

37



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS
SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL
DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A

RODOLFO CARLOS GONZÁLEZ CASTILLO



297359

MÉXICO, D.F.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

ÍNDICE

- Introducción.

1. El Estado y la Educación.....	1
1.1 El Estado..	4
1.1.1 Conceptualización del Estado ..	4
1.1.2 Elementos del Estado ..	6
1.1.3 Objetivos del Estado ..	12
1.1.4 Funciones del Estado.....	12
1.1.5 El Estado Mexicano.	14
1.2 La Educación ..	23
1.2.1 Síntesis Histórica de la Educación en México.....	24
1.2.2 Los Servicios Educativos en la Actualidad.....	30
1.2.3 Marco Jurídico y Administrativo de la Educación en México.	35
2. El Federalismo.....	43
2.1 Teoría del Federalismo.....	43
2.2 El Federalismo en México.	44
2.3 Federalismo Educativo ..	46
2.4 El Distrito Federal ..	50
2.4.1 El Régimen de Excepción.....	50
2.4.2 La Ciudad de México.	52
2.4.3 El Régimen Actual del Distrito Federal ..	57
3. La Modernización Administrativa y la Descentralización de los Servicios Públicos.....	62
3.1 El Desarrollo Educativo en el Marco de la Planeación Democrática.	66
3.2 La Modernización de la Administración Pública ..	68
3.3 La Descentralización Basada en el Nuevo Federalismo ..	71

4. Experiencias de Descentralización de los Servicios Educativos.....	77
4.1 La Prestación de Servicios Educativos en América del Norte.....	77
4.2 Experiencias en la Región Latinoamericana.	82
5. La Descentralización educativa.....	103
5.1 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica....	106
5.2 Generalidades de la Descentralización.....	112
5.3 La Prestación de los Servicios Educativos en los Estados..	114
5.3.1 Estado de México.....	114
5.3.2 Estado de Nuevo León.....	118
5.3.3 Estado de Michoacán	121
6. La Necesidad del Cambio en la Prestación de los Servicios Educativos.....	129
6.1 Análisis de la Infraestructura Técnica y Administrativa de la educación en el Distrito Federal.	129
6.2 Los Recursos Humanos y las Relaciones Laborales en el Ámbito de la Educación.....	137
6.3 El Financiamiento a la Educación en el Distrito Federal	142
6.4 Análisis de los Perfiles Sociodemográficos de la Educación en la Entidad	150
7. La Descentralización de los Servicios Educativos en el Distrito Federal.	160
7.1 La Importancia de que el Distrito Federal Cuente con una Ley que Rija la Prestación de los Servicios Educativos a Nivel Local	160

7.2 La Necesidad de una Secretaría Local de Educación y Fomento a la Cultura.....	169
7.3 El Progreso de la Entidad, Basado en la Educación	179
• Conclusiones.....	183
• Bibliografía.....	188

INTRODUCCIÓN

El esquema educativo en los distintos países latinoamericanos históricamente correspondió a partir del siglo XIX a la matriz de pensamiento que comenzara a implementarse con el surgimiento del Estado liberal en Europa. En este contexto, las sociedades europeas a medida que se fueron conformando como Estados nacionales generaron sistemas educativos nacionales que se constituyeron en uno de los principales factores de integración política, de identidad nacional, de cohesión social, de transmisión de los valores de las clases dirigentes y de la selección y legitimación de las elites dominantes¹

“El modelo educativo del Antiguo Régimen, que suponía instituciones educativas desarticuladas y superpuestas, en su mayoría en manos de autoridades eclesiásticas y locales, fue dejando lugar a la construcción de un verdadero sistema”².

Así, fueron las autoridades de los Estados liberales quienes crecientemente financiaron y ejercieron la conducción centralizada de dicho sistema. Por su parte, después de los procesos de independencia en América Latina, la debilidad de los actores económicos y sociales obligaron a los Estados en gestación a tener un peso más significativo que en Europa. Mientras que la marcada intervención del Estado liberal europeo en la educación fue un hecho excepcional frente al reclamo de no injerencia estatal en el desarrollo social, en el caso latinoamericano, el protagonismo del Estado en muchos órdenes de la vida social fue su característica distintiva.

En los países latinoamericanos en general, el Estado debió desempeñar desde sus orígenes funciones económicas y de estructuración social y política, esta tendencia estatista y centralista estuvo profundizada por la tradición organizativa y cultural heredada de la etapa colonial, por lo que la convergencia de la propuesta liberal y la tradición borbónica previa formaron una cultura institucional fuertemente orientada a promover y a legitimar el protagonismo del Estado central³

“El Estado determinó fuertemente a la sociedad, apareciendo como modernizador, revolucionario, transformador o garante de un orden represivo, pero en todos los casos con gran influencia sobre la sociedad”⁴.

Por lo que el Estado latinoamericano estuvo más cerca de la intervención y la fusión que de una separación entre gobierno y sociedad, y en lo particular, la fortaleza de un Estado nacional fuertemente centralizado y la existencia de una sociedad civil

¹ Cfr. Filmus, Daniel La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto En Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana, San José, C.R. 1997

² M Archer, citado en Filmus, op Cit

³ Cfr. Filmus, op Cit

⁴ Daniel García Delgado, citado en Filmus, op Cit

marcadamente débil se prolongó a lo largo del siglo XX y mostró sus características centralistas en los sistemas educativos.

En el siglo XX, el centralismo educativo estuvo más vinculado al origen liberal del Estado que a las estrategias keynesianas posteriores a la crisis de 1929. Sin embargo, este sistema entra en crisis de la mano de la que el Estado Benefactor sufrió en la región a partir de fines de la década de los años 70; esto llevó a la necesidad de replantear el funcionamiento de los sistemas educativos para descentralizar la prestación directa de dichos servicios a los gobiernos locales y provinciales intentando con ello mejorar la calidad educativa, reducir el aparato central de burocracia educativa y aminorar costos de operación.

En el caso particular de México, después de la Revolución de Independencia, y durante prácticamente todo el siglo XIX, el país fue estrujado constantemente por fuerzas que si bien se mostraban incapaces de retener el poder para sí, no lo eran para impedir que sus contendientes se mantuvieran en él más de unos cuantos meses o incluso unas cuantas semanas⁵. Posterior a la Revolución de 1910-1917, el Estado desempeñó un papel preponderante en la lucha del país por lograr un desarrollo y atender las necesidades sociales; esto propició la formación de un Estado interventor en la economía y en muchos de los procesos que en otras sociedades correspondieron a los particulares.

La Constitución de 1917 atribuía a los municipios la responsabilidad de impartir la educación básica en sus jurisdicciones, empero la situación de atraso y escasez de recursos en que se encontraban éstos después del período revolucionario les impidió realizar dichas funciones, lo que llevó a que en 1921 se creara la Secretaría de Educación Pública (SEP), que a nivel federal centralizó la organización, operación y prestación de los servicios educativos en todo el país, creando un inmenso aparato administrativo que si bien en un principio fue la solución al problema de rezago educativo del México post-revolucionario, con el tiempo su extralimitado tamaño provocó un sistema educativo torpe, lento y poco flexible a los cambios que la sociedad reclamaba, con la consiguiente escasa atención a las necesidades y peculiaridades regionales.

Si bien es cierto que la concentración generó dinámicas positivas para el desarrollo nacional que hubieran sido muy difíciles de lograr en un camino totalmente descentralizado, los problemas sociales no se resolvieron con la misma dinámica y sus efectos se advirtieron de manera preocupante en el campo educativo.

Fue por lo anterior y debido a las transformaciones originadas por la explosión demográfica, los adelantos científico-tecnológicos y las consiguientes demandas de participación en el desarrollo económico-social y cultural del país por parte de la población, que se hizo necesario adoptar un nuevo enfoque del Sistema Educativo Nacional.

Para dar respuesta a dicha situación, el día 18 de mayo de 1992, el Ejecutivo federal, los gobiernos de los 31 Estados de la República y el Sindicato Nacional de

⁵ Ver. Aguilar Monteverde, Alonso. *Dialéctica de la Economía Mexicana: Del colonialismo al imperialismo*. Ed. Nuestro Tiempo México, 1972. Pag 61

Trabajadores de la Educación firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, con el objeto de mejorar la calidad de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria, tendiendo a volverlas más útiles a las necesidades sociales.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se sustenta en tres ejes principales: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial. Dentro de la reorganización del sistema educativo, el gobierno federal transfirió a los estados la operación del servicio educativo, garantizando la rectoría de la Secretaría de Educación Pública en la preservación de la unidad educativa nacional.

De conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, corresponde a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos en los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando los servicios educativos a nivel básico y normal. En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasó a los gobiernos estatales los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles que venía utilizando la SEP para la prestación de dichos servicios.

El Ejecutivo Federal se comprometió a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal estuviera en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio educativo correspondiente, de hacerse cargo de la dirección de los planteles que recibe, de fortalecer el sistema educativo de la entidad federativa y demás compromisos adquiridos en el acuerdo.

El Distrito Federal al no ser un Estado de la Federación y tener un gobierno local subordinado al ejecutivo federal fue excluido de este acuerdo, por lo que la Secretaría de Educación Pública continuó a cargo de la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal. En el acuerdo quedó estipulado tal cuestión, recordando que el Distrito Federal no es un Estado de la Federación y que la responsabilidad administrativa recaía en el gobierno federal

En mayo de 1992, aún era distante la situación de que el Distrito Federal contara con un gobierno independiente del federal, que en ese entonces era el responsable directo de todas las funciones administrativas en el territorio que comprende la capital de la República. Pero aún después de que a partir de diciembre de 1997 el Distrito Federal cuenta con un gobierno propio, y de más de ocho años de la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, el Distrito Federal no puede contar con la atribución de brindar los servicios educativos como cualquier otra entidad federativa y hacerse responsable de los planteles educativos que se encuentran dentro de su territorio.

En la actualidad el Distrito Federal cuenta con los más altos niveles de alfabetización en la República Mexicana⁶, y el mayor desarrollo artístico y cultural de nuestro país se puede encontrar dentro de los límites de la entidad sede de los Poderes de la Unión; además, tomando en cuenta la concentración poblacional que ha vivido la entidad

⁶ Cfr. www.sep.gob.mx/estadisticas2/

en las últimas décadas y la disparidad de los niveles económico, social y cultural dentro de la misma, hacen que el tema de la educación sea fundamental en la comprensión del desarrollo social de la metrópoli y de la nueva estructura política-administrativa de la capital.

La participación de los habitantes de la ciudad en la resolución de sus problemas y en su desarrollo armónico como comunidad se puede lograr tomando como base una educación más apegada a la realidad regional, que fomente el espíritu de sentirse parte de esta entidad y responsable directo del posible desarrollo económico, político, social y cultural de la ciudad. Los habitantes tienen derecho a juzgar democráticamente los servicios que directamente les proporcionan sus autoridades, lo que no excluye a la educación.

Es por eso que este trabajo tiene entre sus objetivos, el analizar el fenómeno administrativo de la descentralización, y en lo específico, a un caso que hasta la fecha ha quedado rezagado en el otorgamiento del beneficio que implica para las distintas entidades ser las responsables de la formación educativa de los niños y jóvenes de su propia región.

El Distrito Federal en los últimos años ha sido objeto de una profunda reforma en su estructura política, jurídica y administrativa, que lo han llevado a encontrarse en una posición mucho más favorable en el contexto del federalismo nacional. El pluralismo democrático que está inundando nuestro país permite que el ciudadano pueda juzgar la actuación de los gobernantes y en consecuencia calificarla con su voto. La opción es nueva para los habitantes del Distrito Federal, que por lo mismo exigen de sus autoridades locales el compromiso, la honestidad y el trabajo de los servicios que el Estado proporciona.

En este marco, el presente trabajo intenta demostrar tres hipótesis que son:

- El Distrito Federal, a través de su gobierno, tiene la capacidad jurídico-administrativa para la operación de los servicios educativos locales a nivel básico y normal.
- El Distrito Federal requiere una Ley de Educación local que regule la materia en el ámbito de acción de la entidad, y una Secretaría de Educación local que se encargue de la operación y desarrollo tanto de la operación de los servicios educativos locales, como del fomento educativo, cultural y artístico
- La descentralización de los servicios educativos de la SEP al Distrito Federal se desarrollaría en lógica y concordancia con el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, y el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, con lo cual se consolidaría la visión administrativa de modernización y descentralización que se promueve en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

La primera hipótesis se intentará probar por medio de la revisión del marco jurídico de la educación en México, de la estructura organizacional del Gobierno del Distrito Federal, así como las facultades y atribuciones que la ley le otorga. Para el mismo fin, se revisarán las cuestiones técnicas, administrativas, laborales y financieras que influyen en la educación del Distrito Federal

Para comprobar la segunda hipótesis, se revisará la situación que guarda el Distrito Federal en lo concerniente a su estructura jurídica y administrativa en materia educativa, y se hará la revisión comparativa de casos anteriores, tanto nacionales como extranjeros.

Por lo que respecta a la tercera hipótesis, se hará la revisión de los documentos necesarios para comprobarla. Estos son: El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 y el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

Como base de estudio, el presente trabajo analiza la responsabilidad del Estado de brindar el servicio educativo, que impulsa el desarrollo nacional y fomenta una cultura de trabajo y amor a la patria, forjando un futuro de mexicanos más aptos para servir a su país y a la sociedad. Al tiempo, este trabajo se encuadra en el espíritu del Federalismo como forma tradicional de organización de la nación mexicana, y del Nuevo Federalismo como política estratégica del nuevo orden funcional del país en su camino al desarrollo.

Para el caso específico del Distrito Federal dentro del contexto de descentralización educativa, es menester prestar atención al proceso llevado a cabo en el país, así como a los procesos que han emprendido otras naciones para administrar sus servicios educativos locales.

Es por todo lo anterior que este tema no puede pasar desapercibido en lo que se refiere al estudio de la ciencias políticas y la administración pública, su importancia radica en ser ejemplo de lo que puede caracterizar el futuro de las relaciones entre los mexicanos y entre las distintas instancias de gobierno, y la consolidación de nuestro país como una República Federal y democrática, con gobiernos que respondan a las exigencias directas de los ciudadanos y del mundo que exige sociedades más preparadas y ordenadas. El trabajo se encuadra en el sexenio 1994-2000, ya que intenta demostrar la concordancia de la reforma en dicho aspecto, con los planes globales y sectoriales que dicha administración federal estableció como criterios de desarrollo, sin por ello perder vigencia al término de dicho sexenio, sobre todo si la descentralización no se ha llevado a cabo.

Por eso, y respondiendo a los fines de este trabajo se hace el estudio del Estado y en lo particular del Estado Mexicano, como fuentes primarias de la Administración Pública, y su relación con la Educación en el capítulo primero. Del Federalismo, el Federalismo Mexicano y el Federalismo educativo, como organización fundamental del Estado Mexicano en el capítulo segundo, al tiempo de una revisión del carácter político del Distrito Federal.

El capítulo tercero sirve de base para comprobar la tercera hipótesis, al tocar al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales que a juicio personal tienen relación más directa con el tema de este trabajo. En el cuarto capítulo se hace la revisión de experiencias en distintos países del continente americano. El quinto capítulo desarrolla "grosso modo" el sustento de toda la descentralización educativa que se ha llevado a cabo en el país, siendo el centro de este proceso el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. El capítulo sexto muestra la situación actual en lo que respecta a la

estructura orgánica educativa del Distrito Federal, los recursos humanos y los grupos sindicales, el financiamiento, y la situación demográfica del Distrito Federal.

Por último, el séptimo capítulo permite ver las primeras muestras de lo que pudiera ser el futuro educativo del Distrito Federal, con la revisión de la Ley de Educación del Distrito Federal y el sustento de una futura Secretaría de Educación del Distrito Federal.

La educación está sujeta al dinamismo propio de la sociedad, la cual genera cambios constantes que la misma aprovecha para su beneficio, y la efectividad de la educación estará en función del grado en que propicie las condiciones para el desarrollo de dichos cambios. Por lo mismo, este trabajo se inspira en la idea de que si bien la educación por sí sola no resolverá los problemas nacionales, estos no se resolverán sin la participación de la educación en el desarrollo del país.

1. EL ESTADO Y LA EDUCACIÓN

En el Siglo IV a.C., Platón planteó en “La República” al Estado como una institución primordialmente educativa y a la educación como el medio más conveniente para producir un Estado¹ armónico. El tema educativo es tan importante en la construcción del modelo de Estado ideal platónico de “La República”, que el mismo Rousseau consideró a este libro como una obra apenas política, pero “la obra más grande jamás escrita en materia de educación”².

Platón aporta la idea de que “con un buen sistema educativo es posible cualquier mejora; si se descuida la educación, importa poco lo que haga el Estado”³. El gran filósofo ateniense da la pauta para entender y hacer más grande la relación entre el Estado y la educación. Otros pensadores a lo largo de la historia, han rescatado el tema educativo y su relación con el Estado; uno de ellos fue Aristóteles, quien argumentó el deber de crear leyes sobre la educación, y la oficialidad que debían tener éstas para la comunidad.

“Desde luego nadie va a discutir que el legislador debe tratar muy en especial de la educación de los jóvenes. Y, en efecto, si no se hace así en las ciudades se daña su constitución política, ya que la educación debe adaptarse a ella”⁴.

La educación fue un tema primordial en los antiguos estados del mundo occidental, pero durante el Medioevo, primeramente por la falta de una tradición educativa de los pueblos septentrionales que invadieron la Europa Occidental, siguiendo con la creación de feudos y estados centrales débiles, y la posterior monopolización de la enseñanza por parte de la iglesia, el tema educativo fue relegado de las agendas de los gobernantes – con la excepción del mundo islámico que instruyó a sus generaciones, pero basados en una educación con un amplio contenido dogmático-religioso.

No fue sino hasta el periodo renacentista cuando la educación comenzó a abrirse paso dentro de los temas centrales de la sociedad, y llegó a convertirse en un compromiso de Estado dentro del período histórico conocido como “Iluminismo”. Fue en esta etapa, y al triunfo de la revolución de 1789, que el Estado Francés tomó la batuta respecto a la instrucción pública basándose en la idea de:

“...ofrecer a todos los individuos de la especie humana los medios de proveer a sus necesidades, de asegurar su bienestar, de conocer y ejercer sus derechos, de entender y cumplir sus deberes; asegurar a cada uno de ellos la facilidad de perfeccionar su industria, de capacitarse para las funciones sociales a las cuales tiene derecho a ser llamado, de desarrollar en toda su extensión los talentos que ha

¹ Cuando se habla del Estado en los periodos Helénico y Helenístico debe entenderse que se trata de la “Polis”, pero para dar la continuidad al texto se utiliza el término genérico de Estado. Por otra parte, el término latino “República”, no era conocido en la Atenas del S. IV a C.; por lo que fue en Roma, cuando al importarla, bautizaron así a la obra platónica

² Sabine George, *Historia de las Teorías Políticas*, F.C.E. México, 1998. pág. 71

³ *Ibidem*

⁴ Aristóteles, *Política*, libro Octavo, I

*recibido de la naturaleza, y de este modo establecer entre los ciudadanos una igualdad de hecho, y hacer real la igualdad política reconocida por la ley*⁵.

La instrucción nacional, fue considerada un deber de justicia para el poder público. En el continente americano, el Libertador Simón Bolívar, en la carta a su hermana María Antonia, al hablar sobre la educación de su sobrino Fernando afirmaba que

*“Un hombre sin estudios es un ser incompleto. La instrucción es la felicidad de la vida, y el ignorante, que está siempre próximo a revolverse en el lodo de la corrupción, se precipita luego infaliblemente en las tinieblas de la servidumbre”*⁶.

Más adelante, las temáticas educativas fueron especializándose y profundizándose, ya que por ejemplo, Stuart Mill, reconocía el deber del Estado de obligar a los padres a brindar una educación adecuada a sus hijos:

*“...dar la existencia a un hijo sin tener una seguridad fundada de poder proporcionar no solo alimento a su cuerpo sino instrucción y educación a su espíritu, es un crimen moral contra el vástago desgraciado y contra la sociedad; y que si el padre no cumple esta obligación, el Estado debe hacérsela cumplir, en lo que sea posible a su costa”*⁷.

El gran filósofo liberal, ya habla de la necesidad de crear un sistema educativo en el que se combine la educación que imparta el Estado, con la que sea proporcionada por los particulares

*“...si el país tiene un suficiente número de personas cualificadas para dar la educación bajo los auspicios del Gobierno, esas mismas personas serían capaces, y se prestarían de buen grado, a dar una educación igualmente buena bajo el principio voluntario, asegurándoles una remuneración concedida por una ley que haga la educación obligatoria, combinada con el auxilio del Estado a aquellos incapaces de soportar este gasto”*⁸.

Frente al liberalismo, el socialismo planteaba a la educación como la gran palanca de cambio social.

“Si leemos los textos de los socialistas utópicos sin duda, pero todavía en Marx, en Engels, en los fundadores de esta corriente, la opresión económica llevaba a la segregación de lo mejor de la cultura y de los circuitos educativos. De ahí el

⁵ Condorcet, Informe y proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública, 1792. Citado por Savater, Fernando en: *El valor de Educar*. Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, México, 1997. Pág. 230.

⁶ Citado en Appendini y Zavala *Historia Universal Moderna y Contemporánea*. Ed. Porrúa, S.A México, 1990. Pág. 321

⁷ Stuart Mill, John. *Sobre la libertad*. Alianza Madrid, 1997. Capítulo 5.

⁸ Ibidem.

*enorme énfasis que se ponía en la necesidad de la educación, de la ilustración, de la información para la gente*⁹.

Desde el punto de vista sociológico, la educación es una herramienta excelente en la perpetuación de la sociedad misma, por lo que la misma sociedad, y sus instituciones (como el Estado), deben fomentarla.

*“La Sociedad no puede subsistir mas que si existe entre sus miembros una homogeneidad suficiente: la educación perpetúa y refuerza dicha homogeneidad, fijando por adelantado en el alma del niño las similitudes esenciales que requiere la vida colectiva”*¹⁰.

Émile Durkheim define sociológicamente a la educación como: “la acción ejercida por las generaciones adultas sobre aquellas que no han alcanzado todavía el grado de madurez necesario para la vida social. Tiene por objeto el suscitar y desarrollar en el niño un cierto número de estados físicos, intelectuales y morales que exigen de él tanto la sociedad política en su conjunto como el medio ambiente específico al que está especialmente destinado”¹¹

Teniendo a la educación como un proceso encaminado al bienestar de la sociedad, John Dewey, conceptualiza a la educación como: “una liberación de la capacidad individual en un desarrollo progresivo encaminado a fines sociales”¹². Dewey plantea un criterio democrático de la educación, que disminuye los efectos de las desigualdades económicas y que asegure a todas las clases de la nación, igualdad de preparación para sus futuros modos de obrar.

Hoy en día, tomando como principio que si bien el proceso educativo es responsabilidad de toda la sociedad, del gobierno, de la familia, de la empresa, del magisterio y de la comunidad en general, el Estado debe velar por el cuidado y la motivación que se le dé a todo el proceso educativo

De lo anterior se desprende que si el Estado se obliga a procurar el desarrollo, es menester que no pierda de vista en el primer plano de su percepción, el correcto camino con que ha de contar la educación hacia la sociedad. Es por lo mismo que debe proveer por medio de sus órganos competentes y de la correcta estructura organizacional el servicio educativo a la población de la mejor manera posible, y con las condiciones más apropiadas para su adecuado funcionamiento

⁹ Woldenberg, José. *Los extravíos de la izquierda*. En Antonella Attili, *La Política y la Izquierda de fin de siglo*. Editorial Cal y Arena. Pág. 211.

¹⁰ Durkheim, Émile. *La Educación, su naturaleza y su papel* Cap. 2.

¹¹ Ibidem

¹² Dewey, John *Democracia y Educación* Citado en Bowen *Teorías de la Educación*, Ed. Limusa México, 2000.

1.1 EL ESTADO

El ser humano, principio y fin de la civilización sobre la tierra, máxima creación de la naturaleza y figura dominadora entre todos los seres vivos, ha logrado a través de los tiempos compartir objetivos y aglutinar fuerzas con los seres de su propia especie para llegar a los fines que como grupo constituido en comunidad sedentaria y como ser individual persigue

La naturaleza ha sido benévola con él, le ha provisto de una estructura física apta para su supervivencia, y a la par le ha otorgado el gran don de la inteligencia, y con ésta la posibilidad de compartir sus necesidades, gustos, temores y alegrías con los seres de su misma especie.

El ser humano ha sabido aprovechar sus habilidades y capacidades para cambiar su entorno haciéndolo más favorable, inventar armas, así como herramientas de trabajo y crear organizaciones e instituciones que rijan su vida como ser colectivo

El más grande de estos logros es sin duda, la conformación de la sociedad, de un sistema en el cual los distintos individuos y grupos interactúan logrando beneficios comunes e intercambiando satisfactores en el marco de unas determinadas reglas de convivencia y de una división del trabajo que promueve un fortalecimiento del tejido social y coadyuva al desarrollo individual. La sociedad como conjunto se ordena, se defiende, se ayuda y se autoregula, creando una estructura máxima de organización que constituye lo que se llama un Estado

1.1.1 CONCEPTUALIZACIÓN DEL ESTADO

El concepto de Estado a través de la historia, puede dividirse en dos grandes etapas que se separan por la intromisión de la palabra "*Estado*" propiamente dicha en los siglos XV y XVI, palabra popularizada por Nicolás Maquiavelo por medio de su obra: "*El Príncipe*" (1513) en donde la utilizó como sinónimo de Principado

Es a partir de este momento, cuando dicha palabra con su posterior conceptualización vino a unificar la esencia de los sistemas políticos conocidos, ya fueran: polis, civitas, commonwealth o imperio; este tipo de sistemas no distinguían en la antigüedad al gobierno del Estado, pero con el tiempo y a la caída de los pequeños sistemas feudales, al finalizar la edad media y entrar el periodo renacentista que consolidó a las grandes monarquías y a los Estados burgueses, se requirió conceptualizar a la organización genérica de la sociedad y diferenciarla del régimen de gobierno

Desde ese entonces, el concepto de Estado ha sido definido por una gran cantidad de pensadores, coincidiendo comúnmente en la idea del Estado como un ente abstracto distinto del pueblo y de su gobierno y sin embargo, titular de la soberanía y de la facultad de imponer el derecho

Según Engels en "El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado"¹³, el Estado nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de supervivencia interna y externa. Según esta conceptualización, el Estado surge para proteger a la propiedad privada, por lo que se entendería como servidor de una clase en especial que sería la compuesta por los propietarios.

Existen en el marco de conceptualizaciones del Estado, posiciones más abstractas y al mismo tiempo más idealistas, como la de Hegel, en su libro "Filosofía del Derecho".

*"El Estado es la realidad de la Idea ética; es el Espíritu ético en cuanto voluntad patente, clara para sí misma, sustancial, que se piensa y se sabe, y que se cumple lo que él sabe y como lo sabe"*¹⁴.

Hegel realza el sentido ético del Estado como garante del trabajo que realizará por la sociedad. Otra conceptualización idealista es la de Oliver-Martin, que nos dice.

*"...el Estado, la cosa pública, es una noción abstracta que no es fácil definir; es en cierta medida, la suma y el soporte de los intereses comunes de una nación..."*¹⁵.

En una concepción más terrena pero que muy probablemente sea la más adaptable a los distintos tipos de Estado a lo largo de la historia, encontramos la noción del Estado como monopolio de la violencia y la fuerza legítima.

*"...el Estado soberano ha reclamado para sí, y con éxito, el monopolio de la coacción física legítima, convirtiéndose en unidad social suprema de decisión y acción frente a las demás instancias autónomas..."*¹⁶.

Dentro de esta misma conceptualización del Estado, Max Weber recurre a la noción monopólica del Estado, pero este autor la hace acompañar del servicio a la sociedad que como misión debe tener la institución estatal. Esto quiere decir, que divide en dos partes la noción estatal y la conforma basada en dos elementos constitutivos. la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de prestar los servicios públicos y por otra parte, el monopolio legítimo de la fuerza.

La misma concepción de monopolio, la utiliza Norberto Bobbio para entender la palabra Estado:

"...concentración del poder de mandar en un territorio determinado incluso muy vasto, que se da a través de la monopolización de algunos servicios esenciales para

¹³ Cfr. Engels, Friedrich. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado* SARPE. Madrid, 1983.

¹⁴ Hegel, G.F. *Filosofía del Derecho*. Dirección General de Publicaciones, UNAM, México 1975, págs. 244-245

¹⁵ Oliver-Martin. *Histoire du droit français*. Citado en Mano de la Cueva, Idea del Estado. FCE. México, 1996 Pág 80

¹⁶ Heller, Hermann. *Teoría del Estado* FCE. México, 1992. Pág. 160.

*el mantenimiento del orden interno y externo, como la producción del Derecho mediante la ley, que a diferencia de la costumbre proviene de la voluntad del soberano, y el aparato coactivo necesario para la aplicación del Derecho contra los reticentes*¹⁷.

*“...un poder que es el único autorizado para ejercer en última instancia la fuerza, porque tiene como fin supremo de su preeminencia el mantenimiento de la paz y el ejercicio de la justicia...”*¹⁸.

Con lo anterior, Bobbio justifica el monopolio del uso de la fuerza como medio para acceder a un fin superior que permita una convivencia social más ordenada y menos conflictiva. Así, el Estado toma un simbolismo de equilibrador de las distintas fuerzas sociales y de restaurador de la paz y la armonía entre los individuos y las instituciones que lo componen.

*“...el Estado será un compuesto de distintas esferas de actividad, cuyo libre juego concurrirá al establecimiento y conservación de la armonía general”*¹⁹.

