

Una educación “colonizada”

Reseña del libro de Carlos Ornelas, *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2008, 284 pp.

CLAUDIA ALANÍS HERNÁNDEZ



Desde la década de 1970, se realizaron en México algunos intentos por descentralizar el sector educativo sin perder el control concentrado en la Secretaría de Educación Pública (SEP). El último de esos ensayos fue la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. En tal ocasión, la SEP, los gobernadores y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) pactaron la transferencia y reconocieron a este último como el único interlocutor en el ámbito federal para las negociaciones contractuales. Esta decisión hizo que los gobiernos estatales se sometieran a un doble esquema de negociación al respetar la participación de las comisiones SEP-SNTE en el plano federal (como en la determinación de los incrementos salariales anuales), además de los acuerdos locales (relativos a la distribución de prestaciones), lo que mermó la posibilidad de incrementar el margen de autonomía que supondría un esquema de gobierno federalista.

A casi quince años de que iniciara el proceso de “federalización” que se impulsara a partir de 1992 con dicho Acuerdo, es necesario conocer el nivel de concreción de la transferencia de la administración de los servicios de educación básica a los treinta y un estados del país y cuál ha sido el impacto de dicha decisión. En relación con lo anterior, Carlos Ornelas toma como punto inicial la siguiente cuestión: “[...] si con la descentralización educativa hay una parti-

ción del poder, si el Estado ganó legitimidad y si las entidades disfrutaban de autoridad y mayores grados de libertad para impulsar sus políticas propias de educación” (p. 21). En su libro expone el producto de varios años de indagación que inició como un proyecto de investigación apoyado por la Fundación Ford. Concentra el sondeo en diez estados de la República, presentando un panorama del proceso que vivió cada una de las entidades al hacerse cargo de la administración de los servicios de educación básica, ante la escasez de margen de maniobra tanto frente a la SEP como al SNTE.

El análisis filosófico e histórico en materia de federalismo se acompaña con una revisión minuciosa de la literatura en cuestión, lo que permite conjuntar un amplio debate teórico, metodológico y empírico en el desarrollo de la obra. Brinda a cualquier interesado en el tema una amplia relación de fuentes de consulta para profundizar sobre diferentes vertientes de la política educativa en México. Otra de sus cualidades es sustentarse en información de primera mano de innumerables entrevistas con funcionarios de las secretarías o direcciones de Educación de los estados, asesores, dirigentes sindicales, maestros, directivos y supervisores escolares, para dar cuenta de la injerencia perversa del SNTE en la colonización de la administración educativa en todo el país. Ello se observa aún en el caso de Oaxaca, dominado por la corriente disidente del propio sindicato, la Coor-

dinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Las movilizaciones de la Sección 22 lograron la firma de la minuta donde “[...] la autoridad educativa cedía (a la CNTE) [...] el nombramiento de cinco funcionarios clave en la conducción de la educación de Oaxaca” (p. 149).

El texto refleja una amplia investigación para explicar el fracaso de la llamada federalización: “Con todo y que en la experiencia internacional la descentralización educativa no ha cumplido por completo sus promesas de mayor eficacia, participación democrática y distribución del poder, gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones civiles y partidos políticos la siguen promoviendo.” (p. 53) En el caso mexicano, dicha federalización, paradójicamente, revirtió el poder de decisión que habían alcanzado algunos estados frente a la SEP; en lugar de que los gobiernos locales ganaran autonomía, la medida tuvo un efecto contrario, dándose un proceso de colonización del SNTE en los diferentes espacios de la administración educativa. Los sistemas estatal y federal de educación en los hechos no se han fusionado, trabajan en paralelo y duplican funciones (lo que engrosa la burocracia). Aún en entidades como Puebla y Tabasco, con gobernadores priistas *duros* como Manuel Bartlett y Roberto Madrazo, respectivamente, donde sí existió la decisión de combatir las prácticas clientelares del SNTE, sus Secciones sindicales tuvieron que esperar al cambio de gobierno para recuperar y acrecentar los espacios perdidos.

