

Ornelas, Carlos (2008). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*, México: Siglo XXI.

MEXICANIZACIÓN DEL FEDERALISMO EDUCATIVO

PEDRO FLORES-CRESPO*

La descentralización educativa ha sido uno de los temas más recurrentes en los análisis de política educativa en México. El interés por el también llamado, “federalismo educativo” se explica fundamentalmente por considerársele una política “de Estado”,¹ es decir, una acción pública que ha continuado a través del tiempo con relativa estabilidad a pesar de los vaivenes sexenales. La descentralización educativa en México ha resistido, incluso, la alternancia partidista.

Pero la continuidad no necesariamente es consecuencia de la efectividad. La permanencia de ciertas políticas puede explicarse por factores ajenos al interés público o por la eficiencia mostrada por la *policy*. Es el juego de poder entre los distintos actores, es decir, el *politics*, lo que podría explicar su desarrollo y estabilidad. Este aserto no es del todo nuevo ni sorprendente pues casi siempre el interés de grupo se inmiscuye en el diseño y sostenimiento de algunas políticas de cualquier país. Lo importante es entonces revelar cómo ocurren esos juegos de poder, entre qué actores, por qué y qué consecuencias producen. El libro más reciente del doctor Carlos Ornelas presenta un análisis sistemático de estos aspectos y, por lo tanto, constituye una pieza de consulta clave para enriquecer la discusión sobre el análisis de la política educativa.

Pedro Flores Crespo es investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Prol. Paseo de la Reforma 880, Lomas de Santa Fe, 01219, México, DF. CE: pedroa.flores@uia.mx

* Agradezco a Dulce C. Mendoza y a Carlos Muñoz Izquierdo sus puntos de vista sobre el tema ya que gracias a ellos tuve mayor claridad al escribir la reseña y construir mis críticas.

Qué presenta el libro

El autor se propone explorar de manera sistemática lo ocurrido en diez estados de la república (Nuevo León, Chihuahua, Jalisco, estado de México, San Luis Potosí, Puebla, Veracruz, Tabasco, Zacatecas y Oaxaca) después de la transferencia de servicios educativos iniciada en 1992 a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Además, pretende verificar mediante diversas técnicas si el federalismo, como una estrategia de gestión, ha producido algún efecto en el aprendizaje de los alumnos. Ornelas organiza su discusión en ocho capítulos con temas generales que van desde la revisión conceptual del federalismo y la descentralización (capítulo 1); hasta las características del tablero político en donde el autor observa el desarrollo de la descentralización (capítulo 2). En esta parte, el análisis sobre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la valoración del trabajo de los distintos secretarios de Educación Pública es muy recomendable para entender la simbiosis entre ambos actores.

El capítulo 3 delinea los elementos de la reforma educativa que sustentan el federalismo. La problemática de la gestión presentada por las entidades seleccionadas se describe muy puntualmente en el capítulo 4, mientras que en el quinto, se ofrece una interesante discusión sobre la forma de hacer política en los distintos estados, el control burocrático que impera y el increíble efecto de tener una organización dual de los subsistemas de educación estatales. El capítulo 6 es clave porque aborda el tema del financiamiento que, para muchos observadores, constituye el recurso más poderoso para la negociación política y el bálsamo para darle vida a un actor con creciente presencia en la hechura de política: los congresos federal y estatales.

Después de la descripción de fuerzas políticas a gran escala, el doctor Ornelas detalla el plano escolar en el capítulo 7, en donde hace un repaso de algunos programas orientados al desarrollo de este espacio micro político, crítica al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) por no dar información escuela por escuela y, además, presenta un análisis sobre resultados de aprendizaje expresados en competencias para la comunicación, el uso funcional de las matemáticas, para la preservación de la salud y para el trabajo productivo.

Una vez trazadas las coordenadas de la problemática que aqueja a la educación básica en su vertiente descentralizadora, el autor integra los tres

planos de decisión y poder que identifica y propone, en el capítulo 8, un proyecto democrático y equitativo que busca abrir un debate “programático”. Este proyecto además tendría que contribuir a “desmantelar las redes de intermediación burocrática”, recuperar la soberanía de los estados para que éstos diseñen sus propias reformas educativas, y que el Presidente de la República desconozca al SNTE y se le cierre el flujo de recursos que, como se verá más adelante, está marcado por una injustificable opacidad. Ornelas también plantea darle autonomía a los maestros, seleccionarlos con “bases meritocráticas,² no corporativas”, ampliar los programas compensatorios, “asentarlos en la vida comunitaria”; y establecer programas nuevos de educación no formal para niños, jóvenes y adultos.