Tal vez, la definición más aceptada en la actualidad, sea la de Bluntschli, que en una frase sencilla resume todo el universo de visiones sobre el Estado.

*“El Estado es la persona políticamente organizada de la nación dentro de un territorio”*²⁰.

1.1.2 ELEMENTOS DEL ESTADO

El Estado es un ente abstracto compuesto por elementos concretos que son:

a) Una Sociedad, mas no una simple comunidad de personas aglutinadas en un determinado espacio geográfico, sino un sistema complejo de relaciones interpersonales e intergrupales con división del trabajo, organización normativa y pluralidad de ideas, que provoca un consenso y disenso recurrente.

Las características más importantes de una sociedad son: el desarrollo de una gran diversidad de las esferas de actividad del ser humano (artísticas, académicas, productivas, comerciales, etc.), -a diferencia de la comunidad en la que solo se desarrolla una minoría de éstas- y de un reconocimiento del Individuo como constructor y elemento fundamental de la sociedad, y no como un simple elemento de este sistema

¹⁷ Bobbio, Norberto *Estado, Gobierno y Sociedad*. FCE. México, 1999 Pág. 90.

¹⁸ *Ibid*, pág. 96.

¹⁹ Colmeiro, Manuel. *De la Ciencia Administrativa*, en *Revista de Administración Pública*, Edición Especial, INAP Noviembre de 1982. Pág. 177.

²⁰ Bluntschli, Juan Gaspar *Derecho Público Universal*, citado por Mano de la Cueva op. cit Pág. 7

“En la comunidad hay “creencia”, y en la sociedad “doctrina”; ...las costumbres predominan en las comunidades; en las sociedades, el gusto es caprichoso y se instaure la moda”²¹.

“Comunidad tanto dice como solidaridad natural; sociedad significa, solidaridad contractual, comercio y cambio”²².

Una sociedad suele estar compuesta de distintas comunidades interactuantes, mas el individuo es la pieza fundamental de la vida social. El ser humano ha nacido para vivir en grupo, en donde cada uno de los miembros del grupo interactuen para lograr un objetivo en común que es el bienestar general

“El hombre tiene horror al aislamiento, porque fuera de la sociedad no ve sino la nada, y su espíritu se agita dolorosamente en el vacío”²³.

Dentro de la división de actividades en la sociedad, se encuentra un grupo de integrantes de ésta que tienen reservadas las acciones para el funcionamiento del aparato estatal –grupo que no siempre se encuentra en las comunidades–, por lo que donde exista sociedad habrá alguna forma de Estado, y el Estado siempre tendrá como elemento básico a la sociedad.

b) Territorio, entendido este como la extensión geográfica en donde se establece la sociedad y tienen funciones los demás elementos del Estado.

El territorio, es el elemento constituido por la superficie terrestre, el subsuelo, una determinada extensión marítima y el espacio aéreo sobre los que ejerce su soberanía el Estado

“No hay duda que la unidad del Estado tiene su ley propia y no se constituye únicamente por la comunidad del espacio geográfico; pero la comunidad de espacio es condición esencial de la unidad estatal”²⁴.

c) Un Gobierno, que sea el órgano del Estado encargado de cumplir y hacer realidad los mandatos que dicta la constitución del Estado; vea por las necesidades de la sociedad, cuide la integración y evite su disgregación, y defienda la integridad del territorio.

“El Gobierno, en su acepción más lata, resume todos los poderes públicos, o mejor dicho, posee la plenitud de las funciones propias del único poder social existente: Dicta la ley, declara el Derecho y provee el bien común o legisla, juzga y administra”²⁵.

En la práctica, son órganos distintos del mismo Estado los encargados de la legislación, la Impartición de Justicia y la ejecución de las leyes; esto ha sido gracias a la enseñanza que la

²¹ Caso, Antonio *Sociología* Publicaciones CRUZ O. S.A., México, 1979. Pág. 33.

²² Ibidem.

²³ Colmeiro, op. cit Pág 175

²⁴ Heller, op cit Pag 160.

²⁵ Colmeiro, op cit Pág 178

historia de la humanidad ha dado para identificar los peligros que conlleva su unificación en un solo cuerpo o persona.

“Cuando el Poder legislativo, se reíne con el poder ejecutivo en la misma persona o cuerpo de magistratura, no existe la libertad, porque es de temer que el mismo monarca o el mismo senado dicten leyes tiránicas y las hagan ejecutar tiránicamente. Tampoco hay libertad, si el poder de juzgar, no está separado del poder legislativo y del ejecutivo. Si estuviese junto con el poder legislativo, la vida y la libertad de los ciudadanos quedarían a merced de un poder arbitrario. Si se uniese al poder ejecutivo, el juez pudiera llegar a oprimir”²⁶.

Esta es la causa de lo que llamamos en la actualidad división de poderes, que está presente en propiamente todos los Estados republicanos de nuestros días

“Por esta causa se depositó la legislación en asambleas deliberantes, la justicia en una magistratura inamovible y la administración en un gobierno responsable”²⁷.

Es por lo mismo, que en un sentido más estricto, se entiende al gobierno como el depositario de la responsabilidad de las funciones ejecutivas que se le confieren al Estado, separándose de las labores judiciales y legislativas, que se confieren a otros órganos, y dichos órganos mantienen independencia unos de otros, pero coordinación en el mantenimiento de la legalidad y la soberanía:

“Si deliberar y ejecutar son funciones propias del gobierno, gobernar será dirigir la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común. El gobierno ejerce un poder general sustituido a los poderes individuales; y en este sentido se dice que el gobierno es la personificación del Estado”²⁸.

El Poder Ejecutivo es pues, el encargado de gobernar coordinando a las instituciones que lo constituyen para la correcta ordenación de la sociedad, y el cuidado que se tenga para evitar la disolución de ésta, procurando el bien común por medio de las funciones políticas y administrativas que tiene encomendadas.

“...al ejecutivo quedan confiada la política, cuyo objeto debe ser el exacto cumplimiento de la constitución y de las leyes, y cuyo fin es mantener en el interior la armonía entre todos los elementos políticos del país para que los principios constitucionales sean una verdad y las leyes aseguren la libertad del hombre; y adquirir y conservar en el exterior, en las relaciones con el mundo, el respeto a la soberanía nacional; la administración, cuyo objeto se forma de las necesidades materiales, morales e intelectuales de la sociedad, y cuyo fin es satisfacer esas necesidades”²⁹.

²⁶ Montesquieu, Charles de Secondat *Del Espíritu de las Leyes* Porrúa, México, 1985. lib XI Cap. VI

²⁷ Colmeiro, op. cit. Pág 178.

²⁸ Ibid, Pág. 177

²⁹ Del Castillo Velasco J M *El Carácter Científico de la Administración Pública* En Revista de Administración Pública, op. cit 213

“...el poder político es la cabeza y traza la vía, mientras que la administración es el brazo que debe seguir las indicaciones que aquel le sugiera”³⁰.

Si el gobierno es la representación funcional del Estado, la administración pública, es la práctica del gobierno, ya que ejerce las funciones materiales que le asigna la constitución:

“Administrar, pues, equivale a gobernar; es decir, ejercer el poder ejecutivo. Ahora se deja ver que la palabra gobierno es anfibológica, pues ya no significa como antes, la suma de los poderes públicos, ni determina la organización política de un Estado o su Constitución, sino que expresa solamente la idea de un poder central que representa a la sociedad en la persona de un jefe investido con todas las facultades necesarias para hacer cumplir la ley; pero sin atribuciones en cuanto a la legislación y a la justicia”³¹.

Con lo anterior se entiende que al disponer del Poder Ejecutivo, el gobierno comprende la política y la administración, la primera dirige moralmente a la sociedad, y establece la armonía entre los poderes constitucionales, en el campo exterior, vela por los intereses colectivos del Estado, dirigiendo sus relaciones diplomáticas y comerciales, ya sea pacíficas o belicosas con los Estados extranjeros. Las funciones administrativas que tiene encomendadas, las realiza por medio de la administración pública que es la práctica y el funcionamiento organizado de los servicios públicos.

“Los servicios públicos son toda actividad que debe estar asegurada y controlada por los gobernantes por ser indispensables para la efectividad y el desarrollo de la interdependencia social, cuya naturaleza es tal, que no puede cumplirse integralmente sino mediante el poder de los gobernantes”³².

“...todos los servicios que tienen por objeto la ejecución de las leyes, el fomento de los intereses públicos, y en una palabra la satisfacción de los deseos y necesidades comunes, considerados en su aplicación al individuo, se comprenden bajo la denominación universal de Administración”³³.

La administración pública es la encargada de brindar los servicios elementales a la sociedad, y la encargada de administrar el patrimonio de la nación, preparando al Estado para el desarrollo

“...toma el nombre de administración pública, la institución que en la sociedad desempeña el cargo de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros del Estado y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades y

³⁰ Cruzado Manuel. *La Administración Pública como estudio Científico*. En Revista de Administración Pública. Op cit Pág. 269

³¹ Colmeiro, Op. cit Pág. 178.

³² De la Cueva, op cit. Pág. 169.

³³ González Saravia *La Administración Pública* En Revista de Administración Pública Op. cit. Pág 283

*funcionarios a quienes esta misión se confía, y con arreglo a las leyes, instrucciones, reglamentos, órdenes, acuerdos y demás disposiciones dictadas al efecto*³⁴.

Es así como el gobierno a través de la administración pública, lleva a cabo las funciones encomendadas al Estado, y sirve de enlace entre éste y la sociedad.

*“La administración considerada abstractamente, es la intermediaria entre el Estado y sus miembros, por efecto de las relaciones que determinan las leyes”*³⁵.

Para hacer cumplir la ley y para proteger la integridad del Estado, el gobierno hace uso de la fuerza física y la coerción con referencia a los gobernados, y de un pacto político entre los gobernantes en el que existe un mutuo compromiso de cumplir la ley. En las actuales Repúblicas Democráticas, donde la soberanía y por ende la facultad de dictar las leyes radica en el pueblo, existe un tercer elemento, que es la presión internacional, donde en caso de desaparición de los poderes legítimos, sin ser ésta causada por una circunstancia a la vez legítima, los demás Estados presionan política, económica o militarmente al Estado en cuestión.

d) Constitución, que define el proyecto e Ideal de Nación³⁶ que el Estado se compromete a procurar, y que marca las directrices del marco jurídico que regulará las relaciones sociales, económicas y de poder dentro del Estado.

*“La Constitución de un Estado, coincide con su organización en cuanto ésta significa la constitución producida mediante actividad humana consciente y sólo ella”*³⁷.

La Constitución es política porque expone la organización funcional del Estado, convirtiéndose en el contrato social que estipula el arreglo político en que los individuos, mirando por un más completo desarrollo personal, una mayor seguridad y un adecuado bienestar colectivo ceden parte de sus derechos naturales al Estado, para que éste administrando y fusionando dichos derechos individuales, realice de manera positiva sus funciones a favor de la sociedad.

De este arreglo político, debe derivar toda la normatividad que haga funcionar al Estado, por lo que la constitución política es el origen de toda ley que rija dentro de los límites sociales, gubernamentales y territoriales del Estado.

La Constitución determina la estructura del Estado, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad.

³⁴ González Saravia. Op. cit. Pág. 283.

³⁵ Cruzado. Op. cit. Pág. 273.

³⁶ Nación entendida como el conjunto social que comparte identidad, tradiciones, historia y un proyecto común.

³⁷ Heller, op. cit. Pág. 268.

En los Estado contemporáneos se acostumbra la llamada constitución escrita, que contiene una parte orgánica –órganos y poderes del Estado y las relaciones entre los mismos- y una parte dogmática (derechos y obligaciones de los individuos y de los grupos).

e) La Soberanía, entendida como el poder absoluto decisorio sobre las cuestiones que le competen al Estado. Es la independencia frente a otros Estados, y el poder de dictar y aplicar leyes sin necesidad de autorización alguna de otro ente.

La Soberanía en el Estado se explicaría tomando una jerarquización de autoridades que designa una cúspide que indica la supremacía de la decisión en última instancia. El Estado debe ser considerado la máxima organización dentro de los sistemas políticos y jurídicos. La jerarquía de los Estado impone que frente a un Estado solo exista otro Estado y ninguna figura más, por lo que el concepto de soberanía también es aplicable al respeto que tienen los Estados sobre sus respectivos ámbitos de influencia, acción y responsabilidad.

“La Soberanía..., es el derecho que tiene un Estado para establecer su voluntad en actos positivos. Este derecho en tanto no viole los de los demás Estados, es invulnerable, absoluto, enteramente legal, fuera de la acción inspectora del poder”³⁸.

En las repúblicas, la soberanía radica comúnmente en el pueblo, mientras que en las monarquías, el soberano es una persona.

“Es en mi persona en quien reside el poder soberano... Es únicamente a mí a quien pertenece el poder legislativo, sin dependencia y sin coparticipación alguna. Es por mi autoridad única que los oficiales de mis cortes proceden, no a la formación sino al registro de mi ley... Todo el orden público emana de mí, yo soy el guardián supremo, el pueblo es uno conmigo y los derechos y los intereses de la nación... están necesariamente unidos a los míos y descansan únicamente en mis manos...”³⁹.

Todos los elementos, antes mencionados, deben interactuar a manera de sistema para conformar un Estado en la concepción contemporánea del mismo. No es un elemento u otro el que se puede considerar la base del Estado, es la conjunción de todos ellos.

“Al analizar,..., la ordenación, el pueblo, el territorio y los órganos del Estado, no hay que olvidar en ningún caso que estos elementos del Estado sólo adquieren plena verdad y realidad en su recíproca interrelación”⁴⁰.

³⁸ Cruzado, op. cit. Pág. 267

³⁹ Palabras pronunciadas por Luis XV de Francia en una Corte de Justicia el 3 de marzo de 1766, citadas por De la Cueva, op. cit. Pág. 81

⁴⁰ Heller, Op. cit. Pág. 256

1.1.3 OBJETIVOS DEL ESTADO

El objeto y razón de ser del Estado, se encuentra en su esencia básica, como ente encargado de regular la vida en sociedad, proteger a la sociedad y mediar en el conflicto social, manteniendo un equilibrio del cual se desprenden tres vértices, que son:

- Brindar seguridad a los individuos y a los grupos en el interior de la sociedad tanto en sus bienes como en sus personas, evitando el crimen y corrigiendo en la medida de lo posible las acciones derivadas del mismo, por medio de un sistema de justicia que el mismo Estado hace cumplir.
- Evitar la desintegración de la sociedad, promoviendo la unidad, el fortalecimiento de usos, valores y costumbres propios, y promoviendo el desarrollo de instituciones.
- Evitar el estado de “anarquía”, como forma contraria al Estado de Derecho, y como estado antinatural del ser humano, por ser contrario al desarrollo evolutivo del hombre como ser social orientado por una guía en común que establece las directrices para el desenvolvimiento paralelo de las partes integrantes de la sociedad.

Tomando como base la concepción Weberiana, el Estado es el ente que monopoliza la fuerza como arma y herramienta dentro de la sociedad. En la anarquía no existe ese monopolio, por lo que los individuos y grupos sociales viven sin seguridad, y no existe una concepción universal de la justicia, por lo que solamente es efectiva para el que tiene el poder de pagar por ella o hacerla cumplir por su propia mano. En la anarquía no existe una guía que promueva la unidad, por lo que la desintegración social es inevitable.

Los objetivos que el Estado se plantea son su razón de ser, por lo que el mismo Estado se justifica con la llamada “razón de Estado”, haciendo una excepción de los principios que lo rigen (su constitución, marco normativo e instituciones) cuando el Estado de Derecho le impide cumplir con dichos objetivos.

1.1.4 FUNCIONES DEL ESTADO

En la actualidad, se puede decir que no existe sector de actividad en el cual no este presente de alguna manera el Estado, trátase de extracción, distribución y comercialización de energéticos, del desarrollo industrial, la banca, etc, además de las tareas propias de nuestro tiempo, como el crecimiento urbano, la disminución de la contaminación, y la planeación del desarrollo.

Al ser difícil enumerar y estudiar todas las áreas en las que interviene de alguna manera el Estado, se pueden tomar las universalmente comprendidas como funciones básicas del mismo.

Legislación El Estado debe contar con el monopolio para crear, promulgar, abrogar y derogar las leyes y códigos de carácter general que se aplican sobre los individuos y

sobre las instituciones dentro de los límites jurídicos del Estado, y que marcan la pauta para las relaciones con otros Estados.

Impartición de Justicia: También el Estado, debe ser el único facultado para interpretar la ley de manera formal y castigar el incumplimiento de ésta. La función de impartir justicia, es la forma en que el Estado mantiene el equilibrio social, y brinda seguridad jurídica a los individuos y a las instituciones

Gobernación: Esta función es en la que el Estado sirve como interlocutor entre los distintos grupos sociales, coordina la política interna, brinda los servicios públicos elementales, y promueve el desarrollo social

Relaciones Exteriores y Defensa de la Soberanía: Por medio de esta función, el Estado se reserva la facultad de ser el único garante de la seguridad e integridad de su territorio y población frente a potencias extranjeras. Así mismo, es el encargado de la política exterior que consiste en las actividades diplomáticas y consulares que representan a la Nación, que facilitan las relaciones de todo tipo (políticas, comerciales, etc.) con otras naciones, y que defienden los intereses nacionales en los Estados extranjeros.

Seguridad Pública y Procuración de Justicia: El Estado debe garantizar la seguridad e integridad de los individuos y las instituciones tanto en sus bienes como en sus personas. Es facultad fundamental del Estado, promover y vigilar el orden constitucional

Hacienda Pública: Es responsabilidad del Estado, cuidar y mantener en buen estado los bienes propiedad de la nación, y administrar los recursos públicos. Al mismo tiempo, esta función es la que tiene por objeto desarrollar una política financiera y una política fiscal acorde a las necesidades del Estado en general y de la población en particular.

Dentro de las funciones hacendarias del Estado, se manejan las funciones económicas del mismo, que aunque no corresponden a las funciones básicas, se dan propiamente en todos los Estados contemporáneos como realidad. La intervención del Estado en funciones económicas es ampliamente criticada por seguidores de la economía del libre mercado; pero tendiente a un desarrollo más equitativo entre los distintos sectores de la población y a un mayor crecimiento económico, los distintos Estados han entrado de lleno al terreno económico, creando una nueva función que tiene por objetivos.

- Mejorar la asignación de recursos, por medio de la producción y provisión de bienes públicos y de la regulación de monopolios
- Mejorar la distribución del ingreso, con la ayuda de la asistencia social, que incluye: pensiones, jubilaciones, asistencia médica, servicios educativos, subsidios y transferencias
- Estabilidad y pleno empleo, con una administración de la demanda y un manejo directo de la política económica

- Promoción del crecimiento, mediante políticas sectoriales (industrial, agraria, comercial).
- Garantizar el cumplimiento de derechos de propiedad, contratos y regulaciones, tomando como base el cabal cumplimiento de las leyes, y el correcto funcionamiento de las instituciones.

Las funciones anteriormente expuestas son propiamente la razón de ser del Estado contemporáneo y con el añadido de las funciones económicas se convierte en el elemento de empuje para un desarrollo integral de la sociedad y una justicia social más equilibrada que mitigue en buena medida el conflicto social ocasionado por la desigualdad económica, ya que la armonía dentro de un Estado, si bien parecería imposible, es todavía más difícil si la seguridad y la justicia no están al alcance de todos.

1.1.5 EL ESTADO MEXICANO

El Estado Mexicano, propiamente dicho y conceptualizado con las características del Estado contemporáneo que se han mencionado, surgió con la Constitución del Estado de 1824, ya que después de consolidado el país como nación independiente en 1821, no fue sino hasta 1824 cuando se establecieron las bases que constituirían al Estado Mexicano con una organización política propia, bien establecida y fundamentada por principios de soberanía e independencia para autoregularse por medio de un pacto o acuerdo formal que se instituyó como un contrato entre los distintos componentes del naciente Estado Mexicano, y que se expresó en la constitución política que consolidó la propia conformación del Estado Mexicano

Después de esa fecha, el territorio nacional fue mutilado con la Independencia de Tejas en 1831 y la invasión norteamericana de 1847, con los tratados de “Guadalupe-Hidalgo” de 1848, y con la venta de “La Mesilla” en 1853; el gobierno fluctuó del federalismo al centralismo y viceversa desde 1824 hasta 1867, cuando se instauró definitivamente el sistema federal, se promulgaron sucesivamente la Constitución Política de 1824 (federalista), las Siete Leyes de 1836 (centralista), las Bases Orgánicas de 1843 (centralista), la Constitución Política de 1857 (federalista) y la Constitución Política de 1917 (federalista); y la soberanía nacional, fue negada durante el llamado “Segundo Imperio Mexicano” de 1864 a 1867

En la actualidad el Estado Mexicano se rige por la Constitución Política de 1917, que ha sido adaptada y reformada desde su publicación a la fecha para darle concordancia con la realidad y con su vigencia a lo largo del tiempo. Desde un punto de vista práctico, la forma más didáctica de conceptualizar al Estado Mexicano es por medio de la definición de los elementos que lo conforman, por lo que a continuación se enunciarán cada uno de éstos.

A Sociedad.

La sociedad mexicana tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas⁴¹ e integrada esencialmente por hombres y mujeres de raza mestiza, mezcla producto de la combinación entre la raza de los pueblos habitantes del México Prehispánico y pueblos europeos, principalmente el Ibérico-Español. Estos hombres y mujeres son libres⁴², y gozan de derechos elementales, sin distinción de sexo, raza o creencia. Inclusive en México existe “...un procedimiento para defender los derechos individuales que se estimen violados, mediante el juicio de amparo, institución jurídica mexicana, máxima protectora de la libertad y de las prerrogativas del hombre...”⁴³.

Para poseer la calidad de Mexicano, se requiere contar con una categoría jurídica llamada “nacionalidad mexicana”: La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento dentro del territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de los padres; por nacimiento en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o madre mexicana; por nacimiento a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas; y por naturalización, ya sea obteniendo la carta respectiva de la autoridad competente o contrayendo matrimonio con mexicano o mexicana, siempre y cuando establezcan su domicilio dentro del territorio nacional⁴⁴.

B Territorio.

El territorio que comprende el Estado Mexicano, es el de las partes integrantes de la Federación (31 Estados y un Distrito Federal), las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes, la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión que fija el derecho internacional⁴⁵, y las marítimas interiores, el subsuelo y el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional⁴⁶.

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, además de esto, el Estado Mexicano por medio de la autoridad competente, permite a los Estados extranjeros la adquisición de los bienes inmuebles necesarios para el servicio diplomático⁴⁷.

⁴¹ Cfr. Artículo 4 Constitucional. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, 1999. De aquí en adelante, al citar un artículo y llamarlo “Constitucional”, se refiere a esta misma fuente.

⁴² Cfr. Artículo 2 Constitucional.

⁴³ Rabasa O. Emilio, et al. *Mexicano ésta es tu Constitución*. Miguel Angel Porrúa. México, 1996 Pág. 35.

⁴⁴ Cfr. Artículo 30 Constitucional.

⁴⁵ 12 millas náuticas de mar territorial, y 200 millas náuticas de zona económica exclusiva.

⁴⁶ Cfr. Artículo 42 Constitucional.

⁴⁷ Cfr. Artículo 27 Constitucional

C. Gobierno.

El Estado Mexicano está constituido como una República, entendiendo ésta, como la “Ley del Pueblo”, remontándonos a su origen latino como *Respublica* – cosa pública – Si en el Estado Mexicano la facultad de crear las leyes la tiene el pueblo, el pueblo será el legítimo soberano.

El concepto de república es entendido contraponiéndolo al concepto de monarquía. En el primero, la soberanía radica en el Pueblo, mientras que en el segundo el soberano es el monarca. Comúnmente el jefe de estado en una monarquía, es un hombre que hereda el puesto, principalmente por líneas de consanguinidad y parentesco, en la república, el jefe de estado es un miembro de la colectividad llamada Pueblo, que es electo por distintos métodos.

Una característica de la república moderna, sin ser exclusiva de ésta⁴⁸, es su sistema de “división de poderes”

“La división de funciones es característica de lo que se denomina Estado de Derecho..., o sea, de aquella forma de estructura política en la que el poder está sujeto a las leyes...”⁴⁹.

“...aún cuando los tres poderes sean independientes, en su forma de organizarse y de actuar, son parte de un todo, y se complementan para lograr el funcionamiento total del Estado”⁵⁰.

En el caso mexicano, el Pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión⁵¹, que son: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, estableciéndose la prohibición de que dos o más de estos poderes, con sus funciones y competencias, se reúnan en una sola persona o corporación o que el legislativo se deposite en un individuo, salvo en el caso de suspensión de garantías por causa de emergencia. Los tres poderes reunidos conforman lo que se conoce como “Supremo Poder de la Federación”⁵²

Dicho Supremo Poder de la Federación se encuentra compuesto por el Poder Legislativo, depositado en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, el Poder Ejecutivo, depositado en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Poder Judicial, depositado en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, en juzgados de distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal

⁴⁸ Las Monarquías Occidentales en la actualidad han retomado el principio de la división de poderes.

⁴⁹ Rabasa, op. cit. Pág. 176.

⁵⁰ Ibid. Pág. 177.

⁵¹ Cfr. Artículo 41 Constitucional.

⁵² Cfr. Artículo 49 Constitucional

En la tradición política del Estado Mexicano, siempre ha estado presente la división de poderes; aún cuando no existía un Estado independiente, en la llamada Constitución de Apatzingan de 1814, se establecía:

“Artículo 11: Tres son las atribuciones de la Soberanía; la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Artículo 12: Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación”⁵³.

Esta misma división de poderes se estableció de manera expresa en los artículos 23 del “Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano”, de enero de 1823, y 9 del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824. Por lo que se entiende que este tipo de organización del Estado no es exclusivo de la tendencia federal o democrática, sino que todos los bandos la han aceptado como opción viable para el correcto funcionamiento del aparato estatal, independientemente de los matices que cada uno le coloque, ya que por ejemplo en 1835, el bando conservador definió un órgano supremo que fungiera como árbitro para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar sus atribuciones; a éste órgano se le conoció como el “Supremo Poder Conservador”. Los resultados de la implantación de este cuarto poder fueron desastrosos, por lo que continuó el sistema de únicamente tres poderes que persiste hasta la fecha.

A pesar de que según la teoría, cada poder mantiene sus atribuciones y facultades exclusivas, en la práctica estas se trastocan. Por ejemplo: en el procedimiento legislativo, el presidente tiene la iniciativa de ley, la facultad de desechar en parte o en todo el proyecto de ley o decreto aprobado por el Congreso⁵⁴, y la publicación de la ley, el presidente resuelve cuando las dos cámaras legislativas no se ponen de acuerdo sobre la terminación anticipada del periodo de sesiones; el presidente propone al Senado candidatos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia, y en dado caso los designa; el Senado ratifica los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo; el Senado aprueba o no los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules, generales, coroneles y demás jefes superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea; el Senado designa a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; la cámara de diputados aprueba el presupuesto de egresos anual de los tres poderes y revisa la cuenta pública; la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve las controversias constitucionales que se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión⁵⁵, y tiene la capacidad de destituir a funcionarios que no acaten sus resoluciones.

La República Mexicana es representativa, esto es que el pueblo hace valer sus derechos de soberano, nombrando a representantes extraídos del mismo pueblo para que ejerzan las funciones legislativas, integrando un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores⁵⁶.

⁵³ Citado por Emilio O Rabasa en: Mexicano esta es tu Constitución

⁵⁴ Art 71, inciso c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen. Deberá ser discutido por ésta, ..

⁵⁵ Con excepción de las que se refieran a la materia electoral. Cfr Artículo 105 Constitucional, fracción I.

⁵⁶ Artículo 50 Constitucional

La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años, y se encuentra integrada por 500 diputados federales. La Cámara de Senadores representa al pacto federal, y se integra con 128 Senadores de la República; esta cámara se renueva en su totalidad cada seis años.

Toda resolución del congreso tiene el carácter de ley o decreto⁵⁷. Durante los recesos del Congreso de la Unión, funciona una Comisión Permanente compuesta por 37 miembros de los que 19 son diputados y 18 senadores nombrados por sus respectivas cámaras⁵⁸.

El Estado Mexicano es democrático, entendiendo a la democracia desde su acepción griega como *Demos*: Pueblo y *Kratos*. Autoridad, es decir, la autoridad o gobierno de todos o la posibilidad de todos de participar directa o indirectamente en el gobierno. En el Estado Mexicano, el Pueblo nombra por medio del voto libre, universal, directo y secreto a sus gobernantes. El concepto de Democracia es muy amplio y ha sido adaptado a diversas circunstancias, pero todas las conceptualizaciones coinciden en la idea de que el pueblo es gobernante y gobernado. Un rasgo fundamental en la llamada "Democracia Contemporánea" en su acepción occidental, es la tolerancia en la expresión de las ideas, que provoca un pluralismo político que alimenta a la misma democracia y fomenta una cultura política de mayor participación social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la aspiración democrática del pueblo mexicano ya que en su artículo tercero considera a la democracia:

*"...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"*⁵⁹.

Esta definición amplía el concepto y aumenta a la democracia política, los valores de la democracia social.

Conjuntamente con lo anterior, el Estado Mexicano es una República federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación⁶⁰. Cada Estado miembro de la Federación, tiene la facultad para elaborar su propio régimen jurídico y su constitución local, siempre que no contradigan a la Constitución Federal; tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, pero carecen de personalidad y representación en el plano internacional.

En cuanto a su organización y funcionamiento, el poder público de los Estados se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y al igual que en el ámbito federal, no pueden reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el poder legislativo en un solo individuo

⁵⁷ Artículo 70 Constitucional.

⁵⁸ Artículo 78 Constitucional.

