

INVESTIGACIÓN Y RACIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA MEXICANA¹

*Guadalupe Teresinha Bertussi**

Resumo Este trabalho analisa o processo de transferência dos serviços educativos, ou seja, a infra-estrutura e os recursos financeiros e humanos, da esfera federal para a dos governos estaduais. Neste contexto, discute a relação entre: descentralização educativa e processo de globalização; federalismo e descentralização educativa; política e cultura; e pesquisa educacional e políticas públicas em educação.

Palavras-chaves: Descentralização educativa; globalização; federalismo; política e cultura; pesquisa educacional e políticas públicas.

Abstract This paper analyzes the transfer process of the educational services, that is, the infra-structure and the financial and human resources, from the federal government level to that of the state level. In this context, it discusses the relation between: educational decentralization and the globalization process; federalism and educational decentralization; policy and culture; and educational research and public policies in education.

Descriptors: Educational decentralization; globalization; federalism; policy and culture; educational research and public policies.

Introducción

Mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado por el presidente Salinas de Gortari el 18 de mayo de 1992, el gobierno federal transfirió los servicios educativos, o sea la infraestructura, el presupuesto y los recursos humanos de éste ámbito particular de la educación formal, para todos y cada uno de los gobiernos de las entidades del país.

Esta medida culmina, por un lado, con la etapa de un ya largo proceso por descentralizar la gestión del ámbito educativo, iniciado por el presidente López Portillo con la Reforma Administrativa. Por otro lado, redefine las tradicionales relaciones de poder existentes entre las esferas educativas federal y estatales y por último, inaugura una nueva etapa en la historia de la educación del país, denominada Federalismo o Federalización Educativa.

Su fundamento jurídico es la delegación de autoridad, definida como la extensión de facultades antes manejadas en las oficinas centrales, a organizaciones (o delegaciones) con jurisdicción sobre un territorio definido, en éste caso, los estados (Street, 1983). Lo anterior implica el cambio de las funciones y la estructura de poder al interior tanto de la Secretaria de Educación Pública, como de los ámbitos estatales. Sus consecuencias, así como sus repercusiones serán en cada uno de ellos de naturaleza distinta, y por ahora, todavía difíciles de predecir.

Las medidas anteriores son parte, desde luego, del proceso más amplio de modernización del Estado, del cual destacaremos algunos aspectos que son los marcos necesarios para pensar el papel y el lugar de la investigación educativa en la construcción de las futuras políticas públicas de los estados.

* Professora da Universidad Pedagógica Nacional (México)

Descentralización Educativa y Proceso de Globalización

Cualquier iniciativa planteada en relación a la descentralización educativa, tendrá que rearticular y dar sentido a una nueva realidad nacional, cuyo punto de partida es necesariamente la consideración de las particularidades de tres ejes que la estructuran.

El primer de ellos, es la circunscripción de las facultades del gobierno federal a la formulación del proyecto educativo general, a la definición de sus contenidos, al establecimiento de su normatividad, a la garantía de su instrumentación, a la vigilancia de su seguimiento y a su evaluación a nivel nacional. Acciones, todas ellas, que serán implementadas a través de tres líneas estratégicas: la Reorganización de los Servicios Educativos, el Plan Emergente para la Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos y el Programa Emergente para la Actualización del Maestro.

Otro eje, lo constituye el desempeño de los gobiernos estatales en todo lo que se refiere a cuestiones de tipo operativos relacionadas con el financiamiento, administración, expansión y formación tanto de los recursos humanos como de la infraestructura necesaria para la manutención y el desarrollo de la educación básica.

El tercer eje, es la autonomía relativa que ahora gozan los estados para definir, proponer y desarrollar contenidos relacionados con las particularidades regionales, que serán integrados sistemáticamente en los diversos contenidos básicos.

Estas medidas, no pueden desde luego, ser vistas, sólo como acciones aisladas o manifestaciones de la política sectorial del

gobierno. Son, más bien, partes de la política global actual, cuyas causas, se encuentran en las necesidades económicas y políticas y que son las claves para desentrañar sus posibles funciones y significados.