En resumen, Ornelas se manifiesta por un cambio de reglas, normas y valores, es decir una nueva institucionalidad, que asiente las bases de una eficiente gobernabilidad del subsistema de educación básica del país. Su propuesta es valiosa y digna de consideración pues combina el *politics* con la *policy* e integra, como ya se dijo, tres planos de decisión (federación, estados, escuelas) que, a su vez, son atravesados por las anquilosadas prácticas de la burocracia sindical.

Contrarrestar al SNTE y construir ciudadanía: tareas apremiantes y posibles

Pero el texto de Ornelas no sólo es valioso por lo que presenta, sino también por algunos puntos que devela. A partir del trabajo empírico, identifica aspectos tales como “lo que no existe en la norma pero que está institucionalizado”, dependencias unificadas “sólo en lo formal”, incentivos llamados *marchómetros*, vertientes “clandestinas” de fondos públicos y “la finta” de los políticos cuando negocian, que constituyen elemento útiles para futuros análisis de políticas educativas. Estas prácticas generan consecuencias en diferentes ámbitos que el autor se encarga de describir. No obstante, algo que Ornelas no hace suficientemente explícito es que su libro apunta hacia la urgente necesidad de impulsar estudios *amplios* sobre corrupción en el sistema educativo nacional.

Al leer el texto, uno se pregunta, por un lado, en dónde quedaron los movimientos e iniciativas como “la renovación moral”, la “modernización”, “la calidad total”, “la pasión por un buen gobierno”, y los esfuerzos que por tiempo se han introducido para revertir la burocracia, el clientelismo y la corrupción. Por otro lado, también surge la pregunta de si la hechura de política educativa en México es tan pedestre que omite completamente

esquemas para combatir y evitar la corrupción y el clientelismo. Sorprende leer que en el caso de Carrera Magisterial, nada ha impedido que algunos docentes se “presten” entre ellos a los niños más aplicados de sus clases para ser mejor calificados, que se roben los exámenes para resolverlos en equipo y luego pasarles las respuestas a los chicos y, además, que den lecciones de gángster “secuestrando” a los encuestadores de dichas pruebas. Uno no da crédito que ante probados actos de corrupción en algunos estados, altos funcionarios de la SEP y la presidenta del SNTE decidieron “no fincar responsabilidades” como si realmente la educación fuera parte de su patrimonio.

Es increíble corroborar que cuesta más mantener a “castas de privilegiados”, como llama Ornelas a los “comisionados”, que sostener programas compensatorios a escala nacional. La triste lección aquí es que por cuidar sus propios intereses, actores clave del sector educativo se han convertido, directa o indirectamente, en delincuentes y no hay leyes, ni voluntad política, ni mecanismos de la sociedad civil que los detenga. Esto mantiene en un grado de cinismo inverosímil al sistema educativo de México. Y lo peor: los jefes de familia, como revela Ornelas, son complacientes con la educación que reciben sus hijos. No se adquiere todavía “poder suficiente para exigir castigo a los responsables de desvíos e ineficacias” (2008:195). La falta de ciudadanía es grave y preocupante.

Pero, ¿es la burocracia del SNTE infalible? El autor deja entrever que es posible contrarrestar el peso burocrático del Sindicato siempre y cuando la autoridad educativa quiera, trabaje para ello, y no renuncie a ejercer sus funciones. Los casos de Puebla y Tabasco con gobernadores priístas al frente como Manuel Bartlett y Roberto Madrazo, respectivamente, son ejemplo de esta posibilidad. Ornelas narra que en el estado sureño, la “burocracia del estado llevaba la línea de mando” y es evidente que la entonces secretaria de Educación, Graciela Trujillo, desempeñó un papel preponderante. En el caso de Puebla, Bartlett, “utilizó los hilos del poder para sacar a los dirigentes sindicales de la administración de la educación pública”, aunque sin romper, según Ornelas, el pacto corporativo (2008:167). Parece entonces que en algunos estados existe cierto margen de maniobra para tratar de “descolonizar” al sistema educativo del SNTE. La pregunta es cómo ir expandiendo este margen gradual y firmemente y qué otros elementos ayudarían a complementar la tarea.

