. La interpretación y sentido que se ha dado a la noción de sistema educativo nacional, se fundamenta en su concepción como un conjunto de sistemas educativos estatales que tienen como objetivo administrar los servicios en el ámbito de cada entidad federativa. Como parte de esta visión, se sitúa en su especificidad, la conducción y administración central del sistema educativo nacional como el objeto de estudio del presente trabajo.

Conviene señalar que el enfoque sistémico de la educación ofrece herramientas de gran utilidad no sólo para su comprensión sino para su gestión. Hoy, en que por la descentralización un mayor número de instancias y actores se hallan involucrados, más necesaria resulta ser, una visión que reconozca la existencia de los diferentes niveles de acción y su articulación para evitar la actuación unilateral o unidimensional. La segmentación del sistema educativo nacional en sistemas estatales puede conducir a perder la perspectiva global necesaria para la toma de decisiones, tanto a nivel estatal como nacional, si se toma en cuenta que los problemas educativos y mas aun sus soluciones, superan los ámbitos particulares.

2. Desde la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, el proceso de conformación del sistema educativo se caracterizó por un marcado centralismo en el que esta dependencia asumió paulatinamente la provisión de los servicios educativos y consecuentemente la gestión total del sistema. No obstante, a partir de 1978 con la desconcentración y más visiblemente desde los primeros años de la década pasada, cuando, a nivel oficial, se concibe la descentralización, ocurre un cambio importante en la noción de un aspecto clave en la gestión del sistema educativo, como lo es el carácter normativo de las áreas centrales versus el carácter operativo de las áreas desconcentradas o descentralizadas. Este cambio resultaría determinante al cuestionarse y definirse las funciones que la Secretaría de Educación Pública debía desempeñar al federalizarse los servicios.

3. Como fenómeno social, los problemas y acontecimientos de la educación, tanto en su práctica como en su administración, sólo pueden comprenderse plenamente en la medida que se examina el contexto económico, político y social de un país, así como el ámbito de las relaciones de interdependencia con el entorno mundial. La influencia de este último factor, moldeó sustancialmente los rasgos que caracterizaron la reforma iniciada en mayo de 1992.

Desde esta perspectiva, la comprensión del origen, evolución e implicaciones de las prácticas educativas adquiere mayor sentido, al combinarse los análisis a niveles micro y macro, y al relacionar las circunstancias locales con acontecimientos nacionales e internacionales.

Con el surgimiento de un sistema educativo mundial, existen procesos de alineamiento global que tienen lugar en diferentes niveles y dimensiones. En este sentido, las medidas comprendidas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, incluida la concepción del propio Acuerdo como estrategia de concertación, se realizaron no sólo obedeciendo a lógicas internas, sino en estrecha vinculación con las últimas tendencias presentes en el concierto de un sistema mundial, entre ellas, las propuestas por organismos internacionales. De éstas, la descentralización *-federalización-* constituye una cuestión clave al replantearse la dirección, organización, operación y evaluación del sistema educativo nacional.

4. Con el federalismo educativo se reconstituyen las pautas que han gobernado el sistema educativo nacional, surgen nuevos conjuntos de relaciones entre las instancias de orden federal y estatal. Las estrategias de gobierno transitan ahora, por entre múltiples conjuntos de actores.

El establecimiento de estas pautas generales constituye una de las tareas sustantivas del gobierno federal en la educación. Al documentar y ejercer la normatividad deberán evitarse los extremos igualmente riesgosos. El primero, proceder a una regulación minuciosa de su funcionamiento, con el riesgo que ello entraña de encerrar en normas prematuras muchos aspectos que deberán irse afrontando según se vaya acumulando experiencia; el segundo, que consiste, por el contrario, en no establecer un conjunto esencial de normas básicas, que a modo

de reglas de juego permitan a las administraciones y actores saber en qué marco han de desenvolverse y qué se espera de cada uno de ellos en la construcción de un sistema educativo eficaz, eficiente, relevante y pertinente.

5. La función normativa, que en el federalismo educativo se reserva y reafirma como atribución del gobierno federal, debe garantizar la conducción global del sistema educativo nacional y su coherencia con las necesidades de desarrollo social, político y económico del país. Para que esta función sea congruente con dicha expectativa, se requiere de mayor análisis y debate con el propósito de avanzar en la precisión de sus finalidades, alcances, medios y estrategias.

El rol de la Secretaría de Educación Pública en el sentido que demanda su posición como elemento normativo, deberá comprender la planeación y evaluación generales; la normatividad y asesoría técnico-pedagógicas; así como, la compensación de desigualdades. El esquema descentralizado en que estas funciones deben ser desempeñadas, demanda el empleo de estrategias que contribuyan a su ejercicio efectivo. Entre éstas se encuentran la coordinación y articulación de la gestión educativa; la concertación e institucionalización de la participación social; y la comunicación e información.

Aunque las acciones y estrategias de la función normativa que en este trabajo se plantean aluden a cuestiones específicas, no cabe duda que se hallan estrechamente relacionadas. De manera particular y en conjunto, conforman la razón de ser del gobierno federal como elemento rector del sistema educativo nacional. La reforma emprendida plantea una visión integral y expresiva de la interdependencia entre todas ellas.