A las causas estructurales están asociadas las dificultades que enfrenta el gobierno para redinamizar la economía. Ante el fracaso de sus planes de desarrollo y, las dificultades para estimular y sostener el crecimiento económico (Street, 1983), la reestructuración del Estado es la alternativa planteada por las orientaciones neoliberales. Algunos aspectos fundamentales de esta reestructuración son precisamente: las modificaciones constitucionales, la descentralización administrativa, la flexibilidad sindical y el cambio, por parte del Estado, de la función reguladora que ejercía en las esferas económica y social. Con estas medidas, el gobierno busca facilitar la integración de la economía del país al proceso de globalización de la economía internacional, única salida considerada viable para mediatizar la actual crisis.

La globalización implica el libre comercio entendido a partir de la apertura de las fronteras de la economía nacional y su integración a grandes bloques económicos, lo que a su vez conlleva el debilitamiento del estado nacional. Y, es en éste escenario, que cobra sentido cualquier medida de federalización, como la educativa.

En cuanto a las necesidades políticas, la descentralización educativa busca recuperar y fortalecer la legitimidad del Estado frente a algunos sectores de la sociedad civil, involucrados de alguna manera con la educación básica: Los padres de familia, afectados por las dificultades o imposibilidad de solventar los gastos

indirectos de la educación de sus hijos; Los maestros, afectados por las consecuencias económicas, políticas, culturales y morales de la desvalorización de su profesión (Gonzales Morales *et alii*, 1993).

Ante otros sectores de la sociedad civil, la descentralización educativa y la centralización de las funciones, en lo que se refiere a la definición de los contenidos y a la normatividad, intenta ser una respuesta a sus críticas a la calidad de la educación.

Es necesario destacar, que estas reformas no fueron iniciadas por el gobierno de Salinas de Gortari. Este las continua, por ser parte del grupo político caracterizado como "modernizante" o "reformista", que llega al poder con López Portillo. Este grupo, expresa la lucha por el poder entre los "políticos" y los "técnicos" y entre estos y los burócratas o aún entre los políticos de vieja línea y los nuevos tecnócratas. Para ellos, "el Estado requiere de mayor flexibilidad, eficacia y racionalidad para legitimar su papel de promotor activo del desarrollo económico, social, político y cultural" (Fuentes Molinar, 1990).

Es en esta perspectiva que la "modernización educativa", integra una estrategia global, puesta en marcha por los gobiernos de sexenios anteriores como la "Reforma Administrativa" de 1976 y las medidas para la "descentralización de la vida nacional" implementadas por presidentes López Portillo y De la Madrid respectivamente.

Federalismo y Descentralización Educativa: Algunas Consideraciones

Desde las luchas por la independencia y particularmente durante los años de institucionalización de la revolución de 1910, siempre ha habido en México, por parte de los estados regionales, y sobre todo

de algunos en particular, una lucha sorda y constante con el gobierno federal por ensanchar los límites del federalismo. Ello significaría, que el Estado llegara a conformarse por una pluralidad de centros de poder coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiriera una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes a cada uno en su propio territorio, se les asignara los poderes restantes (Bobbio e Matteucci, 1981).

El Estado nacional se forma, en México, según los principios del federalismo, principios que de hecho están garantizados por la constitución. Sin embargo, en las décadas posteriores a la revolución, la necesidad de reconstruir y fortalecer el estado nacional frente a la amenaza de caudillos regionales y de algunos movimientos separatistas, acabó por comprometer estos principios.

Según las tendencias de la globalización, éste Estado nacional, concebido tradicionalmente, en relación con los Estados fornerizos y con los poderes internos regionales, como una organización cerrada, centralizada, rígida y monolítica cederá su lugar a una estructura abierta, flexible y pluralista, tanto hacia el exterior como al interior (Bobbio e Matteucci, 1981). En este sentido se puede identificar a la descentralización educativa, como un pequeño paso hacia la federalización, por lo menos en lo que al ámbito de la educación básica se refiere.

