

117
Lej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA COMO
FACTOR DE FORTALECIMIENTO DEL
FEDERALISMO EN MEXICO**

T E S I S A

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A:

ARMANDO TRUJANO GONZALEZ



MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE DE 1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres

C O N T E N I D O

	Pág.
INTRODUCCION	5
1. CORRELACION ENTRE DESCENTRALIZACION Y FEDERALISMO	9
1.1 La Descentralización	9
1.1.1 Naturaleza jurídico-política	9
1.1.2 Naturaleza administrativa.	13
1.2 El Federalismo	17
1.2.1 Naturaleza jurídico-política	17
1.2.2 Naturaleza administrativa	23
1.3 Concurrencia de la Descentralización y el Federalismo.	24
2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA	28
2.1 Antecedentes	28
2.1.1 La administración de la educación en las primeras décadas del período pos-revolucionario	28
2.1.2 Desconcentración educativa: objetivos, proceso y alcances.	31
2.2 La Descentralización Educativa.	34
2.2.1 El proceso de descentralización durante el gobierno de Miguel de la Madrid.	34
2.2.2 La nueva estrategia de descentralización educativa: el período 1989-1994.	39
2.2.2.1 Descentralización y modernización.	39
2.2.2.2 La propuesta del Programa para la Modernización Educativa (PME).	42
2.2.2.3 Las acciones: del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) a la nueva estructura del sistema educativo nacional.	44

3.	LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA COMO FACTOR DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO	51
3.1	Aportaciones de la Descentralización Educativa al Fortalecimiento del Federalismo.	51
3.2	Limitaciones de la Descentralización Educativa en el Fortalecimiento del Federalismo.	57
	CONCLUSIONES	64
	BIBLIOGRAFIA	69

I N T R O D U C C I O N

El impulso a la actual política de descentralización administrativa es resultado del agotamiento del esquema fuertemente centralista con que el Gobierno Federal se manejó durante casi cinco décadas, en la etapa posrevolucionaria. Actualmente, cobra vigencia en razón de las agudas limitaciones que éste acusa para ser decisor y ejecutor en el plano regional, estatal y microrregional: su papel centralista ha devenido inversamente proporcional a la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos trazados, sean éstos de orden social, económico e incluso político.

La centralización administrativa, con su inherente megacefalia estatal, históricamente respondió en el aspecto político a la necesidad de unificar a la sociedad civil alrededor de un proyecto nacional, una vez finalizada la revolución social de 1910. En el aspecto económico, encuentra correspondencia con el modelo que asigna al Estado el papel de motor del desarrollo. Efectos negativos a largo plazo: amplia burocratización del aparato administrativo y el correlativo debilitamiento de la sociedad, desarraigo de la administración de su contexto inmediato, amplia brecha entre gobierno y ciudadanía caracterizada por el verticalismo autoritario, y alarmante disminución de los índices de eficiencia, eficacia e

impacto de la gestión pública, con la consecuente pérdida de consenso en todos los estratos de la sociedad.

La crisis económica que estalló a principios de la década de los ochenta exigió del gobierno revertir la dinámica centralizadora-intervencionista, y buscar la participación de la sociedad en la solución de los problemas. Esta nueva estrategia encuentra sustento ideológico en las tesis del liberalismo, históricamente consustanciales al Estado moderno, que en su forma federal se organiza sobre un esquema de descentralización.

Es necesario no perder de vista que el Estado Mexicano quedó organizado como una federación por el Constituyente de 1824, y actualmente, la Constitución Política de 1917 ratifica su vigencia. Hacer prevalecer la fórmula política adoptada por los liberales para evitar su desmembramiento costó al país no solamente vidas, sino décadas de rezago en su desarrollo.

El federalismo mexicano tiene vigencia jurídica, pero actualmente se intenta imprimirle vigencia práctica, para recuperar su esencia, al vigorizar la presencia de estados y municipios en la confección de las políticas, lo cual tiene una necesaria orientación democrática, en tanto que se basa en el reconocimiento de la autonomía local.

Sin embargo, no existe un programa integral de gobierno encauzado *ex-profeso*, hacia la recuperación, fortalecimiento y consolidación del federalismo, en tanto que orden político-administrativo de la República Mexicana. Las acciones en este sentido, se desarrollan en el marco de los programas sectoriales de gobierno, a través de la instrumentación de mecanismos de descentralización administrativa.

El presente trabajo se circunscribe al caso de la educación, por ser uno de los más ilustrativos en este sentido. Se analiza su proceso de descentralización, los logros alcanzados y las limitaciones que acusa, así como su trascendencia en el fortalecimiento del federalismo mexicano, en un momento histórico en que predomina el imperativo de encontrar nuevas formas de interacción social para superar las limitaciones que el centralismo impuso a la resolución de los problemas locales, regionales y nacionales.

Para efectos de exposición, el presente trabajo está organizado de la siguiente forma:

En el primer apartado se conceptualiza tanto a la descentralización como al federalismo, desde sus enfoques jurídico, político y administrativo, y se establece la correlación entre ambos con base en su propia inherencia, a partir de que el

federalismo debe ser la expresión más acabada de la descentralización administrativa y política.

El segundo apartado se refiere al proceso histórico que desemboca en el establecimiento de la descentralización como estrategia para modernizar el sistema educativo nacional y analiza su expresión jurídica en el Artículo Tercero Constitucional y su Ley reglamentaria.

En el tercer y último apartado se retoma la correlación entre descentralización administrativa y federalismo, situándola en el marco de la estrategia anteriormente expuesta, y se analizan las aportaciones y limitaciones que representa para la consolidación de México como una auténtica República Federal.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se ofrece una recapitulación sintética de las premisas en que se apoya la presente disertación, así como del resultado de su análisis, en perspectiva de la trascendencia que la descentralización educativa adquiere para la consolidación de la forma de gobierno federal republicana en México.

1. CORRELACION ENTRE DESCENTRALIZACION Y FEDERALISMO

1.1 LA DESCENTRALIZACION

1.1.1 Naturaleza jurídico-política

Cada Estado Nacional se organiza política y administrativamente con arreglo al orden jurídico vigente que lo vertebra, el cual debe orientarse a garantizar los intereses de la colectividad, sean de orden autodeterminativo, como la participación democrática, o de necesidades sociales, como la demanda de servicios públicos. La organización política se vincula con el orden y relación que guardan los elementos básicos que configuran al Estado, por medio de los cuales ejerce el poder político, es decir, los poderes constituidos. Por su parte, la organización administrativa se refiere exclusivamente a la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo, "por medio de los cuales se esparce el poder del leviatán estatal a lo largo y ancho de la sociedad civil".¹ A través de la organización administrativa del Estado se concretan los actos de gobierno.

¹ Moreno Espinoza, Roberto; "La descentralización de la educación en México" en: Revista de la Universidad de Guadalajara, Vol. III, Num. 25, p. 15.

Según Waline, citado por Andrés Serra Rojas, descentralizar es "retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general: o sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto".² Esta definición conduce a dos caracterizaciones no excluyentes de la descentralización: a) por región o territorial, sustentada en un espacio geográfico limitado y con facultades político-administrativas locales; y b) técnica o por servicio, sustentada en el manejo técnico, científico y autónomo de un servicio.

Para Thiébaud Flory, la descentralización realiza una transferencia de competencias en detrimento del poder central y en beneficio de las colectividades locales,³ lo cual se identifica con un proceso tendiente a distribuir equilibradamente las acciones públicas, a efecto de elevar la participación de las autoridades locales en las mismas.⁴

De acuerdo con José Chánes Nieto, "las nociones de centralización y descentralización, desde un punto de vista

² Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo, p. 481.

³ Flory, Thiébaud; "Le mouvement régionaliste français", Presses Universitaires de France, Paris, 1986, p. 4, cit. por: Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios de derecho político de estados y municipios, p. 61.

⁴ En contrapartida, un "Estado centralizado es aquél en que el número de poderes concedidos a los órganos locales está reducido al mínimo absolutamente indispensable para que la administración local pueda desenvolverse..." Zanobini, Guido, "Corso di diritto amministrativo", Vol. I.III, Milano 1955, cit. por: Serra Rojas, Andrés, Op. cit., p. 471.

administrativo. tienen un carácter relativo... En un momento determinado de su historia todo Estado es a la vez, descentralizado y centralizado."⁵

María del Carmen Pardo cita a José Chánes Nieto para puntualizar la naturaleza jurídica de la descentralización, como una "forma de organización por la cual la administración central atribuye determinadas funciones a una persona moral pública distinta, con autonomía orgánica y patrimonio propio, sujeta a un control no jerárquico".⁶

El tipo de control que se ejerce sobre la persona en quien se ha delegado funciones o competencias, no debe implicar supraordinación de quien controla ni subordinación de quien es controlado. "El control supone una facultad de tutela de las facultades descentralizadas y de su uso, pero no de la introducción de un recurso de apelación: el control es político, más que administrativo; el administrativo que se ejerza es de legalidad más que de oportunidad y es esporádico, que no rutinario".⁷

⁵ Chánes Nieto, José; Descentralización administrativa y organismos paraestatales, p. 70

⁶ Pardo, María del Carmen; "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en: Torres, Blanca (comp.), Descentralización y democracia en México, p. 131.

