

# LA FEDERALIZACION DE LA EDUCACION BASICA Y NORMAL<sup>1</sup>

Alberto Arnaut\*

El objetivo de este ensayo es analizar la descentralización de la educación básica y normal, a la luz de los procesos de desconcentración y descentralización inconclusa que le antecedieron. La descentralización —ahora denominada "federalización"— consiste en la transferencia del personal, las escuelas y los recursos de esos servicios educativos, del gobierno federal a los gobiernos de los estados, al mismo tiempo que el gobierno federal conserva y refuerza sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional.<sup>2</sup>

Los fundadores del sistema educativo mexicano siempre sostuvieron la idea de "federalizar" la educación primaria, con el fin de equilibrar —o ocultar— las consecuencias centralizadoras de las políticas de expansión del sistema federal y las iniciativas federales encaminadas a uniformar y/o absorber los sistemas educativos locales; y sobre todo con la intención de doblegar la oposición de los gobiernos y los educadores de los estados a cualquier proyecto centralizador de la enseñanza.

Más de un siglo después, un proceso de signo contrario, descentralizador, fue denominado con la misma expresión, "federalización". Los signantes del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) que consumó la descentralización en mayo de 1992 usaron la misma expresión, "federalización", con el fin de ocultar o equilibrar un proyecto de signo contrario, es decir, descentralizador rechazado principalmente por la dirección nacional del SNTE.<sup>3</sup>

El concepto de "federalización" encierra, pues, una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura y según el sistema con respecto al cual se usa. A finales del siglo pasado y principios de éste, federalizar un sistema descentralizado significaba centralizarlo y, por el contrario, federalizar un sistema centralizado como el de finales del siglo XX significa descentralizarlo.<sup>4</sup> En su ambigüedad estriba su acierto político, y termina revelándonos la realidad de un auténtico sistema federal de gobierno: ni absoluta autonomía de los estados porque no serían parte de un todo, ni compe-

tencias absolutamente absorbentes del gobierno federal porque entonces no tendríamos estados, sino dependencias directas de un gobierno unitario. Por las mismas razones, esa ambigüedad refiere lo que debería ser un auténtico sistema educativo federal: un sistema educativo nacional dentro de un régimen federal de gobierno, en el cual las facultades, las responsabilidades y la función educativa, se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno, mediante un sistema de facultades exclusivas y concurrentes entre el gobierno federal y los estados. Esto que parece un trabalenguas, es en efecto un trabalenguas y es un concepto ambiguo.

Justo Sierra usó el concepto "confederal" para no hablar de centralizar, después usa el concepto de federalizar para no hablar de centralizar. Casi un siglo después el gobierno Nacional usa el concepto federalizar para no hablar de descentralizar; en la ambigüedad está el acierto político.

Federalizar fue pues hasta 1992 centralizar; a partir de este año, tuvimos que acostumbrarnos a usar el concepto de federalización en un sentido distinto, pero finalmente da cuenta de la ambigüedad misma del proceso de federalización anterior. En 1992, no se da exclusivamente una descentralización, o sea, el proceso de federalización, no implicó sólo: la transferencia de escuelas, de relaciones laborales, de recursos financieros atados al funcionamiento de esas escuelas y al sostenimiento de esos recursos humanos que fueron transferidos a los estados; sino que también significó un proceso contrario, un proceso de centralización: se transfieren relaciones laborales, responsabilidad administrativa, responsabilidad educativa agotada, pero al mismo tiempo, el gobierno federal refuerza sus facultades normativas, en lo relacionado por ejemplo a la definición de planes, programas, libros de texto para primaria, secundaria y normal.

La federalización realmente está percutiendo a un proceso más complejo que la mera descentralización, no es la mera transferencia de recursos.

Pero antes de entrar al análisis de la federalización, quiero hacer un ejercicio de síntesis histórica.

Federalizar en su sentido centralizador se intentó por muy distintas vías desde la república restaurada, especialmente durante el Porfiriato. En este periodo se

\* Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.