En este sentido, un punto que poco se ha discutido es el sustento intelectual de las propuestas educativas de los gobiernos de los estados y del gobierno federal, las que, frente a la maquinaria de poder e ideológica de la burocracia sindical, podrían marcar ventajas y limitaciones.³ Gracias a los distintos casos y al enfoque comparativo, Ornelas muestra que gobiernos priistas y panistas con sesgo empresarial como el de Nuevo León y Chihuahua quisieron utilizar modas gerencialistas basadas en la “calidad total” para conducir su labor de gobierno y los resultados no fueron halagüeños. “Las ideas de calidad total impulsadas por el gobierno de Sócrates Rizzo del PRI y después por el de Fernando Canales, del PAN, no prosperaron en la práctica y los intereses políticos de los actores se imponían por sobre los mandatos jurídicos” (Ornelas, 2008:34). Los modelos gerencialistas se diluyen frente a intereses corporativos y, sobre todo, ante la complejidad política del sistema educativo.

El capítulo 8 es central porque expone algunas estrategias para “atacar el corporativismo sin celebrar una política contra los maestros y los demás trabajadores de la educación” (2008:253). Ornelas habla de cerrar el flujo de recursos a través de un arreglo con la Secretaría de Hacienda. En lugar de retener las cuotas de los maestros, se podría imponer una regla de que “quien quiera pertenecer a un sindicato pague con libertad su cuota sin la intermediación del gobierno, de cualquier gobierno” (2008:256). Esta propuesta del autor ya la han expresado otras voces calificadas y por ello es digna de ser escuchada. José Ángel Pescador, ex secretario de Educación Pública, aseguraba que nunca se ha “querido jugar esa carta” y explica que las cuotas sindicales, que son deducidas del salario, están en manos de Hacienda, “la cual pasa mensualmente el cheque a la dirigencia nacional”. Esto es “una manifestación de la complicidad aceptada por el sistema político” (Pescador, citado en Latapí, 2004:12). Si la autoridad educativa cumpliera cabalmente con sus responsabilidades, ampliaría el margen de maniobra para “descolonizar” el sistema de educación básico; por esto, sorprende el grado de indecisión.

Firme voluntad política, transformaciones profundas en el marco jurídico, políticas sólidamente fundamentadas, programas bien pensados, efectivos arreglos intersectoriales (SEP-SHCP), discusión pública y abierta y, sobre todo, una clara responsabilidad de la autoridad educativa son parte del antídoto que habrá que probar frente a los nocivos efectos de la burocracia

sindical. Esperemos que una vez que pase la actual administración (2007-2012), el/la secretario de Educación Pública y el Presidente de la República comprendan que “las bases legales que sustentan la existencia del SNTE son frágiles” (Ornelas, 2008:256), que su corrupción daña severamente la vida pública, el financiamiento educativo y la calidad académica y, además, que su legitimidad va en picada al igual que el corporativismo construido por el régimen político del siglo XX.

Crítica

El libro de Carlos Ornelas es valioso por integrar, mediante un análisis pormenorizado, distintos planos de decisión; develar elementos clave de la política educativa de México y proponer una nueva institucionalidad basada en esquemas modernos y democráticos. Es un texto muy recomendable y que puede ser aprovechado por especialistas, alumnos y autoridades educativas. No obstante, si se desea seguir desarrollando el campo del análisis de política pública en México, es necesario también expresar una crítica.

Pese al amplio y cuidadoso repaso que se hace en el capítulo 1 sobre las principales corrientes y autores sobre teoría política, federalismo y descentralización, el autor omite combinar estas lecciones con su parte empírica. Esto cancela la posibilidad de saber cómo cierta teoría o autor podría resultar de mayor utilidad para analizar mejor la gobernabilidad del sistema educativo en democracias débiles como la de México. No basta citar indiscriminadamente a Kafka, Weber o Foucault; es necesario utilizar los elementos de los sistemas abstractos para comprender y explicar mejor los hechos. Rehuir a este tipo de cuestiones deja al autor en una posición de indefensión cuando habla del “centralismo burocrático” como consecuencia ¿directa? del corporativismo o propone desarrollar un “nuevo contrato social”. ¿Nuevo en qué sentido? ¿Cómo liga Ornelas la realidad global con la idea clásica del contrato social rousseauiano que habla meramente del Estado-nación? ¿Qué elementos de ese “nuevo” contrato social se deben promover en lo que el autor llama “inclusión social” de los pobres? Estas cuestiones no son abordadas lo suficientemente por Ornelas y ojalá en el futuro se retome el punto y se discuta más profundamente sobre ellas. La sugestiva propuesta del autor y la realidad del país lo ameritan.