⁷ Merkl, Adolfo; "Teoría general del derecho administrativo", Editora Nacional, México, p. 452, cit. por: Ruiz Massieu, José Francisco; Op. cit., p. 65.

El proceso de descentralización significa un esquema de distribución del poder centralizado con propósitos de orden político, administrativo, jurisdiccional o económico; por tanto, involucra la elección de opciones de naturaleza eminentemente política, antes que de naturaleza técnica.

Se considera que existe descentralización política cuando a una colectividad se le reconocen intereses propios y la competencia de administrar por sí misma tales intereses, a través de representantes electos. Consecuentemente, la descentralización por región o territorial tiene siempre carácter político, mientras que la descentralización técnica o por servicio puede no tenerlo, dependiendo de los intereses de una colectividad determinada sobre ella, y de que sus órganos se rijan por dicha colectividad.

La esencia política de la descentralización consiste justamente en que los entes locales de poder público definan sus normas y prioricen sus necesidades con arreglo a las condiciones sociohistóricas predominantes en su interior, lo cual exige, de manera paralela, el fortalecimiento de sus órganos internos de decisión, como son las legislaturas locales, y más aún, la efectiva participación comunitaria en actividades cuya burocratización excesiva restringe los cauces democráticos. "Los órganos institucionales con poder político --los estados y municipios-- son claro ejemplo de descentrali-

zación política al reconocérseles su poder y capacidad para llevar a cabo las atribuciones que la Constitución les confiere".⁸

1.1.2 Naturaleza administrativa

La descentralización es un proceso que da lugar a la transferencia de competencias del poder central a otras personas de derecho público, a la creación de personas morales o bien al establecimiento con criterio regional de órganos periféricos no personificados.

El ente descentralizado debe contar con dos características fundamentales de orden legal: a) personalidad jurídica propia y, b) patrimonio propio. Sin embargo, lo más relevante consiste en que los organismos descentralizados queden dotados de autonomía orgánica frente al poder central, de la cual carecen los propios organismos centrales o sus órganos desconcentrados, aunque éstos puedan tener autonomía técnica o funcional. *In stricto sensu*, la descentralización tiene lugar en el momento en que la administración pública federal transfiere a la administración pública local facultades, programas y recursos, a ejercer bajo tutela de la primera. En este caso no es menester crear personas de derecho público a quienes transferir competencias, porque las entidades federativas y

⁸ Pardo, María del Carmen; Op. cit., en: Torres, Blanca (comp.) *Op. cit.*, p. 133.

municipios, preexisten y de suyo poseen personalidad y patrimonio propios, así como autonomía política con carácter coexistente en relación al Gobierno Federal.⁹

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que tiene lugar en el régimen federal, porque mientras la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica modificaciones en la relación de los poderes estatales frente a los Poderes Federales.

La descentralización del aparato público, como práctica administrativa que cobra fuerza en el ámbito del Gobierno Federal, en un marco social, económico y político que exige cada vez mayor pluralidad y corresponsabilidad en la configuración de las políticas, se ha desarrollado a través de dos vertientes: la legislativa y la convencional¹⁰, mismas que no son excluyentes entre sí.

La primera, como de su nombre se desprende, requiere un proceso legislativo orientado a reformar la Constitución general a efecto de transferir a las entidades federativas algunas atribuciones de la órbita federal, reduciendo en igual medida las asignadas a ésta. La segunda, se concreta en los

⁹ Ruiz Nassieu, José Francisco; Op. cit., pp. 93 y 102.

¹⁰ Ibid., p. 97.

convenios de coordinación que establecen los poderes ejecutivos Federal y estatales entre sí, mediante los cuales se redistribuye la competencia administrativa en ambos órdenes de gobierno, como se expresa en el Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"Art. 22.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas".

En México, para tal efecto, la vía convencional ha predominado sobre la legislativa, sobre todo por el impulso que el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado confirió a la descentralización a través de la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y la institucionalización del Convenio Unico de Desarrollo como "instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federal y estatales establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común, para que en todos los niveles del gobierno se promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, la descentralización y el fortalecimiento municipal, para lograr el desarrollo del país".¹¹

¹¹ "Convenio Unico de Desarrollo: instrumento de desarrollo regional"; S.P.P., 1993, cit. por: Pardo, María del Carmen, Op. cit., en: Torres, Blanca (comp.), Op. cit., p. 126.

No obstante, es necesario considerar que merced a la doble vertiente de la descentralización, las entidades federativas pueden asumir, y de hecho asumen, dos tipos de competencia: la que constitucionalmente les está conferida y la que les es transferida a través de un convenio. La diferencia que media entre ambas consiste en que la primera es de origen, y no deben existir factores limitativos discrecionales por parte del Gobierno Federal; la segunda debe sujetarse a lo estipulado en el convenio celebrado con la Federación.

Por otra parte, la competencia constitucional es igual para todos los estados, en razón del principio de igualdad en que se sustenta el pacto federal, mientras que la competencia convencional puede no serlo, por su naturaleza potestativa.¹²

La descentralización educativa se encauza por la vía convencional al suscribirse el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) por parte de todos los ejecutivos estatales y el Federal, y también por la vía legislativa mediante la reforma del Artículo Tercero Constitucional y la consecuente expedición de la nueva Ley General de Educación por parte del Congreso de la Unión, ordenamientos en que ha quedado precisada la concurrencia de la Federación, estados y municipios en el ejercicio de la función social educativa.

¹² Ruiz Massieu, José Francisco; Op. cit., p. 103.

Una vez analizada la descentralización como forma de organización de un ente público en su aspecto administrativo, tomando como referencia la estructura del Estado Federal, es necesario analizar la naturaleza del federalismo, para posteriormente analizar la correlación que de ambos conceptos se deriva.

1.2 EL FEDERALISMO

1.2.1 Naturaleza jurídico-política

La naturaleza jurídica del federalismo responde a la organización política del Estado, que bajo este régimen se denomina compuesta y se contrapone a la forma de organización unitaria o centralista.

En la forma de Estado unitaria se está en presencia de un poder central que comprende a toda la República y que no comparte el ejercicio del poder público con ningún órgano local o regional de gobierno, lo cual deviene en centralización administrativa. Por otra parte, en la forma de Estado compuesta existen varios centros de imputación jurídica con facultades de dirección, coordinación y sanción, y un órgano con potestades coextensas aglutinantes; los primeros cobran

forma de entidades federativas y municipios, el segundo integra la Federación.¹³

De acuerdo con el pensamiento de Mouskheli, citado por Andrés Serra Rojas¹⁴, el Estado Federal es una organización política descentralizada compuesta por varias comunidades públicas internas, con dos características esenciales: a) autonomía constitucional; y b) participación en la conformación de la voluntad federal. La primera, por cuanto se refiere a su facultad legislativa interna no contrapuesta a las disposiciones jurídico-políticas de la Constitución general como ley suprema; la segunda, en tanto que el Poder Constituyente Permanente actúa merced a la acción concertada de los poderes legislativos estatales y el Poder Legislativo Federal.

Sobre la naturaleza del Estado Federal, Hans Kelsen aporta una explicación sustentada en la tipificación de las normas jurídicas: las normas federales constituyen un ordenamiento jurídico parcial que engendra una comunidad jurídica parcial que recibe el nombre de Federación. Por su parte, cada grupo de normas locales integran sendos ordenamientos jurídicos parciales que configuran sendas comunidades jurídicas parciales denominadas entidades federativas. Por tanto, el Estado Federal es el ordenamiento jurídico total que se

¹³ Serra Rojas, Andrés; Op. cit., p. 473.

¹⁴ Ibid., p. 474

integra con los ordenamientos jurídicos de las leyes federales y los de las locales: es la personificación de la comunidad jurídica total que se integra con la comunidad jurídica denominada Federación y con las denominadas entidad federativa.

El Estado Federal, cuenta con una serie de elementos fundamentales que lo distinguen de otros tipos de unidades políticas. José Gamas Torruco identifica cuatro, a saber:¹⁵

- a) Un orden jurídico supremo, expresión de la soberanía popular, que crea a su vez dos órdenes jurídicos: el de la Federación y el de los estados federados.
- b) Coextensionalidad de los órdenes jurídicos derivados de la Constitución, es decir, igualdad en términos de prevalencia jurídica y diferencia en sus ámbitos de competencia.
- c) Autonomía de los estados federados, en cuanto a la facultad que la Constitución general les reconoce de crear su propio derecho.
- d) Preservación de la integridad del orden mediante mecanismos que eviten que las competencias federales o federadas se vulneren mutuamente.

¹⁵ Gamas Torruco, José; El federalismo mexicano, pp. 89-92.

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución General rige al Estado Federal, y en ella se expresan las normas básicas de organización, tanto de las entidades federativas como de la Federación. Reviste total importancia resaltar, que la Federación no es sinónimo de Estado Federal, sino parte de él.

El Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa, a la letra:

"Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

De acuerdo con el precepto constitucional invocado, el Estado Mexicano, territorialmente, está compuesto por los territorios de las entidades adheridas al pacto federal, cuenta con una población sujeta a derechos de ciudadanía nacional y local, y cada entidad federativa conserva una autonomía política básica con diferentes grados de autonomía administrativa, según el momento histórico y el contexto socio-económico y político. Según Waline, la Federación es una entidad política, parte del Estado Federal total, creada por la decisión de las entidades federativas, quienes le

asignaron en el pacto federal facultades para asegurar la unidad política.¹⁶

A efecto de lograr una conceptualización más concreta del Estado Federal, es necesario resaltar que su propósito esencial es conciliar la unidad con la diversidad, bajo dos modalidades históricamente determinadas: a) donde preexiste la diversidad se trata de conformar la unidad, o bien; b) donde hay unidad dar cabida a cierta diversidad.

En el primer caso, varias comunidades públicas independientes se unen con el propósito de fortalecer su poder en el plano internacional, en aspectos políticos, económicos e inclusive militares. En el segundo caso, un Estado Unitario o Central decide transformarse en un Estado Federal y da juego político a las unidades públicas que lo configuran. Sus reglas esenciales son las que conforman el pacto federal y con apego a ellas se efectúa la distribución de competencias entre los Poderes Federales y los de las entidades federativas.

Las reglas esenciales mencionadas dan lugar a dos tipos de federalismo por cuanto a su origen: a) el federalismo por asociación, donde la competencia originaria corresponde a las entidades federativas y la delegada a los Poderes Federales; y b) el federalismo por desasociación, según el cual la compe-

¹⁶ Serra Rojas, Andrés: Op. cit., p. 480.

tencia originaria corresponde a los Poderes Federales y la delegada a las entidades federativas. El Estado Mexicano responde a la primera modalidad, si se considera el contenido del Artículo 124 Constitucional, donde se precisa que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

En México, la adopción del federalismo como forma de organización del Estado "corresponde a la naturaleza política de la sociedad: expresa una realidad social en la que conviven la vocación de unidad nacional y sentimientos regionales profundamente arraigados".¹⁷ Actualmente el federalismo mexicano se manifiesta limitado en medida que la estrategia centralista de los gobiernos posrevolucionarios cobró arraigo en la vida política nacional. No obstante, se debe considerar que en todo Estado Federal existe un determinado grado de tensión entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas: entre el centralismo y el descentralismo.

El Gobierno Federal "tiende... a absorber funciones y (las entidades federativas) a conservar, defender o ampliar su zona de autonomía".¹⁸ Dicha tensión acerca al federalismo, cada

¹⁷ Pardo, María del Carmen; *Op. cit.*, en: Torres, Blanca (comp.), *Op. cit.*, p. 120.

¹⁸ Gamás Torruco, José; *Op. cit.*, p. 139.

vez más, al centro del debate político actual, en medida que se asiste al agotamiento de la práctica centralista.

1.2.2 Naturaleza administrativa

De lo anterior se desprende que en el Estado Federal no existen niveles de poder, sino órdenes jurídicos coextensos¹⁹ no sujetos a subordinación entre sí, toda vez que en cada uno de ellos la autoridad suprema se ejerce por los poderes constituidos que corresponden a su ámbito, y ambos se subordinan a la Constitución general. En este orden de ideas, y considerando que la forma de organización política y administrativa del Estado responde al orden jurídico fundamental que lo configura, es posible entender que la naturaleza administrativa del Estado Federal subyace en la figura de la descentralización, habida cuenta de que la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo en cada orden coextenso se ajusta al mandato de la ley fundamental y de las leyes ordinarias, y de que su misión es traducir en actos concretos de derecho público el aspecto teleológico del Estado, a través de la administración pública.

De este modo, en cada uno de los órdenes coextensos aludidos existe un aparato burocrático que se constituye en vehículo de la acción estatal; sus atribuciones y facultades

¹⁹ Esta denominación la emplea Gamus Torruco, José en su obra El federalismo mexicano, p. 90.

están delimitadas con arreglo al pacto federal, y en esencia, encuentran su punto de partida en lo que Waline califica como superdescentralización: el federalismo.

1.3 CONCURRENCIA DE LA DESCENTRALIZACION Y EL FEDERALISMO

Con base en los conceptos vertidos a lo largo de los anteriores subapartados, es posible establecer la correlación existente entre la figura de la descentralización como forma de organización administrativa y el federalismo, como forma de organización política del Estado.

A tal propósito, vale retomar el concepto de Hans Kelsen sobre el Estado Federal: "Lo único que distingue a un Estado unitario, dividido en provincias autónomas de un Estado Federal, es el grado de descentralización".²⁰ Esta afirmación refleja la pertenencia entre descentralización y federalismo, lo cual expresa claramente Mouskheli, cuando dice que "... el Estado Federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distin-

²⁰ Kelsen, Hans; Teoría General del Estado, p. 186.

guiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores."²¹

María del Carmen Pardo asegura que "hay formalmente una relación directa entre federalismo y descentralización política, de la que puede o no derivarse la descentralización administrativa... El federalismo realiza la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales, en una división de esferas que se limitan recíprocamente... Este arreglo da origen a dos tipos de administración: la federal y la de cada una de las unidades federales".²²

El federalismo es la expresión sintética de la descentralización política y administrativa. No obstante, los Estados así constituidos, históricamente han tendido a estimular la centralización en aras de fortalecer su unidad nacional y anular las fuerzas desintegradoras, generando un marcado desequilibrio en favor de la órbita federal. Esta tendencia se aprecia acusadamente en el caso de México, donde el centro vital de la actividad política, administrativa, económica, social y cultural se concentra en el Distrito Federal, mientras que las entidades federativas gradualmente han ido

²¹ Mouskbeli, "Teoría jurídica del Estado Federal", Editora Nacional, 1981, p. 319, cit. por: Ruiz Massieu, José Francisco, Op. cit., p. 93.

²² Pardo, María del Carmen; Op. cit., en: Torres, Blanca (comp.), Op. cit., pp. 119-120.

adoptando actitudes de subordinación a las decisiones de la Federación, quien correlativa y proporcionalmente han extendido su presencia y control sobre las primeras.

Fenómeno que ha generado desarticulaciones estructurales al interior del macrosistema social, como lo son las inequidades en los beneficios que dispensa la política social del gobierno (educación, salud, vivienda, etc.), por falta de nuevos polos de desarrollo, la justificación inicial del centralismo fue consolidar la unidad nacional. Su impacto en la implementación de las estrategias gubernamentales, al interior de una sociedad cada vez más diferenciada y por ende plural, ha derivado en rendimientos decrecientes de la eficacia administrativa, en razón de la proporcionalidad inversa existente entre ambos factores.

Ante esta realidad, en los últimos años se ha intentado revertir la tendencia concentradora, induciendo una descentralización administrativa encaminada a recuperar la esencia organizativa del Estado Federal.

Siendo la descentralización el hilo conductor de la presente investigación, se ha analizado su significado en términos jurídicos, políticos y administrativos; el concepto federalismo se ha sujetado al mismo proceso para después establecer la correspondencia existente entre ambos, tratando

de no perder de vista que en México, originariamente el federalismo crea un orden central que únicamente detenta facultades transferidas por los estados, merced al pacto consignado en la Constitución general.

Solamente después de este acuerdo de adhesión original bajo el régimen federal, es que se puede asistir al fenómeno de la descentralización política, actualmente reconocida en términos jurídicos pero inacabada en términos pragmáticos, a la par que se impulsa la descentralización administrativa en busca de hacer más eficiente y eficaz la acción gubernamental.

Bajo este orden de ideas, el siguiente apartado describe el proceso de descentralización educativa sin la intención de hacer una reconstrucción histórica. Se trata de poner énfasis en las estrategias adoptadas, para después confrontarlas con el marco conceptual de este primer apartado.

2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

2.1 ANTECEDENTES

2.1.1 La administración de la educación en las primeras décadas del período posrevolucionario.

El devenir histórico de México en su primer siglo de vida independiente se caracteriza por el triunfo liberal, que pug-
nó por la autonomía de las entidades federativas y la libertad
municipal; orientación política que retoma el Constituyente de
1917 y que en el caso de la educación, se expresa en el dere-
cho que le atribuye al municipio para organizar y controlar
los niveles preescolar y primario, a la par que suprime la
Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. No obstan-
te, el país también es escenario de recurrentes ambiciones
hegemónicas externas y abismales desigualdades sociales inter-
nas que exigen ante todo cohesión nacional y fortalecimiento
del Poder Federal, lo cual precipitó la centralización de las
decisiones políticas, económicas y administrativas.

José Vasconcelos proyecta e impulsa la creación de la
Secretaría de Educación Pública (SEP) como un organismo cen-
tralizado que debía atender la función educativa a nivel

nacional, sin perjuicio de que los gobiernos locales hicieran lo propio en medida de sus posibilidades. La prioridad era formar una nueva conciencia nacional que conciliara intereses de facciones y atender una demanda cuyo elevado ritmo de crecimiento a lo largo de las décadas siguientes no permitió compatibilizar la expansión del servicio con niveles satisfactorios de calidad y eficiencia, ni con equidad en la distribución de oportunidades de acceso, efectos que impactaron principalmente a los sectores rural y urbano marginales de la población.