⁵⁹ Artículo 3, fracción II, inciso A Constitucional.

⁶⁰ Cfr Artículo 40 Constitucional.

La base de la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados componentes de la Federación es el Municipio Libre, que es administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley⁶¹. La Constitución General de la República establece en su artículo 115, que no habrá autoridad alguna entre los municipios y los gobiernos estatales.

“..., el régimen municipal constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno y la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para la designación de las autoridades con las que tiene contacto inmediato”⁶².

En el sentido estricto y restringido del término, el gobierno de la República se deposita en un solo individuo que posee las facultades del Poder Ejecutivo y que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, que es electo directamente por el pueblo y que es a un tiempo jefe de estado y jefe de gobierno. El también llamado “Presidente de la República”, presenta anualmente un escrito al Congreso de la Unión, donde informa sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal, de la cual él es titular.

La Administración Pública es el conjunto de individuos e instituciones que llevan a cabo las tareas conferidas al Estado por la Constitución Política y las leyes que de ella emanan. La Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal, conforme a lo estipulado por el artículo 90 Constitucional, y la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” del 29 de diciembre de 1976. La Administración Pública Centralizada la constituyen las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, quienes despachan los negocios de orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo.

Al frente de cada secretaría hay un secretario de estado que es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, quién para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxilia por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa, y por los demás funcionarios que establece el reglamento interior respectivo⁶³. En la actualidad, no obstante lo que prevé la ley, no hay departamentos administrativos funcionando.

Las secretarías de estado y los departamentos administrativos pueden contar con órganos administrativos desconcentrados que estén jerárquicamente subordinados⁶⁴. Actualmente existen diecisiete Secretarías y una Consejería Jurídica; las Secretarías que maneja la ley mencionada son: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Energía; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura, Ganadería y

⁶¹ Cfr. Artículo 115 Constitucional.

⁶² Rabasa, Op. Cit. Pág. 320

⁶³ Cfr. Artículo 14 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 1998. Ediciones Delma, S.A. de C.V.

⁶⁴ Cfr. Artículo 17 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Desarrollo Rural, Comunicaciones y Transportes, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Educación Pública; Salud, Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; y Turismo⁶⁵.

La Administración Pública Paraestatal, que se rige por la "Ley Federal de Entidades Paraestatales" del 14 de mayo de 1986 y por su reglamento, se encuentra integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y fideicomisos públicos⁶⁶.

Los organismos descentralizados, son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios⁶⁷.

Las empresas de participación estatal mayoritaria son, las sociedades nacionales de crédito, y las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, siempre y cuando, el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social; o en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal; o que a éste corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno⁶⁸.

Los fideicomisos públicos, son aquellos que el gobierno federal o alguna otra entidad paraestatal constituye con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo⁶⁹.

El Presidente de la República agrupa a las entidades por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de las entidades en relación con la esfera de competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos⁷⁰. Según dicho

⁶⁵ El día 30 de noviembre de 2000, se publicó en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca. En este decreto se establece que las facultades y atribuciones en materia de pesca con que contaba la Secretana de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, se transfieren a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, por lo que a partir del día primero de septiembre de 2000, dichas dependencias tienen los nombres de: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Así mismo, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cambio de nombre por: Secretaría de Economía, y se creó la Secretaría de Seguridad Pública.

En el párrafo del texto no se modificaron dichos nombres ya que como se indica en la introducción, este trabajo se encuadra en el sexenio 1994-2000, en el cual funcionaron dichas secretarías.

⁶⁶ Cfr. Artículo 3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁶⁷ Cfr. Artículo 45 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁶⁸ Cfr. Artículo 46 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁶⁹ Cfr. Artículo 47 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁷⁰ Cfr. Artículo 48 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

agrupamiento por sectores, la Secretaría o Departamento correspondiente funge como coordinadora de sector, que a la vez de coordinar la programación y presupuestación, conoce la operación, evalúa los resultados y participa en los órganos de gobierno de las entidades de su respectivo sector⁷¹

La sectorización de la Administración Pública atiende al criterio de coordinar y brindar coherencia a las relaciones tanto política como económicas de la dependencia y entidades que desarrollan un mismo ramo de actividades. La existencia del sector paraestatal se justifica obedeciendo a la necesidad de impulsar la rectoría económica del estado, asegurando la producción e independencia nacionales frente a fenómenos monopólicos. El sector paraestatal tiene la doble finalidad de asegurar el desarrollo de la nación y la capacidad de decisión administrativa del poder público en la vida económica.

En lo concerniente a la Procuración de Justicia, el Ministerio Público Federal funcionó como integrante de la Suprema Corte de Justicia desde 1824 hasta la reforma constitucional del 22 de mayo de 1900, en donde siguiendo la influencia francesa, esta función pasó del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, por lo que en la actualidad el Ministerio Público de la Federación y sus funcionarios son nombrados y removidos por el Ejecutivo Federal.

El Ministerio Público de la Federación está presidido por un Procurador General de la República, designado por el Presidente de la República con ratificación del Senado, o en sus recesos, de la Comisión Permanente y removido libremente por el Ejecutivo⁷².

Corresponde a dicho Ministerio Público la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine⁷³.

D. Constitución.

El Estado Mexicano se rige por la Constitución Política de 1917 que consagra los valores federalistas y liberales de las constituciones de 1824 y 1857, y le añade valores sociales propios, que tienen sustento en la lucha del pueblo mexicano de 1910 a 1917 por lograr las garantías de seguridad económica y social.

La Constitución expresa la voluntad histórica del pueblo de México, así como el proyecto de Nación al que se aspira. En su contenido se asientan las bases para la organización del Estado y establece los derechos y obligaciones de los ciudadanos; así mismo se señalan las bases de la estabilidad política que permite mantener el ritmo del

⁷¹ Cfr. Artículo 49 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁷² Cfr. Artículo 102 Constitucional.

⁷³ Ibidem.

avance social en el consenso nacional, fundado en el constante mejoramiento económico, político y cultural del pueblo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se compone de una parte dogmática que establece los derechos básicos con los que los individuos y las corporaciones cuentan en su relación con el Estado y al interior de la sociedad; y una parte orgánica que establece la estructura básica de los distintos cuerpos que conforman al Estado.

La Constitución General de la República, no solo representa la base de todo el sistema jurídico mexicano, sino expresa las aspiraciones democráticas, las garantías sociales y las reivindicaciones nacionalistas que han formado a la Nación Mexicana.

“La Constitución Mexicana de 1917 es la primera en el mundo en declarar y proteger lo que después se han llamado garantías sociales, o sea, el derecho que tienen todos los hombres para llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea. Mientras las garantías individuales exigen al Estado una actitud de respeto para las libertades humanas –pues estas forman un campo donde el poder estatal no debe penetrar–, las garantías sociales, por el contrario, imponen a los gobernantes la obligación de asegurar el bienestar de todas las clases integrantes de la comunidad”⁷⁴.

Todo individuo dentro del Estado Mexicano, tiene el derecho a recibir la protección de estas garantías⁷⁵, por lo que la misma Constitución establece dos instituciones que defienden al individuo en caso de violación de las mencionadas garantías: La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Juicio de Amparo

La Constitución puede ser reformada o adicionada las veces que sea necesario, para ajustarla a las cambiantes necesidades del país, para lo cual se requiere el voto favorable de dos terceras partes del Congreso de la Unión, y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de cada Estado⁷⁶. Desde 1917, la Constitución ha sido reformada 150 ocasiones⁷⁷

E. Soberanía

En el Estado Mexicano, la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene todo el tiempo el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno⁷⁸. El pueblo, a través de sus representantes crea la ley, señala funciones, fija competencias y establece limitaciones a los órganos públicos y a los funcionarios, por lo que gobernantes y gobernados están sujetos a las reglas que el mismo pueblo fijó

⁷⁴ Rabasa. Op. cit. Pág. 26

⁷⁵ Cfr. Artículo 1 Constitucional

⁷⁶ Artículo 135 Constitucional

⁷⁷ Hasta el 30 de noviembre de 2000

⁷⁸ Artículo 39 Constitucional

El Estado Mexicano es respetuoso de la soberanía de los otros Estados. La doctrina mexicana en la materia fue acuñada por Gerardo Estrada, quien consideró que los gobiernos, mediante el reconocimiento, no deben calificar expresamente la validez o invalidez, la legitimidad o ilegitimidad de los órganos gubernamentales de otra nación

1.2 LA EDUCACIÓN

La educación es un proceso social en el que los individuos transmiten a las nuevas generaciones su historia, cultura e ideales. La educación mexicana es la transmisión sucesiva de la cultura y los principios elaborados por el pueblo mexicano a través de su historia, con la finalidad de lograr un desarrollo democrático, un crecimiento económico y una superación en el nivel de vida.

“...la educación siempre ha preparado y apoyado las grandes transformaciones..., cada avance social ha ido acompañado de un renovado impulso a las tareas educativas, afianzándolas, extendiendo sus beneficios y ensanchando así nuestros horizontes”⁷⁹.

La educación mexicana se apoya en los postulados del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que marca las directrices básicas para el funcionamiento de los sistemas educativos en el país

“La educación ha contribuido a labrar una parte fundamental de la identidad nacional y del sentimiento de pertenencia a una patria soberana, independiente y unida. La educación ha sido medio para asegurar la permanencia de los atributos de nuestra cultura y el acercamiento de su vitalidad. La educación resume nuestra concepción de la democracia, el desarrollo y la convivencia nacional, y por ello es en el artículo tercero donde el constituyente ha plasmado los valores que deben expresarse en la formación de cada generación de compatriotas”⁸⁰.

La misión de la actividad educativa es enseñar al hombre a comprender y conocer el mundo físico y moral en que vive, difundir entre el mayor número posible los conocimientos fundamentales y generalizar el estudio de las ciencias⁸¹.

La educación debe estar al servicio del educando, de sus características físicas, psíquicas, étnicas y sociales, así como de las etapas de su desarrollo, y debe imponer al maestro el deber de ser un agente activo en el mejoramiento de la sociedad.

“La educación enaltece al individuo y mejora a la sociedad. El derecho a la educación lleva implícito el deber de contribuir con el desenvolvimiento de las facultades del individuo, al desarrollo de la sociedad”⁸².

⁷⁹ Secretaría de Educación Pública. *Exposición de motivos, reforma al artículo tercero Constitucional*. México, 4 de marzo de 1993.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Díaz Covarrubias, José. *Instrucción Pública en México*. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Miguel Ángel Porrúa. México, 1993. Pág. 8

1.2.1 SINTESIS HISTÓRICA DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

Con el logro de la Independencia Nacional, el tema de la educación se abrió paso como una de las prioridades en el desempeño de las funciones del naciente Estado, ya que durante el período colonial, ni en España, ni en ningún otra nación europea se entendía a la educación como una función del Estado, por lo mismo, en la Nueva España las clases populares en su mayoría permanecieron analfabetas, ya que los centros educativos fueron dirigidos por manos particulares y por el clero, en donde existió un desprecio hacia los estudios científicos y se dio mayor importancia a la formación religiosa y humanística, ya que la doctrina católica era la base de la unidad política del Estado Español.

Como excepción de lo anterior, se encuentra la fundación del “Real Seminario de Minería” en 1792, auspiciado por el gobierno de la Metrópoli, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la industria minera de exportación; pero no fue sino hasta la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812, la cual dedica uno de sus títulos a las condiciones de la instrucción pública, que la función educativa es reconocida.

La Constitución de Apatzingán de 1814, inspirada en los Sentimientos de la Nación de José María Morelos, estableció en su artículo 39: “...*la instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder*”; esto sentó las bases de lo que sería la gran preocupación de los gobernantes y legisladores mexicanos por el tema educativo durante toda la historia de la nación mexicana.

Al consolidarse la Independencia de México en 1821, la educación pasa a ser negocio de la “Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores”, –dependencia que se encargó de la educación pública de 1821 a 1836– Es en el “Acta Constitutiva de la Federación”, en donde se faculta al Estado Mexicano para promover la ilustración, esta potestad se reafirma en el artículo 50, fracción I de la Constitución de 1824.

El Presidente Guadalupe Victoria declaró ante el Congreso en 1825, que el poder ejecutivo no había perdido de vista la moral y la ilustración, y anunció que una junta estaba estudiando un “grandioso proyecto de enseñanza pública”. Sin embargo, el problema para las instituciones de la nueva república era tan complicado que quedó aplazado y subsumido frente a otras urgencias políticas.

Fue en 1830 cuando Lucas Alamán elaboró un plan que intentaba renovar las viejas instituciones virreinales de educación superior, salvo los cursos universitarios que deberían desaparecer. El plan consistía básicamente en que cada Colegio o Seminario heredado del virreinato se especializara en un área del conocimiento. En el año de 1833, el Presidente Valentín Gómez Farias estableció la “Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales”, que tenía por atribuciones las de formular reglamentos para la instrucción en sus diversos niveles, nombrar profesores y seleccionar libros de texto, y crea escuelas de estudios preparatorios y profesionales.

¹⁾ Secretaría de Educación Pública. *Exposición de motivos*. Op. cit.

Ese mismo año se forma un grupo integrado entre otros, por el Doctor José María Luis Mora, Andrés Quintana Roo, Eduardo Gorostiza y Lorenzo de Zavala, que formuló un plan educativo que fue aprobado en octubre de 1833. Este plan, consignaba el principio de la libertad de enseñanza, pero propugnaba por una nueva educación contraria a la antigua, que no estimulaba el espíritu de investigación. A la vez, este plan intentó despojar al clero de su predominio en cuestiones educativas.

Al instaurarse el régimen centralista y con el amparo de las siete leyes de 1835, se deja en manos de las juntas departamentales —congresos locales— la facultad de emitir leyes educativas, y a nivel nacional en 1836 la educación pasa al encargo del Ministerio del Interior, que además del ramo de instrucción pública se encargaba de los negocios eclesiásticos y de justicia.

Fue hasta 1841 cuando se crea el “Ministerio de Instrucción Pública e Industria”, y por decreto del 26 de octubre de 1842 se declara, por primera vez, que la educación debe ser gratuita y obligatoria para quienes tengan entre 7 y 15 años de edad, además se crea la Dirección General de Instrucción Primaria. La Constitución centralista de 1843 —Bases Orgánicas de la República Mexicana— devuelve a las asambleas departamentales su autoridad en materia educativa.

Al restablecerse el sistema federal en 1846, se delega la regulación de la instrucción pública a los estados por decreto del 23 de octubre del mismo año. Posterior a la revolución de Ayutla de 1855, en donde se consolida el régimen federalista y la corriente liberal en el Estado Mexicano, el ramo educativo paso a formar parte del “Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública”, a partir de 1856.

En el Congreso Constituyente de 1857, la libertad de enseñanza fue objeto de apasionados debates. Había el temor de que el clero se apoderase nuevamente de la instrucción, y se abogaba porque el gobierno estableciera al respecto una estrecha vigilancia, aunque ello implicara una contradicción con el ideal liberal. Pero triunfo la idea de la ortodoxia liberal, y la libertad de enseñanza se incluyó entre los derechos del hombre que consignó el artículo 3° de la Constitución de 1857, que dice: “La enseñanza es libre; la ley determinará qué profesiones necesitan título y con qué requisitos se deben expedir”.

Esta Constitución incluye por primera vez en el capítulo referente a los derechos del hombre un artículo específicamente dedicado a la educación que declaraba la libertad de enseñanza. “*Si todo hombre tiene derecho de emitir su pensamiento, todo hombre tiene derecho a enseñar y ser enseñado*”⁸¹. Mediante el decreto del 18 de febrero de 1861, se crea el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

La ley de Instrucción Pública del 15 de abril de 1861 detalla que las funciones de los gobiernos de los estados quedan supeditadas a la inspección federal, señala el papel promotor de la Federación en la educación y sujeta la enseñanza privada a la supervisión gubernamental.

⁸¹ Constitución de 1857

Durante el “Segundo Imperio” de 1864 a 1867 se deja a la educación en manos del “Ministerio de Instrucción Pública y Cultos”, y en la Ley de Instrucción Pública del 27 de diciembre de 1865, se afirma el carácter obligatorio y gratuito de la educación.

En 1867 con el triunfo de la República, el Presidente Benito Juárez crea la “Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública” con don Antonio Martínez de Castro como primer secretario, y promulga el día 2 de diciembre de ese año, en uso de sus facultades extraordinarias, la “Ley Orgánica de Instrucción Pública”, que establece la obligatoriedad de la educación primaria⁸⁴ y bajo ciertas condiciones su gratuidad. Es en este momento, que se suprimen las lecciones de religión en los planes de estudio gubernamentales y se habla de una moral sin subordinación a principios religiosos.

La vigencia de esta ley se limitó al Distrito Federal pues los poderes de la Unión carecían de facultades federales en la materia. Es por lo mismo que cuando en 1905 el Presidente Porfirio Díaz crea la “Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes”, cuyo primer titular fue Don Justo Sierra, tuvo que encomendarle tan sólo la instrucción pública en el Distrito y territorios federales

En el periodo porfirista se consolida la doctrina del positivismo, que seguía ante todo los principios de “Orden y Progreso”, que fue interrumpida por la Revolución de 1910-1917, en la cual Justo Sierra y el grupo del Ateneo de la Juventud marcaron el fin de dicha corriente positivista y el puente con la educación de los gobiernos emanados de la Revolución. Durante el período revolucionario cada entidad se hizo cargo de la educación de sus habitantes, y en 1915 se crea la Dirección General de Educación Primaria en el Distrito Federal que se ocuparía de las escuelas de la ciudad

Concluidos los debates en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, el artículo tercero de la Constitución de 1917 estableció que la enseñanza impartida en escuelas oficiales sería laica, al igual que la enseñanza primaria impartida en establecimientos particulares, ni las corporaciones religiosas ni los ministros de algún culto podrían establecer o dirigir escuelas primarias; las escuelas primarias particulares sólo podrían establecerse sujetándose a la vigilancia oficial y las escuelas oficiales impartirían enseñanza primaria en forma gratuita.

Para dar cumplimiento a la federalización que propugnaba la reciente Constitución y con el fin de otorgarle mayores facultades a los municipios, en Mayo de 1917 se suprime la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, por lo que la educación elemental en todo el país pasa a depender de los Ayuntamientos y de la Dirección General para las escuelas del Distrito Federal, y la educación superior del Departamento Universitario y de Bellas Artes. Sin embargo, los municipios fueron incapaces de afrontar el reto educativo, ya que los ayuntamientos vivían en la penuria financiera y sin recursos humanos suficientes y preparados para hacerse cargo de tal misión.

⁸⁴ La Obligatoriedad de la Primaria correspondía a la llamada educación primaria elemental, consistente en sólo tres años de estudios, y a la que seguía la llamada primaria superior

Con la llegada de Adolfo de la Huerta al poder en 1920, se le otorgó al Departamento Universitario la función educativa que tenía el gobierno del Distrito Federal, y al asumir el licenciado José Vasconcelos Calderón la rectoría de la Universidad Nacional (lo que lo hacía al mismo tiempo titular del Departamento Universitario), emprendió diversas medidas con el fin de reunir los distintos niveles educativos; depuró las direcciones de los planteles, inició la repartición de desayunos escolares y propugnó por su idea fundamental: la constitución de un Ministerio Federal de Educación Pública.

“En aquellos momentos no se tenían muchas opciones. O se centralizaba la administración del servicio público de la educación para responder a las urgentes demandas de la población, que después del proceso revolucionario esperaba resultados concretos y rápidos, o se delegaba la responsabilidad a los ayuntamientos, cuyas quebrantadas finanzas los volverían vulnerables frente a la impaciencia de las fuerzas derrotadas en la Revolución y que amenazaban con retornar y adueñarse del proyecto educativo”⁸⁵.

“A pesar de que la Constitución recién promulgada en 1917 postulaba que la piedra angular del sistema democrático descansaba en el municipio libre y, el régimen republicano en la libre asociación de los estados federados, muy pronto el poder central decretó que los municipios eran incapaces de hacerse cargo de educar al pueblo”⁸⁶.

El 8 de julio de 1921 se reformó el artículo 73 de la Constitución General de la República para dotar al Congreso de nuevas facultades en materia educativa. Dicha reforma brindaba la facultad al Legislativo Federal para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales aparte de las que originalmente le habían sido conferidas, así como la facultad de legislar en todo lo referente a dichas instituciones. La reforma reconocía a los estados las mismas atribuciones respecto de las escuelas que crearán.

El 25 de septiembre de 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública, con la finalidad de crear un sistema educativo orgánico que incorporara a todos los mexicanos a la educación, y el 12 de octubre de ese mismo año asume la titularidad de la Secretaría el licenciado José Vasconcelos Calderón.

“En aquellos años, centralizar la educación no fue el resultado de una política deliberada y de alguna manera contraria al espíritu de la propia Revolución, sino el mal menor por el que se optó ante la creciente demanda de un pueblo que exigía más y mejor educación”⁸⁷.

⁸⁵ Moctezuma Barragán, Esteban. *La Educación Pública frente a las nuevas realidades*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Pág. 39 y 40.

⁸⁶ Ornelas, Carlos. *El Sistema Educativo Mexicano: la transición de fin de siglo*. CIDE – Nacional Financiera – FCE México, 1995. Pág. 99.

⁸⁷ Moctezuma, Op. cit. Pág. 41.

“Para Vasconcelos la creación de la Secretaría de Educación Pública expresaba la eventualidad de erigir la nacionalidad sobre bases culturales que dieran cierta identidad homogénea a los mexicanos”⁸⁸.

El 13 de diciembre de 1934 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la modificación a los artículos 3 y 73 que permite al Congreso de la Unión distribuir, unificar y coordinar la educación pública, por lo que las facultades conferidas en 1921 a los gobiernos estatales fueron monopolizadas por el gobierno federal, ya que éste sería el encargado de expedir las leyes necesarias destinadas a administrar la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios, y también las aportaciones económicas correspondientes a las tareas educativas.

También en diciembre de 1934, siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas del Río se reforma el artículo 3º constitucional, tomando como base la iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, que hizo suya la totalidad de los diputados, y en el cual se establecía que:

“La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social”.

En febrero de 1940 se promulga la “Ley Orgánica de Educación”, estableciendo que la educación primaria abarcaría un periodo de seis años, en vez de los cinco que se venían manejando desde 1905. En el año de 1946 siendo Presidente de la República el Licenciado Miguel Alemán Valdez, se reforma nuevamente el artículo mencionado privándolo del contenido ideológico de la reforma de 1934, y estableciendo que:

“la educación impartida por el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, “el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia”.

Al mismo tiempo se establecieron sus características fundamentales que marcaron la nueva ideología de la educación mexicana.

- a) Laica,
- b) Democrática,
- c) Nacional,
- d) De carácter social, solidario e integral.

El gobierno de Adolfo López Mateos estableció en 1958 el Plan de Once Años (1958-1970), proyecto que se caracterizó por lograr un crecimiento sostenido del gasto educativo y una importante expansión de la educación primaria⁸⁹. El día 29 de noviembre de 1973, siendo Presidente de la República el Licenciado Luis Echeverría Álvarez, el

⁸⁸ Ornelas, op. cit. Pág. 100

⁸⁹ Álvarez, Isaias. La educación básica en México. México: Nonaga-Limusa, 1999. Pág. 19

Diario Oficial de la Federación publicó la “Ley Federal de Educación”, que abrogaba la anterior Ley Orgánica de Educación de 1940

Siendo Fernando Solana secretario de Educación Pública, el 22 de marzo de 1978, el Diario Oficial de la Federación publica un acuerdo por medio del cual se establecían delegaciones generales en cada una de las entidades federativas, con lo que se buscaba lograr una desconcentración territorial de las funciones de la Secretaría de Educación Pública. En octubre de 1979 el en ese entonces Presidente de la República, Licenciado José López Portillo envió al Congreso de la Unión la iniciativa para adicionar una nueva fracción VIII al artículo tercero constitucional reconociéndose la autonomía universitaria

En la edición del día 20 de marzo de 1984, el Diario Oficial de la Federación publicó un Decreto que establecía los lineamientos a que habrían de sujetarse las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal, por lo que en cada entidad federativa debería crearse un Dirección Federal de Servicios Coordinados de Educación Pública, que administrarían los servicios federales de educación básica y normal, conjuntamente con los servicios estatales de educación.

El 28 de enero de 1992 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma al artículo constitucional citado, en el que se suprimió la prohibición a las comunidades religiosas y a los ministros de cultos de enseñar en los planteles educativos particulares, y se les permitió crear, dirigir y administrar instituciones educativas en todos los niveles y grados. El 18 de mayo de ese mismo año, el Ejecutivo Federal, los gobiernos de cada uno de los estados de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación suscribieron el “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, el cual transfirió a los gobiernos estatales la responsabilidad de operar y dirigir aquellos establecimientos educativos hasta entonces pertenecientes a la Secretaría de Educación Pública, los cuales prestaban los servicios de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria y Normal, incluyendo la Educación Indígena y la Especial

Nuevamente, el día 5 de mayo de 1993, se modificó el texto constitucional en sus artículos 3º y 31, con el objeto de precisar la obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, establecer la obligatoriedad de la secundaria, garantizar la vigencia del carácter nacional que debe tener la educación y terminar con la situación de indefensión jurídica que afectaba a los particulares dedicados a ofrecer servicios educativos.

El 12 de julio de 1993 fue promulgada la “Ley General de Educación”, que abrogó la Ley Federal de Educación, la Ley del Ahorro Escolar, la Ley que establece la educación normal para profesores de centros de capacitación para el trabajo y la Ley Nacional para la educación de los adultos. Esta ley incorpora principios tales como el federalismo, en tanto forma de organización del sistema educativo, la obligatoriedad de la secundaria, la participación social, la equidad educativa para el acceso a la educación de las regiones que presentan mayores rezagos educativos, el establecimientos del español como lengua nacional, el calendario escolar y el financiamiento de la educación

A lo largo de la historia del país, el avance en materia educativa ha sido enorme

“En menos de setenta años se abatió el índice de analfabetas, de dos tercios de la población a un poco más del 12 por ciento; se extendió la cobertura de la enseñanza primaria de una quinta parte de los niños en edad de cursarla, a casi el 100 por ciento, y ello ocurrió a pesar de que la población nacional crecía a una de las tasas más elevadas del planeta”⁹⁰.

“...en siete decenios, el sistema escolar mexicano ha pasado de menos de un millón de alumnos, a más de 25 millones y, desde la creación de la Secretaría de Educación Pública, en 1921, el total de instituciones educativas aumentó de 12 mil a más de 166 mil en 1991”⁹¹.

Como ejemplo del avance percibido en los últimos cuarenta años se presenta la siguiente gráfica.

Grado de escolaridad de la población de 15 años y más.

	1960	1970	1980	1990	1999
Promedio Nacional	2.6	3.4	4.6	6.5	7.7

Cuadro 1 Fuente: www.sep.gob.mx

1.2.2 LOS SERVICIOS EDUCATIVOS EN LA ACTUALIDAD

El artículo tercero constitucional establece claramente la naturaleza de la prestación del servicio educativo, manifestando en el párrafo primero, el deber del Estado – Federación, estados, municipios- de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, estableciendo además el carácter obligatorio de los últimos ciclos mencionados.

La fracción VIII del artículo en cuestión, determina las facultades del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo a la función social educativa, y a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público. Es por ello que, el propio Congreso ha expedido la ley reglamentaria del artículo tercero constitucional: La Ley General de Educación, a la par de las leyes que en la materia han expedido los congresos locales.

El artículo 10 de la Ley General de Educación, establece los constituyentes del llamado “Sistema Educativo Nacional”

- I. Los educandos y educadores;
- II. Las autoridades educativas;
- III. Los planes, programas, métodos y materiales educativos;
- IV. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;

⁹⁰ Zedillo Ponce de León, Ernesto. Mensaje al asumir el cargo de secretario de Educación Pública, SEP, México, 7 de enero de 1992.

⁹¹ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica México, 1992

- V. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimientos de validez oficial de estudios, y
- VI. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

Las distintas entidades federativas, a excepción del Distrito Federal, administran y mantienen los planteles educativos, y prestan el servicio educativo, y los distintos congresos locales expiden leyes en materia educativa que rigen en el ámbito de su competencia.

La Secretaría de Educación Pública, por medio de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, cumple con la función educativa en el ámbito territorial de la Ciudad de México

De los distintos tipos y modalidades de educación que se imparten en el marco del Sistema Educativo Nacional se encuentra primeramente la llamada educación básica, que se integra por los ciclos:

- Preescolar: este ciclo no constituye requisito previo para ingresar al segundo ciclo
- Primaria: general, indígena, abierta.
- Secundaria: general, técnica, telesecundaria, para trabajadores, abierta.

El siguiente ciclo, es la llamada educación media, que puede ser preparatoria a la educación superior, o técnica terminal, y tiene distintas modalidades:

- Media Superior General (preparatoria)
- Media Superior Técnica (preparatoria y terminal).
- Bachillerato pedagógico (preparatoria normalista)
- Media Superior Abierta.
- Media Superior Técnica Terminal.

Por último, se encuentra la educación superior que incluye:

- Educación Normal.
- Educación Superior
- Educación Superior Técnica
- Educación Superior Abierta
- Educación de Posgrado.

Todos los tipos y modalidades de educación mencionada, pueden ser a la vez impartidos por los particulares, pero para el caso de la educación primaria, secundaria y normal, deben contar con la autorización expresa de la Secretaría de Educación Pública. El 93% de la educación básica en el país la imparte el Estado, mientras que los particulares imparten solamente el 7%²². Para los tipos de educación no mencionados, los particulares deben contar con el reconocimiento de validez oficial de estudios. El gobierno federal, por

²² Cfr www.sep.gob.mx

conducido de la Secretaría de Educación Pública, detenta la autoridad normativa, técnica y pedagógica para el funcionamiento de la educación básica, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley General de Educación.

