

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República
Foro: **A tres años de la reforma en materia educativa**
19 de agosto de 2016
Mesa: Federalismo, centralismo y participación social

Aurora Loyo
Instituto de Investigaciones Sociales
UNAM

Federalismo, centralismo y participación social

Todas las reformas que se han puesto en marcha en el ámbito educativo han implicado una importante redistribución de poder y de recursos. Esta no es la excepción.

Respecto al llamado federalismo educativo, cuyo esquema básico había quedado definido en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, el cambio más importante fue la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en materia de financiamiento de la educación.

Hace casi exactamente 3 años, el 19 de agosto de 2013, durante el inicio del ciclo escolar, el Presidente Enrique Peña Nieto hizo el anuncio de que se revisaría a fondo el financiamiento de la educación pública, derivado de la descentralización educativa de 1992-93. En síntesis, la iniciativa que presentó se propuso tres objetivos:

- a) la centralización de la nómina de los trabajadores de la educación pertenecientes a los subsistemas “federalizados” de los estados de la República y del Distrito Federal;
- b) una negociación salarial única entre las autoridades estatales/SEP con los sindicatos para sustituir la doble negociación salarial *nacional y estatal* que se había establecido en los hechos a partir de 1992.
- c) el establecimiento de un tabulador único de remuneraciones para personal educativo mediante la acción coordinada entre SEP y autoridades estatales.

Fue así como nació el FONE que quiere decir Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo en sustitución del FAEB. El FONE estaría administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (IBD. “Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Financiamiento a la educación”, Octubre 2013, disponible en http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reforma_hacendaria/IBD-LCF-educacion.pdf)

La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013. El FONE entraría en vigor hasta el ejercicio fiscal de 2015.

Resultaría imprudente y sobre todo prematuro tratar de hacer una evaluación de los efectos de esta importante modificación a la coordinación fiscal.

Tomaré por tanto una vía diferente. El ejercicio de reflexión, al que hemos sido invitados por el Instituto Belisario Domínguez tiene un centro y ese centro es la reforma en su conjunto. Y los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal a los que hicimos referencia no pueden ser comprendidos, sino es como componentes de ese proyecto más amplio que fue bautizado, desde diciembre de 2012, como “reforma educativa”.

Tengamos una cosa en mente. Este proyecto, el de la reforma educativa, contenía una dimensión política central pues, como dije al principio, implicaba una redistribución de poder y de recursos entre los actores involucrados. Esa redistribución introducía modificaciones significativas en las interrelaciones entre:

1. Gobierno federal y gobiernos estatales;
2. El Estado y los sindicatos; SNTE, CNTE, sindicatos estatales.
3. El Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y sus secciones

El proyecto de reforma educativa señaló como uno de sus objetivos centrales la recuperación de la rectoría del Estado. Es interesante por cierto señalar que esta formulación, tal cual, fue originalmente un planteamiento de organizaciones de la sociedad civil y en concreto hacía referencia a la indebida injerencia del SNTE en la educación

Así pues, previo a la toma de posesión del Presidente Peña Nieto había en la opinión pública un consenso importante construido en gran parte en los medios en torno a varias ideas: 1) la educación, y en especial la educación pública era un desastre, 3) los maestros no están preparados y son la causa del grave problema de calidad de la educación 2) en México se gasta mucho en educación pero se mal gasta 4) el poder del SNTE era el obstáculo principal para realizar cualquier mejora.

A partir de esta valoración se articularon un conjunto de decisiones de distinto orden, siendo la neutralización de la capacidad de veto del SNTE el objetivo inicial. En cuanto a la apuesta por la mejora en los resultados de logro educativo, como ya hemos visto, se concibió a la evaluación como la llave maestra.

Así mismo hubo claridad en que las recientemente establecidas normas del servicio profesional docente y la neutralización del SNTE podrían mantenerse si y solo si el gobierno federal estuviera en posesión de instrumentos mínimos de control de los cuales hasta entonces carecía. Estos instrumentos eran dos: un sistema de información confiable y la recentralización de la nómina que daría al gobierno federal un cierto control sobre las plazas.

En un mismo movimiento se buscaba atajar los abusos del SNTE y de la CNTE en las entidades y limitar la discrecionalidad con la que los gobiernos estatales venían haciendo uso del recurso presupuestal. Cabe subrayar que estos dos objetivos se encontraban articulados entre sí, sobre todo porque con frecuencia estas irregularidades surgían de acuerdos si no complicidades entre el sindicato y las autoridades de los estados de la

República. Diversos estudios habían documentado los problemas que tenían los sistemas estatales de educación. Uno de los más completos fue el libro de Carlos Ornelas, publicado en 2008 titulado *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo* en que el autor exploraba de manera sistemática lo ocurrido en diez estados de la república después de la transferencia de los servicios educativos de la federación a los estados iniciada en 1992 a través del ANMEB.