Habiendo fomentado una amplia cobertura de los servicios educativos, su planeación, operación y administración estaban sujetas a una centralización cada vez más rígida; así, en 1977, se administraban desde el Distrito Federal 54 mil planteles con casi 320 mil maestros que atendían a 11 millones de educandos dispersos en todo el territorio nacional.²³

Entre los problemas principales que ha generado el centralismo educativo, conviene destacar la multiplicación de líneas de autoridad sin coordinación entre sí, ni con las autoridades educativas estatales; duplicidad de esfuerzos entre Federación, estados y municipios; confusión de mandos y conflictos intergremiales; inequidad y marginación en la

²³ En estos datos coinciden los trabajos desarrollados sobre el tema por: De los Reyes, Yolanda, "Descentralización de la educación", en Torres, Blanca (comp.), Op. cit., p. 162; y Prawd, Juan, Teoría y praxis de la planeación educativa en México, p. 198.

distribución de oportunidades educativas; lucro político con el desempeño de funciones de autoridad en el sistema; desperdicio de recursos y experiencias educativas locales, en perjuicio de la identidad regional y la capacidad de respuesta a sus necesidades; insignificante participación comunitaria en la educación básica; estructura orgánica central ineficiente que maneja información de baja confiabilidad y disminuye la calidad de las decisiones; y reducciones autoritarias del gasto destinado al sector, con una acusada indefinición de prioridades.

La asfixiante centralización del aparato educativo y la ineficacia de los canales institucionales para hacer frente a la problemática señalada, condujo a la necesidad de proponer alternativas de solución: el primer intento, fue la creación de nueve unidades regionales de servicios administrativos descentralizados, durante el período 1973-1974. En cada entidad federativa existía una subunidad dependiente de la unidad regional correspondiente.

Dichas unidades dependían del Secretario de Educación Pública y su coordinación operativa de la Oficialía Mayor. Su encomienda era coordinar los servicios federales, estatales y autónomos de educación, controlar el gasto corriente y de inversión, las adquisiciones de activo fijo y agilizar las decisiones. No obstante, en la práctica no contaron con una

delegación efectiva de funciones, por lo que tendieron a desaparecer.

2.1.2 Desconcentración educativa: objetivos, proceso y alcances

En 1978 se inició el proceso de desconcentración del Sistema Educativo Nacional, como una estrategia para revertir los enormes problemas derivados de la centralización. El objetivo a alcanzar era acercar el poder de decisión y solución de problemas al ámbito local, donde se lleva a cabo la práctica educativa, para lo cual era necesario contar con un funcionario en cada entidad federativa que coordinara todas las acciones del sector y tomara las decisiones principales en su jurisdicción.

La estrategia adoptada fue crear una delegación general de la SEP en cada entidad federativa como órgano impulsor de la educación, principalmente de las acciones enmarcadas en el "Programa de Primaria para Todos los Niños". Cada delegación estaba encabezada por un delegado dependiente del Secretario de Educación Pública, y tenía bajo su responsabilidad la planeación, coordinación y ejecución presupuestal a nivel estatal de los servicios federales de educación primaria, secundaria, normal, para adultos, indígena, física, acreditación y certi-

ficación, incorporación, registro de profesiones y publicaciones y bibliotecas.²⁴

Los delegados estaban facultados para representar al secretario ante las autoridades estatales, municipales y demás representaciones federales; participar en los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES) y coordinar la acción de las entidades del sector representadas en la entidad federativa, así como los niveles educativos no desconcentrados.²⁵ Esto permitió incrementar sensiblemente la eficiencia de los procesos de gestión del servicio educativo y racionalizar el gasto aplicado a su desarrollo, obteniendo mejores resultados cuantitativos en cuanto a matrícula e impacto de la atención, gracias a la microplaneación que empezaba a realizarse.

Los objetivos específicos de la desconcentración fueron los siguientes:²⁶

- acelerar la aplicación de los servicios educativos y buscar el desarrollo equilibrado de los mismos en el estado;

²⁴ Alvarez García, Isaias. "La descentralización", en Guevara Niebla, Gilberto (comp.); La catástrofe silenciosa, p. 167.

²⁵ De los Reyes, Yolanda; Op. cit., en: Torres, Blanca (comp.), Op. cit., p. 167.

²⁶ SEP: "Memoria 1976-1982", Vol. II, Delegaciones Estatales, Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas, México, 1982, cit. por Alvarez García, Isaias, Op. cit., en: Guevara, Niebla, Gilberto, Op. cit., p. 167.

- adecuar el sistema educativo a las necesidades específicas de cada región, sin perder por ello su carácter nacional;
- mejorar la calidad de la enseñanza;
- elevar la eficiencia del sistema y, por tanto, racionalizar la utilización de recursos humanos, materiales y financieros y;
- fortalecer el federalismo.

Con el proceso de desconcentración llevado a la práctica, se introdujeron transformaciones, tanto cuantitativas como cualitativas, en el sistema educativo, sobre todo en lo que se refiere a enseñanza y actualización del personal docente y de supervisión. La toma de decisiones se hizo más acorde con la realidad prevaleciente en cada entidad federativa gracias al mayor conocimiento de sus necesidades y realidad. Así mismo, se propició el desarrollo de la infraestructura física, técnica y administrativa que apuntalaría el subsecuente proceso de descentralización.

No obstante, la desconcentración de la SEP fortaleció la presencia del Gobierno Federal en las entidades federativas, y al mismo tiempo se tradujo en un debilitamiento del federalismo, toda vez que no se logró el acercamiento entre las delegaciones creadas y los sistemas estatales de educación, ni se incrementó la capacidad de gestión de las autoridades locales.

Por el contrario, éstas vieron disminuída su participación en la toma de decisiones en proporción directa al grado de eficiencia alcanzado por los nuevos órganos desconcentrados.

Lo anterior se explica en razón de que "... la desconcentración administrativa de la administración pública federal se puede interpretar como un medio para fortalecer el control político del centro... es un medio de control político porque en su conjunto constituye un poder real de la federación en los estados, al margen de las decisiones de política local."²⁷

2.2 LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

2.2.1 El proceso de descentralización durante el gobierno de Miguel de la Madrid

Miguel de la Madrid, al tomar posesión como presidente de la República, expresó su decisión de transferir a los gobiernos locales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como los recursos financieros que la Federación destinaba a su operación. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 consignaba que la descentralización era una línea de acción fundamental para mejorar la

²⁷ Castelazo, José R.; "A mayor desconcentración administrativa, mayor concentración política", en RAP, Núm. 67/78, México, INAP, 1986, pp. 73-84, cit. por: Moreno Espinoza, Roberto. Op. cit., en: Revista de la Universidad de Guadalajara, Vol. III, Núm. 25, p. 17.

eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad. "La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional."²⁸

El proceso de descentralización se inició con la instalación de la Comisión Mixta SEP-SNTE para estudiar su implementación, misma que presentó recomendaciones para ampliar la participación de los sectores en la función educativa y analizar las características que esta política debía tener en cada entidad federativa. Isaías Álvarez identifica cinco etapas formales del proceso:

1. Creación de comités consultivos para la descentralización educativa en los estados de la República, presididos por el gobernador e integrados por representantes de los servicios educativos estatales y federales, de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

²⁸ Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo", Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983, cit. por: Álvarez García, Isaías, Op. cit., en: Guevara Niebla, Gilberto, Op. cit., p. 169.

2. Conversión de las delegaciones generales de la SEP en los estados en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USEDES).
3. Creación, a nivel central, de la Coordinación General para la Descentralización Educativa.
4. Celebración de acuerdos de coordinación con los estados en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) sobre la transferencia de servicios educativos.
5. Creación de Consejos Estatales de Educación Pública y la transformación de las USEDES en Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública (DGSCEP) en los estados.

Estas direcciones generales fungían como instancias coordinadoras y administrativas, con la encomienda de unificar las políticas de los servicios federales y estatales de educación básica y normal en cada entidad. Sin embargo, la participación que se había otorgado al SNTE en el desarrollo del proceso, se transformó en un creciente obstáculo: sistemáticamente se opuso a la transferencia de recursos financieros y materiales de la Federación a los estados, y se perpetuó la división entre los sistemas educativos federal y estatal;

consecuentemente, la dualidad de regímenes laborales con condiciones diferentes entre sí, constituyeron una fuente potencial de conflicto.

Los acuerdos de coordinación entre la SEP y los gobiernos estatales constituyeron el instrumento formal de la descentralización bajo la modalidad convencional. Dichos instrumentos deberían establecer las modalidades y mecanismos para la prestación de los servicios federales de educación básica y normal y de los respectivos servicios estatales, considerando que la SEP continuaría ejerciendo facultades normativas y de control, supervisión y evaluación del sistema educativo; que cada servicio sostendría su régimen jurídico y administrativo; que continuarían funcionando las Comisiones Mixtas de Escalafón y de Cambios; que los trabajadores mantendrían vigentes sus derechos laborales individuales y colectivos; que se mantendrían vigentes las relaciones laborales entre los gobiernos estatales y sus trabajadores de la educación; y que se pondrían a disposición de los gobiernos de los estados los recursos materiales y financieros destinados a los servicios educativos federales.