En otro rubro, los planes y programas de estudio son la base de la unidad educativa a nivel nacional, ya que la Secretaría de Educación Pública es la autoridad facultada por la Ley General de Educación para expedir dichos planes y programas de estudio para primaria, secundaria y normal en toda la República, escuchando la opinión de las autoridades educativas locales y de todos los sectores interesados en la educación. También es atribución de la Secretaría de Educación Pública, fijar el calendario escolar aplicable en toda la República, el cual considera un mínimo de doscientos días de clases al año.

La autoridad educativa de cada una de las escuelas públicas del país tiene la obligación de mantener una vinculación de la institución con la comunidad, por lo que la Ley General de Educación establece la conformación de un Consejo de Participación Social en cada una de las escuelas, un Consejo de Participación Social Municipal en cada Municipio, un Consejo Estatal de Participación Social en cada entidad federativa, y un Consejo Nacional de Participación Social.

Dichos consejos trabajan aspectos de gestoría y apoyo a las escuelas, además de que opinan acerca de las cuestiones administrativas y programáticas; pero queda excluida cualquier intervención en aspectos laborales de las escuelas y en cuestiones de tipo religioso o de organización política. La escuela es la célula principal del sistema educativo, y la primera autoridad en las escuelas es el director del plantel, quien es el responsable del correcto funcionamiento, organización, operación y administración de la escuela.

La dirección de la escuela desarrolla funciones de planeación, dirección, control de la prestación del servicio, administración de personal, de recursos materiales y financieros. En las escuelas secundarias, los subdirectores auxilian a los directores en sus tareas. La labor del personal docente en general, es conducir y evaluar la enseñanza en el grupo a su cargo conforme a los planes y programas de estudio vigentes

En las escuelas primarias y secundarias, se integra un Consejo Técnico presidido por el director como órgano de carácter consultivo de la dirección del plantel. El Consejo sesiona por lo menos una vez al mes y le corresponde analizar y hacer recomendaciones respecto de los planes y programas de estudio; los métodos de enseñanza; la evaluación de los programas tendientes a la superación del servicio educativo; la capacitación del personal docente; y la adquisición, elaboración y uso de materiales didácticos

En las zonas escolares, los supervisores e inspectores generales (a nivel secundaria) cumplen funciones de vigilancia técnico-pedagógica y administrativa, y de enlace entre las autoridades educativas y las escolares.

A partir de la entrada en vigor del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, y la consiguiente descentralización de funciones educativas a las entidades federativas, en 26 estados de la República se crearon organismos descentralizados que tienen como propósito, asumir la responsabilidad de ofrecer los

servicios educativos transferidos por el gobierno federal; otras cinco entidades federativas asumieron directamente la operación, mediante sus propias secretarías de educación⁹³.

La Secretaría de Educación Pública celebra reuniones periódicas entre las autoridades educativas de los estados y la Federación para articular las acciones y los programas, difundir la normatividad que emite la SEP, así como proporcionar asesorías y apoyos que mejoren el desarrollo de los programas y recabar la información que sustenta la toma de decisiones de la Secretaría

Dicha Secretaría está encabezada y es representada por un Secretario de Despacho, que es apoyado por una Unidad de Comunicación Social, una Dirección General de Relaciones Internacionales, una Dirección General de Asuntos Jurídicos, y una Coordinación General de las Representaciones de la SEP en los Estados. El Secretario de Educación Pública tiene entre otras facultades:

- Determinar, dirigir y controlar la política de la SEP y la del sector paraestatal coordinado por ella, Proponer al Presidente de la República, y refrendar los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de su competencia,
- Dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan los asuntos de su competencia; Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría; Adscribir las direcciones generales y demás unidades administrativas previstas en el Reglamento interior; Proponer al titular del Ejecutivo Federal la creación, supresión o modificación de las unidades administrativas de la Secretaría;
- Establecer las comisiones internas necesarias y resolver sobre las propuestas de creación de plazas, Establecer unidades de coordinación, asesoría y de apoyo técnico, Expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público;
- Acordar el nombramiento de los servidores públicos de mandos superiores, ordenar su expedición y resolver sobre su remoción; Fijar los lineamientos de carácter general que la Ley General de Educación atribuye a la SEP; Establecer planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
- Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares; Establecer el calendario escolar para los planteles de educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica; Coordinar a las entidades paraestatales del sector y agruparlas en subsectores cuando así convenga;
- Establecer, los lineamientos para que la Secretaría proporcione los informes, datos y cooperación técnica que requieran las demás dependencias y entidades de la administración pública federal⁹⁴.

Dentro de la estructura orgánica de la Secretaría, existen cinco subsecretarías, y al frente de cada una se encuentra un subsecretario, que auxilia al Secretario en el ejercicio de

⁹³ Las entidades que optaron por la transferencia directa fueron: Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán

⁹⁴ Artículo 5 Reglamento interno de la Secretaría de Educación Pública SEP. México, 1999

sus atribuciones y dentro del ámbito de competencia de la subsecretaría. El subsecretario acuerda con el Secretario los asuntos de las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría, y planea, programa, organiza, dirige y evalúa las actividades de las unidades administrativas adscritas a la subsecretaría en cuestión⁹⁵.

Estas subsecretarías son: la Subsecretaría de Planeación y Coordinación, la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas y la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

Al mismo nivel de las Subsecretarías se encuentra la Oficialía Mayor, al frente de la cual se encuentra el Oficial Mayor de la Secretaría, que tiene por facultades:

- Establecer políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros de las unidades administrativas; Emitir las disposiciones que regulen los procesos internos de programación y presupuestación;
- Autorizar el ejercicio del presupuesto; Tramitar y registrar las modificaciones programáticas y presupuestales que se autoricen; Atender las necesidades administrativas de las unidades que integran la Secretaría; Autorizar la adquisición de bienes y la contratación de servicios para satisfacer dichas necesidades;
- Suscribir los convenios y contratos que celebre la Secretaría de cuya ejecución se desprendan obligaciones patrimoniales a cargo de la misma, así como los demás documentos que impliquen actos de administración, Dirigir y resolver los asuntos del personal al servicio de la Secretaría y autorizar los movimientos del mismo;
- Promover la capacitación y el adiestramiento del personal para el desempeño de sus labores y para el mejoramiento de sus condiciones económicas, sociales y culturales; Proveer lo necesario para el control, suministro, conservación, rehabilitación, reposición y el buen uso y servicio de los recursos materiales⁹⁶.

La Secretaría cuenta con órganos desconcentrados que le están jerárquicamente subordinados, y a los cuales se encomiendan tareas específicas para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios específicos. Son órganos desconcentrados de la Secretaría los siguientes:

- Comisión Nacional del Deporte
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
- Instituto Nacional del Derecho de Autor
- Instituto Politécnico Nacional
- Radio Educación
- Universidad Pedagógica Nacional⁹⁷

⁹⁵ Artículo 6 Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública

⁹⁶ Artículo 7 Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública

⁹⁷ Artículo 47 Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública

En síntesis, al ser la Secretaría de Educación Pública la dependencia de la Administración Pública Federal encargada de la organización de la educación en el ámbito nacional, se apoya en una estructura que consiste en

- Una Secretaría,
- Cinco Subsecretarías,
- Una Oficialía Mayor,
- Veintisiete Direcciones Generales,
- Dos Coordinaciones,
- Una Unidad,
- Ocho Órganos Administrativos Desconcentrados,
- Treinta y un Servicios Coordinados de Educación Pública.
- Una Contraloría Interna. (Cuyo titular es nombrado por el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo)

Fuera de la estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública, pero dentro del Sector Educativo que coordina dicha secretaría, se encuentran 14 organismos descentralizados y 24 empresas de participación estatal.

1.2.3 MARCO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

Los poderes Legislativo y Ejecutivo Federales y la Secretaría de Educación Pública como integrante de este último, han emitido una serie de disposiciones jurídicas y administrativas que regulan los servicios educativos que presta el Estado y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su título tercero sección II, relativa a la iniciativa y formación de las leyes, sienta las bases para distinguir la jerarquización de las normas. Esta jerarquía se deriva de las facultades que se otorgan en la Constitución, a los poderes Legislativo y Ejecutivo para formular, promulgar y expedir leyes, decretos, reglamentos y acuerdos.

La jerarquización de las normas jurídicas y administrativas se pueden esquematizar de la siguiente manera:

- Constitución
 - Leyes
 - Decretos
 - Reglamentos
 - Acuerdos
 - Manuales Administrativos
 - Circulares

◆ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución estipula los preceptos que habrán de regir la educación en el Estado Mexicano. El artículo tercero constitucional, establece que:

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados y Municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.”

Este artículo está compuesto por ocho fracciones, las cuales establecen:

- I ...la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa,
- II ...se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios
 - a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
 - b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
 - c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos,
- III el ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República
- IV Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.
- V el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la Nación. Apoyará la investigación científica y tecnológica y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura
- VI Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades

- VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas ..
- VIII. El Congreso de la Unión, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan... las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

El artículo 31, fracción I, establece que es obligación de los mexicanos:

- I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

El artículo 73, fracción XXV, establece que el Congreso de la Unión tiene facultades:

- XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República ...

Los artículos constitucionales anteriormente citados, expresan la filosofía del Estado Mexicano con respecto al carácter normativo y rector de la Educación.

♦ Ley General de Educación.

Promulgada el 12 de julio de 1993 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, regula la educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial. Esta ley tiene carácter "General", ya que contiene disposiciones que son aplicables a los tres niveles de gobierno y, en el marco del federalismo, induce a las legislaturas de los estados a expedir sus propias leyes en congruencia con la propia Ley General

En el artículo 2 se establece que.

“...La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social....”.

El artículo 7 establece que la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes.

- I. Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas,
- II. Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos.
- III Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;
- IV. Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional - el español -, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas,
- V. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones para el mejoramiento de la sociedad;
- VI Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos;
- VII. Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas;
- VIII. Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquéllos que constituyen el patrimonio cultural de la Nación.
- IX. Estimular la educación física y la práctica del deporte,
- X. Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios;
- XI. Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente, y
- XII Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general

Esta ley contiene ocho capítulos que tratan sobre

- 1 Disposiciones Generales.
- 2 Del Federalismo Educativo.
 - De la Distribución de la Función Social Educativa

- De los Servicios Educativos.
- Del Financiamiento a la Educación
- De la Evaluación del Sistema Educativo Nacional.
- 3. De la Equidad en la Educación,
- 4. Del Proceso Educativo,
 - De los Tipos y Modalidades de la Educación.
 - De los Planes y Programas de Estudio.
 - Del Calendario Escolar.
- 5. De la Educación que imparten los Particulares,
- 6. De la Validez oficial de Estudios y de la Certificación de Conocimientos,
- 7. De la participación social en la Educación,
 - De los padres de Familia.
 - De los consejos de participación social.
 - De los medios de comunicación.
- 8. De las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo,
 - De las infracciones y las sanciones.
 - Del recurso Administrativo.

♦ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, establece las facultades y atribuciones con que cuentan las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

En su título segundo “De la Administración Pública Centralizada” capítulo II “De la Competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”, el artículo 38 establece que la Secretaría de Educación Pública tendrá a su cargo el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:
 - a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural
 - b) ..
 - c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.
 - d) La enseñanza agrícola..
 - e) La enseñanza superior y profesional.
 - f) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general
- II. Organizar y desarrollar la educación artística .
- III. Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal...
- IV. Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación.
- V. Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal establecidas en la constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional

- VI. Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la república, .
- VII. ... a X. ...
- XI. Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulo para el profesorado, .
- XII. ... a XIV. ...
- XV. Revalidar estudios y títulos, .
- XVI. .. – continúa hasta el XXXI⁹⁸.

♦ Decretos.

El decreto es una forma para expedir o aplicar normatividad respecto de un asunto en particular o de alguna materia en concreto, enmarcado en un ámbito de competencia específica. En este sentido, el decreto, puede ser formulado tanto por el poder Legislativo como por el titular del Ejecutivo; para el primer caso, esta facultad es otorgada por el artículo 70 constitucional, y para el segundo es el artículo 89 fracción I Conforme a lo que establece el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se pueden señalar tres tipos de decretos.

- a) Los decretos expedidos por el Presidente de la República. Estos son un medio para proveer en la esfera administrativa, el cumplimiento de las leyes y atribuciones que le son conferidas por la ley
- b) Los decretos promulgatorios de las leyes. Estos son el complemento necesario de la ley, en los cuales el Ejecutivo se da por enterado de la existencia de la ley, la hace conocer a la población y ordena su cumplimiento
- c) Los decretos expedidos por el congreso de la Unión Estos son resoluciones relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas, a diferencia de las leyes, que son de carácter general, abstracto e impersonal, los decretos se refieren a un objeto particular

♦ Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

Los reglamentos son un conjunto de normas obligatorias de carácter general, dictadas por el Presidente de la República, y cuyo objeto es facilitar el cumplimiento de las leyes emitidas por el Poder Legislativo.

El reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública publicado el día 23 de junio de 1999 en el Diario Oficial de la Federación establece, el ámbito de competencia de la Secretaría, las facultades del Secretario, así como las unidades administrativas que la integran Así mismo, señala las funciones de los Subsecretarios, del Oficial Mayor, de la Contraloría Interna y de los Organos Desconcentrados, así como las atribuciones genéricas y específicas de las Direcciones Generales y de las demás unidades administrativas de la Secretaría.

⁹⁸ Solamente se mencionan las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal asigna a la Secretaría de Educación Pública en materia de prestación de servicios educativos, que es el tema al que se enfoca este trabajo

Otros reglamentos establecidos para su cumplimiento dentro del ámbito de la Secretaría de Educación Pública son.

- Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública
- Reglamento de las Asociaciones de Padres de Familia.
- Reglamento de Cooperativas Escolares
- Reglamento de Escalafón

◆ Acuerdos

Los Acuerdos son resoluciones que adoptan los órganos administrativos facultados para ello. Existen dos tipos de acuerdos en primer lugar, los emitidos por el Presidente de la República, y en segundo término los formulados por los Secretarios de Estado.

Como ejemplo de estos tenemos.

- Acuerdo 200. Establece normas de evaluación del aprendizaje en educación primaria, secundaria y normal.
- Acuerdo 259. Establece el plan de estudios para la formación inicial de profesores de educación primaria.
- Acuerdo 261 Se establecen criterios y normas de evaluación del aprendizaje de los estudios de licenciatura para la formación de profesores de educación básica.
- Acuerdo 268. Establece el plan de estudios para la formación inicial de profesores de educación preescolar
- Acuerdo 269. Establece el plan de estudios para la formación inicial de profesores de educación secundaria.

◆ Manuales.

Los manuales son documentos de carácter administrativo que están referidos a la estructura y funcionamiento, y que sirven para normar la actuación del personal, coadyuvando al cumplimiento de los objetivos de la institución. Su fundamentación se encuentra en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece que:

“El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación ”

◆ Oficios Circulares.

Éstos, son comunicados internos de la Administración Pública expedidos por las autoridades superiores, a través de los cuales dan a conocer a sus subalternos instrucciones, órdenes, avisos o la interpretación de disposiciones legales, para lograr el mejor desempeño de las atribuciones y obligaciones de carácter administrativo.

2. EL FEDERALISMO

Fue en los Estados Unidos de América en donde se llevó por primera vez a la práctica la idea de una Federación de Estados que se unieran para conjuntar esfuerzos con el fin de conseguir objetivos comunes y de defender su soberanía. Es a partir de ese entonces -1776-, que diversos países en distintas partes de mundo intentan imitar dicho modelo y crean estados Federados, algunos nacidos de verdaderas uniones, y otros de uniones únicamente teóricas.

De dicho modelo deriva la estructura básica del Sistema Político Mexicano, y de este modelo surge la figura del Distrito Federal. Por la temática del presente trabajo, es fundamental revisar los conceptos y características del sistema federal, así como su aplicación en el ámbito educativo; y las características básicas del Distrito Federal como punto central a donde aterrizan las ideas de este escrito.

2.1 TEORÍA DEL FEDERALISMO

El régimen federal es aquel compuesto por Estados libres, que por medio de un pacto o contrato se unen, cediendo parte de su poder, facultades y autonomía, a una organización política superior llamada Federación. Esta forma de organización ha sido criticada e incluso negada por distintos pensadores, por ejemplo, Hans Kelsen, quien afirma en su libro: *“Teoría General de Derecho y del Estado”*, la inexistencia del concepto de Federalismo, argumentando la sola existencia de Estados centralizados y descentralizados:

“La diferencia entre un Estado centralizado y otro descentralizado radica en la diversidad de sus respectivos ordenamientos legales, en el hecho de que todos los problemas de centralización y descentralización conciernen a las esferas de validez de las normas jurídicas y a los órganos creadores y aplicadores de dichas normas”⁹⁹.

Kelsen, con su visión jurista, expone como premisa de distinción entre ambos sistemas, a la vigencia territorial de las normas jurídicas, por lo que existiendo dos tipos de estas: 1) las que son válidas en todo el territorio, y 2) las locales o aplicables sólo en una parte de éste, el Estado centralizado solo contiene normas del primer tipo, y el descentralizado combina de ambos tipos.

Por otra parte, diversos han sido los pensadores que se han inclinado por reconocer al Estado Federal, diferenciándolo del unitario (centralista) en el que el gobierno central respecto a los gobiernos locales posee cierta rigidez, por lo que dicho gobierno local, cuenta con poderes limitados, y carece de propia voluntad

⁹⁹ Kelsen, Hans *Teoría General del Derecho y del Estado* UNAM, México, 1988 Pág. 139

En contraposición a lo anterior, el Estado federal mantiene un respeto respecto a sus gobiernos locales, los cuales poseen una esfera de competencia bastante amplia. El Estado federal se caracteriza por:

- un sistema en el que las distintas unidades o territorios comparten un deseo por unirse para integrar un gobierno superior, que proteja sus intereses comunes;
- un principio fundamental de autonomía de las unidades que se unen, y,
- una diferenciación bien establecida entre las competencias federales y locales

Por último, debe diferenciarse la idea de Federación de la noción de Confederación. La Confederación es el pacto entre dos o más Estados, que no extingue la personalidad e independencia de éstos, y no conforman un nuevo Estado. El Estado Federal, por su parte, tiene como premisa indispensable, la cesión de parte de su soberanía de cada una de las entidades federativas, que dan nacimiento a un nuevo Estado, que puede tomar decisiones e imponerlas a todo el conjunto, mientras que el Estado Confederado, no cuenta con dicha potestad.

Los Estados Confederados tienen el supremo derecho a separarse de la Confederación en el momento en que lo consideren conveniente

2.2 EL FEDERALISMO EN MÉXICO

Después de consumada la independencia en el país, y a la caída de Iturbide en 1823, surgieron diversas tendencias políticas que terminaron convergiendo en dos grandes grupos conocidos como: Liberales y Conservadores. Los primeros se identificaban con la idea de una federación de Estados libres a la manera de los Estados Unidos de América, y los segundos propugnaban por un Estado central, a manera del sistema Británico.

A pesar de esto, los dos grupos coincidían en la necesidad de establecer una división de Poderes efectiva, que brindara al individuo, una garantía de libertad frente al poder estatal. Fue así como a lo largo del siglo XIX, las luchas permanentes en el terreno político del país giraron en torno a su naturaleza federalista o centralista

En noviembre de 1823, se instaló el Congreso Constituyente que era precedido por Don Miguel Ramos Arizpe (presidente del partido federal), que elaboraría el *Acta constitutiva de la Federación Mexicana*, que sentaba las bases federalistas de la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, aprobada el 3 de octubre, firmada el día 4 y publicada por el Ejecutivo el día 5 de octubre de 1824, con el nombre de "*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*".

En su título segundo, "*De la forma de gobierno, de la nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo*", dispone en el Artículo cuarto: "*La Nación*

*mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular y federal*¹⁰⁰.

Empero para el Congreso Federal de 1835, los conservadores fueron mayoría, y después de formar una comisión que revisara la forma de gobierno, propuso el carácter constituyente del Congreso, el cual fue aprobado por las dos cámaras que lo componían, y que formarían para tal efecto una sola asamblea.

*“El Proyecto de reformas fue conferido a una comisión...(que) presentó un proyecto de bases constitucionales: Bases para la nueva Constitución, el cual fue discutido y aprobado el día dos de octubre, y promulgado el 23 del mismo mes, dando fin al sistema federal”*¹⁰¹.

Esta nueva Constitución se dividía en siete estatutos, por lo que se le conoció como la *“Constitución de las Siete Leyes”*. En su artículo tercero establecía. *“El sistema gubernamental de la Nación es el Republicano, Representativo, Popular”*, con lo que se eliminaba al sistema federal de la Constitución.

Tras el alzamiento y triunfo del General Salas en 1846, el General Antonio López de Santa Anna tomó el poder proclamándose liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía restableciendo el 22 de Agosto de 1846 la Constitución de 1824. El 21 de mayo de 1847, el Congreso proclamó como Constitución vigente la de 1824, con lo que la forma de gobierno federalista regresó a la vida política formal del país.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla en 1855, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente. El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución y promulgada el 11 de marzo del mismo año. En su título II, sección I *“De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”*, establecía el artículo 40:

*“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por 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”*¹⁰².

Fue hasta el 14 de septiembre de 1916, cuando el Presidente Carranza convocó a elecciones para un Congreso constituyente integrado por representantes de las entidades federativas en proporción a su número de habitantes. El proyecto seguido por el Congreso electo introdujo numerosas reformas a la Constitución de 1857, por lo que poco a poco se convirtió en una nueva Constitución.

El 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución y se promulgó el 5 de febrero de 1917 con el nombre de *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”* entrando

¹⁰⁰ Citado por Felipe Tena Ramírez, en *Leyes Fundamentales de México. 1808-1997*. Porrúa, México, 1997. Pág 199.

¹⁰¹ Rabasa, Emilio. *Mexicano: ésta es tu Constitución* Op. cit. Pág.153

¹⁰² Es exactamente la misma redacción del artículo 40 en la Constitución de 1857, que en la de 1917.

en vigor el día primero de mayo del mismo año. En su artículo 40 establece esta Constitución el carácter federalista de la República al contar con la misma redacción del artículo 40 de la Constitución de 1857.

2.3 FEDERALISMO EDUCATIVO.

La Nación mexicana ha elevado como principio fundamental para su desarrollo al fortalecimiento educativo, que permita una sociedad más preparada para afrontar las necesidades y retos que se presenten en el futuro. A partir de la consolidación del Federalismo como principio básico de la organización política mexicana en 1824, la distribución de competencias ha buscado a la par de acentuar la unidad nacional, proteger la diversidad regional.

Es por lo mismo, que en materia educativa:

“La Federalización supone una división de competencias a la que la federación no puede renunciar, que es la que tiene que ver con su ámbito normativo, con la seguridad de aplicación del Artículo Tercero Constitucional y de la Ley”¹⁰³.

Es por tal motivo que la ley reglamentaria del Artículo Tercero Constitucional ha dividido las atribuciones que competen a los distintos niveles de gobierno:

a) Es materia de la autoridad educativa federal:

- Determinar para toda la República, los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal, tomando la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores de la sociedad involucrados en la educación (art. 12, frac. I, y art. 48); Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para primaria, secundaria y normal (art. 12, frac. II). Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos (art. 12, frac. III).
- Autorizar el uso de libros de texto para primaria y secundaria (art. 12, frac. IV). Fijar lineamientos para el uso de material educativo en primaria y secundaria (art. 12, frac. V) Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de Educación Básica (art. 12, frac. VI) Fijar requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares (art. 12, frac. VIII)
- Regular un sistema nacional de créditos, revalidación y equivalencias que facilite el tránsito de educandos de un tipo de modalidad educativo a otro (art. 12, frac. VIII). Llevar un registro nacional de las instituciones que pertenezcan al sistema educativo nacional (art. 12, frac. IX) Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que habrán de ajustarse los consejos de participación social (art. 12, frac. X) Realizar la

¹⁰³ Miguel Limón Rojas. Secretario de Educación Pública. Comparecencia ante la LVII legislatura con motivo del Tercer Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo

planeación, programación y evaluación global del sistema educativo nacional (art. 12, frac XI).

- Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y del deporte (art. 12, frac. XII). Garantizar el carácter nacional de la Educación Básica y Normal (art. 12, frac. XIII). Prestar los servicios de Educación Normal, y toda la formación de maestros de Educación Básica en el Distrito Federal (art.16).
- Llevar a cabo programas compensatorios, por medio de los cuales, se apoye con recursos específicos a los gobiernos de las entidades federativas con mayores rezagos educativos, previo convenio (art. 34). Establecer un régimen de certificación, aplicable en toda la República, referido a la formación para el trabajo (art. 45). Establecer procedimientos por medio de los cuales se expidan certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes acrediten conocimientos terminales, adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral (art. 64). Señalar disposiciones que regulen la organización y el funcionamiento de las asociaciones de padres de familia, en lo que concierne a sus relaciones con las autoridades de los establecimientos escolares (art. 67).

Este conjunto de atribuciones que de manera exclusiva corresponden al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, tiene la finalidad de garantizar el carácter nacional de la educación. Destacan distintas atribuciones, como por ejemplo, la de determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal; establecer el calendario escolar mínimo para cada ciclo lectivo en dichos niveles; y elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales.

También destacan las atribuciones exclusivas del Ejecutivo Federal en la formulación de las disposiciones con apego a las cuales se prestarán los servicios de actualización docente; la regulación del sistema nacional de créditos, revalidación, equivalencias y certificación de conocimientos, el llevar un registro nacional de instituciones educativas, evaluar el sistema educativo nacional y fijar los lineamientos para la evaluación que el gobierno de cada entidad federativa deba realizar.

Además se confirma la responsabilidad que tiene el Gobierno Federal de cumplir con la función compensatoria. En suma, este conjunto de atribuciones garantiza el carácter nacional de la educación y la aplicación de las disposiciones generales en todas las instituciones de educación primaria, secundaria y normal de la República.

b) Es materia de la autoridad educativa local:

- Prestar los servicios de Educación Inicial, Básica –incluyendo la indígena–, Especial y Normal (art. 13, frac I) Poner a consideración de la autoridad educativa federal, los contenidos regionales, que sin mengua del carácter nacional de la educación, permitirán a los educandos adquirir un mejor conocimiento de la historia, geografía, costumbres y

tradiciones de su propia entidad y municipio (art. 13, frac II y art. 48). Ajustar el calendario escolar fijado por la autoridad educativa federal para cada ciclo lectivo de la educación primaria, secundaria y normal (art. 13, frac III y art. 51).

- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de Educación Básica, de conformidad con las disposiciones generales que la autoridad educativa federal determine (art 13, frac. IV). Otorgar revalidaciones y equivalencias de estudios de educación primaria, secundaria y normal, de acuerdo con los lineamientos expedidos por la autoridad educativa federal; así como aquellas revalidaciones y equivalencias referidas a planes y programas de estudio que se impartan en sus respectivas competencias (art. 13, frac. V, y art 63). Otorgar, negar y revocar a los particulares autorización para impartir educación primaria, secundaria y normal (art. 13, frac. VI)
- Promover la participación directa del Ayuntamiento en el mantenimiento y equipamiento básico de las escuelas públicas estatales y municipales (art. 15). Celebrar convenios con los Ayuntamientos para coordinar o unificar sus actividades educativas (art 15) Realizar una distribución oportuna, completa, amplia y eficiente de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos que la autoridad educativa federal proporcione (art. 19). Coordinarse con otras entidades federativas para llevar a cabo actividades relativas a la formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros, cuando la naturaleza de los requerimientos haga recomendable la elaboración de proyectos regionales (art. 20).
- Emitir lineamientos generales en materia de becas, para las instituciones particulares que cuenten con autorización para impartir educación primaria, secundaria y normal (art. 57). Inspeccionar y vigilar los servicios educativos a los cuales se concedió autorización para impartir educación primaria, secundaria y normal (art. 58). Dictar sanciones a los establecimientos educativos que, habiendo recibido autorización para impartir los servicios educativos antes mencionados, cometan alguna infracción a la Ley (art 78).

Entre las atribuciones que corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales destacan, la prestación, organización y supervisión de los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la de formación de maestros. Asimismo, son importantes las facultades de proponer a la Secretaría de Educación Pública del Ejecutivo Federal, los contenidos regionales a ser incluidos en los programas de educación primaria, secundaria y normal, y prestar los servicios de actualización permanente para los maestros.

- c) Entre las atribuciones que le concede la Ley a los Ayuntamientos de cada municipio (concurrentemente con los demás niveles de gobierno):
- Promover y prestar servicios educativos de cualquier modalidad o tipo que no sean competencia exclusiva de la autoridad local (art. 15). Editar libros y producir material didáctico distinto de los libros de texto gratuitos (art. 15 y art. 14, frac. V). Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas (art. 15 y art 14 frac. VI) Promover la investigación que sirva como base a la innovación educativa (art 15 y art 14 frac VII)

- Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica, así como el de la investigación científica y tecnológica (art 15 y art 14, frac VIII). Participar en el mantenimiento y en la entrega de equipo básico a las escuelas públicas estatales (art 15). Celebrar convenios con el gobierno de la entidad federativa, para coordinar o unificar sus actividades educativas (art 15)
- Celebrar convenios de coordinación con el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales, para actividades que tiendan a lograr la equidad educativa (art. 36). Coadyuvar al logro de la equidad educativa (art 32 y art 33) Promover, conforme a los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación social en actividades educativas (art. 68) Integrar un consejo municipal de participación social en la educación (art. 70)¹⁰⁴.