Mas allá de las obligaciones mencionadas anteriormente, como pueden beneficiarse los estados regionales con la federalización? que implica realmente, en términos del poder, la federalización para

los estados? La posibilidad de conciliar las ventajas de la pequeña dimensión, en la cual los individuos tienen mayor posibilidad de participar directa y permanentemente en el proceso de formación de las decisiones políticas y donde el poder puede ser sometido a un control más directo por parte de los ciudadanos (Fuentes Molinar, 1979). Lo que en términos del ámbito educativo, significa la posibilidad de conocer más de cerca las necesidades educativas locales, sugerir alternativas para su solución, ampliar la participación de los distintos sujetos educativos locales en las tareas que con la descentralización pasan a ser de competencia de los gobiernos estatales. En fin, hay posibilidades de ampliar los límites de la democracia y particularmente de la democracia educativa, sin que esto signifique caer en la ilusión de que la descentralización educativa promoverá un cambio radical en la realidad existente.

Y que tanto podrá ocurrir esta participación? En primer lugar, es necesario que tengamos presente las condiciones reales en que se ha dado la descentralización educativa. Desde este punto de vista, se puede decir que esta no ha sido parte de un movimiento social por la federalización. De hecho en este momento no ha habido por ella ninguna demanda o reivindicación por parte de los gobiernos regionales o de sectores de la sociedad civil de las entidades, para hacerse cargo de la parte operativa de la educación básica. Además de lo anterior, tampoco los estados o los posibles sujetos educativos, fueron consultados sobre sus deseos, necesidades o posibilidades objetivas para responsabilizarse por los aspectos que la ley ahora les prescribe. En otras palabras, aunque el Acuerdo para la Descentralización Educativa, lo firmó también la cúpula directiva del Sindicato

Nacional de Trabajadores de la Educación - SNTE -, no es el resultado de una consulta democrática o de un consenso a partir del cual se hayan comprometido tanto el gobierno central como los gobiernos de las entidades y los distintos sectores de la sociedad a nivel nacional y estatal.

Estos han sido más bien excluidos en la toma de ésta decisión, que les ha sido impuesta de manera vertical, en una demostración más, de la vigencia y de la fuerza del centralismo en el país, que es lo que, paradójicamente, se está tratando de debilitar con esta medida según el discurso oficial.

Por lo mismo, se puede incluso afirmar, que no estaban maduras, ni dadas las condiciones internas, a nivel de los estados, para la implementación de una descentralización administrativa como la que ahora están tratando de realizar los gobiernos estatales. Ante lo anterior cabe la pregunta:

Cual es la realidad a la que se enfrentan los gobiernos de las entidades en cuanto a recursos para construir e implementar un proyecto educativo?

Uno de los aspectos fundamentales son los recursos económicos. El otro son los recursos humanos. En relación a los primeros, cada entidad estará a merced de las posibilidades económicas que cuenta y de su capacidad para incrementarlos.

En relación a los segundos, los gobiernos estatales se enfrentan a varios dificultades: los vicios de la dinámica establecida por el centralismo; la ausencia de sujetos y de espacios plenamente constituidos y aptos para comprometerse con la elaboración de su proyecto cultural, de sus políticas para el sector educativo y para realizar las tareas que la descentralización educativa implica. Por lo

mismo se enfrentan también a la tarea de crear o conformar los sujetos necesarios o involucrar los ya existentes en las mismas.

Política y Cultura: Una Ecuación Difícil

Por todo lo anterior, el riesgo que corre el futuro de la educación en las entidades es, por un lado, el de no reproducir siquiera, o por otro lado, sólo reproducir las condiciones y la calidad de la educación, que el sistema centralizado logró desarrollar en las últimas décadas en el país (Fuentes Molinar, 1990). Ello dependerá de muchos factores. Desde luego de los de tipo económico y de la capacidad y voluntad política, pero también de la imaginación y de la creatividad de cada gobierno para beneficiarse de las ventajas que la autonomía relativa le otorga, y lograr así no sólo mantener o reproducir dicho desarrollo, sino sobre, todo superarlo. Imaginación y creatividad para vincular política y cultura y conformar una comunidad de políticos y de "intelectuales públicos" (Bartra, 1993) quienes son los investigadores, escritores, ensayistas, profesores, poetas, técnicos, científicos y artistas, en fin los integrantes de los sectores intelectuales y culturales, cuyas voces, según el conocido antropólogo mexicano Roger Bartra son, hasta cierto punto, escuchadas. Escuchadas no porque ya hayan sido cooptados, pues en este caso no serían más que porta voces de la política oficial y si, por su legitimidad para interpelar al Estado por sus políticas públicas

O sea que se trata de formar una comunidad, entre los que detentan el poder y los productores y divulgadores de la cultura dispuestos a aportar al proyecto cultural y a la política educativa de cada estado. Comunidad de carácter político-

cultural plural y abierta, con perfil, dinámica y espacios propios para que puedan ser identificados como tales, por la sociedad.