Estos acuerdos establecen la integración de un Consejo Estatal de Educación Pública con funciones de vigilancia, estudio y proposición de medidas para continuar con el proceso de descentralización. El titular de la DGSCEP sería nombrado

de común acuerdo entre autoridades federales y estatales, y las modificaciones al sistema educativo requerirían el acuerdo, expreso de ambas partes.

A lo largo del sexenio 1982-1988, el proceso de descentralización se complicó gradualmente hasta su estancamiento, desvirtuándose en la medida que los intereses cupulares del SNTE y las cuotas de poder que éste reclamaba, entre otras razones, se inclinaron a ignorar la participación de las autoridades estatales en la elaboración de los acuerdos de coordinación, al grado que éstos llegaron a estar elaborados exclusivamente por representantes de la SEP y el sindicato, quienes presionaban a los gobernadores y secretarios de educación para que se limitaran únicamente a firmarlos²⁹. Bajo esta dinámica viciada, los propios directores generales de Servicios Coordinados de Educación Pública eran impuestos por funcionarios del centro, su filiación era sindical u oficial y su compromiso con los intereses de la entidad donde se desempeñaban resultaba cada vez más débil.

²⁹ Álvarez García, Isafas; Op. cit., en: Guevara Niebla, Gilberto, Op. cit., pp. 173-174.

2.2.2 La nueva estrategia de descentralización educativa: el período 1989-1994.

2.2.2.1 Descentralización y modernización

Durante la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari, la idea de modernización ha ocupado un lugar preponderante al interior del discurso político, como estrategia de prosecución de los objetivos delineados por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994. Siendo la política educativa uno de los medios prioritarios para alcanzar el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, su planificación gravita sobre el mismo impulso modernizante.

El propio Plan expresa el condicionamiento recíproco entre modernización y descentralización, cuando afirma que la primera "... implica fortalecer la división y la colaboración entre poderes, revitalizar el régimen federal y hacer efectiva la descentralización de decisiones y recursos, siempre dentro del marco que establece la Constitución... Estos cambios apuntan al mantenimiento de estas instituciones básicas al ritmo de la madurez regional, la liberalización del potencial creativo de las entidades federativas y a una vida institucional entre poderes que promueva... un adecuado gobierno para el pueblo."³⁰ De tal suerte, es necesario precisar el término

³⁰ Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 19.

modernización para poder enlazarlo con el de descentralización, el cual adquiere nuevas particularidades en el último período de gobierno.

La modernización se entiende como un proceso hacia la modernidad. La modernidad es una idea plenamente renacentista que se consolida con el surgimiento del Estado nacional en la Europa del siglo XVI, y refleja la contraposición de lo antiguo-feudal con lo moderno-nacional capitalista. Por su origen, la modernidad es una condición ideológica que representa la autoconciencia de un momento histórico que ha rebasado lo antiguo.

En la actualidad existen sociedades posmodernas que han rebasado esta condición y paralelamente el concepto de modernidad ha cobrado nuevas formas: "... la modernidad de un país no se expresa forzosamente en un alto nivel de riqueza, sino en los reducidos niveles de desigualdad económica, en su seguridad jurídica, en un elevado grado promedio de instrucción y un alto nivel de democracia."³¹

Por consiguiente, la modernización es una estrategia tendiente a enfrentar la rigidez de las estructuras económicas y socio-políticas que impiden su adecuación a las nuevas

³¹ Rey Roman, Benito; "Los resultados electorales y sus razones", en: El Financiero, 24 de agosto de 1988, cit. por: Castro Valdéz, Rodolfo, Descentralización: un mecanismo de modernización gubernamental en México, p. 65.

condiciones predominantes, cuando los esquemas o modelos de desarrollo se han agotado.

El PND 1989-1994 explicita que el camino para la realización de los objetivos nacionales es la modernización, y que su primer sujeto sería el Estado Mexicano, a quien el momento histórico le exige ser eficaz para cumplir con sus obligaciones constitucionales.³² De acuerdo con Alain Touraine, "mientras que la modernidad es un conjunto de atributos de organización social, la modernización es un movimiento, algo decidido, una movilización a la cabeza de la cual está el Estado, cualesquiera que sean las fuerzas sociales de las cuales depende".³³ Solamente cabría acotar que la modernización se instrumenta por una élite política modernizante, en el caso de México, identificada con el bloque de la tecnocracia.

En el PND se consigna la necesidad de descentralizar el sistema educativo como alternativa para responder a las demandas de la sociedad y propiciar mayor participación de ésta en la prosecución de sus metas, como una opción para superar el agotado esquema centralizante. En una palabra, se propone descentralizar para modernizar, lo cual deviene en condición *sine qua non* del mejoramiento productivo del nivel de vida.

³² Plan Nacional... p. 15.

³³ Touraine, Alain, "Modernidad y especificidades culturales", en: Vertientes de la modernización, IEPES, 1990, p. 12.

Por tanto, la descentralización se plantea como uno de los elementos propulsores de la modernización que, a su vez, según lo expresa el propio Plan, debe contribuir al fortalecimiento del federalismo y a la reconciliación de las acciones de política educativa con las necesidades, intereses y aportaciones de la sociedad en el lugar donde se generan, aprovechando su potencial creativo y dinamizando el sistema, en un marco de modernidad, por su alta participación social y capacidad de respuesta.

2.2.2.2 La propuesta del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME).

El programa sectorial de educación para el período 1989-1994, contiene entre sus principales premisas el agotamiento del modelo que se basa en apoyar particularmente la función educativa en la acción federal, el cual propicia un desempeño costoso e ineficiente.

Establece además que "la descentralización no significa abandonar el mandato constitucional de una educación nacional integradora... (sino) reconocer que la comunidad local permite articular, potenciar y dar vida propia y original, en todos los rincones del país, a los valores del consenso nacional..."³⁴

³⁴ Poder Ejecutivo Federal, Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, p. 7.

Sobre esta base, propone un modelo de modernización educativa que intenta pasar de los logros cuantitativos a los cualitativos, a través de la instauración de una nueva relación entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil. A tal propósito el modelo contempla, fundamentalmente, la realización de cambios estructurales "... para superar la tendencia de todo sistema educativo a mantener y reforzar el status quo social..."³⁵, entre los que se encuentra una reestructuración organizacional.

La reorganización interna del sistema educativo se orienta hacia su completa descentralización, lo cual busca ser un detonador de acciones innovadoras y motor de otros cambios. "La descentralización requiere el diseño de modelos de organización y la operación de sistemas flexibles que puedan instituirse en los diversos contextos regionales..."³⁶

Sin desarrollar estrategias con mayor profundidad, el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME) establece cuatro compromisos de la modernización educativa: hacerla democrática y popular por cuanto a sus principios; darle carácter nacional en lo relacionado a métodos y contenidos; vincularla al trabajo y la productividad y, por último, hacerla eficaz, por cuanto se refiere al impacto esperado en

³⁵ Ibid, p. 18.

³⁶ Ibid, p. 26.

el nivel de vida de la población. Para conseguir el cumplimiento de estos compromisos, establece que "... el sistema educativo nacional descentralizará la operación de sus servicios educativos de los ciclos preescolar, primaria, secundaria y normal; reordenará su administración; acentuará la planeación y la evaluación, y fomentará la participación social."³⁷

2.2.2.3 Las acciones: del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) a la nueva estructura del Sistema Educativo Nacional

El 18 de mayo de 1992, a tres años de haber emergido las propuestas del Programa de Modernización Educativa, se suscribe el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), entre el Poder Ejecutivo Federal y los ejecutivos de todas las entidades federativas, así como por la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE.

El ANMEB como iniciativa del Gobierno Federal y la cúpula sindical, retoma el diagnóstico del Programa para la Modernización Educativa por cuanto se refiere a las limitaciones del sistema educativo nacional, expresadas en el divorcio existente entre las acciones de política educativa y su impacto sobre el conglomerado social demandante.

³⁷ Ibid, p. 30.

Reconoce el agotamiento del esquema de organización centralizado por su acusada y creciente ineficacia, así como por la ambigüedad de las atribuciones que en la materia están conferidas a cada orden de gobierno: Federal, estatal y municipal.

De esta suerte, propone "tres líneas fundamentales de estrategia para impartir una educación con cobertura y con calidad adecuada: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración social de la función magisterial."³⁸ Por el tema que se analiza en el presente trabajo, únicamente se abordará la primera línea.

La reorganización del sistema educativo se plantea en dos vertientes: la consolidación del "federalismo educativo" por una parte, y la promoción de una nueva participación social, por la otra.

En la primera vertiente, el Acuerdo toma el mandato constitucional de que en el ejercicio de la función social educativa concurren Federación, estados y municipios, para lo cual establece que los gobiernos estatales se encarguen de dirigir los establecimientos educativos con que la SEP había venido

³⁸ Secretaría de Educación Pública; Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, p. 7.

prestando los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, para formación de maestros, indígena y especial.

Puntos principales de acuerdo en esta vertiente son:

1. El Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe los establecimientos escolares con todos los elementos técnicos y administrativos, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles con los que la SEP prestaba el servicio, así como los recursos financieros utilizados en su operación.
2. El Ejecutivo Federal conserva las más altas funciones normativas y de vigilancia de las disposiciones legales aplicables, lo cual asegura el carácter nacional de la educación. Esto se refiere a las modalidades educativas, planes y programas de estudio, dotación de libros de texto gratuitos, evaluación del sistema educativo nacional.
3. La autoridad nacional ejercerá una función compensatoria entre estados y regiones, velando porque se destinen recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas.