6. Lejos de ser un asunto resuelto, el federalismo es un proceso que se encuentra en una fase crítica que plantea a la autoridad federal el desarrollo de capacidades para ejercer un liderazgo en esta etapa de transformación del sistema educativo, en la que deberán consolidarse las bases que aseguren una gestión efectiva de la función normativa. Es preciso reconocer que no es suficiente contar con un fundamento legal que defina las competencias que sirven de base a esta función rectora, es necesario hacerlas operativas y desarrollarlas. Sólo de esta manera, podrá obtenerse la autoridad política y técnica que dé sustento

al nuevo estilo de conducción y gestión que el federalismo educativo requiere.

Este proceso de cambio plantea a la Secretaría de Educación Pública, el reto de encauzarlo mediante su orientación y conducción para prever y corregir comportamientos que eventualmente pudieran afectar la unidad y desarrollo del sistema educativo nacional, sin impedir ni dejar de impulsar la iniciativa de cada entidad federativa.

7. En el proceso de descentralización o federalización educativa emergen nuevas responsabilidades para los gobiernos estatales y se replantean las que tradicionalmente habían correspondido al gobierno federal. La base de la legislación educativa conformada por el artículo tercero constitucional y la Ley General de Educación, prevé la actuación conjunta y coordinada de la federación y los gobiernos estatales en la prestación del servicio, señalando para el primer caso, una tarea de naturaleza normativa y para el segundo, una tarea operativa. No obstante, el diseño de competencias específicas que hacen posible la concreción de estas tareas, y de aquellas que supone la conjunción imprescindible de las mismas está muy lejos de culminar, existen vacíos que dificultan la plena habilitación y actuación armónica de las administraciones educativas en sus diferentes niveles.

A los preceptos generales inicialmente contenidos tanto en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, como en los acuerdos de transferencia signados con cada gobierno estatal, y que posteriormente se consagran en el artículo tercero constitucional y la Ley General de Educación, deberá seguir la creación y *documentación* de instrumentos y mecanismos jurídicos, administrativos y técnicos necesarios para habilitar a las administraciones educativas de la capacidad efectiva de acción organizacional que demanda el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas.

Además de la mayor concreción de las nuevas competencias, se requerirá que los niveles de gobierno eleven sustancialmente su capacidad de gestión, sin lo uno y lo otro, las posibilidades de consolidación de la reforma emprendida se verán sensiblemente reducidas.

8. La posibilidad de concretar el principio de corresponsabilidad inherente a la nueva distribución social de la función educativa, dependerá en gran medida de traducir los principios generales en procedimientos concretos. La precisión y ejercicio de las nuevas responsabilidades, debe resultar del esfuerzo permanente y del compromiso de los niveles de gobierno por alcanzar y preservar un equilibrio vital entre la diversidad y la unidad; lo real y lo ideal; lo regional y lo nacional; entre lo específico y lo general.

En el desarrollo de este proceso deberá propiciarse la articulación de los sistemas educativos estatales en congruencia con el sistema educativo nacional. Esto supone el desarrollo de una capacidad para hacer medibles y operativas las interacciones del conjunto de los componentes del sistema en torno a la cooperación y el desarrollo de éste. Metodológicamente esta capacidad daría también la posibilidad de potenciar, propiciar e integrar la tarea de los distintos actores educativos.

Puede ser el sistema educativo nacional, un sistema muy heterogéneo, sin embargo, lo importante será que sus elementos mantengan la interacción. Las nociones de heterogeneidad integrada y homogeneidad relativa serán clave en su composición. Ello presupone en la Secretaría de Educación Pública, la existencia de un elemento integrador, es decir, un punto donde se articulen las relaciones entre sus elementos, en donde más que el compromiso administrativo, sean sus estructuras interactivas lo que otorgue razón de ser al sistema educativo.

9. La consolidación del nuevo esquema de operación seguirá dando lugar a una serie de nuevas situaciones y dinámicas inesperadas, lo que hace indispensable reforzar los mecanismos de seguimiento, investigación, capacitación y evaluación para evitar disparidades en su implementación, así como realizar los ajustes necesarios. Si bien, en ello habrá de jugar un papel determinante el conjunto de autoridades y actores educativos, corresponde a la Secretaría de Educación Pública desarrollar las capacidades para liderar con eficacia y eficiencia este proceso.

El desarrollo de estas capacidades no será fruto de un día para otro, el proceso exigirá fijar prioridades en torno a las cuales ir construyendo de manera gradual, un nuevo estilo de conducción y gestión que permita a esta dependencia contar con la autoridad política y técnica necesaria para ello.

10. De la relevancia y eficacia de la función normativa dependerá, en gran medida, que la noción de sistema educativo nacional sea una noción con contenido, premisa necesaria para poder concebir y llevar a cabo una política educativa de carácter nacional. Consecuentemente, la eficacia y relevancia con que esta función normativa se realice, determinarán la razón de ser de la propia Secretaría de Educación Pública como autoridad nacional.