No combinar las lecciones extraídas en la revisión de literatura con el trabajo empírico hace tediosa la lectura del capítulo 5, por ejemplo. Esta

parte presenta vasta información gracias a la entrevista pero se extraña un mejor manejo de los datos. Subir al tono de la abstracción en lugar de quedarse en la sintonía de los testimonios hubiera dado una mayor armonía al texto. Esta parte hizo a un lado su potencial de contestar preguntas que hubieran enriquecido aún más el campo de la política educativa en México. Por ejemplo, “cómo ha cambiado el papel y las relaciones entre los actores educativos a partir de los contrapesos legislativos, la formación de la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago), y los trabajos de la Consejo de Autoridades Educativas (Conaedu)”. Desafortunadamente, prevaleció la descripción sobre el análisis.

Encuentro también cierta ambivalencia en la argumentación de Ornelas cuando se refiere a los beneficios acarreados por el proceso de descentralización en México. Por un lado, es patente su conocimiento del tema al plantear preguntas de investigación que incorporan aspectos de análisis primordiales como las relaciones de los actores, la legitimidad del Estado, el significado de las políticas, la gestión, la lucha por el poder y las percepciones y expectativas de la población sobre la calidad académica. Es notable en Ornelas el sentido perspicaz del investigador. Sin embargo, el autor enjuicia apresurada y severamente el proceso de descentralización cuando la información recabada en su estudio le exigiría introducir ciertos matices.

En las primeras líneas del prólogo se puede leer: “la descentralización o federalización educativa es un fracaso”, según los líderes sindicales; “no hubo una transferencia verdadera de poderes”, en voz de las autoridades educativas y en visión de las instituciones del centro “los estados son incapaces de gobernar sus sistemas educativos”. Ornelas parece avalar tales perspectivas al asegurar que el nuevo federalismo educativo “naufraga en juegos de poder donde los *únicos* ganadores” son el SNTE y la burocracia de la SEP (2008:11, énfasis añadido). Los contraargumentos a tal visión son, curiosamente, ofrecidos por el propio autor.⁴

¡Atención! No se arguye que la descentralización sea disimulo o que sus consecuencias sean intrascendentes. Un movimiento de tal magnitud tuvo efectos en la vida política de las entidades federales, incluso algunos sobrepasan lo que esperaban quienes delinearon la transferencia. La recepción de los servicios y el manejo de las relaciones laborales implicó [sic] que los gobernadores asumieran papeles políticos que antes no formaban parte de su agenda (Ornelas, 2008:142).

Ornelas habla también de un nuevo actor que se benefició del movimiento descentralizador y que, en cierto grado, es diferente a las burocracias del SNTE y de la SEP. La Conago, dice Ornelas, es un “órgano de presión y pluralidad y alternancia políticas” que, en ocasiones, ha contribuido a que los secretarios de los estados logren modificar algunos aspectos que consideran excesivamente intervencionistas por parte de la burocracia federal (Ornelas, 2008:47 nota 54 y 83). Esta conformación de fuerzas desde los estados es también un logro en términos de relaciones intergubernamentales y llama la atención que el autor no lo reconozca pues asegura haber cambiado su perspectiva sobre el proceso de descentralización a raíz de haber estudiado la realidad de las distintas entidades federativas.

Otros asertos que confirman la ambivalencia en la argumentación de Ornelas aparecen en el antepenúltimo capítulo, que abre con la observación: “No obstante que las reformas que impulsa el gobierno desde 1989 han fortalecido al centralismo burocrático, hay ciertos avances en la educación”. “[C]on todo y la corrupción, la venta de plazas, el coloniaje, el dispendio y la exacción a los padres de familia, la eficiencia del SEM [Sistema Educativo Mexicano] ha crecido (2008:186 y 207). La eficiencia, en este caso, está representada por la reducción en las tasas de reprobación, deserción y eficiencia terminal.

En relación con el aprovechamiento escolar, Ornelas es pesimista: “Parece que toda la oferta de la reforma no tiene consecuencias positivas en el aprendizaje de los niños. Tal vez por eso explique por qué el secreto de las evaluaciones oficiales y la reserva que expresa el INEE para hacer comparaciones con el pasado” (2008:244). El INEE es blanco de los crecientes feroces de Ornelas.⁵ Según este autor, el Instituto no nació con la confianza y credibilidad debida pues no tiene autonomía con respecto a la SEP. Sin autonomía, piensa Ornelas, “no hay confianza ni credibilidad”. Sin embargo, el autor falla en articular esta idea pues expresa que si el INEE diera resultados a la escala de cada escuela podría ser confiable y, por lo tanto, promovería la “legitimidad del Estado” (Ornelas, 2008:263). En primer lugar, al INEE no le corresponde la tarea de ser funcional al Estado. Eso es, además, contrario a lo que el propio autor dice rechazar en su libro y, en segundo, llama la atención que Ornelas, siendo un perspicaz investigador e informado observador del acontecer educativo del país, no se detenga a reflexionar sobre la influencia conceptual y técnica que pudo ejercer el trabajo del INEE en la construcción de la prueba Enlace (Evaluación Na-

cional del Logro Académico en Centros Escolares). Pese a los errores en la difusión y manejo de los resultados de esta prueba que han hecho los actuales funcionarios de la SEP, Enlace, buscó cumplir con los propósitos de transparencia y rendición de cuentas que demanda el autor.