4. El Ejecutivo Federal se compromete a transferir recursos suficientes para que cada entidad eleve calidad y cobertura del servicio a su cargo.
5. Cada gobierno estatal, por conducto de su órgano competente, sustituirá al titular de la SEP en las relaciones jurídicas con los trabajadores de los servicios que se transfieren.
6. Cada gobierno estatal, reconocerá y proveerá lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores mencionados.
7. Los gobiernos estatales reconocen al SNTE como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de los servicios que se incorporan a los sistemas estatales de educación.
8. Será responsabilidad de los gobiernos estatales proponer a la SEP el diseño de contenidos regionales y su adecuada inclusión en los planes de estudio.³⁹

Respecto a la vertiente de la nueva participación social, el ANMEB invoca la incorporación activa de maestros, alumnos, padres de familia, directivos escolares y autoridades educati-

³⁹ Ibid, pp. 8-11.

vas de las diferentes esferas de gobierno, en el proceso educativo nacional.

Al articular la participación social, se busca eliminar intermediaciones burocráticas y, por ende, dar mayor eficiencia en el conjunto de procesos administrativos y educacionales, toda vez que permitirían un mejor desempeño escolar, adoptando la comunidad, el papel de una contraloría social no coercitiva, sino persuasiva y propositiva.⁴⁰

El ANMEB reguló la nueva estructura del sistema educativo hasta la promulgación de la nueva Ley General de Educación, en julio de 1993. En este lapso la implementación de los principales puntos del Acuerdo, respecto a reorganización del sistema educativo, casi se encontraba estancada: la transferencia de atribuciones y recursos de la Federación a los estados generó un clima de incertidumbre y confusión, que se reflejaba en una marcada resistencia de las propias entidades federativas a manejar el nuevo esquema.

Es de destacar, que en la práctica continúa manejándose la división entre sistema federal y estatal al interior de un mismo estado, por lo que su acordada supresión únicamente reviste carácter virtual. Sobre este punto se abundará en el tercer apartado de este trabajo.

⁴⁰ *Ibid.* p. 12.

La ya mencionada Ley General de Educación, configura un marco jurídico actualizado en materia educativa, sobre todo en lo que se refiere a la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno en el ejercicio de esa función.

En su capítulo II, "Del federalismo educativo", la Ley expedida determina la distribución de la función social educativa, lo cual, de acuerdo con la exposición de motivos de su iniciativa, está orientado a garantizar el carácter nacional de la educación, delimitando las atribuciones que corresponden a las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias y estableciendo las que son concurrentes (Artículos 12, 13 y 14).

En lo que se refiere a la función compensatoria del Gobierno Federal, la cual se establece desde el ANMEB, el capítulo III de la Ley General contiene disposiciones orientadas a que cada gobierno local se desempeñe activamente en la educación de sus respectivas comunidades, de acuerdo con su capacidad y recursos disponibles, con apoyo del Gobierno Federal, para equilibrar cuantitativa y cualitativamente el servicio en las diversas regiones del país.

La Ley General de Educación es resultado de la necesidad de consolidar, por la vía legislativa, el proceso de descentralización educativa que, a pesar de tener un antecedente importante, no había alcanzado concreción por la vía convencional.

A efecto de llevar a la práctica el mandato de la Ley General, se aceleró la reestructuración interna de la SEP., confiriendo a ésta una nueva organización congruente con la nueva distribución de la función social educativa. En este contexto, el 26 de marzo de 1994 se publica en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, el cual presenta una menor estructura con unidades administrativas que, en los niveles básicos, únicamente conservan funciones normativas, reservando las funciones operativas al ámbito exclusivo del Distrito Federal, tal como la Ley del sector lo prevé.

En la práctica cotidiana aún existen inercias, usos y costumbres centralistas que la norma jurídica no ha podido revertir. No obstante, el haber legislado la descentralización educativa refuerza la orientación de la política que en este ámbito empieza a despegar.

Tampoco se debe ignorar la multiplicidad de factores de orden técnico, político o gremial que se contraponen al avance de la descentralización. En el siguiente apartado se intenta dilucidar los alcances del proceso contrastándolos con la naturaleza del Estado Federal, para poder establecer algunos juicios respecto a la consolidación o debilitamiento de este último.

3. LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA COMO FACTOR DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO

3.1 APORTACIONES DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA AL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO

Durante los dos primeros años desde la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el 18 de mayo de 1992, se desarrollaron múltiples acciones de carácter técnico orientadas hacia la reorganización del sistema educativo, propuesta como uno de los tres ejes fundamentales de dicho acuerdo.

El discurso oficial dejó de emplear el término descentralización para denominar este proceso, sustituyéndolo por el de federalismo educativo. "Por federalizar la educación, se entiende la transferencia del gobierno federal a los estados de la federación de la responsabilidad que tenía de operar el servicio educativo."⁴¹ Conceptualmente, un proceso de federalización habría que entenderlo "... pura y claramente como centralización".⁴² No obstante, a efecto de evitar problemas

⁴¹ Moctezuma Barragán, Esteban, "Avances de la federalización educativa en México", en: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, La administración pública contemporánea en México, p. 156.

⁴² Moreno Espinoza, Roberto, Op. cit., en: Revista de la Universidad de Guadalajara, Vol. III, Núm. 25, p. 13.

de orden interpretativo, y con el afán de ser consistente con la teoría, en este trabajo se continuará empleando el término descentralización.

Desde la perspectiva programática de la descentralización educativa, se intenta impulsar un proceso de concurrencia de los ámbitos Federal y estatal en el desempeño de esta función social, ampliando las posibilidades objetivas de este último para asumir su responsabilidad, exclusivamente en aspectos operativos.

Dicha estrategia, consistente en la transferencia del Ejecutivo Federal a los ejecutivos estatales de todos los elementos materiales, técnicos, administrativos y financieros empleados en la prestación de los servicios de educación básica, con afianzamiento en la autoridad central de atribuciones de carácter exclusivamente normativo, se propone concretar el proceso de descentralización (por servicio), para así sentar las bases del mejoramiento de la calidad y cobertura indispensables para alcanzar los objetivos de la modernización y desarrollo planteados por la actual administración.

A través de la descentralización se pretende dinamizar en forma creciente la participación social en la educación, mediante la formación de Consejos Estatales, Consejos Municipales y Consejos Escolares de Educación, cuya compo-

sición incorpora al magisterio, familia, miembros de la comunidad y autoridades de cada entorno al que pertenezcan.

Paralelamente, la SEP se reorganiza, una vez que se despojó de la carga de atender la operación de los servicios en todos los estados, conservando esta responsabilidad únicamente en el Distrito Federal. Esto le permite fortalecer su papel de autoridad educativa a nivel nacional, porque las atribuciones normativas, decisorias y evaluativas le quedan reservadas. Cito nuevamente al ex-subsecretario de Coordinación Educativa: "... con la transferencia de funciones y recursos..., la Secretaría de Educación Pública dejó de ser una dependencia prioritariamente operativa para ser fundamentalmente normativa..."⁴³

Actualmente, las entidades federativas cuentan con derechos y obligaciones que en materia de operación del servicio de educación a nivel básico anteriormente correspondían a la SEP. Los órganos dependientes de los gobiernos estatales, que se encargan de administrar la educación pública, también se han transformado. Disponen de mayor capacidad administrativa sobre los recursos asignados y, consecuentemente, de un mayor universo de responsabilidades y acción.

⁴³ Moctezuma Barragán, Esteban, Op. cit., en: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Op. cit., p. 165.

Aún no es posible disponer de indicadores precisos o cercanos que puedan asociarse de manera directa a la descentralización del aparato educativo. Por tanto, tampoco es posible analizar resultados desde el punto de vista de calidad y cobertura: el Nuevo Plan de Estudios de Educación Básica no está implantado en su totalidad, y la asimilación de los elementos objeto de transferencia, sigue un proceso no exento de problemas de distinto grado y naturaleza en cada entidad federativa.

Desde un enfoque en que el desplazamiento del punto de equilibrio entre centralización y descentralización hacia esta última, deviene en condición para vigorizar la organización del Estado con arreglo a la lógica del federalismo, la administración de la educación pública ha sido terreno fértil para explorar posibilidades y retos en el contexto de la realidad nacional.

No obstante, es necesario valorar las estrategias adoptadas por la administración salinista en su verdadera dimensión, porque no todo lo que el ANMEB propone para la reorganización del sistema educativo nacional corresponde a una verdadera descentralización, ni todo lo que se espera de la descentralización es necesariamente factible en materia educativa. No se debe olvidar que el movimiento hacia un federalismo más acabado precisa, entre otras cosas, una descentralización que

abarque todas las esferas de la vida pública, lo que a su vez lleva implícita mayor democracia por virtud de la creciente participación social que desencadena.