Al hablar de las autoridades municipales, no podemos manejar áreas exclusivas en lo concerniente a labores educativas, ya que en artículo 15 de la Ley General de Educación, establece que los Ayuntamientos de cada municipio brindarán los servicios educativos concurrentemente con los demás niveles de gobierno.

d) Atribuciones concurrentes entre las entidades federativas y las autoridad educativa federal

- Promover y prestar servicios educativos distintos de los que son competencia exclusiva de la autoridad local (art. 14, frac. I) Determinar y formular planes y programas de estudio distintos de los de primaria, secundaria y normal (art. 14, frac. II) De acuerdo con los lineamientos generales que expida la autoridad educativa federal, revalidar y otorgar equivalencias a estudios distintos de los de primaria, secundaria y normal (art. 14, frac. III)
- Otorgar, negar y retirar el reconocimientos de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria y normal, que impartan los particulares (art 14, frac IV). Editar libros y producir material didáctico distinto de los libros de texto gratuitos (art. 14, frac V). Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas (art. 14, frac. VI) Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa (art 14, frac. VII)
- Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica, así como de la investigación científica y tecnológica (art 14, frac VIII). Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones (art 14, frac. IX). Vigilar el cumplimiento de la Ley General de Educación y de sus disposiciones reglamentarias (art 14, frac X) Constituir el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros (art 20).
- Fijar los requisitos que deberán cubrir los maestros para ejercer la docencia en instituciones públicas o privadas (art. 21). Concurrir al financiamiento de los servicios educativos, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público aplicables (art. 25) Celebrar convenios para coordinar las actividades que tiendan a lograr la equidad educativa (art 36) Emitir lineamientos generales en materia de becas, para las

¹⁰⁴ Será responsabilidad del presidente municipal suscitar una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación. En el Distrito Federal los consejos se constituirán en cada Delegación Política. Artículo 70 de la Ley General de Educación

instituciones particulares a las que se haya otorgado reconocimiento de validez oficial de estudios (art. 57, frac. III).

- Inspeccionar y vigilar los servicios educativos a los cuales se concedió reconocimiento de validez oficial (art. 58). Promover la participación de la sociedad en actividades tendientes a fortalecer y elevar la calidad de la educación pública (art. 68). Dictar sanciones a las instituciones que habiendo recibido reconocimiento de validez oficial de estudios, cometan infracciones a la ley (art. 78).

Aquí se definen atribuciones concurrentes de la Federación y los estados, entre las que destaca la prestación de servicios educativos distintos de los de educación básica y de formación de maestros, y el financiamiento de la educación que en forma concurrente deben realizar el Gobierno Federal y los gobiernos de cada entidad federativa.

Además de lo anterior, en ejercicio de su función compensatoria y en forma temporal, la autoridad educativa federal, podrá impartir de manera concurrente Educación Básica y Normal en las entidades federativas (art. 35); y tratándose de la Educación para Adultos, la autoridad educativa federal podrá prestar servicios que, conforme a la Ley General de Educación, corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales (art. 44).

“Al construirse un sistema educativo en el que concurren la autoridad local y la autoridad federal con responsabilidades claramente delimitadas, se conjugan democracia local y rectoría de la autoridad federal, participación comunitaria y unidad nacional, fortaleza de las expresiones regionales y el sentimiento de pertenencia a una gran nación”¹⁰⁵.

2.4 EL DISTRITO FEDERAL.

La capital de los Estados Unidos Mexicanos, es la Ciudad de México, que toma para su composición jurídico-política la calidad de Distrito Federal, por ser la sede de los Supremos Poderes de la Unión.

2.4.1 EL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN

La concurrencia de distintos niveles de gobierno dentro de un mismo territorio ha constituido a lo largo de la historia de la filosofía y la ciencia política un debate bastante acalorado e interesante; se ha manifestado por parte de los seguidores del llamado “Régimen de Excepción” que la gobernabilidad entra en una crisis cuando autoridades de tendencias antagónicas coinciden en este tipo de situaciones.

A pesar de que normativamente pueden estar definidas estrictamente las atribuciones que competen a cada uno de los niveles sobre ese territorio, suele haber

¹⁰⁵ Exposición de motivos de la Ley General de Educación.

discrepancias en la forma en que cada una de estas autoridades actúa en lo que compete a su relación con la otra.

En especial, se da cuando el gobierno local de la comunidad referida no cumple con las funciones de brindar seguridad y de ayudar por medio de los servicios que presta al gobierno de la entidad que deposita sus poderes en la localidad respectiva. Este tipo de problema suele presentarse con mayor frecuencia en las ciudades capitales de los distintos Estados, ya sea en regímenes centrales o federalistas.

En nuestra Constitución se establece una excepción que marca ejemplo de lo que se relata, cuando en el artículo 115, fracción VII, se afirma que la fuerza pública del lugar donde residan habitual o transitoriamente tanto los gobernadores de los Estados como el Presidente de la República estará bajo el mando de éstos.

Este asunto no es preocupación exclusiva del Estado Mexicano; en la mayoría de las ciudades capitales de los distintos países del Mundo existe un tipo de Régimen de Excepción, por lo que se formulan y se aplican principios y normas especiales que no tienen vigencia respecto del resto del territorio.

Tanto en Estados Centralistas como Federalistas los gobiernos central o federal tienen atribuciones sobre el control de la población y el territorio de la capital. Como ejemplo de lo anterior se tiene el caso de un Estado Centralista: la República Francesa, donde el Prefecto de Policía de la ciudad de París es nombrado por decreto del Presidente de la República y es el encargado directo de la prestación de todos los servicios departamentales de la administración civil y de el cumplimiento de las leyes y reglamentos que expida el gobierno central. Este Prefecto, tiene que compartir con el Alcalde de París (electo por los habitantes), las atribuciones en lo concerniente al orden público¹⁰⁶.

En el orden de los Estados Federalistas, el ejemplo más contundente es el Distrito de Columbia en los Estados Unidos de América, en donde el congreso federal cuenta con poder de veto sobre las acciones tomadas por el Consejo del Distrito de Columbia¹⁰⁷ que consideren contrario al interés de la Unión. El Congreso de los Estados Unidos promulga el presupuesto para la ciudad y tiene facultades para dictar leyes sobre el ámbito exclusivo del Distrito de Columbia. A diferencia de los Estados de la Unión, los habitantes de la Ciudad de Washington no eligen al fiscal de Distrito y tampoco esta representado el Distrito de Columbia en el Senado (aunque si en la Cámara de Representantes)¹⁰⁸.

Los Estados Latinoamericanos también han hecho uso de este manto especial que cubre a sus capitales. Guatemala¹⁰⁹, Caracas¹¹⁰ y Santa Fe de Bogotá¹¹¹, son algunos

¹⁰⁶ Cfr www.francia.org.mx

¹⁰⁷ El Consejo del Distrito de Columbia es el órgano legislativo del Distrito de Columbia, ver: www.dccouncil.washington.dc.us

¹⁰⁸ Ver. *District of Columbia Code*; Artículo I, octava sección, numeral 17, y Enmienda XXIII a la Constitución de los Estados Unidos de América; y página web del Gobierno del Distrito de Columbia. www.dc.gov

¹⁰⁹ Ver. Página web del Congreso de la República de Guatemala: www.congreso.gob.gt

ejemplos de Distritos Federales y aunque ciudades como Buenos Aires y Brasilia cuentan con órganos legislativos locales, estos mantienen restricciones sobre las materias legislativas, aparte de que los respectivos congresos nacionales cuentan con facultades para invalidar los ordenamientos de las legislaturas locales si lo consideran conveniente para el bien de la Nación¹¹².

Es por lo anterior, que la calidad de Distrito Federal y su régimen de excepción en la Ciudad de México debe ser considerado como fundamento del presente estudio, partiendo de la base de su diferenciación jurídico-administrativa respecto de las demás entidades federativas, diferenciación que le brinda características propias

2.4.2 LA CIUDAD DE MÉXICO.

Fue a raíz de la creación de la República Mexicana en 1824 cuando se evidenció la necesidad de elegir un espacio físico que sirviera de asiento a los poderes federales; se intentaba que dicha ciudad no fuera al mismo tiempo capital de algún Estado de la Federación, para que no coincidieran en ella distintos niveles de gobierno, fue así como se decidió que la Ciudad de México por ser la más importante del país en lo económico y lo material, y por ser la más poblada se convirtiera en el Distrito Federal de la naciente República

Desde ese entonces, algunos diputados del Congreso Constituyente se oponían a este tipo de régimen de excepción argumentando que se limitaban los derechos políticos de los pobladores, derechos que hubieran tenido como habitantes de un Estado

La creación de un Distrito Federal como asiento de los poderes fue respaldada por la idea de que en caso de quedar la capital de la República dentro del territorio de un Estado, se habría otorgado por esa simple razón un poder político superior a ese Estado con respecto a los demás, lo que hubiera implicado un desequilibrio del pacto federal al no tener todos éstos el mismo rango dentro de la Federación

“El Constituyente de 1824 señaló para la residencia de los Poderes Federales la ciudad de México en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad y su radio de dos leguas. El propósito de señalar un lugar exclusivo para el Distrito Federal fue evitar los conflictos que surgen por la coexistencia en una misma

¹¹⁰ Cfr. *Ley Especial sobre el régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*. Firmada, sellada y decretada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 28 de enero de 2000, y artículo 18 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*.

¹¹¹ Ver Página Web de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital: www.alcaldiabogota.gov.co

¹¹² Para la Capital Federal de la República Argentina ver: página web del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, www.gba.gov.ar, página web del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, www.buenosaires.gov.ar; página web de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, www.legislatura.gov.ar y www.cedom.gov.ar ;

Para la Capital Nacional de la República Federativa de Brasil página web del Gobierno do Distrito Federal, www.df.gov.br.

*circunscripción territorial de autoridades federales y autoridades de los Estados*¹¹³.

A la caída de la República Federal y durante el período centralista de 1836 a 1846, se desaparecieron los Estados y por lo mismo el Distrito Federal, a pesar de que la Ciudad de México continuó con su naturaleza de capital de la República y sede de los poderes nacionales.

En 1846 se restablece el Distrito Federal, y se le otorga representación en el Senado. Durante el último período de gobierno de Antonio López de Santa Anna, por decreto del 16 de febrero de 1854, se ensanchó la extensión del Distrito Federal. Este mismo decreto propició la división del Distrito Federal en ocho prefecturas interiores, correspondientes a los ocho cuarteles mayores de la Ciudad de México y en tres prefecturas exteriores: Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan¹¹⁴.

La Constitución de 1857 por vez primera hablaba en su artículo 46, de la posibilidad de traslado del Distrito Federal, en cuyo caso se constituiría el Estado del Valle de México en el territorio que abandonara. En ese entonces se volvió a rechazar la iniciativa de convertir a la Ciudad de México en un Estado de la Federación y desaparecer el Distrito Federal sin tener motivo de emergencia, por la idea de que la riqueza económica, material y cultural concentrada en la ciudad era patrimonio de toda la nación mexicana, producto de aportaciones y esfuerzo de los habitantes de todo el país, con lo cual se entendía que era en detrimento de la nación que un Estado fuera el considerado propietario de ese patrimonio.

Posteriormente, el 6 de mayo de 1861, otro decreto dio al Distrito Federal la siguiente división política:

- I. Municipalidad de México,
- II. Partido de Guadalupe Hidalgo,
- III. Partido de Xochimilco,
- IV. Partido de Tlalpan.
- V. Partido de Tacubaya¹¹⁵

En 1898, mediante decreto del Congreso de la Unión, se establecieron los límites del Distrito Federal que actualmente conocemos y se erigieron 22 municipios que fueron reducidos a 13 al promulgarse la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, del 26 de marzo de 1903¹¹⁶. Los trece Municipios eran: Azcapotzalco, Guadalupe Hidalgo, Tacuba, México, Tacubaya, Mixcoac, Iztapalapa, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, y Milpa Alta¹¹⁷.

¹¹³ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo* Editorial Porrúa, México 1998. Pág. 190 y 191.

¹¹⁴ Ver. Decreto del 16 de febrero de 1854, en: *Dublán y Lozano. Legislación mexicana: colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República / Ordenada por Manuel Dublán y José María Lozano* Ed. Oficial. México, 1876-1912. Tomo VII, p.p. 49-51.

¹¹⁵ Cfr. Decreto del 6 de mayo de 1861. *Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno* en: *Dublán y Lozano, op. cit.* p. 200.

¹¹⁶ Cfr. *Dublán y Lozano Op. cit* Tomo XXXV, pp 336-357.

¹¹⁷ Cfr. Secretaría de Educación Pública. *Distrito Federal, Historia y Geografía, tercer grado. Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos* México 1999 Pág 97

Con la aprobación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 se rechazó nuevamente la posibilidad de coexistencia de los poderes federales con el gobierno local propio de la Ciudad de México, argumentando que para la seguridad pública, el número de elementos armados que se requería en la ciudad era por sus propias necesidades muy alto, y no deberían depender del ayuntamiento, por la presión que la sola existencia de esa fuerza armada representaba para el Presidente de la República. Por estas razones se decidió que el “gobernador” del Distrito Federal fuera designado directamente por el Presidente de la República, y los gobiernos municipales fueran electos popularmente, según se estableció en la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales del 14 de abril de 1917.

En el año de 1924 se creó la municipalidad de General Anaya, y; posteriormente, el 28 de agosto de 1928, previa solicitud del Presidente Electo Alvaro Obregón al Congreso de la Unión, fueron suprimidos todos los ayuntamientos y centralizado el poder del Distrito Federal, con el argumento de una mayor eficiencia administrativa en la atención de las necesidades sociales de la población, y fue así como se centralizó la estructura de gobierno del Distrito Federal en un departamento de la Administración Pública Federal que se llamó Departamento del Distrito Federal, desapareciendo la figura del gobernador y entrando en su lugar el “Jefe del Departamento del Distrito Federal”, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

“... la coexistencia de la autoridad federal, del gobierno local y de la organización municipal, fue causa de frecuentes dificultades y de la misma manera como se procedió cuando esas dificultades eran con los poderes de los Estados, se reformó la Constitución suprimiendo el Gobierno del Distrito y el régimen municipal...”¹¹⁸.

Ante esta situación, los poderes legislativo y ejecutivo locales del Distrito Federal eran los mismos que los poderes federales; es decir, el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, además de las funciones que poseían como órganos federales, legislaban y administraban en el ámbito local. Excepción de lo anterior era el poder judicial local, que desde 1855 descansaba en un “Tribunal Superior de Justicia” a la manera de las otras entidades de la Federación.

En el segundo artículo de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 1928, se estableció que: “El territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y Trece Delegaciones”, y el artículo tercero estableció que. “El Departamento Central estará formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac”. Por su parte el artículo cuarto expresaba que. “Las trece Delegaciones serán Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac”.

¹¹⁸ Fraga, op cit Pag. 191

El 31 de diciembre de 1941, se aprobó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que en su artículo octavo estableció que: “Para los efectos de esta ley, el Distrito Federal se divide.

- a. en la Ciudad de México, y
- b. en las delegaciones que serán: Villa Gustavo A Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac”

Para 1941, el territorio que se denominó Departamento Central, se le llamó Ciudad de México, y desapareció la delegación de General Anaya, cuyo territorio se anexó a la Ciudad de México, quedando doce delegaciones en el Distrito Federal.

En diciembre de 1970 se dio un nuevo paso en la historia política de la entidad, al dividir al territorio conocido como “Ciudad de México” en cuatro delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, que se sumaron a las anteriormente creadas, para conformar las 16 delegaciones políticas¹¹⁹ como órganos desconcentrados que acercaban los trámites a los ciudadanos y dividían la prestación de servicios en regiones geográficas determinadas.

Ante la falta de derechos políticos que los habitantes del Distrito Federal sufrían con respecto a los habitantes de las demás entidades, fueron ensayadas distintas medidas en materia de participación ciudadana para la planeación de políticas de gobierno como fueron los jefes de manzana, asociaciones de residentes, presidentes de colonia, juntas de vecinos, consejos consultivos, consejos ciudadanos, y desde 1999 comités vecinales

Con el mismo ánimo de darle apertura a la participación política de los ciudadanos, se instituyó en 1988 la “Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, que en su organización, integración y funcionamiento tenía las características de un órgano legislativo, a manera de Congreso Local, pero sus atribuciones solamente se limitaban a la expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno para diversas materias (salud, educación, abasto, mercados, espectáculos públicos, ecología, agua, drenaje, vialidad, etc), con lo que se asemejaba más a un cabildo municipal que a un Congreso local. Entre las facultades con que contó la Asamblea de Representantes, estaban.

- Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno sobre determinadas materias, en torno a la prestación de servicios públicos urbanos, siempre que no contravinieran la actuación del Congreso de la Unión en materia de leyes y decretos para el Distrito Federal
- Recibir informes que trimestralmente presentaba la autoridad administrativa del Distrito Federal; Citar a determinados servidores públicos para que le informaran sobre su actuación en el gobierno de la ciudad, en lo referente a aspectos financieros y fiscales, así como la prestación de servicios públicos
- Presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión.
- Solicitar a las autoridades administrativas del Distrito Federal todas aquellas actuaciones, para una adecuada solución a los problemas de la ciudadanía

¹¹⁹ Secretaría de Educación Pública, op cit Pag 128

- Aprobar el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que formulara el Presidente de la República
- Recibir el informe anual sobre el estado de la Administración Pública del Distrito Federal, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado.

Fue en 1993, cuando una nueva reforma constitucional modificó totalmente el artículo 122, y otorgó facultades legislativas en lo referente al orden común¹²⁰ y de control en materia de ingresos, presupuesto y cuenta pública a la Asamblea de Representantes. Cabe hacer notar que esta reforma instituyó un sistema de elección indirecta del Jefe del Distrito Federal, que en la práctica no se llevó a cabo, pero que fue el antecedente de la elección libre, directa y secreta del Jefe de Gobierno

El artículo 122, fracción VI, inciso a), estableció que el Jefe del Distrito Federal sería nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. Dicho nombramiento sería ratificado por la Asamblea en dos oportunidades, en caso contrario, el nombramiento lo realizaría directamente el Senado de la República.

En los artículos transitorios a dicha reforma se estableció que el procedimiento en cuestión se aplicaría por primera ocasión en el año de 1997, lo que no sucedió a causa de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996. En esta reforma al artículo 122, se determinó que el gobierno de la entidad *“esta a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local”*, con lo que los órganos locales dejaron de ser herramientas de los poderes de la Unión, y tienen a su cargo, en coordinación con los poderes federales, el gobierno de la ciudad.

El nuevo texto del artículo 122 constitucional aclara que la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (figura que reemplaza al Jefe del Departamento), será elegido por votación universal, libre, directa y secreta. Al mismo tiempo aclara que la Asamblea de Representantes se convierte en *“Asamblea Legislativa”*, y los ciudadanos que la integran tienen el carácter de diputados, y no de Representantes, como era anteriormente.

Por lo que concierne a los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales –delegaciones–, también establece su elección en forma universal, libre, directa y secreta. Las anteriores modificaciones –según indican los artículos transitorios– entrarían en vigor en 1997, salvo el caso de la elección de los titulares de las demarcaciones territoriales que no sería hasta el 2000. Esta última modificación al artículo 122 constitucional marcó la pauta que hasta la fecha constituye el régimen jurídico, administrativo y político de el Distrito Federal.

¹²⁰ Aclarando en los artículos transitorios que las materias penal y civil del orden común podrían ser legisladas a partir del 1 de enero de 1999.

2.4.3 RÉGIMEN ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecen la forma de organización político-administrativa que el Distrito Federal adopta para su régimen interno. Esta es una forma mixta, ya que intervienen autoridades locales y federales en el ámbito de sus respectivas competencias, para coordinar el trabajo de gobierno en la ciudad.

En lo que concierne a las poderes federales, el Congreso de la Unión tiene las siguientes atribuciones.

- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,
- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión.

Por su parte el Presidente de la República, tiene como competencias.

- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.
- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal¹²¹

En los términos del artículo 105 constitucional, fracción I, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre la Federación y el Distrito Federal.

Por otra parte, las autoridades locales son: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

¹²¹ Artículo 34, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Porrúa México, 2000

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal está integrada por 66 diputados electos cada tres años por voto universal, libre, secreto y directo, y cuenta con facultades para legislar en materias de orden común para el Distrito Federal, sobre instituciones públicas locales, e ingresos; así como para aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal y revisar la cuenta pública de la entidad. Toda resolución de la Asamblea, tiene el carácter de Ley o Decreto.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es el encargado del Ejecutivo local y de la Administración Pública en la entidad. Recae en una sola persona, elegida por voto universal, libre, secreto y directo para un período de seis años, y entre sus facultades están las de:

- Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión,
- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa;
- Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local;
- Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública¹²⁷.

La Administración Pública del Distrito Federal es centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 del Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual distribuye los asuntos del orden administrativo local.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

El Jefe de Gobierno se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda,
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente,
- V. Secretaría de Obras y Servicios;
- VI. Secretaría de Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Salud,
- VIII. Secretaría de Finanzas;
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad,

¹²⁷ Artículo 35, ... En el caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública, .

- X. Secretaría de Seguridad Pública,
- XI. Secretaría de Turismo;
- XII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIII. Oficialía Mayor;
- XIV. Contraloría General del Distrito Federal, y
- XV. Consejería Jurídica y de Servicios Legales¹²³.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, integran la administración pública paraestatal.

Los organismos descentralizados son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno o por ley de la Asamblea Legislativa, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tienen por objeto principal:

- I. La realización de actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables;
- II. La generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para el funcionamiento de la Ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas; y
- III. El auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe de Gobierno¹²⁴.

Como ejemplos de organismos descentralizados del D.F., se encuentran “Red de Transportes de Pasajeros del D.F.”, “Sistema de Transporte Colectivo (metro)”, “Servicio de Transportes Eléctricos”, “Instituto de Vivienda del D.F.”, “Servicios de Salud Pública del D.F.”, “Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF)”, “Instituto de Cultura del D.F.”, “Procuraduría Social del D.F.” y “H. Cuerpo de Bomberos del D.F.”.

Ejemplos de empresas de participación estatal mayoritaria son “Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.” y “Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.”. Entre los fideicomisos públicos del D.F. están. “Fideicomiso Programa Casa Propia”, “Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular”, “Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano”, “Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones”, “Fideicomiso Programa Integral Parques Zoológicos”, “Fondo de Desarrollo Económico del D.F.” y “Fideicomiso de Estudios Estratégicos de la Ciudad de México”.

Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con un órgano político-administrativo en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal; las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominan genéricamente Delegaciones¹²⁵.

¹²³ Artículo 15, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Porrúa México, 2000.

¹²⁴ Artículo 99, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

¹²⁵ Artículo 104, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

La Asamblea Legislativa establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa. En la actualidad existen 16 delegaciones que se denominan:

- I Alvaro Obregón,
- II Azcapotzalco,
- III Benito Juárez,
- IV Coyoacán,
- V Cuajimalpa de Morelos;
- VI Cuauhtémoc;
- VII. Gustavo A. Madero,
- VIII Iztacalco,
- IX Iztapalapa,
- X. La Magdalena Contreras;
- XI Miguel Hidalgo;
- XII Milpa Alta;
- XIII Tláhuac;
- XIV Tlalpan,
- XV. Venustiano Carranza, y
- XVI Xochimilco¹²⁶

Cada Delegación es presidida por un Titular, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, y al que se denomina genéricamente Jefe Delegacional.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura está a cargo de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y los demás órganos judiciales del orden común. Existe además un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que dirime las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local.

El ministerio público del Distrito Federal, es presidido por un Procurador General de Justicia, que es nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República¹²⁷; y que tiene por encargo, la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el sistema nacional de seguridad pública.

Los elementos de los cuerpos de seguridad pública de prevención son auxiliares del Ministerio Público y están bajo su autoridad y mando inmediato cuando se requiera su colaboración para que el ministerio público ejerza sus facultades de investigación y persecución de delitos

¹²⁶ Artículo 10. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

¹²⁷ Artículo 10. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Lo anterior deja claro que el Distrito Federal en la actualidad ha dejado de ser administrado por una dependencia del gobierno federal y tiene un gobierno propio, elegido democráticamente por los habitantes de la Ciudad de México; y dicho gobierno es responsable de la prestación de los servicios públicos que por ley le corresponden a las entidades de la Federación, a nivel local

3. LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El Estado Mexicano, como rector del desarrollo nacional, tiene la responsabilidad por mandato del artículo 26 Constitucional de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, tomando como base el proyecto nacional que marca la Carta Magna.

Dicho precepto constitucional establece una de las prioridades que deben plantearse los gobiernos y las sociedades: la planeación, ya que en la actualidad es imposible organizar a las grandes colectividades dentro de los estados sin definir los objetivos y metas que se pretenden lograr, los medios para alcanzarlas y los procedimientos que evalúen el avance conseguido

Por planeación se debe entender a la etapa del proceso administrativo en la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales económicas, sociales y políticas; considerando la disponibilidad de recursos que permitan concretar programas y acciones específicas en tiempo y espacio. La planeación se realiza a nivel global, sectorial, institucional y regional.

En el Estado Mexicano la planeación es democrática, ya que recoge las aspiraciones de la sociedad expresadas por los diversos sectores que la componen por medio de foros y demás mecanismos que se instrumenten para tal efecto. A partir de la participación de los sectores público, privado y social, se confecciona el "Plan Nacional de Desarrollo", que según marca la Constitución General de la República, debe formularse, instrumentarse, controlarse y evaluarse, ésta responsabilidad recae en el Ejecutivo Federal, tomando en consideración la opinión del Congreso de la Unión.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento fundamental para la consecución de los fines de la planeación, en el cual se precisan los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades del desarrollo integral del país, y en general, las directrices que marcan la actividad económica y social.

*"El Plan Nacional de Desarrollo no establece metas cuantitativas, sino sólo directrices generales, que deben orientar y ordenar las actividades a nivel global, sectorial, regional e institucional"*¹²⁸.

La Ley de Planeación, reglamentaria del artículo 26 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, establece las bases para la integración y funcionamiento del dicho sistema y faculta al Ejecutivo Federal para llevar a cabo la conducción de la planeación nacional del desarrollo mediante la ordenación racional y sistemática de las acciones en materia de regulación y promoción de la actividad

¹²⁸ Quiroga Leos, Gustavo *Organización y Métodos en la Administración Pública* Ed Trillas, Mexico 1998, Pag 54

económica, social, política y cultural del país, buscando el logro de un desarrollo equitativo que proporcione mejores niveles de vida para la población¹²⁹.

Dicha Ley establece los principios en los cuales se basa la Planeación Nacional del Desarrollo, que son.

- I El fortalecimiento de la Soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural,
- II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, impulsando la participación activa del pueblo en la planeación y ejecución de actividades del gobierno;
- III La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría de la calidad de vida, que logre una sociedad más igualitaria;
- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;
- V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para el logro de un desarrollo equilibrado del país, con la promoción de la descentralización de la vida nacional;
- VI El equilibrio de los factores de la producción, en un marco de protección y promoción del empleo, y de estabilidad económica y social¹³⁰.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ajustan sus acciones a los objetivos, principios, estrategias y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, y en el marco de dicho Plan, y de la Ley de Planeación, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizan y promueven las acciones pertinentes para la elaboración y ejecución de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, tendientes al logro de los objetivos del Plan.

El día 31 de mayo de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000” que propone cinco objetivos fundamentales:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana
- IV Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia

¹²⁹ Cfr Art 3 y 4 Ley de Planeación Ediciones Delma, S A de C.V México, 1998

¹³⁰ Cfr Artículo 2 Ley de Planeación

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Cada uno de los rubros anteriores, sirve de base para los capítulos que componen al Plan. En estos capítulos se elabora un diagnóstico de la situación, se plantean objetivos y estrategias de acción. Para los fines de este trabajo, solo se tocan los temas relacionados con el mismo.

El capítulo 3 trata sobre el “Desarrollo Democrático”, y en el punto 3 4 “Diagnóstico” establece que:

“...El caso de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal significa un reto democrático de primera importancia...”

En el mismo capítulo dentro del apartado 3 5 “Líneas de Estrategia”, plantea en el rubro 3.5.3, el impulso al federalismo, con la redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno.

Dentro del mismo capítulo, en el apartado 3 8, plantea la idea del “Nuevo Federalismo, como el reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y el respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, con la finalidad de articular la soberanía de los Estados y la libertad de los municipios con las facultades propias del Gobierno Federal

“La renovación del federalismo hará posible que los Poderes de la Unión expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política de los ciudadanos mexicanos. El federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones”¹³¹.

En lo referente a la distribución de competencias entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, el Plan en su apartado 3.8 2, hace referencia a la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal de Gobierno, fortaleciendo la capacidad institucional y los recursos públicos en dichos órdenes, que son los más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades, ya que es ahí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones.

...“para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades...”¹³².

¹³¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 SHCP México, 1995

¹³² Ibidem

En este mismo capítulo, el apartado 3.9, establece la necesidad de llevar a cabo una “Reforma de Gobierno” y una “Modernización de la Administración Pública”, proponiendo avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción, fomentando la dignidad y profesionalización de la función pública y proveyendo al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

Concretamente el Plan en el rubro 3.9.1 propone hacer una revisión de las funciones que tienen cada una de las instancias de Gobierno para promover la descentralización administrativa. Posteriormente en el diagnóstico del capítulo cuatro “Desarrollo Social”, aborda el tema de la educación, planteando en su diagnóstico que en 1930 las escuelas albergaban un millón y medio de niños y jóvenes, mientras hoy el sistema educativo atiende a más de 26 millones, y en ese mismo lapso el nivel de escolaridad de la población adulta alcanzó los siete años y en seis décadas se abatió el índice de analfabetismo del 70 al 10 por ciento aproximadamente

“...aunque se ha ampliado significativamente la infraestructura para que todos los niños en edad escolar cursen la escuela primaria, el país sigue teniendo un nivel relativamente bajo de escolaridad y de aprovechamiento...”¹³³.