La relación entre política y cultura o entre los políticos, tecnócratas y burócratas y los intelectuales y artistas, no es natural ni tampoco necesariamente sencilla. Historicamente ha sido más bien compleja y contradictoria.

Por un lado, en la historia del pensamiento occidental, la propuesta de la participación de los intelectuales en la causa pública, o de los representantes de la cultura en la sociedad, ha sido una constante. Su expresión en la literatura son por ejemplo, la valorización de los filósofos como los buenos gobernantes en La República, por Platón; la presencia de los sábios como consejeros deseables para El Príncipe, por Maquiavelo o aún la reivindicación de la función del intelectual orgánico por Antonio Gramsci.

Por otro lado en la historia real, sin embargo, ha habido en general poca consideración y tolerancia por parte de la política para con la cultura, y por parte de los políticos para con los creadores y difusores de la cultura. Para que esta florezca y se desarrolle es necesario que la política garantice las condiciones de libertad que ésta requiere y que le son fundamentales. Libertad que la política, se reserva el derecho de definir e imponer los límites en la medida en que ella misma se vuelve objeto de revisión crítica por parte de la cultura, o de los intelectuales públicos. Por lo mismo la política trata de establecer formas para evadir esta mirada crítica de los intelectuales públicos, con lo que acaba por vigilarlos.

La historia esta llena de momentos de intolerancia de la política hacia la cultura y los intelectuales públicos. Esto ha sido una tónica en los regímenes dictatoriales y en los

gobiernos autoritarios. El ejemplo mas contundente y trágico ha sido dado por un ministro de Hitler quien al ser consultado sobre el futuro de un grupo teatral de Berlin, llevando la mano a la cintura contestó: "siempre que escucho hablar de cultura, siento la necesidad de sacar la pistola". La consecuencia de esta ideología, que se expresó en el exterminio y la diáspora de un número incalculable de artistas, intelectuales y otras personas, ha tenido y sigue teniendo un alto costo para toda la humanidad.

Es bien sabido que la forma como se desarrolla la cultura en un país, constituye un buen indicador de la naturaleza misma del gobierno. En este sentido "un retroceso de la cultura en la sociedad, sólo puede ir en detrimento de un Estado democrático y el menosprecio hacia la cultura es un signo de autoritarismo" (Bartra, 1993).

Pero no sólo lo anterior es parte de la historia. Lo son también aquellos momentos en que la ecuación entre política y cultura ha sido posible y su resultado muy fértil. Tal es el caso en la historia de México, de la participación del grupo del llamado Ateneo en el movimiento prerrevolucionario, o la participación de algunos de sus miembros como Vasconcelos, Antonio Caso, Alfonso Reyes, Rafael Ramírez, o aún de los muralistas, en la construcción del país que emergió de la revolución de 1910. Estas son experiencias en que la política y los políticos, la cultura, los intelectuales y los artistas estuvieron integrados y comprometidos con la producción de un proyecto cultural para el país, en las políticas educativas estatales y en su implementación.

En la época actual, y aún en las condiciones de los regímenes democráticos, el avance de la llamada modernización bajo la forma de la racionalidad formal instrumental, hace cada día mas difícil de

resolverse dicha ecuación. Por racionalidad formal-instrumental aludimos al proceso de racionalización que caracteriza tanto la actividad económica capitalista, el tipo de derecho constituido (formal, racional, calculable), así como la forma burocrática de dominación y legitimación que adquiere el estado moderno. Dicha racionalidad ha establecido la hegemonía del lado formal-instrumental de la razón, el cual sitúa como eje del accionar económico, político-jurídico y social, un elemento de cálculo sistemático y utilitario (basado en la ciencia y en la técnica) como principal punto de referencia, por sobre cualquier racionalidad de valor ético o moral que pueda considerarse como válida en algún otro tipo de cosmovisión (Salvat, 1991).