En el caso específico de la educación, las atribuciones transferidas por el Gobierno Federal a los gobiernos estatales se sitúan exclusivamente en el terreno de lo operativo, y la SEP se reserva la función normativa-decisional. Independientemente de que se pudiera identificar en esta división de lo que se transfiere y lo que se conserva, una resistencia centrípeta a la adopción de nuevos esquemas de gestión de la función educativa, es de subrayar que el mayor peso de la función normativa recae sobre el aspecto técnico-pedagógico. Y es difícil proponer que la descentralización se haga extensiva a esta esfera de actividad porque, si bien los contenidos curriculares locales identifican al individuo con su contexto y lo arraigan a su región, por sí mismos no sustentan la reproducción ideológica del Estado ni garantizan la adquisición de conocimientos universales, que resultan indispensables a medida que avanzan los procesos de integración e interdependencia económica a nivel mundial. Consecuentemente, es necesario determinar las proporciones de contenidos regionales y nacionales que deben configurar la currícula educativa, así como los mecanismos de colaboración real entre autoridades locales y federales que permitan articularlos de manera tal, que efectivamente propicien el desarro-

llo armónico del individuo, como lo expresa el Artículo Tercero Constitucional.

Considerando que la descentralización consiste en que los entes locales de poder público definan sus normas y solución de necesidades con arreglo a sus propias condiciones, y que la esencia del federalismo es un acto de descentralización política cuya concreción debe expresarse en el ámbito administrativo, es posible aceptar, sin conceder, que un proceso como el que actualmente se lleva a cabo para reorganizar el sistema educativo podría ser el preludio de un avance real en la consolidación del federalismo, siempre y cuando exista la voluntad política suficiente para desplazar el punto de equilibrio del centralismo-descentralismo hacia un sitio en que las comunidades públicas locales tengan una verdadera participación en la toma de decisiones que las afectan directamente como consumidores de un servicio público y como integrantes de una nación.

Por otra parte, si se considera que una descentralización por servicio, como lo es la educativa que aquí se analiza, puede adquirir carácter político en razón de que la propia colectividad en que recae exprese sus intereses específicos a través de la función recibida, y tome decisiones a través de órganos legítimamente constituidos, es necesario que los procesos de elección de autoridades estatales y federales sean

cada vez más transparentes y auténticos, además de que se impulse paralelamente la consolidación de la autonomía financiera estatal.

3.2 LIMITACIONES DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN EL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO

El proceso de descentralización educativa se ve fuertemente limitado por agentes internos y externos al sistema nacional que lo engloba, cuya actuación tiende a revertir los alcances tanto en calidad y cobertura del servicio, como en lo que se refiere a una auténtica organización federalista del Estado Mexicano, con las implicaciones de perjuicio sobre el ejercicio democrático o acción articulada consensual entre sociedad civil y esferas gubernamentales.

Dichos agentes tienden a la conservación del *status-quo* centralista, apoyándose en prácticas de fuerte arraigo tradicional. Entre éstas se cuentan los modos de operación "centro-periferia", en los cuales se recurre al centro para la solución de conflictos locales o regionales; o para legitimizar la introducción de contenidos programáticos en la curricula educativa.⁴⁴

⁴⁴ Casassus, Juan; Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas, p. 145.

En México, después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la Ley General de Educación, esta práctica permanece. Al interior del sistema educativo, la principal conflictiva es de orden laboral, y aunque el Gobierno Federal ha transferido las relaciones de este tipo con los trabajadores de la educación, a cada gobierno estatal dentro de su demarcación, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación continúa funcionando centralmente. Sus principales decisiones se toman en la cúpula, lo que implica necesariamente la prevalencia de negociaciones a nivel central, que potestativamente corresponderían a las entidades federativas, salvo el caso del Distrito Federal.

En cuanto a las características que revisten las entradas del sistema, identificadas como demandas de grupos sociales de diferente filiación y alcance, nacional o a veces local, continúan dirigiéndose hacia el Gobierno Federal, muchas de ellas hacia el titular del sector quien, en función del grado de compromiso que representan, ejerce una autoridad más tradicional que racional o legal, para satisfacerlas.

La tendencia centralista se impulsa también desde el aspecto del financiamiento, porque la estructura tributaria privilegia la captación de alcance nacional, arraigando el carácter subsidiado de la educación a nivel estado, lo cual implica que la programación de recursos, tanto internos como

externos, tiendan a realizarse centralmente, además de las limitaciones decisionales que representa.

Para Juan Casassus, quien analiza los procesos de descentralización educativa de varios países de América Latina, "los factores que tienen la incidencia mayor en la tendencia hacia el centro, son las organizaciones de carácter nacional, como lo son las tecno-burocracias, que con la descentralización ven su situación amenazada por la pérdida del poder y pérdida del empleo, y las organizaciones nacionales de los maestros, para quienes la negociación colectiva debe realizarse a nivel central."⁴⁵

Ambas cosas se han visto claramente reflejadas en la experiencia mexicana, la cual demuestra además que existe una fuerte identificación entre las mencionadas tecno-burocracias y la organización sindical: en la primera etapa del proceso de descentralización educativa impulsada por Miguel de la Madrid Hurtado, se derivó en una práctica perversa del modelo que se quería adoptar: se obtuvo una reconcentración caracterizada por la preeminencia del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE sobre las autoridades institucionales, en la toma de decisiones de competencia exclusiva de estas últimas, en perjuicio de las atribuciones conferidas a los estados por ministerio de los acuerdos de coordinación, y del esquema de corresponsabi-

⁴⁵ Ibid., p. 145.

lidad adoptado en la gestión del servicio al imponer, la cúpula gremial, a la mayoría de los directores generales de Servicios Coordinados de Educación Pública.⁴⁶

Considerando que el enorme poder político acumulado por el SNTE encuentra su origen en las estrategias corporativas de legitimación de los gobiernos posrevolucionarios, es posible entender que como organización, sea uno de los factores más contrapuestos al proceso de descentralización. Se ha fortalecido gracias a las prácticas centralistas y su ámbito de poder no puede ser vulnerado sin un costo importante para el sistema político.

Consecuentemente, la autonomía estatal que confiere la descentralización se ejerce en términos más formales que reales, ya que en este ámbito las autoridades frecuentemente supeditan su acción a los acuerdos tomados desde el centro, lo cual inhibe iniciativas locales y frena los avances en la práctica de un esquema que fortalezca la organización política del Estado Federal.

Las características de la descentralización del sistema educativo nacional revelan que su impulso se circunscribe al terreno administrativo, como un instrumento para alcanzar mejores niveles de impacto, cobertura y eficiencia. En este

⁴⁶ Alvarez García, Isafas, Op. cit., en: Guevara Niebla, Gilberto. Op. cit., p. 171.

proceso, el Gobierno Federal se despoja de sus obligaciones operativas y reafirma sus atribuciones normativas: transfiere las primeras para reducir la entropía al interior de su estructura con el propósito de adquirir mayor capacidad de control, y fortalece su poder político (central) reservándose las funciones de supervisión y evaluación, que le permitirán continuar incorporando a la población a una institucionalidad que retroalimiente la legitimidad de los órganos de poder público. Este proceso, inducido desde el centro hacia la periferia, no coincide bien a bien con la acepción de descentralización, porque no impulsa la transferencia de atribuciones decisionales, más identificadas con el quehacer político. Por el contrario, se caracteriza por estructurarse en un esquema en que prevalece una estricta separación entre las funciones de decisión y de ejecución.

Lo anterior debilita el argumento de que la descentralización educativa fortalece el federalismo, siendo éste la expresión de un Estado cuya organización política se debe sustentar en el equilibrio entre el poder central y el poder local: no se trata de asistir a una descentralización tan vasta que tienda a desarticular el Estado nacional, pero tampoco es aceptable un federalismo que privilegie la eficacia del poder central sobre la del poder local.

Tampoco se debe ignorar que el peso de la tradición centralista en México juega un papel insoslayable como agente de contención para la instauración de nuevas prácticas político-administrativas identificadas con la autonomía local y el federalismo. En las entidades federativas, es frecuente encontrar que las propias autoridades locales tienden a eludir nuevas responsabilidades que anteriormente nadie les confería, bien porque las consideran privativas de la esfera Federal, bien porque no cuentan con todos los elementos técnico-administrativos ni la experiencia suficiente para asumirlas, y cuando lo deben hacer, como en el caso de la educación, tienden a conservar y aún reforzar los mecanismos heredados de la gestión centralista. Este fenómeno se aprecia claramente en la diferencia de procedimientos que continúan prevaleciendo para la administración del personal docente ex-federal en relación al originalmente estatal, aún cuando el gobierno de cada entidad federativa ha quedado como titular de las relaciones laborales con todo el personal que preste sus servicios a la educación pública básica dentro de su demarcación.