La problemática fundamental que trata el Plan Nacional de Desarrollo en materia educativa, es que más de seis millones de mexicanos de quince años en adelante son analfabetos, y la población con los índices más altos de rezago educativo se encuentra en áreas y situaciones que dificultan su acceso al servicio, su permanencia a lo largo del ciclo escolar y su conclusión. Hay más de dos millones de niños de seis a catorce años que no asisten a la escuela, y la eficiencia terminal nacional en primaria es de 62 por ciento, por lo que en las estrategias y líneas de acción que maneja en el apartado 4.5, establece la necesidad de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; para esto, el Plan propone una cruzada permanente por la educación, fincada en una alianza nacional en que converjan los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de los diversos grupos sociales

El Plan propone diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, a la primaria y a la secundaria; elevar sustancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica, y reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública, superando el proceso de enseñanza-aprendizaje mediante el mejoramiento continuo de los contenidos, métodos y materiales educativos; la inclusión de elementos regionales, y el incremento en el trabajo escolar

Asimismo plantea la consolidación de la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas. De esta forma el Plan propone impulsar un nuevo federalismo para

¹³³ Ibidem.

fortalecer los estados y los municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional de los servicios educativos.

3.1 EL DESARROLLO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

Derivados del “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, surgieron una serie de Programas Sectoriales, Regionales e Institucionales al amparo de la Ley de Planeación. Uno de estos Programas Sectoriales es el llamado “Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000”, elaborado por la Secretaría de Educación Pública, y que pretende dar cumplimiento cabal a los principios y mandatos del artículo tercero Constitucional y a las disposiciones de la Ley General de Educación.

Los propósitos fundamentales que animan este Programa son la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación, definiendo prioridades. A pesar de que todos los tipos, niveles y modalidades educativos son reconocidos por el Programa como importantes pues responden a necesidades y aspiraciones individuales y sociales, por razones éticas, jurídicas, de búsqueda de eficacia y por sus mayores consecuencias positivas en ámbitos más amplios, en el Programa se otorga la mayor prioridad a la educación básica, argumentándose que en ella se adquieren valores, actitudes y conocimientos que toda persona debe poseer a fin de alcanzar la oportunidad de su desarrollo individual y social.

El Programa toca cuatro grandes rubros que sirven para definir los capítulos en los cuales se elabora un diagnóstico, se plantean políticas generales, objetivos y metas, estrategias y acciones, y a grosso modo líneas de acción a seguir.

- I. Educación Básica.
- II. Educación para Adultos
- III. Educación Media y Superior.
- IV. Criterios sobre el Financiamiento de la Educación

Por la temática del presente trabajo solo se tocan algunos puntos referentes al primer capítulo.

El Programa señala en su Diagnóstico que durante la mayor parte de la década de los ochenta –sobre todo hacia la segunda mitad–, la expansión de la cobertura de los servicios perdió dinamismo a pesar de que el rezago educativo tenía aún dimensiones considerables. También en aquella década, los problemas provocados por la centralización –alumnos, escuelas y maestros directamente dependientes de la SEP– alcanzaron su nivel más crítico, provocando grandes limitaciones para generar nuevos apoyos educativos en favor de la población no atendida, falta de programas adecuados, alejamiento entre la administración educativa y el magisterio, pérdida de la capacidad de innovación y otros atributos que permitieran alentar un mejor desempeño de alumnos y profesores en el aula.

El punto 1.2.1, trata sobre la importancia del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado en 1992, que permitió la federalización mediante la cual se transfirieron casi 100 mil escuelas y se establecieron las condiciones para la actualización de contenidos, planes y programas de estudio; pero hace hincapié en que en muchos aspectos los cambios emprendidos en 1992 están todavía en proceso de implantación; por ello, pretende impulsar transformaciones en áreas aún no modificadas.

El Programa reconoce que no todos los estados de la federación acusan el mismo grado de desarrollo educativo, ni sus instituciones muestran el mismo nivel de consolidación y eficacia. Al hablar sobre la organización y el funcionamiento del sistema de educación básica, afirma que la corresponsabilidad de los órdenes de gobierno permite que, al tiempo que se preserva la unidad fundamental de la educación nacional, se crean espacios para las iniciativas locales y para la adaptación de la educación a características y necesidades propias de cada región, por lo que el federalismo educativo hace posible que el gobierno federal se concentre en mantener por medios normativos el carácter nacional de la educación, desarrolle programas estratégicos y compensatorios y atienda los aspectos relacionados con su planeación, coordinación y evaluación globales.

Afirma que la cooperación entre los distintos ámbitos de autoridad permite alcanzar metas que antes fueron irrealizables. Propone crear un foro amplio que haga posible la comunicación entre las autoridades federal y de los estados a fin de que la normatividad corresponda a la realidad del país. Este foro facilitaría el que los estados compartan soluciones a los problemas de la educación, para que los menos avanzados en determinados aspectos del sistema educativo se nutran de las experiencias de otros; al mismo tiempo, permitiría a la federación conocer la problemática real que enfrentan los responsables de su servicio¹³⁴

Al abordar la cuestión de la construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa, el Programa pretende consolidar el federalismo educativo en lo relativo a la edificación, mantenimiento y equipamiento de los espacios escolares, ya que éste debe ir encaminado a atender mejor los rezagos y adecuarse a las características y necesidades locales, por lo que las autoridades de los estados y municipios tienen que asumir gradualmente la plena responsabilidad de la infraestructura y equipamiento escolar en sus correspondientes ámbitos territoriales, mediante la aplicación de recursos que serían transferidos a las entidades federativas, haciéndose necesaria la descentralización del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas

El punto 3.1.5 del Capítulo I, se refiere a los servicios de educación básica en el Distrito Federal. Este rubro hace mención de lo que la Ley General de Educación en sus artículos 11, 13, 14 y 16 especifica –que los servicios de educación inicial, básica (incluyendo la indígena) y la especial en el Distrito Federal corresponden al gobierno local; que los servicios de educación normal y los relacionados con la formación de maestros de educación básica serán prestados en dicha entidad por la Secretaría de Educación Pública; y que corresponde al gobierno del Distrito Federal proponer contenidos regionales para los planes y programas de estudio de educación primaria y secundaria locales, y administrar la

¹³⁴ Cfr Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. SEP. México

autorización a los particulares para impartir la educación primaria y secundaria, entre otras cosas—.

Pero al mismo tiempo especifica que por mandato del artículo cuarto transitorio de dicha Ley, el proceso para la transferencia de esas responsabilidades al gobierno del Distrito Federal se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical, haciendo hincapié en que hasta la conclusión de este proceso, dichos servicios corresponderán en el Distrito Federal, a la Secretaría de Educación Pública

Por ser, responsabilidad de la autoridad educativa federal la prestación de los servicios educativos en el Distrito Federal, en el punto 3.1.6 referente a la educación que imparten los particulares, plantea facilitar la actividad de los particulares en los términos de la legislación en la materia, promoviendo la simplificación de las reglas administrativas y de operación en el Distrito Federal

Por último, el Programa plantea que en relación a las zonas urbanas marginadas (como las que se encuentran en la Ciudad de México), existen retos especialmente complejos para la dotación oportuna de espacios escolares adecuados, por lo cual, las mejoras que la mayor descentralización permita a los sistemas de planeación, a la par de recursos adicionales destinados a la infraestructura escolar, serán esenciales para superar la falta de espacios escolares.

3.2 LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La modernización administrativa es el proceso de cambio por el cual las dependencias y entidades del sector público actualizan e incorporan nuevas formas de organización, tecnologías y comportamientos que les permiten alcanzar sus objetivos de una manera más eficaz y eficiente. La modernización de la administración pública es:

“un proceso técnico administrativo permanente que incluye la introducción de cambios normativos en áreas de las dependencias públicas que generan la necesidad de crear o reformular las estructuras organizacionales y los procesos de trabajo, y de cambiar las actitudes y comportamientos de los servidores públicos”¹³⁵

Otro de los Programas Sectoriales que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es el llamado “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, elaborado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y que propugna dentro de la Administración Pública por:

“...una profunda renovación orientada a promover nuevas actitudes, vencer inercias y atender rezagos históricos que reclaman atención urgente”¹³⁶.

¹³⁵ Quiroga Leos Op cit. Pág 16.

¹³⁶ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 SECODAM. México, 1996

Del diagnóstico realizado para la elaboración del Programa, se agruparon cuatro grandes temas que caracterizan la situación de la Administración Pública en México.

- 1) Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental.
- 2) Centralismo.
- 3) Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.
- 4) Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

En el diagnóstico se afirma que con relación a las entidades federativas.

“Aun cuando se han emprendido acciones tendientes a la asignación de responsabilidades integrales y autonomía en el manejo de los recursos, a cambio de compromisos en resultados, (...) aún persiste la concentración de decisiones que se traduce en mayores costos para la sociedad en prácticamente la totalidad de los sectores del quehacer público federal”¹³⁷.

En la consulta popular que define la Ley de Planeación, realizada para la formulación del Programa, se destacó la importancia de acelerar la desconcentración administrativa y presupuestal de los servicios públicos, trasladándolos a los estados y municipios a cambio de compromisos en resultados concretos y medibles, y se planteó la necesidad de asegurar que el proceso de transferencia se realizara con orden y control.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, persigue dos objetivos generales para el periodo de su vigencia:

- ⇒ Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad
- ⇒ Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Derivado de estos objetivos generales, el Programa agrupa sus actividades en torno a cuatro subprogramas, que son:

1. Participación y Atención Ciudadana Este subprograma intenta lograr una participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas

¹³⁷ Ibidem

2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa. Por la temática de este trabajo la atención se dirige a este subprograma, en el cual se afirma que el Gobierno Federal, tiene el firme propósito de dar un mayor impulso a la descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia los gobiernos estatales y municipales. Entre los objetivos que plantea este subprograma, están los de:

- Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requiera, todo ello para servir mejor a la población.
- Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con la oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como para promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático¹³⁸.

Dentro de las líneas de acción que buscan fortalecer el federalismo:

"...las dependencias y entidades de la APF que tengan compromisos en el marco del federalismo, deberán profundizar en la revisión, de acuerdo a sus respectivas atribuciones de las funciones que en términos legales podrán ser transferidas y realizadas de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios..."¹³⁹.

Para el proceso de descentralización, el Programa remarca la necesidad de tomar en cuenta las diferencias existentes en los niveles de desarrollo administrativo de las entidades federativas, así como las situaciones y problemas específicos que presentan las actividades a descentralizar, evitando así la desarticulación de los servicios.

"Como resultado de la descentralización de funciones operativas, las dependencias federales asumirán un papel normativo, para lo cual tendrán que determinar los elementos que les permitan evaluar los resultados y el desempeño de la gestión de las unidades operativas en estados y municipios..."¹⁴⁰.

3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública. Este subprograma tiene como función el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control que fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas, y que proporcionen mayor flexibilidad en la operación para la administración pública, garantizando la probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

¹³⁸ Ibidem.

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Ibidem.

Con este subprograma también se intenta ganar la confianza de la población respecto al uso de los recursos públicos bajo los criterios de honestidad, eficiencia y eficacia. Se pretende tener mecanismos útiles para prevenir y detectar acciones de corrupción, y sancionar adecuada y oportunamente las eventuales infracciones de los servidores públicos¹⁴¹

4 Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público. En este subprograma se aborda la necesidad de crear un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice una adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos. Además este servicio de carrera debe coadyuvar al aprovechamiento de la experiencia y los conocimientos del personal y buscar la continuidad al funcionamiento administrativo cuando se presenten relevos en las titularidades de las dependencias y entidades de la administración pública.

Asimismo, se da gran importancia al impulso de una nueva cultura del servidor público que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación de los servicios, fortaleciendo los principios de probidad y de responsabilidad¹⁴².

Claramente en el segundo subprograma plantea la necesidad de descentralizar funciones para fortalecer el Pacto Federal, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar al que van dirigidas; además establece que las dependencias de la Administración Pública Federal deben cumplir con los compromisos que tengan en materia de transferencia de funciones. Esto debe ser tomado literalmente para los servicios de educación básica que se prestan en el Distrito Federal.

3.3 LA DESCENTRALIZACIÓN BASADA EN EL NUEVO FEDERALISMO.

Por descentralización debe entenderse a la transferencia de funciones, atribuciones y recursos que se encuentran bajo responsabilidad federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas de acuerdo a las necesidades particulares de cada región. El Maestro Gabino Fraga describe a la descentralización como:

*"...el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial"*¹⁴³.

La descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, porque da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que manejan los negocios públicos que le afectan, y pueden ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública y los procesos electorales¹⁴⁴.

¹⁴¹ Cfr. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1998. Pág. 218

¹⁴⁴ Cfr. Fraga. *Op. cit.*

Desde un punto de vista administrativo, la descentralización posibilita una gestión más eficaz de los servicios públicos, en contraste con una organización centralizada en la cual el despacho de los asuntos es forzosamente lento y complicado, y carente de los elementos suficientes para conocer con detalle las necesidades de cada localidad¹⁴⁵.

La descentralización presenta el inconveniente de debilitar al poder central, disminuyendo su fuerza e impidiéndole en ciertos momentos atender eficazmente las necesidades colectivas¹⁴⁶.

Aquí cabe aclarar, que el término descentralización también se aplica a la transferencia de autoridad y capacidad de decisión a organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuentan con autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados)

También vale la pena diferenciar estos conceptos con el de “Desconcentración”, que es el proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos las responsabilidades del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas, excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente, transfiriendo los recursos presupuestarios y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que lo supedita a un órgano central.

El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se refiere concretamente a la desconcentración de funciones, estableciendo que

“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso...”.

Desconcentración, puede también entenderse como el proceso de delegación de funciones, responsabilidades operativas y recursos a órganos desconcentrados ubicados en las distintas regiones del país, sin que pierdan la relación de autoridad que los supedita a un órgano central

Al referirnos en este trabajo a la descentralización, se toma el primer sentido expuesto, el de la transferencia de funciones y recursos del gobierno central a los gobiernos locales, teniendo presente que las decisiones tomadas localmente pueden basarse en una información confiable y en una comprensión política de la situación

Tomando como criterio los principios que constituyen al Estado Mexicano como una República Federal, el 6 de agosto de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Ibidem.

Federación el “Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000”, como programa sectorial de la Secretaría de Gobernación derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Este programa tiene como objetivos fundamentales.

- Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del pacto federal
- Vigorizar la autonomía política de los estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio.
- Construir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno¹⁴⁷.

Dentro del marco de referencia que plantea el programa, se establece al federalismo como el Pacto Fundamental de la República:

“El ámbito geográfico, la diversidad cultural y la multiplicidad de centros de desarrollo económico, hacen que el México actual privilegie la forma federal de Estado frente al unitario, toda vez que este último sería ineficiente y disfuncional porque sólo existiría un orden jurídico válido en el territorio, y la totalidad de las decisiones y políticas públicas emanarían y convergerían en el centro”¹⁴⁸.

La idea del Nuevo Federalismo plantea como fin último:

“...revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la Administración Pública, el combate a las disparidades regionales, y la revisión de los marcos institucionales...”¹⁴⁹.

De lo anterior se desprenden diez objetivos generales:

1. Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del pacto federal.
2. Vigorizar la autonomía política de los estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.
3. Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio
4. Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de gobierno federal y estatal, y los municipios

¹⁴⁷ Cfr Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Presidencia de la República. México, 1997.

¹⁴⁸ Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 Secretaría de Gobernación México, 1997.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

5. Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados
6. Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas.
7. Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional
8. Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda
9. Promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social
10. Revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio, para fortalecerlo como espacio político y administrativo más cercano a las comunidades¹⁵⁰.

Estos objetivos se agrupan dentro de cinco líneas generales de acción, que son:

- a) Impulsar el desarrollo político institucional.
- b) Alcanzar un mayor desarrollo social
- c) Contribuir al crecimiento económico
- d) Fortalecer el desarrollo regional.
- e) Promover un mayor desarrollo administrativo¹⁵¹.

Para concretar y llevar a la práctica las líneas de acción mencionadas, el Sistema Nacional de Planeación Democrática contempla la elaboración de Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, y de Subprogramas que deriven de los programas, por lo que del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, se desprenden tres subprogramas.

I Federalismo y Descentralización. Este subprograma trata sobre el proceso de descentralización de la Administración Pública Federal hacia los gobiernos estatales y municipales. Entendiendo esta descentralización como la transferencia de atribuciones y recursos que se encuentran bajo la responsabilidad de dependencias federales, y que pudieran ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales, lo que permitiría una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública.

Dentro de las líneas de acción que maneja este subprograma¹⁵², y que son las metas de descentralización que las dependencias del Ejecutivo Federal tienen el compromiso de alcanzar en la administración 1994-2000, en materia educativa se mencionan.

¹⁵⁰ Cfr. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000

¹⁵¹ Ibidem

¹⁵² Punto 5 1 3 del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000

- Transferir al gobierno del Distrito Federal los servicios de educación básica
- Transferir los programas de alfabetización para adultos, primaria, secundaria, educación comunitaria y capacitación no formal para el trabajo.
- Transferir la construcción, equipamiento y mantenimiento de las escuelas de nivel básico, medio superior, superior, de posgrado y de capacitación
- Transferir la prestación de los servicios de educación comunitaria rural
- Descentralizar la investigación, promoción, capacitación y difusión de las culturas étnicas y populares, tanto rurales como urbanas
- Concluir la descentralización del subsistema de preparatoria abierta
- Transferir los servicios de educación tecnológica en los niveles medio superior y superior.
- Consolidar los sistemas regionales de investigación en ciencia y tecnología
- Concluir la transferencia de las atribuciones de registro de instituciones educativas y colegios de profesionistas, así como las funciones de vigilancia del servicio profesional
- Descentralizar las unidades regionales de culturas populares
- Transferir la administración de las villas deportivas y juveniles¹⁵³.

II. Federalismo Hacendario. Este subprograma pretende transformar el modelo de coordinación fiscal, por un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que incorpore las áreas de ingreso, gasto y deuda, a fin de generar una mayor autonomía financiera de las entidades federativas, por medio de instrumentos que promuevan la ampliación de sus capacidades para generar ingresos propios.

También se plantea la necesidad de ampliar las facultades en materia tributaria que pudieran ser ejercidas por los gobiernos locales e impulsar la descentralización y colaboración administrativa en materia fiscal para aprovechar las ventajas comparativas de cada orden de gobierno

Con lo anterior se pretende, entre otras cosas, promover una mayor responsabilidad en torno a las garantías, calidad y rentabilidad económica y social de los proyectos que las entidades federativas proponen para recibir financiamiento público y de mercado¹⁵⁴

III. Renovación Municipal En este subprograma se reconoce la necesidad de plantear una renovación política del municipio basada en un marco jurídico acorde a las nuevas realidades de la vida municipal, que promueva un desarrollo integral, un fortalecimiento de su vida política y una vigorización de sus capacidades para gobernar, en un estricto marco de respeto a la autonomía de los estados.

También reconoce que el municipio debe contar con una adecuada infraestructura administrativa y de gobierno, lo que implica la capacitación y profesionalización de regidores, síndicos y servidores públicos municipales. Es por lo anterior que el objetivo específico del subprograma es:

¹⁵³ Cfr Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000

¹⁵⁴ Ibidem.

“Promover el fortalecimiento de los municipios del país mediante una nueva relación basada en el principio de cooperación con los órdenes de gobierno, a fin de que respondan con oportunidad y eficacia a las responsabilidades que la Constitución les asigna, así como ampliar los espacios para detonar una mayor participación cívica y social, ya que el Municipio constituye un espacio privilegiado y de enorme potencial para contribuir a la gobernabilidad democrática en las regiones”¹⁵⁵.

El Programa para un Nuevo Federalismo, es el programa sectorial que de manera más evidente confirma la importancia de que el servicio de educación básica sea descentralizado del gobierno federal al gobierno local de la entidad, al plantear entre sus objetivos generales, la descentralización de la función educativa, y más concretamente en el primer subprograma llamado: “Federalismo y Descentralización”, en donde maneja dentro de las líneas de acción, la transferencia al gobierno del Distrito Federal de los servicios de educación básica, como un compromiso del Ejecutivo Federal

4. EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

La centralización o descentralización de los servicios públicos de educación ha tenido distintos matices en sus procesos dependiendo del contexto histórico y geográfico en que se han desenvuelto. No obstante las diferencias culturales, históricas y administrativas, las políticas mexicanas en materia de reforma y modernización administrativa han sido, sobre todo en los últimos veinte años, influidas enormemente por las políticas provenientes de los Estados Unidos de América.

Por esto, en el ánimo de hacer cualquier estudio sobre la descentralización de servicios públicos en la administración pública mexicana se requiere tener presente la prestación de esos servicios no solamente en los Estados Unidos de América, sino también en Canadá, países cuyas costumbres han ingresado en la sociedad mexicana, y con los que el Estado Mexicano ha estrechado lazos más fuertes en la última decena del siglo XX, no solamente en materia económica, financiera y comercial, sino también en materia política, social y cultural.

A pesar de lo anterior, no es posible negar que el Estado Mexicano guarda su esencia de nación latinoamericana, dentro de un ámbito regional en el que se comparten cultura, tradición e historia. No obstante las diferencias particulares entre los distintos países de ésta región, su desarrollo político y administrativo ha sido tendiente al paralelismo, por lo que las experiencias en materia de descentralización y reforma administrativa –sobre todo en materia educativa- deben ser analizadas en sus aspectos positivos y negativos como posibles guías para el estudio de los distintos procesos locales.

Lo que sucede fuera de México impacta de múltiples formas a la vida interna del país, moldea y en ocasiones agiliza o entorpece la marcha nacional. Sin desmerecer el estudio de los procesos administrativos en otras regiones del planeta, para el presente estudio, por ser las regiones más influyentes para el caso mexicano, solo se toman los referentes a la administración educativa en el continente americano, planteando dos apartados: Norteamérica y Latinoamérica.

4.1 LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS EN AMÉRICA DEL NORTE

Los dos países que entran en este estudio (Canadá y los Estados Unidos de América), han tenido un proceso distinto en lo que se refiere a la prestación de servicios de educación por parte del Estado con respecto a los demás países del continente americano. Por cuestiones de formación de esos dos estados, de su historia e inclusive de aspectos religiosos, la educación ha sido desde sus principios descentralizada, y los gobiernos centrales han tenido una participación escasa e indirecta.

No obstante ha habido en un grado mucho menor un proceso contrario en el que el poder central ha tenido una participación cada vez mayor –sin demérito de las atribuciones de los poderes locales–, es conveniente tener presente estos dos casos de lo que se podría llamar un federalismo educativo extremo, para confrontarlo con la situación mexicana y latinoamericana en general, tomando en cuenta la gran influencia que tienen las políticas públicas de Norteamérica en todo la región continental.

a) Canadá: El primero de julio de 1867, se firma el Acta de la América Británica del Norte, en donde Canadá (Ontario y Quebec), Nueva Escocia y Nueva Brunswick, se organizan como confederación. Estas provincias determinaron que cada parlamento provincial, tendría la responsabilidad de organizar la educación en su territorio

En 1931, el Estatuto de Westminster libera a Canadá de la autoridad del Parlamento del Reino Unido, excepto por el Acta de la América Británica del Norte, y le reconoce el derecho a conducir su política exterior. Es hasta el 17 de abril de 1982, cuando la reina Isabel II proclama una nueva Acta Constitucional, en la que se establece que el país es un Estado parlamentario y federal, cuyo poder ejecutivo lo ejerce el Monarca Británico (representado por un Gobernador General); sin embargo el parlamento tiene la facultad de reformar el Acta Constitucional. En dicha acta, fue ratificada la autonomía de las provincias en materia educativa.

En la actualidad, Canadá es una confederación compuesta por diez provincias y tres territorios, en la que por mandato constitucional cada territorio y provincia se hace responsable de la educación en su ámbito territorial; es por lo mismo que Canadá no cuenta con un departamento, secretaría o ministerio de educación a nivel nacional o federal.¹⁵⁶

A pesar de lo anterior, el Gobierno Federal se hace cargo de la educación de los individuos que no se encuentran bajo la jurisdicción de las provincias, como es el caso de los pueblos indios y esquimales, el personal de las fuerzas armadas, y los presos en cárceles federales.

Cada provincia tiene un Ministerio de Educación cuyo titular es designado por el parlamento provincial. Dichos ministerios, supervisan a las escuelas primarias y secundarias, establecen los lineamientos sobre los programas y la organización escolar, efectúan la certificación de profesores y suministran servicios de investigación y mantenimiento¹⁵⁷. Cada provincia es autónoma para establecer calendarios y programas escolares, ajustándose éstos a las necesidades particulares de la región.¹⁵⁸

Las provincias delegan la responsabilidad de la educación primaria y secundaria a la Juntas Escolares Locales, que cuentan con atribuciones en materia financiera, de adquisición de bienes y contratación de servicios, así como en lo concerniente a la determinación de los planes y programas escolares, tomando como base las directrices generales que marca la provincia¹⁵⁹

¹⁵⁶ Ver. Portal internacional de educación de Canadá: www.educationcanada.cmec.ca

¹⁵⁷ Cfr. La educación en Canadá. División de Comunicaciones Externas. Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá. Ottawa, Ontario, Canadá.

¹⁵⁸ Ver. Página Web de la oficina de información de Canadá: www.cio-bic.gc.ca

¹⁵⁹ *Ibidem*.

En lo que concierne a la formación de maestros, son las universidades las encargadas de impartir los estudios pedagógicos respectivos, pero solamente el Ministro de Educación de la provincia, tiene facultades para expedir certificados que autorizan el acceso al sistema escolar.¹⁶⁰

Las contribuciones que hacen los gobiernos provincial y local a las escuelas públicas difieren de una provincia a otra, ya que éstas tienen completa libertad para determinar los montos que han de aportar a la educación. Las escuelas privadas son sostenidas por una combinación de aportes públicos y privados

En 1967 se creó el Consejo de Ministros de Educación (CMEC), en donde los Ministros de Educación de las distintas provincias, intercambian experiencias, opiniones y consultas en un marco de cooperación. Este consejo es una instancia únicamente coordinadora, ya que por la autonomía provincial, sus resoluciones tienen un carácter meramente declarativo, y las distintas provincias están facultadas para tomarlas en cuenta o ignorarlas. A su vez, éste consejo, facilita el intercambio y la validez de los estudios realizados, para permitir una determinada movilidad de los egresados por las diferentes provincias del país.¹⁶¹

El CMEC es la voz de la educación canadiense en el ámbito internacional, y representa los intereses de las provincias y territorios en el contexto educativo. Este órgano es el medio por el cual los ministerios de educación canadienses colaboran con la educación nacional y con el gobierno federal.

En lo referente a la prestación de los servicios educativos, en Canadá impera el federalismo, lo que ha generado sistemas provinciales con una amplia cobertura educativa y una capacidad de respuesta acorde a las necesidades de los habitantes de la localidad respectiva, pero por otra parte, al no existir un sistema educativo único y nacional, se han acentuado desigualdades en los componentes educativos y regionalismos extremos, como en el caso de la provincia de Quebec.

En la actualidad hay una creciente tendencia por parte de muchos grupos y organizaciones a ver con buenos ojos la idea de crear un ministerio de educación a nivel federal. Sin embargo:

*"...ambos niveles de gobierno --el federal y el provincial-- se muestran reacios a hablar acerca del papel federal (...) se presentan sugerencias, por lo general de personal fuera del gobierno, para establecer un ministerio federal en esta dirección"*¹⁶².

Uno de los resultados de evitar la discusión de una política educativa, según las revisiones de la OECD¹⁶³, es la falta de una política nacional o conjunto de objetos para la educación.

¹⁶⁰ Ver. www.cio-bic.gc.ca/facts/educ_e.html

¹⁶¹ Ver. Página Web del Consejo de Ministros de Educación de Canadá. www.cmec.ca

¹⁶² Fullan, Michael, y Stiegelbauer, Suzane. *El Cambio Educativo*. Ed. Trillas. México, 1997. Pág. 231 y 232.

¹⁶³ Organización para la cooperación y el desarrollo económico

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

El CMEC, es un foro para la amplia discusión y enlace, pero no representa un papel de política nacional, por lo que en Canadá hay una notoria ausencia de desarrollo, investigación sobre políticas y evaluación de la educación¹⁶⁴.

b) Estados Unidos de América: La educación dentro de las primeras trece colonias inglesas que formarían a los Estados Unidos de América tenía un carácter religioso, ya que aunado a ser impartida en los templos, se enseñaba a leer de manera gratuita a los niños de las comunidades con la religión como idea central

Esta situación contrastaba con la educación que se empezaba impartir en Europa: científica, secular, individualista y tendiente al comercio; ya que la idea de la educación colonial norteamericana estaba más ligada a responder a las necesidades inmediatas de la comunidad

Fue Benjamin Franklin en 1751, quien al fundar una cadena de escuelas de corte más científico influyó en el tipo de escuela pública característico norteamericano, que si bien no dejaba fuera a la religión, le prestaba mucha menor importancia.

Los ciudadanos de las distintas comunidades fueron tomando el control de las escuelas locales, lo que ocasionó que éstas adquirieran un sentido localista y de respuesta a las necesidades del entorno inmediato.

Al consolidarse la independencia, el Gobierno Federal, al no tener un mandato expreso dentro de la función educativa, se conformó con intervenciones ocasionales. Los Gobiernos Estatales tomaron la responsabilidad educativa, y cualquier intento de intervención federal era tachado de intromisión y violación del pacto federal.