Otro caso emblemático es Veracruz, donde el entonces gobernador Dante Delgado acordó una transferencia directa a la firma del Acuerdo: “[...] no quería dejar espacios vacíos y tener el control político de la educación apoyado en cuadros locales. Lo cual implicaba conflictos con la sección federalizada, el CEN del SNTE y la SEP.” (p. 179) Para el autor este afán por unificar el mando enfrentó a “culturas opuestas” y no contó con tiempo suficiente para consolidar su propuesta, por lo que al cambio de gobierno el SNTE (y los otros cinco sindicatos reconocidos en esa entidad) recuperaron, con Miguel Alemán, lo que nunca habían perdido por completo.

En las entidades gobernadas por el Partido Acción Nacional (PAN), como Nuevo León, Chihuahua y

Jalisco, la situación no difiere de manera sustantiva. Los intentos de enfrentar los intereses corporativos fueron debilitados por el control centralista y las movilizaciones para no perder las “conquistas institucionalizadas” durante el régimen priista: “[...] en tiempos de la alternancia de gobiernos locales cuando el PAN y el PRD ganaron –y en algunos casos refrendaron– gobiernos, congresos y alcaldías de ciudades importantes, los gobernadores hacen ciertos esfuerzos por reconquistar el poder [...] y tomar la rectoría de la educación, como dicta la norma, pero el poder del SNTE –hasta la fecha– los ha rebasado” (p. 152).

Las esferas de colonización del SNTE que revisa el autor se observan en varias aristas. La primera tiene que ver con la burocrática: la transferencia de la administración de los servicios de educación básica a los estados ha permitido que el SNTE consolidara y ampliara su control sobre las secretarías de educación en los estados. Otra se relaciona con el control sobre la asignación de plazas a los egresados de las escuelas normales: las negociaciones entre las autoridades locales y el SNTE han permitido que la organización sindical disponga de la distribución de 50% de las plazas de base. El texto explica cómo dicho proceso posibilita la venta de plazas. En este mismo sentido, la creación de “nuevos sindicatos” ha sido una estrategia que cuenta con el beneplácito del SNTE: le permite alcanzar el control sobre un porcentaje más alto en la distribución de plazas de nueva creación entre los egresados de las escuelas normales (inicialmente pactado en 50% -50%); o en el esquema de negociaciones bilaterales con los gobiernos locales.

Un ámbito más de control opera sobre los sistemas de jubilación en el plano local. En varios estados las secciones sindicales han logrado concesiones en condiciones privilegiadas sobre este rubro. Tal es el caso del sistema de jubilación dinámica en San Luis Potosí, o la percepción denominada Servicios Co-curriculares (SC) en Zacatecas. Ambas prestaciones, impagables a la vuelta de algunos años, fueron resueltas con la mediación del sindicato con un alto costo al erario a través de la negociación de días de aguinaldo o bonos.

Mención especial merece el crecimiento del control operativo del SNTE en la estructura de la SEP a través de la figura de las comisiones mixtas SEP-SNTE. Destaca el caso específico de Carrera Magisterial (CM), donde “[...] después de una oposición férrea a cualquier tipo de evaluación externa, la secretaria general del SNTE, Elba Esther Gordillo, presentó la CM como una demanda del gremio y no como una estrategia gubernamental” (p. 105). En dicho programa de estímulos para los docentes, que consiste en un esquema de evaluación a su desempeño, el personal comisionado por el sindicato accedió directamente a los niveles más altos al inicio del programa. Asimismo, la propia organización gremial puede bloquear o tener un peso definitorio en la validación de los cursos que se reconocerán para Carrera Magisterial, pero sobre todo el control sobre el diseño de las evaluaciones, lo que posibilita la venta de exámenes.