Otro punto que permite cuestionar la severidad de las afirmaciones de Ornelas con respecto al INEE es que el autor sólo incluye en su lista de referencias un informe anual del Instituto –el de 2003– cuando hasta finales de 2008, las publicaciones impresas del INEE llegaban a 144, y a 177 si se incluyen las coediciones (OCE, 2009). Por otra parte, el *Informe Anual 2008* del Instituto –que se publicó poco después del libro de Ornelas– da respuesta a varias quejas de este autor y, además, cuestiona su posición con respecto a la calidad de la educación básica del país. Según el INEE, la tendencia en la calidad en este nivel se resume de la siguiente manera.

La información sintetizada en este informe lleva a una conclusión: los datos disponibles indican, de manera inequívoca, que en lo referente a los tres niveles de la educación básica, el sistema educativo mexicano ha experimentado mejoras paulatinas en el período que ha transcurrido desde el ciclo escolar 2000-2001 hasta el ciclo 2007-2008 (INEE, 2008:105).

Es difícil sostener que las causas de este avance son producto sólo de los cambios en la gestión o de una reforma educativa en particular. Sin caer en la complacencia, el INEE, junto a diversas voces académicas, han dicho que estos resultados deben explicarse por el “efecto combinado de elementos causales pertenecientes al entorno de la escuela y a esta misma” (2008:106). Esta complejidad exige acercamientos más profundos y analíticos de la realidad educativa del país.

Corolario

El libro de Carlos Ornelas se inserta dentro de un tema ampliamente estudiado por diversos académicos durante más de tres lustros; por lo tanto, el reto de ofrecer un enfoque novedoso es grande. A mi juicio, el autor da un paso hacia delante al introducir una mirada transversal por los distintos campos de poder y decisión en donde se crean y recrean las políticas educativas del país. Asimismo, identifica y devela elementos del proceso de política que nos permiten valorarlos mejor y, en un momento, considerarlos

para análisis futuros sobre la efectividad de la acción pública. En consecuencia, el estudio de la política educativa en México se enriquece con el texto, aunque sus logros no invalidan la crítica. El libro más reciente del doctor Ornelas nos enseña también lo inapropiado que resulta menospreciar la teoría si deseamos explicar mejor los hechos, que la ambivalencia del argumento central es consecuencia directa de la ilación endeble, y que la emisión de juicios basados en la mera apreciación personal contradice la verdadera vocación académica.

Notas

¹ Véase Loyo, A. y Miranda, F. (coords.) (1993). *Estados de conocimiento: políticas educativa y científicas*, cuaderno 19, México: COMIE.

² Esta propuesta, como se sabe, forma parte de la Alianza por la Calidad Educativa que firmaron el titular del Ejecutivo y la burocracia del SNTE el 15 de mayo de 2008. Es lógico, por lo tanto, que no se presente en el libro de Ornelas un análisis pormenorizado.

³ Otro ejemplo de “batalla intelectual” podría ser la propuesta del SNTE sobre la Norma Oficial de Calidad Educativa. Sobre este tema, véase el Debate educativo de agosto de Obser-

vatorio Ciudadano de la Educación, “Norma Oficial Mexicana de Calidad Educativa: Maniobra del SNTE contra la rectoría del Estado” http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate16_NOMago08.html

⁴ Véase también Latapí (2004), específicamente, el tercer capítulo, páginas 240-241.

⁵ Véase, por ejemplo, su artículo, “INEE: Fin de la primera etapa”, en donde Ornelas tiende a personalizar su comentario y a menospreciar cualquier acierto que pudiera registrar la organización. Dicho texto apareció en el periódico *Excelsior* (26 de noviembre de 2008).

Referencias

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2008). *¿Avance o retrocede la calidad educativa. Tendencias y perspectivas de la educación básica en México*, México: INEE.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México: FCE.
- Loyo, A. y Miranda, F. (coords.) (1993). *Estados de conocimiento: Políticas educativa y científicas*, Cuaderno 19, México: COMIE.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2009) “El INEE: Un balance necesario”, disponible en www.observatorio.org (consultado el 28 de enero de 2009).