Actualmente, la manera de apreciar el deber ser de la gestión pública, está orientada hacia una dependencia desmesurada de las autoridades centrales, lo cual refleja la existencia de una subcultura política que no favorece, por cierto, el avance democrático y que no es atribuible en forma exclusiva a una simple apreciación distorsionada de los principios que

fundamentan la organización política del Estado Mexicano, por parte de quienes detentan representatividad en las esferas locales. Es necesario incorporar múltiples factores para explicar este fenómeno, desde aquéllos que entrañan un contenido puramente histórico y que podrían remontarse hasta la dominación del pueblo mexicana, hasta los que permitan analizar la omnipresencia del partido en el poder, sus estructuras y mecanismos internos de funcionamiento como uno de los pilares del sistema político mexicano, y el liderazgo natural que el Ejecutivo Federal ejerce sobre el mismo. Sobre este aspecto, José Gamas Torruco resalta que "el partido predominante... no es una organización monolítica, sino que en su interior se da un juego de corrientes e intereses. Entre ellos ocupan un lugar relevante los de las entidades federativas que se ventilan, negocian y ponderan antes de cada elección estatal."⁴⁷

En este sentido, el proceso de descentralización educativa emprendido durante el presente sexenio representaría, en primer término, una reafirmación del poder federal, más que el reconocimiento del potencial que los entes locales pueden desplegar en el ejercicio de esta función social. No obstante, la falta de experiencias reales en este campo impiden conocer hasta qué grado puede descentralizarse el quehacer educativo sin fragmentar el consenso nacional y su congruencia con un proyecto histórico.

⁴⁷ Gamas Torruco, José., Op. cit., p. 166.

C O N C L U S I O N E S

El Estado Federal debe soportar su organización política y administrativa sobre una coexistencia equilibrada entre el centralismo que representa la Federación y el descentralismo que representan los poderes estatales; equilibrio que no es estático, sino que desplaza su vértice obedeciendo fundamentalmente a razones de carácter histórico en donde se refleja la correlación de fuerzas prevalecientes al interior de la sociedad.

En México, la organización federal del Estado expresa la voluntad de unidad nacional en coexistencia con una multiplicidad de identidades regionales del más profundo arraigo. Si bien jurídicamente no se reconoce un federalismo inacabado, y constitucionalmente su vigencia es inobjetable, el discurso oficial reconoce el imperativo de fortalecerlo ampliando las bases de la participación social en tareas que le competen al propio Estado, como la educativa, lo cual habrá de conducir a fortalecer las prácticas democráticas.

Considerar la preexistencia de una autonomía local en la configuración del Estado Federal Mexicano, conduce a reflexiones sobre la desigualdad de desarrollo entre los entes locales que deciden asociarse soberanamente: partir de niveles

equivalentes es *cuasi-imposible*, y además, el federalismo debe contar entre sus fines el de la equidad, por el derecho que cada entidad tiene a ésta cuando forma parte de aquél.

Si no se parte de niveles de desarrollo equivalentes, el grado de autonomía inicial necesariamente es distinto. Ambos elementos deben fortalecerse por virtud del pacto federal, ya que éste da origen a un poder central, por definición, desautonomizante, lo cual es perfectamente natural. Sin embargo, la evolución del Estado Federal no debe detenerse en ese estadio intermedio, sino llevarse a otro superior, caracterizado por el movimiento hacia la descentralización, que a su vez impulse el pluralismo igualitario con autonomía de pleno ejercicio para los entes locales y regionales.

En este orden de ideas, el proceso de descentralización educativa representa el principio de un movimiento prospectivo hacia la consolidación del federalismo. Sus alcances son muy limitados, pero la tendencia que representa contiene un potencial incalculable, que ofrece nuevas expectativas, en términos de una también creciente exigencia democrática por parte de la sociedad civil.

Actualmente, en el sector educativo se instrumenta una descentralización artificiosa que está limitada de origen, porque no se extiende al ámbito decisional político, sino

exclusivamente a lo operativo. Mantener este mismo enfoque sobre la política educativa conduciría necesariamente al estancamiento y reversión del proceso, en el que también inciden como factores reaccionarios los intereses de las tecno-burocracias y del corporativismo gremial, cuyo poder, de origen y ejercicio tradicional, se vería desarticulado en igual medida que la descentralización avance.

Esta reacción se ve impulsada por el tradicionalismo político que priva en el país. A dos meses de haberse realizado las elecciones para renovar los Poderes Federales, persiste la simbiosis clientelar entre partido de estado y corporaciones gremiales, como es el caso del SNTE, en el sector educativo.

El verticalismo centralista en la conducción de la descentralización del sistema educativo también es una limitante de subrayada importancia para el proceso mismo. Por tanto, aunque la descentralización es, por definición, un desplazamiento de poder del centro a la periferia, la participación del poder local debe de ser efectiva a través de un Poder Legislativo Federal más vigoroso, plural y autónomo, que no esté subordinado a las decisiones del Ejecutivo.

Se asiste por tanto, a un momento de coyuntura que contiene la simiente de un federalismo auténtico, pero que

posiblemente no germine. Dependerá, en primera instancia, de que a mediano plazo se estructure un proyecto integral con esta orientación, en cuya conceptualización y ejecución participen ambos órdenes de gobierno, el Federal y el estatal, y se extienda a todas las esferas y sectores de la administración pública, reduciendo la tendencia del primero a absorber funciones y estimulando en el segundo la ampliación de su zona de autonomía, en el marco de la Constitución general.

Es preciso aclarar que para arribar a un federalismo consolidado no se propone una descentralización a ultranza, ni se debe perseguir su expresión pura, misma que es irrealizable. El grado y calidad del federalismo que se alcance tendrá que ponderarse en razón del avance democrático que logre la sociedad, porque en esa medida será que las decisiones tomadas al interior de las comunidades locales revistan verdadera legitimidad y consenso.

El caso de la educación permite ilustrar la estrategia empleada para reimpulsar el proyecto federal mexicano. Su descentralización como servicio podrá ir evolucionando, pero en relación a la organización federal del Estado Mexicano, ésta solamente se fortalecerá merced a la puesta en práctica de acciones que se inscriban en un proyecto integral democráticamente planeado.

La descentralización educativa debe conducir a una más amplia participación ciudadana no únicamente supletoria del gobierno en acciones de mejoramiento escolar, sino en la toma de decisiones orientadas a un mejoramiento real de la calidad de vida de las comunidades locales. Para poder lograrlo, se hace impostergable la promoción de una cultura de la descentralización, que permee no solamente a los sectores demandantes del servicio, sino a las propias autoridades educativas intermedias que soportan la estructura del aparato educativo.

B I B L I O G R A F I A

1. Aguilar Villanueva, Luis F.
Política y racionalidad administrativa
Instituto Nacional de Administración Pública, México,
1982.
2. Casassus, Juan
Descentralización y desconcentración de los sistemas
educativos de América Latina: fundamentos y dimensiones
críticas
Versión mimeográfica, 1990.
3. Castro Valdéz, Rodolfo
Descentralización: un mecanismo de modernización guberna-
mental en México
Tesis de licenciatura, UNAM, Facultad de Ciencias Políti-
cas y Sociales, México, 1992.
4. Chánes Nieto, José
Descentralización administrativa y organismos paraesta-
tales
Tesis de licenciatura. UNAM, Facultad de Derecho, México,
1969.
5. De los Reyes, Yolanda
"Descentralización de la educación", en:
Torres, Blanca (comp.). Descentralización y democracia en
México
El Colegio de México, México, 1986.
6. Gamas Torruco, José
El Federalismo Mexicano
SEP Setentas, México, 1975

7. Guevara Niebla, Gilberto
La catástrofe silenciosa
Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
8. Kelsen, Hans
Teoría general del estado
Editora Nacional, México, 1959
9. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Porrúa, México, 1994.
10. Moctezuma Barragán, Esteban
"Avances de la federalización educativa en México", en:
Secretaría de la Contraloría General de la Federación
La administración pública contemporánea en México
Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
11. Moreno Espinoza, Roberto
"La descentralización de la educación en México", en:
Revista de la Universidad de Guadalajara, Vol. III, No.
25, México, 1988.
12. Muñoz Izquierdo, Carlos
El problema de la educación; un laberinto sin salida
Centro de Estudios Educativos, A.C., México, 1983.
13. Pardo, María del Carmen
"La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en Torres, Blanca (comp.),
Descentralización y democracia en México
El Colegio de México, México, 1986.
14. Poder Ejecutivo Federal
Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994
Talleres Gráficos de la Nación, México, 1989.

15. Poder Ejecutivo Federal
Programa para la Modernización Educativa 1989-1994
Talleres Gráficos de la Nación, México, 1989.
16. Prawda, Juan
Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano.
Grijalbo, México, 1986.
17. Prawda, Juan
Teoría y praxis de la planeación educativa en México
Grijalbo, México, 1989.
18. Ruíz Massieu, José Francisco
Estudios de derecho político de estados y municipios
Porrúa, México, 1990.
19. Salyano Rodríguez, Raúl
La administración de la crisis en el Estado mexicano
Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985.
20. Shmelkes, Sylvia
"Problemas y retos de la educación básica en México", en:
De Sierra, María Teresa (coord.),
Cambio estructural y modernización educativa
U.P.N. U.A.M. Azcapotzalco, COMECSO, México, 1991.
21. Secretaría de Educación Pública
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
Talleres Gráficos de la Nación, México, 1992.

22. Secretaría de Educación Pública
Artículo 3o. Constitucional y Ley General de Educación
Talleres Gráficos de la Nación, México, 1993.

23. Serra Rojas, Andrés
Derecho administrativo
Porrúa, México, 1984.

24. Touraine, Alain
"Modernidad y especificidades culturales", en:
Vertientes de la modernización
IEEPES, México, 1990.