Fue hasta el año de 1867, cuando el gobierno federal creó el Departamento de Educación, que tenía como función exclusiva, el obtener y clasificar la información estadística de la materia educativa. A partir de esa fecha, el gobierno federal ha tenido una participación cada vez mayor en el rubro educativo pero únicamente en disposiciones periféricas como lo referente a los almuerzos escolares y disposiciones de carácter demasiado general en los contenidos de los programas¹⁶⁵

A raíz de la llamada “Guerra Fría” en la segunda mitad del siglo XX, la educación constituyó un punto de gran interés para el gobierno federal, pues fue vista como vehículo de contrapropaganda. El orgullo nacional fue revalorizado y la escuela señalada como la cuna de la democracia norteamericana. En 1958, se intensificó la preocupación nacional por las deficiencias en las aptitudes científicas del país, con la aprobación de la “Ley Nacional de Defensa de la Educación”; después del “Sputnik I”, se lanzaron algunos proyectos de desarrollo del currículo a gran escala con un importante financiamiento federal¹⁶⁶

¹⁶⁴ Fullan, Op. cit. Pág. 232.

¹⁶⁵ Cfr. Viveros Castañeda, Fernando. Estructura Política, Jurídica, Económica y Social de la Educación en Norteamérica UNAM, México, 1997.

¹⁶⁶ Fullan, Op. cit. Pág. 218

El diseño de políticas educativas a nivel federal tuvo su auge en el periodo del Presidente Carter, cuando la Oficina de Educación fue elevada a rango de Secretaría¹⁶⁷.

En la actualidad, a nivel federal opera el Departamento de Educación, establecido el 4 de mayo de 1980, con rango de secretaría de estado, que tiene una función compensatoria y marca las limitadas políticas que el gobierno federal puede tomar en materia educativa; a nivel estatal, el control educativo lo ejerce la oficina de educación del estado, junto con la dirección de cada escuela, y tomando los principios señalados por el Departamento de Educación¹⁶⁸.

La oficina de educación del estado formula las políticas relacionadas con la ubicación de nuevas escuelas, la certificación de maestros, la selección de libros de texto y la elaboración de estadísticas¹⁶⁹. A nivel local, se encuentran los Distritos Escolares, que son los responsables de la operación de los servicios; estos distritos son unidades administrativas locales que abarcan una determinada región del estado, por lo que también conforman una especie de división política local¹⁷⁰.

El propio Distrito de Columbia, que no es un estado de la federación norteamericana, tiene independencia respecto a su educación local, ya que ésta es manejada por una Mesa directiva conformada por miembros de la comunidad electos popularmente¹⁷¹.

El gobierno federal ha intervenido extensamente en el cambio educativo desde la "Ley de Escuelas Primarias y Secundarias" de 1965¹⁷². La intención de esta ley, fue la de mejorar la calidad y equidad de la educación en el país¹⁷³. Esta ley fue sustituida en 1982 por la "Ley de consolidación y mejoras educativas"¹⁷⁴.

El gobierno federal de los Estados Unidos participa en dos tipos de programas educativos: uno está relacionado con políticas y programas educativos con financiamiento federal, con fondos generalmente asignados a los distritos locales por medio de la administración de estados y departamentos, en el otro intervienen laboratorios nacionales y centros enfocados en la investigación desarrollo y servicios de difusión que operan desde la Oficina de Investigación y Mejora Educativas¹⁷⁵.

¹⁶⁷ Richards, Peter. *The World in microcosm: from John Dewey to global perspectives*. Global Horizons, The center for applied ecosocial studies, Plaestow, N.H. 1986.

¹⁶⁸ Ver. Página web del Departamento de Educación del Gobierno de los Estados Unidos de América. www.edu.gov

¹⁶⁹ Cfr. Knezevich, Stephen. *Administration of public education*. Harper & Row Publishers, New York, 1962.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² ESEA – Elementary and Secondary Education Act.

¹⁷³ Fullan, Op. cit. Pág. 218.

¹⁷⁴ ECIA – Education Consolidation and Improvement Act.

Fullan, Op. cit. Pág. 219

¹⁷⁵ OERI – Office of Education Ressearch and Improvement

Fullan, Op. cit. Pág. 218.

Con los dos ejemplos anteriores se aprecia que el federalismo educativo es viable si las funciones están bien delimitadas, y si se respeta la autonomía de los estados y provincias en el manejo sus sistemas educativos locales. El ejemplo canadiense desemboca en una estructura sumamente interesante: el Consejo de Ministros; este organismo podría, con sus respectivas limitantes, ser copiado en nuestro país, como órgano de consulta, intercambio de información y experiencias entre los titulares de las dependencias educativas de todo el país

En Canadá, cada provincia marca los calendarios y programas educativos locales, lo que demuestra el enorme grado de autonomía con que cuenta cada provincia, sin embargo, este tipo de medidas sería poco aplicable en nuestro país, recordando los altos niveles de migración interna, que complicarían el paso de estudiantes de un sistema local a otro

Al mencionar el ejemplo de la provincia de Quebec y las ideas separatistas de una parte de la población, sustentadas en una educación regionalista, se hace más evidente la necesidad de una educación federal, que no destruya la identidad regional sino la complemente con la conciencia de una pertenencia a un Estado Nacional. Para esto, es conveniente que exista una dependencia educativa federal, que al mismo tiempo de realizar una labor compensatoria, promueva la equidad y regule los principios básicos generales de la función educativa en todo el país

Esto lo han entendido bien en los Estados Unidos de América, en donde a la par de otorgar amplias libertades a los estados para el manejo de su educación local, agrandan facultades de la dependencia educativa federal, que entre otras cosas marca las pautas generales de la política educativa nacional, sirve de enlace entre los sistemas educativos locales y realiza una labor compensatoria entre éstos, y promueve el desarrollo de la investigación científica a nivel federal por medio de laboratorios nacionales

4.2 EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA

En las últimas dos décadas, la región de América Latina y el Caribe ha experimentado reformas a sus sistemas educativos buscando generar una mejor calidad de los mismos. En algunos países de la región se han hecho reformas a su marco jurídico y administrativo tendientes a la descentralización, transfiriendo a los gobiernos locales, las facultades y atribuciones para planificar tanto los recursos financieros destinados a la educación, como las políticas educativas.

A lo largo de la historia, se ha observado en la región latinoamericana una cultura organizacional tendiente a la centralización de la gestión y a la concentración de las decisiones basadas en intrincadas redes de procedimientos administrativos, desarticulados y superpuestos. Esto ha traído como resultado en América Latina:

“...una estructura organizativa funcionalmente rígida, poco permeable a los cambios y con un alto grado de descoordinación, esquema que por sus características, demanda, paralelamente, una extensa burocracia a ser movilizad,

*con la consiguiente y desproporcionada elevación de los gastos del sector, en detrimento de la cobertura de necesidades académicas prioritarias*¹⁷⁶.

De la excesiva centralización administrativa y la escasa atención a las necesidades y peculiaridades regionales y locales, se desprende la necesidad de los distintos gobiernos de transferir autoridad, competencias y recursos a las regiones, municipios y a las organizaciones de la sociedad¹⁷⁷. Para este estudio, se presentan algunos casos de reformas educativas en la región

a) República Argentina: El sistema educativo en Argentina, tuvo desde sus inicios como nación independiente, características fuertemente estatistas y centralizadoras. A pesar de que la Constitución federalista de 1853 atribuía la responsabilidad de la educación a las provincias, la mayor parte del sistema educativo argentino estuvo bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación¹⁷⁸.

Fue hasta entrado el siglo XX, cuando apareció el primer intento de descentralización educativa desarrollado a fines de la década de los años 60, a raíz de la ley número 17,878 en donde el Poder Ejecutivo transfirió 680 escuelas de las provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja. En 1978, la casi totalidad de establecimientos primarios bajo jurisdicción nacional fueron transferidos a las jurisdicciones locales¹⁷⁹.

Finalmente, los servicios primarios, secundarios y terciarios que aún quedaban bajo control nacional fueron transferidos a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en 1992 con base en la aprobación de la Ley 24,049, que autorizaba al Estado nacional a transferir los servicios administrativos en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos, a través de la firma de convenios específicos con cada jurisdicción¹⁸⁰.

Actualmente, la Ley Federal de Educación número 24,195, establece en su artículo 7, que el Sistema Educativo Nacional esta integrado por los servicios educativos de las jurisdicciones Nacional, Provincial y Municipal, que incluyen los de las entidades de gestión privada reconocidas¹⁸¹.

La estructura del Sistema Educativo comprende los ciclos de:

- Educación inicial, constituida por el Jardín de Infantes para niños/as de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el ultimo año.

¹⁷⁶ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, José Alberto. *Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana*. San José, C.R. 1997.

¹⁷⁷ Algunos países han otorgado responsabilidades y recursos a organizaciones comunitarias como los comités de Padres de Familia.

¹⁷⁸ Cfr. Filmus, Daniel. *La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto*, en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Op. cit.

¹⁷⁹ Cfr. Cantini, J.L. et al. *Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación*. EUDEBA, Buenos Aires. 1983

¹⁸⁰ Cfr. Filmus. Op. cit.

¹⁸¹ www.mcy.gov.ar

- Educación General Básica, obligatoria, de 9 Años de duración a partir de los 6 Años de edad.
- Educación Polimodal, después del cumplimiento de la Educación General Básica, impartida por instituciones específicas de tres Años de duración como mínimo
- Educación Superior, Profesional y Académica de Grado¹⁸²

A su vez, el artículo 51 de la misma ley establece los criterios que orientan a la función educativa argentina

- Unidad Nacional
- Democratización.
- Descentralización y Federalización.
- Participación.
- Equidad.
- Intersectorialidad.
- Articulación.
- Transformación e innovación

Para estos fines, el artículo 52 establece que el Gobierno y Administración del Sistema Educativo es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los Poderes Ejecutivos de las Provincias y del de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires¹⁸³. A nivel nacional, existe un Ministerio de Cultura y Educación, cuya misión es *garantizar el cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del Sistema Nacional contemplados en la Ley Federal de Educación*¹⁸⁴

Al igual que en Canadá, en la República Argentina existe un Consejo Federal de Cultura y Educación, que es el ámbito de coordinación y concertación del Sistema Nacional de Educación y esta presidido por el Ministro Nacional de Cultura y Educación e integrado por el responsable de conducción educativa de cada Jurisdicción y un representante del Consejo Interuniversitario. La misión del Consejo Federal de Cultura y Educación es unificar criterios entre las Jurisdicciones, cooperar en la consolidación de la Identidad Nacional y en que a todos los habitantes del país se les garantice el derecho constitucional de enseñar y aprender en forma igualitaria y equitativa¹⁸⁵. El Consejo Federal de Cultura y Educación está compuesto por:

- a) La Asamblea Federal, Órgano Superior del Consejo, esta integrada por el Ministro Nacional de Cultura y Educación como presidente nato, y por los Ministros o Responsables del Área Educativa de las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el representante del Consejo Interuniversitario Nacional
- b) El Comité Ejecutivo, descubre sus actividades en el marco de las resoluciones adoptadas por la Asamblea Federal. Está presidido por el Ministro Nacional de Cultura

¹⁸² Art. 10 *Ley Federal de educación 24, 195*, en www.me.gov.ar

¹⁸³ www.me.gov.ar

¹⁸⁴ www.mcye.gov.ar

¹⁸⁵ *Ibidem*.

y Educación e integrado por los miembros representantes de las regiones que lo componen, designados por la Asamblea Federal cada dos Años.

- c) La Secretaría General, tiene la misión de conducir y realizar las actividades, trabajos y estudios según lo establezcan la Asamblea Federal y el Comité Ejecutivo Su titular es designado cada dos Años por la Asamblea Federal¹⁸⁶

El Consejo de Cultura y Educación tiene el apoyo de dos consejos consultivos.

- a) El Consejo Económico Social, integrado por representantes de las Organizaciones Gremiales Empresarias de la Producción de los Servicios, la Confederación General del Trabajo y el Consejo Interuniversitario Nacional.
- b) El Consejo Técnico Pedagógico está integrado por especialistas designados por miembros del Consejo Federal de Cultura y Educación y dos especialistas designados por la Organización Gremial de Trabajadores de la Educación de Representación Nacional Mayoritaria¹⁸⁷.

El artículo 59 de la Ley Federal de Educación establece las atribuciones de las autoridades competentes de las Provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

- a) Planificar, organizar y administrar el Sistema Educativo de su Jurisdicción.
- b) Aprobar el currículo de los diversos ciclos, niveles y regímenes especiales en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Cultura y Educación.
- c) Organizar y conducir los establecimientos educativos de gestión estatal y autorizar y supervisar los establecimientos de gestión privada en su jurisdicción
- d) Aplicar con las correspondientes adecuaciones, las decisiones del Consejo Federal de Cultura y Educación
- e) Evaluar periódicamente el Sistema Educativo en el ámbito de su competencia controlando su adecuación a las necesidades de su comunidad, a la política educativa nacional y a las políticas y acciones concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, promoviendo la calidad de la enseñanza
- f) Promover la participación de las distintas Organizaciones que integren los trabajadores de la educación, en el mejoramiento de la calidad de la educación con aportes técnico-pedagógicos que perfeccionen la práctica educativa, como así también la de los otros miembros de la Comunidad Educativa¹⁸⁸

Con la firma del Pacto Federal Educativo en San Juan el 11 de setiembre de 1993 simbólicamente inició la etapa de ejecución de la Ley Federal de Educación. En dicho pacto, los miembros firmantes se comprometieron a orientar sus acciones en función de los siguientes Objetivos Generales

- Afianzar la identidad cultural como base estructural y garantía de la Unidad Nacional, integrando las particularidades provinciales y locales

¹⁸⁶ Ibidem

¹⁸⁷ Ibidem

¹⁸⁸ Cfr. Ley Federal de Educación 24.195, en www.me.gov.ar

- Consolidar y fortalecer la vigencia de los valores establecidos en la Ley Federal de Educación.
- Promover la Justicia Social como objetivo permanente, a través de las políticas educativas específicas pertinentes.
- Profundizar el rol de la Educación como motor de crecimiento, impulsando el desarrollo de la Nación y de la competitividad de la sociedad en su conjunto¹⁸⁹

Desde 1994, al concluir el proceso de traspaso, ya no depende directamente del Ministerio de Cultura y Educación ningún establecimiento educativo.

“En algunas ocasiones estos procesos han favorecido las tendencias hacia la calidad, la eficiencia, la igualdad y la participación en el sistema educativo. En otras, en cambio, prevalecieron consecuencias que generaron una mayor anarquía, desigualdad, burocratización y deterioro de la calidad de la educación brindada”¹⁹⁰.

Esta transferencia ha tenido un gran número de críticas, no por la idea en sí de la descentralización sino por la metodología seguida, entre otras cosas, se afirma que el sentido principal de este proceso estuvo dirigido a desresponsabilizar al Estado nacional del servicio educativo primario (y de su respectiva carga presupuestaria) y a racionalizar la utilización de los recursos sin tomar en cuenta la calidad educativa¹⁹¹

“...la modalidad adoptada por el país para la descentralización de la educación ha sido la respuesta a la existencia de restricciones macroeconómicas y de imperativos vinculados a la política fiscal más que a las prioridades de la política educativa, lo que contrasta con las ideas generales que predominan en la literatura especializada...”¹⁹².

Por otra parte, ya que la ley de transferencia no previó la adjudicación de recursos específicos para la atención de los servicios educativos y algunas provincias presentaban una fuerte crisis fiscal, éstas tuvieron que disminuir su inversión educativa con la consiguiente declinación de la calidad, e incluso reduciendo en valores absolutos los salarios magisteriales¹⁹³

Con el fin de contrarrestar la situación anteriormente mencionada, pero sin el ánimo de centralización, el Ministerio de Cultura y Educación implementó una serie de políticas tendientes a dar un mayor equilibrio al sistema educativo. Estas políticas fueron.

- El Consejo Federal de Educación tomó un papel de concertador en lo referente a las estrategias de transformación educativa y formación docente.

¹⁸⁹ Capítulo I. Pacto Federal Educativo, del 11 de septiembre de 1993.

¹⁹⁰ Filmus. Op. cit.

¹⁹¹ Cfr. Senén González, S. Políticas estatales y programas de descentralización educativa. C.F.I., Buenos Aires, 1989.

¹⁹² Carciofi, R. Evaluación del proceso de descentralización educativa en Argentina. CEPAL, Santiago de Chile. 1996.

¹⁹³ Cfr. Filmus. Op. cit

- Se implementó la Red Federal de Información y el Operativo Nacional de Evaluación de la calidad educativa.
- Se puso en marcha el Plan Social Educativo para atender las principales necesidades de políticas compensatorias.
- Se elaboraron contenidos básicos comunes¹⁹⁴.

b) República de Bolivia: El proceso boliviano es parte de una reforma general en materia de descentralización de los servicios públicos. Este proceso debía ser acompañado por ciertas premisas básicas que serían:

- ◆ Establecimiento de un nivel nacional de coordinación
- ◆ Definición de competencias nacionales, departamentales y municipales claras.
- ◆ Definición del nivel intermedio como instancia de coordinación efectiva¹⁹⁵
- ◆ Establecimiento de la inversión concurrente
- ◆ Identificación de los instrumentos de planificación.
- ◆ Definición política de los actores de la participación ciudadana
- ◆ Identificación de acciones claras con relación a la sociedad civil.
- ◆ Definición del marco de acción con las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional¹⁹⁶.

Dentro del marco de las reformas planteadas se aprobaron cuatro leyes: Ley 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, Ley 1551 de Participación Popular, Ley 1565 de Reforma Educativa y la Ley 1654 de Descentralización Administrativa. La Ley de Participación Popular amplió las competencias de los gobiernos municipales, transfiriendo la propiedad, administración, mantenimiento, mejoramiento, dotación de equipo, mobiliario, material didáctico y construcción de infraestructura educativa¹⁹⁷.

Así mismo, se les reconoció a los municipios la facultad para supervisar el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente, pudiendo proponer la ratificación o remoción de cada uno de ellos¹⁹⁸.

Con la Ley de Reforma Educativa, se crean juntas escolares y juntas de núcleo, que trabajan con los consejos distritales, y directorios locales de educación, que preside el Alcalde o su representante¹⁹⁹. Además, el Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ Esta función es cumplida por la Prefectura del Departamento. Bolivia tiene una división político-territorial compuesta por 9 Departamentos, cada uno de ellos está dirigido por un Prefecto, designado por el Presidente de la República, y un Consejo Departamental integrado por ciudadanos designados por los Gobiernos Municipales.

¹⁹⁶ Cfr. Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. 1994.

¹⁹⁷ Cfr. Art. 13, Ley de Participación Popular. Bolivia, 1994.

¹⁹⁸ Cfr. Art. 14, Ley de Participación Popular.

¹⁹⁹ Cfr. Art. 5-7 Ley de Reforma Educativa. Bolivia, 1994.

Educativa, SIMECAL, incorporó el análisis de resultados para evaluar la reforma en su aplicación²⁰⁰.

c) República de Costa Rica: El Ministerio de Educación Pública tiene a su cargo la administración del sistema educativo, mientras que el Consejo Superior de Educación, como lo establece el artículo 81 de la Constitución Política, tiene como responsabilidad la dirección general de la enseñanza pública del país en sus aspectos técnicos y académicos²⁰¹.

Es en el ámbito central en donde se determinan la dotación de los recursos financieros, el número de ciclos educativos, los planes y programas de estudio, los requisitos de acceso a los ciclos y la duración de la escolaridad obligatoria. El Consejo Superior de Educación define los criterios de evaluación, así como las condiciones para expedir los títulos²⁰².

La organización administrativa se divide en Regiones, Circuitos Escolares y Distritos Escolares, responsables de la ejecución de las disposiciones emanadas del Consejo Superior de Educación y del Ministerio de Educación Pública²⁰³.

Con la idea de una regionalización educativa, en el año de 1972 se publica el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, que fija los lineamientos de la regionalización, y crea las Direcciones Regionales de Enseñanza, como entes encargados de ejecutar las políticas educativas. Siguiendo la misma línea, en 1976 se pone en marcha una reforma administrativa para implementar una desconcentración de los servicios educativos en las zonas más apartadas del país, esto se conoció como el Programa de Nuclearización Educativa²⁰⁴.

En el año de 1978, mediante el decreto número 7944, se crean los mecanismos para la planificación regional. Estos mecanismos no planteaban una descentralización de la vida pública, sino más bien una desconcentración administrativa de las instituciones públicas, con el propósito de delegar funciones específicas a las agencias periféricas a nivel regional, subregional y local²⁰⁵. Estas acciones fueron guiadas por el Programa de Regionalización del Sistema Educativo de Costa Rica, que respondía a las políticas de sectorización y regionalización definidas por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica²⁰⁶.

El programa tuvo tres fases que fueron:

I. Redefinición geográfica de las circunscripciones de educación.

²⁰⁰ Cfr. Molina Saucedo, Carlos Hugo. *La participación popular en el sistema educativo de Bolivia*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Op. cit.

²⁰¹ Ver. Página web del Ministerio de Educación Pública de la República de Costa Rica. www.mep.go.cr

²⁰² Cfr. Barrantes Ureña, Félix. *La Regionalización del sistema educativo costarricense Mito y realidad*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Op. cit.

²⁰³ *Ibidem*

²⁰⁴ Cfr. Porras, Martha. *La Regionalización del Sistema Educativo costarricense*. Ministerio de Educación Pública, División de Planeamiento y Desarrollo Educativo. San José, C.R., 1991

²⁰⁵ El país se dividió en cinco regiones: la Chorotega, la Brunca, la Central, la Huetar Norte y Huetar Atlántica. Estas regiones a su vez se subdividen en 22 subregiones.

²⁰⁶ Cfr. Porras, Op. cit

- Evolución de la división territorial, administrativa y educativa.
- Selección del modelo de regionalización educativa.
- Marco conceptual de la regionalización educativa.

II. Implicaciones administrativas de la regionalización del sistema educativo costarricense

Esta fase tuvo por objeto, el promover los fundamentos que orientan a las comisiones encargadas de elaborar los manuales de procedimientos para cada uno de los organismos departamentales que integran las direcciones regionales.

III. Implicaciones cualitativas de la regionalización.

- Experiencias educativas con orientación regional y local.
- Planeamiento educativo regional
- Desarrollo del currículum²⁰⁷.

La política de regionalización educativa desaparece con el cambio de las autoridades educativas al asumir funciones el gobierno de Rodrigo Carazio Odio en mayo de 1982. Mediante el decreto número 14979 se derogan los decretos de regionalización, alegando que las estructuras organizativas regionales eran inoperantes²⁰⁸. Sin embargo:

"...los postulados que orientan las políticas educativas durante el periodo 82-90 poco difieren de los establecidos por la regionalización. La diferencia estriba más que todo en el replanteamiento de las actividades educativas bajo diferentes enfoques y estrategias de logro de los objetivos a alcanzar"²⁰⁹.

En el aspecto físico-administrativo la nueva política educativa cambia la forma y no el fondo de la estructura regional; aumenta el número de Direcciones Regionales y se les confiere funciones propias de planificación, programación, ejecución, coordinación y control del proceso educativo, de conformidad con las políticas emanadas de la Oficina Central²¹⁰.

"...del periodo 86-90, se deduce que la regionalización y desconcentración administrativa sin constituir el aspecto medular, continúan siendo el marco de las acciones educativas durante estos años, ya que las políticas educativas se enuncian dentro de los lineamientos de desconcentración administrativa y fortalecimiento de la gestión regional"²¹¹.

A partir del año de 1990, con la entrada al gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier, se fortalece nuevamente la concepción de la regionalización oficial y la desconcentración como ejes de la Administración Pública Costarricense. Surge el Programa de Reforma del Estado, en donde la Regionalización Oficial, la Desconcentración Institucional y la Sectorización constituyen la estrategia fundamental. Este programa dispone que las sedes

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ Cfr. Porras. Op cit.

²⁰⁹ Porras. Op. Cit.

²¹⁰ Cfr. Porras. Op. Cit

²¹¹ Porras Op Cit

centrales otorguen a los órganos regionales el poder de decisión en lo que respecta a organización y manejo de recursos²¹².

En julio 1994, a la entrada al gobierno de José María Figueres, se promulgó el Decreto Ejecutivo 23490-MEP, que continúa con el modelo de Regionalización Educativa, reglamentando la organización administrativa de las Regiones²¹³ Félix Barrantes²¹⁴ afirma, que

“A partir de 1970, cada nueva administración publicó un decreto ejecutivo sobre regionalización educativa que, aunque mantuvo las líneas fundamentales de la regionalización, cambió algunos aspectos en vez de fortalecer la continuidad de las experiencias positivas. La publicación de estos decretos tuvo sus orígenes en las presiones políticas de quienes detentaban el poder y buscaban su mejoramiento personal, de allí que hemos pasado por muchos cambios en las denominaciones regionales: Direcciones Provinciales, Direcciones Regionales, Direcciones de Subregión, Circuitos Escolares, Microregiones, Direcciones zonales entre otras, pero sin que se haga efectivo el proceso de desconcentración funcional”²¹⁵.

“...a excepción del período 78-82, no ha habido voluntad ni decisión política por emprender o continuar según el caso, la gestión administrativa con base en lineamientos de planificación regional institucional integrales...”²¹⁶.

A pesar del largo camino que ha atravesado Costa Rica para lograr la desconcentración de funciones educativas, en la actualidad se observa en las Direcciones Regionales existe incapacidad para asumir el rol que les corresponde, trasladando sus competencias de nuevo a las oficinas centrales, deslegitimando con estas actuaciones la desconcentración. Hay casos que deben resolverse en el ámbito regional o institucional y son remitidos a las oficinas centrales del Ministerio, argumentando desconocimiento, incapacidad e incompetencia para resolverlos²¹⁷.

d) República de Cuba²¹⁸: La Constitución de la República de Cuba, en su capítulo V, artículo 39 establece que la enseñanza es función del Estado, se brinda gratuitamente y se basa en las conclusiones y aportes de la ciencia y en la relación más estrecha del estudio con la vida, el trabajo y la producción. Desde el comienzo del gobierno revolucionario cubano, la educación se tornó en prioridad nacional por la imperiosa necesidad de educar a quienes tenían que ser los agentes propios y activos del proceso de transformación social. Así comenzó el proceso de descentralización educativa en Cuba que ha tenido como

²¹² Cfr. Porras. Op. Cit.

²¹³ Cfr. Barrantes. Op. Cit.

²¹⁴ Jefe de la División de Control de Calidad del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica.

²¹⁵ Barrantes. Op. Cit.

²¹⁶ Ibidem.

²¹⁷ Cfr. Barrantes. Op. Cit.

²¹⁸ Este apartado se desarrolló basado en la Reseña expuesta por el Ministerio de Educación de la República de Cuba en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana. San José, C.R. 1997, y en información tomada de www.cubagob.cu

máximo exponente a la masiva “Campaña de Alfabetización”, llevada a cabo en 1961. La estrategia de descentralización amplió la participación de toda la sociedad en la educación guiados por el lema “La educación es tarea de todos”.

En 1976, se aprobó la nueva Constitución de la República, que produjo la reorganización del Estado y se estableció el principio de la doble subordinación: en lo administrativo-financiero, al órgano correspondiente del Poder Popular (Gobierno local), y en lo normativo metodológico, al Ministerio de Educación

La descentralización en Cuba va desde el nivel central del Estado hasta la base (municipio, escuelas) y de ésta, al nivel central que se ve obligado a estar presente en la escuela, ya que periódicamente los funcionarios de los niveles superiores ejercen por un tiempo, no menor de un curso, la docencia directa en una escuela, sometidos al mismo régimen de los docentes de base.

El Ministerio de Educación es el encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la Política del Estado y del Gobierno en la actividad educacional, excepto de la educación superior.

El Ministro de Educación representa al Estado en funciones de Gobierno y administración en la esfera de la educación preescolar, primaria, media y la formación de personal pedagógico y, por tanto, es la autoridad superior de todas las unidades que componen el sistema que dirige, del personal que labora en el mismo y de los servicios que están bajo su jurisdicción.

Las Direcciones Provinciales de Educación son los órganos que dirigen, organizan, administran y supervisan los servicios educativos, excepto del nivel superior, en sus respectivas provincias. Se subordinan directamente en lo normativo metodológico al Ministerio de Educación y en lo económico - administrativo a la correspondiente Asamblea Provincial del Poder Popular.

El Director Provincial de Educación es el representante del Ministerio de Educación en la provincia correspondiente y es nombrado, a propuesta del Ministro de Educación, por la Asamblea Provincial del Poder Popular de la que es Vicepresidente. Su función fundamental es la de ejercer la autoridad de la provincia en los aspectos políticos, técnicos y administrativos de la docencia, así como orientar, dirigir, coordinar, supervisar, controlar y evaluar la actuación del personal docente administrativo y las actividades de los centros docentes de su provincia.

Las Direcciones Municipales de Educación son los órganos que dirigen, organizan, administran y supervisan los servicios educacionales, excepto del nivel superior, en su jurisdicción. Se subordinan directamente en lo normativo metodológico a la Dirección Provincial de Educación y en lo económico - administrativo a la correspondiente Asamblea Municipal del Poder Popular

El Director Municipal de Educación es el representante máximo del Ministerio de Educación en el correspondiente municipio y el encargado de ejercer bajo la orientación del

Director Provincial de Educación las funciones de orientar, supervisar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar los servicios educacionales que están bajo su responsabilidad, lo que incluye la actuación del personal docente y administrativo y las actividades de los centros docentes en el territorio. El Director Municipal de Educación es nombrado, a propuesta del Director Provincial de Educación, por la Asamblea Municipal del Poder Popular, de la que es Vicepresidente.