La iniciativa de reforma a la Ley Coordinación Fiscal contenía las palabras clave y cito: distorsiones, desviaciones, irregularidades. La acción del gobierno federal tendría que ser la instancia capaz de corregir estos problemas. No olvidemos que la Auditoría Superior de la Federación había documentado una amplia gama de irregularidades con los recursos del FAEB: pago de personal comisionado a secciones del SNTE o de los sindicatos estatales, pago de comisionados a dependencias ajenas a la educación, centros de trabajo inexistentes por no citar sino unos cuantos.

Para sintetizar lo dicho podríamos utilizar la imagen de una limpieza a fondo. Se trataba de limpiar, ordenar, evitar el desperdicio. Todos estos, objetivos válidos en cualquier ramo de la administración pública.

El trabajo técnico que se acometió es brutal, por las dimensiones y la complejidad del sistema educativo nacional. La simple conciliación de las plazas que fueron transferidas en 1992 de la Federación y los estados, registrando en cada una de ellas todos los sueldos y prestaciones que le corresponden en las entidades federativas es una tarea colosal.

En el transcurso de este proceso hemos tenido noticia de problemas de todo tipo: entidades en que no ha podido llevarse a cabo el censo, dificultades para discriminar entre distintos tipos de comisionados y conflictos, dificultades para cubrir funciones realizadas por personas con plazas irregulares, y un largo etcétera. El esfuerzo vale la pena, pero los resultados sobre el terreno pueden ser considerablemente menores a lo esperado.

Además, no podemos dejar de lado un costo adyacente. Las medidas recentralizadoras que han querido realizar una especie de depuración, a corto plazo han restado capacidad de gestión a los gobiernos de las entidades; igualmente vulneran las posibilidades de aprendizaje y consolidación de sus capacidades administrativas y hacen más largo y más improbable el camino, que no es posible clausurar, como una meta a largo plazo, de la consolidación de sistemas estatales fuertes de educación.

Pero hemos dejado al final dos interrogantes que no estamos en posibilidad de responder y que lanzamos a manera de provocación: ¿qué tanto lo avanzado, poco o mucho es reversible? Esta pregunta se refiere en especial al poder de las secciones sindicales en el interior de los sistemas educativos de los estados. La otra pregunta es la siguiente: con las modificaciones a que ha dado lugar este cambio en el esquema del federalismo vigente, ¿qué grado de adhesión a la reforma educativa se ha logrado entre los gobernadores, sus secretarios de educación, entre directores y supervisores, es decir en la administración del aparato educativo y escolar de los estados?

Un proceso de transformación como el que se decidió poner en marcha suscita resistencias. Este ha sido un señalamiento reiterado por el titular de la SEP. Pero el problema no se restringe a las resistencias. Este proceso de cambio ha de ser capaz de detonar una energía social fuerte, pero sobre todo sostenida. Eso requiere que el diseño de la reforma haya contemplado incentivos suficientes para aumentar el número y la fuerza de sus aliados al tiempo que desincentive a sus oponentes.

En ese sentido cabe preguntarse si la recentralización a la que hemos hecho referencia con los efectos complejos que conlleva para los gobernadores, los funcionarios medios, supervisores y directores y para los líderes sindicales apuntala la gobernabilidad de los sistemas educativos de los estados. Podemos imaginar que de volverse efectivos los correctivos que esa recentralización busca, a mediano plazo se conseguiría disminuir

sensiblemente la ineficacia y la corrupción. Sin embargo a corto plazo, el panorama no es nada halagüeño.

Una última consideración que alude también al tiempo. La recentralización puede ser aceptable como una solución audaz que permita enfrentar vicios dejados por la descentralización de 1992. Pero debe ser vista como una medida de emergencia y temporal. La rectoría del Estado sobre la educación en mi lectura no apunta hacia el reforzamiento del poder y de los mecanismos de control del gobierno federal sobre las entidades. Apunta hacia un Estado fuerte, con legitimidad, capaz de dar dirección y sentido al sistema educativo. Un Estado fuerte, una sociedad fuerte que den pie al ejercicio de un auténtico federalismo.

Preguntarse seriamente qué contenido concreto le da el gabinete del Presidente Peña, los legisladores, y cada uno de nosotros a la fórmula *rectoría del Estado en la educación* nos dará la clave de qué tipo de reforma educativa quiere el gobierno federal y cuál queremos nosotros y estamos dispuestos a impulsar.

Muchas gracias.