Otro espacio de colonización fuera de la SEP es el tránsito a la arena de los partidos políticos. La creación del sindicato por decreto y no de la base trabajadora lo vinculó al Partido Revolucionario Institucional (PRI) (incluso la afiliación obligatoria a ese partido se eliminó hasta finales de la década de los años ochenta). Ornelas presenta con claridad cómo el PRI brindó plazas (en legislaturas y esferas de gobierno) como pago por la movilización de votantes en los procesos electorales. Esta relación se mantuvo a la pérdida de la presidencia del revolucionario institucional: el SNTE negocia con el mejor postor, ya sea con el PAN, el Partido Verde Ecologista de México y, recientemente, para su propio partido político, el Partido Nueva Alianza, al que transfiere donaciones.

Contrario a lo que pudiera haberse esperado de la alternancia, el primer gobierno emanado del PAN no frenó el corporativismo del SNTE (práctica históricamente cuestionada por dicho instituto político). Desde su campaña presidencial Vicente Fox buscó pactar con la organización y a la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación encumbró a su líder al rango de “interlocutora privilegiada”

Finalmente, cierra su obra con una reflexión en torno a cómo el federalismo - centralista que impulsara el Acuerdo, sólo disfrazó el centralismo

burocrático y el corporativismo al no modificar el diseño institucional: no implicó una redistribución del poder (y por ello la necesidad de recuperar la soberanía del Estado en materia educativa). Destaca el desmantelamiento del régimen corporativo como un paso racional, con el argumento de la fragilidad de las bases legales que sustentan al SNTE. Ornelas vislumbra la posibilidad de un proyecto de transición democrática en el ámbito educativo donde la Conferencia Nacional de Gobernadores se constituya en el foro de concordancia entre los congresos federal y locales. Incluso plantea que un periodo de cinco lustros permitiría cambios por etapas como una fase de tránsito que permitiría afianzar el federalismo (p. 253). Pero aclara que dicho suceso es operable con una acción decidida del gobierno para frenar al sindicato: “El proyecto democrático implica liberar al magisterio de la tutela del sindicato [...] terminar con el poder del SNTE, un poder ilegítimo-pero institucionalizado- dentro del Estado.” (p. 256)

Existe un tema que se trabaja brevemente en esta obra que merece llamar la atención porque denota cómo la escuela es producto de varias implicaciones: el rubro que este investigador denomina *Gasto y desperdicio*. En él se ilustra el dispendio y corrupción en tres flancos: la burocracia, los comisionados sindicales y la escuela. Menciona que los recursos para educación son importantes (en comparación con los otros países miembros de la OCDE), aun cuando no es equiparable por el tamaño de la matrícula de nuestro sistema educativo, donde el gasto por alumno disminuye considerablemente. Además, dispendio, corrupción e ineficiencia son característicos en la administración de este ramo, en la alta, media y baja burocracia.

En lo concerniente a los docentes que gozan de alguna comisión sindical, a partir de los datos de la Auditoría Superior de la Federación y ante la imposibilidad de conocer con exactitud cuántos comisionados existen en el sector, Ornelas calcula que el desperdicio en burocracia y comisionados posiblemente rebase 25% del gasto en la educación pública (a quienes ocupan esta condición de manera legal por cargo sindical, becarios e incapacitados, se suman cambios de actividad, aviadores y políticos).

También se incluye fugazmente el análisis de la corrupción en las escuelas públicas, aspecto de la realidad sobre el que nos falta conocer más. El Estudio de Transparencia Internacional reconoce que entre 2000 y 2003 “[...] en México el soborno creció 60% tan sólo en los casos de inscripción. En el caso de servicios como pago de exámenes y peticiones para que los niños sean aprobados, los papás han tenido que pagar 110% más en ese lapso”. (pp. 193-194)

Ante la complejidad de un sistema educativo caracterizado por sus disparidades, resulta alenta-

dor que este libro cierre con una alternativa viable, donde cuestiones como un currículum diferenciado, atención con una perspectiva de equidad y colocar al ciudadano en el centro de las propuestas escolares coadyuve a la mejora educativa. La variedad de las temáticas tratadas en los ocho capítulos que integran la obra resultan una invitación a profundizar el conocimiento sobre las diversas implicaciones del fallido proceso de federalización, en el que cada vez cobran relevancia un mayor número de actores en el contexto de pluralidad política que vive nuestro país.