Bajo estas condiciones el poder tiende a bifurcarse entre los técnicos y burócratas asociados a la noción de modernidad y eficiencia y, los políticos asociados a las formas de dominación. Ambos sectores han sido responsables por la tendencia del Estado a tratar la política cultural, la cultura y a los productores de la cultura desde una concepción positivista y pragmática, al enfatizar la metodología, es decir priorizar el cómo de la consecución de fines, y dejar a un lado el cuestionamiento de los fines o metas (Zardel, 1990).

La lógica anterior la preside la necesidad del tratamiento de la cultura desde la perspectiva de la lógica del mercado, que actualmente es uno de los postulados defendido por los principios del neoliberalismo.

La denuncia de lo que esta ocurriendo en este sentido, así como el señalamiento de sus resultados, ha hecho el poeta y Premio Nobel de literatura, Octavio Paz al afirmar que

el comercio del arte es ahora el gran enemigo de la literatura. Ha sido funesta la concepción puramente comercial y que las obras se midan por el número de lectores. Las víctimas han sido la pintura y la novela (Octavio Paz, 1993).

Otro buen ejemplo de los efectos de la aplicación de los principios de neoliberalismo en la cultura es la siguiente anécdota sobre el informe que redactan un grupo de tecnócratas, especialistas en organización del trabajo, después de asistir a un concierto sinfónico en el Royal Festival Hall, de Londres.

“Durante periodos muy largos los cuatro oboes no tenían nada que hacer. Su número debe ser reducido y el trabajo mejor repartido durante el concierto, de manera que puedan eliminarse los momentos de actividad intensa. Los doce primeros violines tocaban a unísono, es decir, notas idénticas. El personal de esta sección debe ser reducido en forma masiva; si es necesaria una gran intensidad sonora ésta se puede obtener gracias a amplificadores electrónicos apropiados. El coeficiente de utilización del triángulo es reducido. Es necesario utilizarlo en forma más prolongada e incluso utilizar varios. Dado que su precio es muy bajo, la inversión sería muy rentable.

“El reemplazar el piano de cola por un piano normal, menos estorbo, permitiría utilizar más racionalmente el área en donde se guardan los instrumentos.

“Es completamente inútil hacer repetir a los instrumentos de viento los pasajes que ya fueron ejecutados por los de cuerda. Según nuestras estimaciones, si todos los pasajes redundantes fueran suprimidos, la duración del concierto podría reducirse a 20 minutos, lo que disminuiría los gastos generales (calefacción, vigilancia, desgaste de los acentos, etc.)”.

En términos abstractos el elemento eficientista del discurso neoliberal ejerce cierta atracción, y más aún ante las situaciones concretas y tan comunes de ineficiencia y burocratismo existentes. Pero el problema se coloca cuando el eficientismo trata de controlar lo imaginario, de poner eficacia a lo lúdico y de hacer a ambos redituables. En este sentido la anécdota anterior nos enfrenta de manera trágica al problema: quién le pone límites? Quién o quiénes pueden evitar que el eficientismo destruya por ejemplo la armonía musical, o que invada y se imponga en las demás esferas de nuestra cotidianeidad?

Las consecuencias del dominio de los tecnócratas sobre la cultura son muchas. Por un lado pone en peligro la continuidad de lo que hoy día consideramos como cultura, que en un concepto amplio, son los valores que comparten los miembros de un grupo dado, las normas que acatan y los bienes materiales que producen (Giddens, 1989). Por otro lado, promueve la banalización de la cultura y “la pérdida de la influencia cultural de los intelectuales hacia la sociedad” (Bartra, 1993).

Investigación Educativa y las Políticas Públicas en Educación

Después de todo lo anterior es posibles hablar, todavía, de la relación entre investigación educativa, intelectuales públicos y políticas públicas en educación? Desde luego, si partimos del supuesto de que cada día hay más para conocer y mucho por hacer por los intelectuales públicos. Pero siempre que sus actividades no sean miradas por tecnócratas y políticos como un medio necesario para el acrecentamiento de su poder y de los fondos públicos.

Creemos que actualmente en las entidades del país y en el nivel de lo educativo están dadas las condiciones para romper con los atavismos, la racionalidad formal-instrumental y la tendencia neoliberal en la cultura y crear formas novedosas de trabajo conjunto. A pesar de sus limitaciones, esta no deja de ser una situación histórica particular en que una vez más se pueden reunir estos sectores tan importantes de la sociedad.

Desde el punto de vista de las políticas públicas dicho trabajo se refiere a la toma de decisiones o del curso de la acción respecto a problemas determinados o sectoriales (Cox, 1991), lo que en este caso significa combinar saberes con procesos institucionales para elaborar e implementar la política cultural del estado del cual la educación básica es uno de sus sectores, así como para evaluar su impacto y proponer los cambios necesarios.

Muchos son los caminos posibles por los cuales se desarrollará dicha tarea, pero cualquiera de ellos tendrá que establecer una política que no reduzca lo educativo a lo regional o a lo local y que tampoco piense lo educativo sólo desde lo educativo. Para romper estas tendencias es necesario ubicar lo educativo en el plano de la cultura en su sentido más amplio. Pensar cada una de las instancias, la local y la regional, desde el ángulo universal o sea a partir de las tendencias y los procesos que están presentes en distintas partes del mundo y de cara a las exigencias del próximo milenio, así como desde los nuevos conocimientos, particularmente, aquellos proporcionados por cualquiera de las ciencias enfocadas hacia la educación. Por otro lado, recuperar la historia educativa - oficial y alternativa- de cada entidad del país, evaluar los recursos materiales disponibles y el perfil educativo de la población, así también como

conocer las demandas culturales de sus distintos sectores. Y por último, realizar estudios constantes de prospección de las demandas educativas y culturales de todos los sectores sociales de las entidades.

El éxito de la política pública que contemple mínimamente todos estos puntos, depende también en gran parte, del trabajo sistemático de ésta parte de los intelectuales públicos que son los investigadores, cuyo trabajo consiste no sólo en conocer y enseñar cómo se comporta la realidad cultural y educativa de cada estado, pero a demás diseñar las estrategias más adecuadas así como sus instrumentos de evaluación para proponer los cambios que sean necesarios.

Nota

1. Conferencia dictada en "Foros de Análisis del Sistema Educativo Estatal", Congreso del Estado de Baja California, XIV Legislatura, Mexicali, 30 de abril de 1993.

Referências Bibliográficas

- Bartra, R. (1993). Erosionada, la influencia y función pública del intelectual: Roger Bartra. *La Jornada*. México, 31 de marzo.
- Bobbio, N. y Matteucci, N. (1981). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- Cox, C. (1991). Políticas de educación superior: Categorías para su análisis. *Educação e Sociedade*. año XII, dezembro.
- Fuentes Molinar, O. (1979). Educación pública y sociedad", en: *México Hoy*, México: Siglo XXI.
- Fuentes Molinar, O. (1990). La descentralización educativa en México. *Perfil de la Jornada*, México, 13 de julio.
- Giddens, A. (1989). *Sociología*. Barcelona: Ed. Alianza Editorial.
- González Morales, H. et al. (1993). *La desvalorización de la profesión docente*. Informe de investigación presentado en la V Reunión de los Talleres Regionales de Investigación Educativa en el Noroeste, UPN Mexicali 25-27 de marzo.

- Octavio Paz. (1993). "El comercio, el gran inimigo de la literatura: Octavio Paz". *La Jornada*. México, D. F. 17 de abril.
- Salvat, P. (1991). "Hacia una nueva racionalidad. La tarea de construir un paradigma basado en los Derechos Humanos". In: Santiago, Magendzo *Superando la Racionalidad Instrumental?*. A. (comp). PHE.
- Street, S. (1983). Burocracia y educación: Hacia un analisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaria de Educación Pública (SEP), *Estudios Sociólogos*, Vol. 1, nº (2).
- Zardel, J. (1990). Una mirada a la educación especial desde el psicoanálisis. In Mirta Bicecci Gálvez, et al. (comp), *Psicoanálisis y educación*. México, UNAM.