De manera central predominan las decisiones de construcción, elaboración de textos, mantenimiento, adquisición de equipos, financiación y adopción de tecnologías educativas. A nivel central y provincial se toman las decisiones en el campo de los recursos materiales, pero existe el mecanismo de consulta, de análisis e incluso de promoción de soluciones en la base

De manera descentralizada se toman las decisiones sobre los contenidos educativos, de promoción, selección y evaluación de los docentes, de atención especial, de formación de la fuerza calificada que requiere el territorio. La tendencia es a descentralizar a los municipios y a las escuelas las mayores facultades posibles.

En lo que respecta a la definición de planes y programas educativos, existe una participación directa de profesores seleccionados por su ética pedagógica, talento y capacidad, por lo que ellos aportan las sugerencias de nivel local. En la definición de políticas educativas participan organizaciones no gubernamentales, federaciones de estudiantes, y el Sindicato de Trabajadores de la Educación, con una participación activa en los cambios de los planes, programas y textos.

La política en materia de educación cubana, ha llevado a que el país disponga de un docente por cada 45 habitantes. En la Educación Primaria todos los maestros poseen el título para ejercer, y en el nivel medio, el 87% de los profesores son licenciados. Contrario a esto, el servicio educativo cubano tiene grandes limitaciones respecto a recursos materiales y acceso a tecnología y bibliografía de punta, debido principalmente a la situación económica adversa derivada de los efectos del bloqueo impuesto por el Gobierno de los Estados Unidos durante más de tres décadas. El aporte material y financiero a la educación en la instancia municipal proviene del Presupuesto Estatal, que se va desagregando por territorio y por esferas de actividad.

Los recursos para la educación son captados por el nivel central de Gobierno y se aprueban por ley de la Asamblea Nacional del Poder Popular, asignándose en forma de presupuesto al Ministerio de Educación y a los niveles subnacionales (provincias). Desde la provincia, el presupuesto es desagregado a municipios, y de éstos a las escuelas. El presupuesto asignado representa el 10% del Producto Interno Bruto y de un 20 a un 23% del presupuesto total del país.

En las escuelas y municipios se elabora la solicitud del presupuesto tomando como base los gastos históricos, las reservas posibles de recursos, las matrículas por tipos y niveles, las nuevas proyecciones, los estados de las instalaciones y del mobiliario escolar. Para el presupuesto de los municipios se prioriza lo concerniente a la educación y a la salud. Los gobiernos municipales cuentan con estructuras de auditoría para fiscalizar la utilización de

recursos financieros y materiales, y detectar cualquier desvío de los procedimientos establecidos.

A nivel provincial, el Director de Educación de la provincia, forma parte de la instancia de gobierno (Asamblea Provincial del Poder Popular) en carácter de Vicepresidente de la misma. Por ahí pasa la participación en todo el proceso de selección y evaluación de los recursos humanos, canalización de las opiniones (demandas); flexibilización y adaptación del currículum a las condiciones y necesidades de los territorios, y desarrollo de actividades extracurriculares.

Uno de los postulados principales de la educación cubana, es la atención a la diversidad que se da en cada territorio, sin detrimento de la unidad del Sistema Nacional de Educación, priorizándose en cada lugar, la formación, recalificación y completamiento de la fuerza laboral calificada que demande la localidad.

e) República de Chile²¹⁹: El sistema educativo chileno está organizado en un nivel preescolar, que atiende niños menores de 6 años, un nivel básico obligatorio, de ocho grados, cumplido en escuelas municipales o privadas; un nivel medio, de cuatro grados, que se ofrece en liceos con dos modalidades (la científico-humanista, de tipo general, y la técnico-profesional, que combina estudios generales y formación para el trabajo); y un nivel superior, impartido en Universidades e Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica (postsecundarios de 2 años de duración). La formación de docentes para la educación parvularia, básica y media se realiza en Universidades e Institutos Profesionales.

La educación chilena es administrada por un sistema mixto, con un rol conductor del Estado nacional, una operación descentralizada de la educación pública y una fuerte área de gestión privada (el 43% de los escolares concurre a centros de tenencia privada). El Estado mantiene funciones normativas, evaluativas, de supervisión y apoyo técnico, de financiamiento y control. El Ministerio de Educación aprueba los planes y programas de estudio con vigencia nacional y obligatoria.

A partir de 1990, con la nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación, se reconoció la competencia de los centros educativos para elaborar y aplicar su propio currículum ("descentralización curricular"). Las competencias de administración directa de centros educativos están descentralizadas, para el caso de la educación básica y media, en las municipalidades o entidades privadas. La educación privada con "reconocimiento oficial", se ajusta a las normas sobre currículum fijadas por el Estado y cumple ciertos requisitos legales mínimos.

La educación privada está dividida en dos: la financiada por las familias y la que recibe aporte financiero estatal. Esta última es conocida como "educación particular subvencionada". El Estado mantiene un sistema de subvenciones para la educación privada gratuita que, desde 1980, rige para las escuelas y liceos municipales.

²¹⁹ Información tomada de la página web del Ministerio de Educación de la República de Chile. www.minedu.cl

El Estado nacional, contribuye a la educación descentralizada con apoyos técnicos e insumos materiales como distribución gratuita de textos de estudio y provisión de bibliotecas de aula a todos los alumnos de la educación básica, prestaciones o beneficios asistenciales a los estudiantes de bajos recursos, perfeccionamiento gratuito a los docentes, programas de mejoramiento de la calidad educativa y asesorías técnicas. A ellos tienen acceso por igual los centros municipales y particulares subvencionados.

A partir de la ley de rentas municipales, dictada en 1979, se facultó al Presidente de la República para ordenar el traspaso de servicios públicos nacionales a las municipalidades. El Decreto con Fuerza de Ley No 1-3063, de 1980, autorizó el traspaso de establecimientos educacionales y otros a las municipalidades. Incluyendo la transferencia del personal, de la infraestructura y bienes y del financiamiento. Según esta ley, el personal, incluyendo los docentes, es contratado por las municipalidades como trabajadores sujetos a la ley laboral común.

Por medio del decreto Ley No. 3166, de 1980, se entregaron 70 liceos técnico-profesionales estatales a corporaciones privadas creadas por las asociaciones gremiales de empresarios, para su administración. Para ellos, el Estado aporta una subvención anual equivalente al costo que ellos tenían bajo la gestión estatal, la cual se ha reajustado según el alza del costo de la vida.

f) República de El Salvador²²⁰: El proceso de Reforma Educativa inició formalmente en 1991, con lo que el Ministerio de Educación enfocó sus esfuerzos para asegurar el acceso a la educación de todos los infantes salvadoreños, atendiendo a grupos vulnerables en pobreza y extrema pobreza mediante transferencias y prestaciones debidamente focalizadas a satisfacer necesidades prioritarias para garantizar el aprovechamiento de los recursos destinados a la educación.

En la actualidad, la producción del servicio educativo público y semi-público se apoya en las modalidades de administración escolar local: Consejo Directivo Escolar –figura creada en 1996–, Asociación Comunal para la Educación –1990– y Consejos Educativos Católicos Escolares-1997–, los cuales tiene como función principal la operación y administración de la educación. También participan en la planeación de edificaciones y equipos necesarios para brindar su servicio.

La planeación de las actividades y elaboración del presupuesto escolar es responsabilidad de las modalidades de administración escolar local, por medio de su Plan Escolar Anual. Con la finalidad de garantizar la unidad y la identidad nacional, y la equidad del sistema educativo, el nivel central del Ministerio de Educación define las políticas y planes de construcción e infraestructura, textos y contenidos educativos, los recursos humanos, el mantenimiento y la adopción de tecnologías.

²²⁰ Información tomada de: Ortiz López María Elizabeth. *Reseña sobre la descentralización de la educación en El Salvador*, en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, op. cit; y de la Página web del Ministerio de Educación del Gobierno de la República de El Salvador: www.mined.gov.sv

En el nivel local se definen los planes y programas educativos anuales, así como las metas de cobertura y calidad. Para lo anterior se toman en cuenta las prioridades definidas por los padres de familia, estudiantes, los maestros y administradores de las escuelas en el Plan Educativo Escolar Anual, que es elaborado por el Director del Centro Educativo y el Consejo de Maestros y aprobado por el Consejo Directivo Escolar. El Consejo Directivo Escolar actúa en forma colegiada con la representación de la comunidad educativa: Director, Maestros, Padres de Familia y Alumnos en las escuelas públicas.

A las Asociaciones Comunales para la Educación (representadas por los padres de familia), el Ministerio de Educación les transfiere recursos financieros mensualmente para administrar el servicio educativo consistente en contratación y pago de maestros así como compra de materiales escolares. Los Consejos Educativos Católicos Escolares funcionan en las escuelas Parroquiales, y están representados por el Director y maestros

El trabajo administrativo, financiero y gerencial lo realiza la comunidad a través del Consejo Directivo Escolar y la Asociación Comunal para la Educación, ya que un padre de familia es el tesorero en el caso del Consejo Directivo Escolar, y en las Asociaciones Comunales para la Educación son los padres los que administran todo el servicio, incluyendo la contratación de los maestros.

El Ministerio de Educación transfiere recursos a las Direcciones Departamentales de Educación para el pago de salarios de los maestros y del personal administrativo de cada departamento²²¹, y los gastos de funcionamiento de las respectivas oficinas. En el caso de los centros educativos se hacen transferencias para gestiones administrativas menores a cuentas bancarias de cada Consejo Directivo Escolar, Asociación Comunal para la Educación y Consejo Educativo Católico Escolar, quienes administran estos fondos de acuerdo a procedimientos establecidos. Es de hacer notar que los montos y modalidades de transferencias están definidas en el nivel central y los organismos mencionados no tienen poder de decisión en estos casos.

Por la gran participación que tiene la comunidad en el servicio educativo, existe un marco legal del Ministerio de Educación que permite que instancias legales escuchen y resuelvan distintas denuncias. Estas instancias son las Juntas de la Carrera Docente y el Tribunal Calificador.

g) República de Guatemala²²². La Constitución Política de la República de Guatemala establece la obligación del Estado de proporcionar educación a los habitantes sin discriminación alguna y declara que los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación pre-primaria, primaria y básica. La educación impartida por el Estado es gratuita. A pesar de tener garantizado constitucionalmente el acceso a la educación, cerca de un 36% de la población económicamente activa no posee ningún grado de escolaridad y un 25% posee solamente entre uno y tres años de escolaridad primaria

²²¹ El Salvador está organizado políticamente en catorce departamentos

²²² Este apartado se realizó tomando como base la Reseña presentada por el Ministerio de Educación de la República de Guatemala en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, op. cit.

En la actualidad el diseño de políticas de construcción de infraestructura educativa y de apoyo administrativo se desarrolla a nivel central pero su formulación y ejecución se determina a nivel local. La formulación y adecuación curricular dentro del sector educativo se coordina, dirige y ejecuta dentro del Ministerio de Educación a través del Sistema Nacional de Mejoramiento de Recursos Humanos y Adecuación Curricular. La adquisición y distribución a nivel nacional de textos se realiza por medio del Ministerio de Educación bajo la coordinación de la Dirección General de Proyectos de Apoyo.

La selección, calificación y promoción de docentes se realiza mediante el concurso de Jurados Municipales de Oposición integrados por representantes de la Comunidad Educativa (Maestros, Padres de Familia, Municipalidades, ONGS), a quienes corresponde el análisis y evaluación de cada caso y luego de satisfechos los requerimientos para cada acción administrativa trasladan al Despacho Ministerial su decisión para que éste proceda a la emisión del nombramiento.

Los planes y programas relacionados con cobertura, capacitación, apoyo alimenticio, textos y útiles escolares y mobiliario escolar, son definidos en el nivel local con base en las necesidades detectadas.

En lo que respecta a la participación de la comunidad, a partir de 1998 se han establecido Juntas Escolares con un financiamiento inicial provisto por el Ministerio, con lo cual se pretende la integración de la comunidad educativa para satisfacer necesidades puntuales en aspectos relacionados con alimentos escolares, útiles escolares y mantenimiento de edificios. Estas Juntas están facultadas por la ley para hacerse por su propia cuenta de recursos.

La distribución de los recursos financieros locales se realiza por medio de las Direcciones Departamentales²²³ de Educación con los fondos provenientes del presupuesto general de la nación. El nivel central es el encargado de la captación, programación y distribución de los recursos provenientes de las asignaciones del gobierno, transfiriendo la responsabilidad de la administración y ejecución a los niveles departamentales.

Por mandato constitucional, el 10% del presupuesto ordinario de la nación es distribuido entre las 323 municipalidades del país para el fortalecimiento de los programas de desarrollo local, asignándose el 2% para acciones relacionadas con el servicio educativo.

h) República de Honduras²²⁴. La descentralización educativa en Honduras es parte de un nuevo modelo educativo nacional denominado “La Escuela Morazánica”, que entre otros objetivos define competencias propias de los niveles central, regional y local.

A nivel central, por medio de la Secretaría de Educación, se definen las políticas referentes a la construcción y reparaciones mayores de la infraestructura; textos y contenidos educativos; atención especial o particular, incluídas las minorías o poblaciones con

²²³ La República de Guatemala está dividida en 22 departamentos.

²²⁴ Información tomada de la Reseña del Ministerio de Educación de la República de Honduras en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, op. cit.

características propias bien definidas; especificaciones y adquisición de equipos, financiación o cofinanciación, y adopción de tecnologías educativas

A nivel regional, las direcciones departamentales de educación son órganos desconcentrados que tienen la responsabilidad de administrar, orientar, coordinar y ejecutar los programas y servicios que ofrece la Secretaría de Educación.

A nivel local se encuentra el Distrito Educativo, a quien está conferido solamente adecuaciones de las políticas formalmente transferidas. Aquí cabe mencionar que la construcción de la infraestructura, se hace a partir de la iniciativa de las comunidades, canalizada por sus patronatos y tramitada por conducto de las municipalidades. Además, las municipalidades dan mantenimiento a las instalaciones físicas, y transportan y aportan material educativo

Las metas de cobertura se definen localmente, y en la definición de políticas y planes educativos a nivel local intervienen: el director distrital, los asistentes distritales, los consejos de directores de educación preescolar y primaria, los directores de los centros de educación media, el alcalde, la corporación municipal, las asociaciones de padres de familia, las asociaciones locales de maestros, la iglesia, las asociaciones de estudiantes, las empresas privadas, y las ONGS.

Los alcaldes, las organizaciones comunitarias y las empresas participan en el seguimiento y control del desempeño de los maestros, lo que se traduce en selección, promoción o cancelación del personal.

El gobierno nacional no transfiere fondos a los niveles subnacionales para que estos efectúen el gasto en educación, sino utiliza un sistema de presupuesto por programas con asignaciones por objetos del gasto, desagregándolos hasta llegar al nivel de actividades y proyectos, debiendo tramitarse órdenes de compra y/o pago, según el caso, para que la Secretaría de Finanzas por conducto de la Tesorería General de la República las haga efectivas a los beneficiarios. De esto se excluyen los sueldos y salarios, que se mantienen centralizados por la Pagaduría Especial de Magisterio, y los programas de inversión.

Las direcciones departamentales no disponen de fondos propios, ni de facultades para asignar recursos entre los distintos sectores y servicios, pero sí pueden solicitar que se hagan tales asignaciones.

i) República de Nicaragua²²⁵. La reforma educativa nicaraguense plantea como principal eje de sus acciones, la descentralización de la administración escolar a los centros escolares y los municipios

El Ministerio de Educación tiene como función el dictar normas para la operación de los centros escolares y para el contenido básico de los programas educativos; definir los

²²⁵ Reseña basada en Sánchez Ana Luisa, *La descentralización de la educación en Nicaragua*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, op. cit; y en información tomada de la página web del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de la República de Nicaragua: www.mecd.gob.ni

estándares de calidad para los materiales educativos, la calificación de los docentes y las instalaciones físicas escolares.

Existen dos modelos planteados de descentralización de funciones y facultades, uno es el llamado de Autonomía Escolar, que consiste en un centro educativo que no depende de las autoridades regionales o locales, y cuyas prerrogativas no pueden ser reformadas por dichas instancias de gobierno, salvo por una ley de carácter general. Estos centros autónomos ejercen sus funciones por medio de los Consejos Escolares Directivos

La otra modalidad, es la descentralización hacia los niveles departamental y municipal, para que estos ejerzan el control sobre los centros educativos de su jurisdicción. La descentralización municipal consiste en una transferencia hacia los gobiernos municipales del poder decisorio en materia de planificación, organización, gestión, supervisión y distribución de los recursos materiales, humanos y financieros asignados al municipio. A diferencia de los centros autónomos, los centros escolares bajo el régimen de municipalización no tienen poder decisorio sobre su propia gestión, sino que esa responsabilidad le queda al municipio a través de los Consejos de Educación Municipal.

A su vez, el Ministerio de Educación lleva a cabo un proceso de desconcentración de funciones a sus delegaciones departamentales y municipales, con el fin de tomar un rol únicamente de dependencia subsidiaria, normativa, asesora y formuladora de políticas.

En los dos programas de descentralización impulsados por el Ministerio de Educación, se les ha transferido a los Consejos Educativos Municipales y a los Consejos Escolares Directivos la capacidad para adecuar el currículum, introduciendo en los programas de estudios contenidos pertinentes al contexto en donde se desarrolla el alumno.

El Ministerio de Educación dota a las escuelas de libros de texto, pero deja en libertad a los centros escolares para decidir que textos se adecuan al desarrollo de los programas educativos, pudiendo no usar los textos nacionales.

En lo que respecta a las políticas de construcción de infraestructura, el Ministerio de Educación establece los criterios de prioridad, aunque en la identificación, gestión y control participan el Consejo Escolar Directivo del centro escolar, y el Comité de Mantenimiento del centro escolar, que es conformado por los padres de familia.

Existe una Ley de Carrera Docente que norma junto con procedimientos establecidos por el Ministerio de Educación las políticas para la administración de recursos humanos. Los Centros autónomos contratan directamente al personal docente y no docente, y establecen sus propios criterios de evaluación, de promoción e incentivos basados en la Ley. Los centros descentralizados también pueden despedir maestros y promoverlos, además eligen a su propio director, con base en un procedimiento de competencia, donde participan en la elección los representantes de la comunidad educativa y el Ministerio de Educación

Los centros escolares autónomos tienen la capacidad de poder adquirir los equipos y materiales que el centro necesite, con base en las normas establecidas por la Contraloría

General de la República y el Ministerio de Educación. A su vez, cualquier centro escolar puede solicitar contribuciones voluntarias a los padres de familia.

Los programas educativos son definidos y ejecutados por el Ministerio de Educación. Los centros educativos autónomos y descentralizados elaboran sus propios planes educativos anuales. En los Municipios descentralizados, intervienen en la definición de los planes, los alcaldes, miembros del consejo municipal, los padres de familia, los maestros, los representantes de la iglesia, y del sector privado. En los centros autónomos, son los padres de familia, los maestros y los alumnos del Consejo Escolar Directivo, quienes junto con los Directores y Subdirectores, elaboran y aprueban el plan.

Los Consejos Escolares Directivos, los Consejos de padres de familia y los Consejos Educativos Municipales controlan los ingresos y egresos que tiene el centro educativo y el Municipio en relación con los fondos educativos.

Los consejos educativos municipales vigilan los procedimientos administrativos respecto a la contratación y despido de maestros y personal en general, eligen directores, gestionan recursos y adecuan el calendario escolar.

Los consejos escolares directivos adecuan los programas de asignatura, crean nuevas asignaturas en el plan de estudio, seleccionan sus libros de texto, identifican, formulan y controlan los proyectos de mantenimiento en las instalaciones físicas, contratan y despiden maestros y personal en general, eligen a su director, determinan los egresos, determinan normas de evaluación al desempeño del personal, y determinan normas de evaluación de los alumnos.

Las transferencias financieras hacia las unidades descentralizadas, ya sean Municipios o centros autónomos, son solicitadas por el Ministerio de Educación y entregadas directamente por el Ministerio de Finanzas. Esta transferencia es administrada directamente por los consejos escolares directivos y los consejos de educación municipal.

Ante esta delegación de funciones, se hace necesario que el Ministerio de Educación valore el funcionamiento de las instituciones educativas, por lo que existe el Sistema Nacional de Evaluación.

j) República de Panamá²²⁶ Desde la creación de la República en 1903, la educación fue centralizada, hasta que conjuntamente a la Constitución de 1946, se aprobó la Ley 47 de 1946 *Orgánica de Educación* que creó en cada provincia las Inspecciones Provinciales de Educación, que estaban subordinadas a las decisiones centrales.

A raíz de la Constitución Política de 1972, se crearon las Unidades Descentralizadas de Educación, que procuraban la descentralización administrativa y operativa a nivel local; pero en 1979 ante un movimiento antireformista, se suspendieron las acciones de

²²⁶ Información tomada de la *Reseña de la República de Panamá en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, op. cit.

descentralización de la Reforma Educativa. No fue sino hasta 1995, que se reformó la Ley Orgánica de Educación y se estableció el sistema educativo descentralizado

Actualmente está en operación la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación 1997-2006, que entre otras cosas propone una planificación y gestión moderna, descentralizada y eficiente, por medio de una descentralización progresiva de las decisiones y funciones, que permita fortalecer el compromiso y la capacidad de innovación técnico-pedagógica y administrativa de las instancias regionales y de los centros educativos de todo el país.

En cada región escolar funcionan asambleas pedagógicas, centros de colaboración, asociaciones de docentes, asociaciones de padres de familia, organizaciones estudiantiles, congresos indígenas, juntas municipales de educación y comisiones técnicas de investigación educativa, como organismos de consulta y apoyo a la gestión educativa.

A nivel central se elaboran y hacen cumplir las normas y políticas que aseguren el carácter nacional del sistema educativo. A nivel regional se trazan las políticas educativas regionales tomando como base las políticas y normas nacionales, así como las necesidades y características regionales.

El 28 de agosto de 1997 se promulgó la ley que creó las Juntas Educativas Regionales, que participan en el diseño, evaluación, ejecución y seguimiento de las políticas regionales, y que están integradas por tres representantes de los educadores y dos padres de familia escogidos mediante elecciones, así como un representante del ejecutivo regional. Estos miembros de la junta, designan a dos representantes de la comunidad propuestos por asociaciones empresariales y cívicas, obreras, eclesiásticas y de la sociedad en general

A nivel municipal existe una Junta Municipal de Educación compuesta por siete miembros nombrados, dos por el Ministerio de Educación, uno por el Consejo Municipal, dos por votación de las Asociaciones de Padres de Familia y dos por votación de los maestros del Distrito. A esta instancia corresponde la ejecución de las políticas y estrategias educativas con el apoyo de las Juntas Educativas Escolares, que son integradas por el Director de la escuela, dos educadores, dos padres de familia y un estudiante. A la vez, estas juntas eligen a un representante de la comunidad propuesto por las asociaciones y la sociedad civil.

Como marca la Ley 28 de agosto de 1997, las metas de cobertura y calidad se definen en el ámbito local, y el proyecto educativo de cada centro escolar se desarrolla, ejecuta y evalúa con el apoyo de la junta educativa escolar

Entre las atribuciones que contempla la Ley 28 de agosto de 1997, están a nivel regional:

- Participar en la selección del personal, mediante reclutamiento y preselección del personal docente, directivo y de supervisión de la región escolar, incluyendo al Director Regional de Educación
- Contribuir a la identificación de la demanda, al servir como organismo consultivo y de apoyo a la Dirección Regional y colaborar en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo educativo

- Seguimiento y control de resultados, ya que le corresponde velar por la calidad de la educación con miras a garantizar la eficiencia y efectividad de los fines de la educación.

A nivel local:

- Contribuir a la identificación y canalización de la demanda al apoyar en el desarrollo del proyecto educativo del centro escolar y colaborar en su efectiva ejecución y evaluación
- Controlar los resultados, con la evaluación del proceso de enseñanza en el centro educativo y proponer las recomendaciones de cambio que se requieran.
- Como puente de comunicación, al servir como órgano de comunicación de las juntas educativas regionales y contribuir con los procesos de participación y proyección comunitaria en materia educativa.
- Participar en la promoción del docente, con la elaboración de programas de estímulos para la superación profesional y colaborar en su efectiva implementación y evaluación.

Por mandato legal, en Panamá, el gasto público en el sector educativo no puede ser inferior al seis por ciento del producto interno bruto del año anterior. De acuerdo con la Ley de Educación, los gobiernos municipales deben destinar un 20% de sus fondos a la educación oficial básica y el 5% a la educación física.

Como se puede observar en las distintas experiencias presentadas en el contexto latinoamericano, el enfoque de descentralización ha variado pasando por distintas perspectivas que van desde una desconcentración de funciones, hasta una descentralización a las regiones o provincias, a las localidades, a los centros escolares e inclusive a las organizaciones comunitarias.

Los modelos vistos muchas veces son equiparables a la situación mexicana, pero en otras ocasiones han funcionado de manera muy distinta; se encuentran casos muy tímidos de descentralización, y casos más radicales. En ocasiones, los gobiernos han tenido que optar por una nueva centralización ante la inadecuada aplicación del proceso de descentralización.

Interesante es la visión crítica de Filmus y Carciofi en el caso argentino, en su observación de anomalías durante el proceso; el proceso boliviano aparentemente mejor planeado, y sustentado en premisas básicas que sirvieron de guía para la operación del proceso; el caso costarricense, basado en la regionalización, pero frenado por los vaivenes políticos en donde cada gobierno distinto plantea políticas distintas del tema, y; la visión chilena de descentralización a los municipios

También llama la atención como punto de probable ejemplo a seguir en el sistema mexicano, la gran participación social y comunitaria en el proceso educativo salvadoreño, y la creación de organismos como la Junta de Carrera Docente y el Tribunal Calificador

Otros puntos interesante son, el proceso de promoción de docentes mediante concurso en la República de Guatemala, y lo radical de la descentralización en la República de Nicaragua, en donde los centros escolares están facultados para modificar el currículum,

y deciden de manera discrecional el uso de los textos oficiales. Una de las cuestiones que sirve como ejemplo al sistema mexicano y al de otros países del hemisferio, es el establecimiento oficial de mínimos de inversión en materia educativa.

Muchas de las innovaciones que los países del área han planteado, pueden ser retomadas –con las reservas que cada caso debe observar– por el sistema educativo mexicano, o en su caso, por un sistema educativo local que se estableciera en el Distrito Federal. Al mismo tiempo, deben observarse los ejemplos, para no incurrir en los errores que algunos gobiernos han cometido.

5. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

Después de promulgada la Constitución Política de 1917, la magnitud del rezago educativo, la dimensión de las tareas necesarias para enfrentarlo y la debilidad de la organización estatal y municipal provocó que desde 1921 se adoptara un modelo de función educativa basado en la gestión federal.

"...la Constitución de 1917 dispuso que la educación primaria en México sería universal, gratuita y obligatoria y que quedaría a cargo de los municipios; en tanto que la educación secundaria y normal a cargo de los estados; sólo la Universidad Nacional y algunos centros de investigación quedaban bajo la coordinación del departamento universitario, la única rama del gobierno federal para educación de 1917 a 1921. Pero Vasconcelos, en la campaña para crear la SEP, sostenía que los estados y municipios no tenían recursos suficientes para mantener y ampliar la enseñanza"²²⁷.

La Secretaría de Educación Pública se constituyó como el centro rector y coordinador de la educación del país, ya que era directamente responsable del sistema educativo federal, de su organización, administración, coordinación, inspección, etc. Dicha Secretaría se encontraba organizada en forma totalmente centralizada, es decir, desde la capital de la República se asignaba el personal y los recursos económicos para las escuelas federales y se tomaban todas las decisiones concernientes a la educación nacional

"La centralización del sistema educativo llevada a cabo por la SEP dio como resultado a lo largo de los años la concentración del poder y de la toma de decisiones en las oficinas burocráticas centrales, así como la creación de una estructura política piramidal en la que las determinaciones importantes se tomaban en la cúpula y discurrían por una compleja y jerárquica estructura institucional"²²⁸.

Esta centralización se tradujo en la ineficiencia del sistema. Además de funcionar lentamente, la SEP lo hacía a un costo elevado. Se asignaban recursos para mantener y preservar una estructura burocrática en vez de destinarlos al propio proceso de enseñanza²²⁹.

El desarrollo del país a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, exigió un sistema nacional de educación organizado en función de necesidades locales y una función educativa cercana a los problemas y realidades de su entorno más inmediato. En ese sentido, se hicieron cada vez más constantes las demandas a la Federación para que se otorgaran mayores facultades a las entidades federativas en lo referente a la función educativa

²²⁷ Ornelas, Op. cit. Pág. 290

²²⁸ Ibid. Pág. 292 y 293

²²⁹ Ibid. Pág. 294

Ya en su discurso de toma de posesión, el Presidente Miguel de la Madrid, reconoció esa demanda:

“Haciendo mío un reclamo nacional, he decidido promover la transferencia a los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que el gobierno federal imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes... El Gobierno Federal conservará las funciones rectoras y de evaluación que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública. Los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetados escrupulosamente”²³⁰.

Pero no fue sino hasta el sexenio siguiente cuando, correspondiendo a la demanda de la sociedad en general y de las entidades en particular, dentro del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, presentado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari el día 9 de octubre de 1989 en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, se planteó la necesidad de promover una descentralización de la función educativa hacia las entidades, es decir, dejar en manos de las autoridades estatales, la responsabilidad de prestar y administrar los servicios educativos que venía prestando la autoridad educativa federal, así como el manejo de los recursos destinados a la educación con los que el gobierno federal cumplía esta tarea; no buscando abandonar el mandato constitucional de una educación nacional integradora, éticamente orientada y al servicio de objetivos nacionales, sino reconociendo que la comunidad local da vida propia y original a los valores del consenso nacional²³¹.

“Las disparidades nacionales con repercusiones en la educación, las posibilidades que resultan del crecimiento del propio sistema educativo y la reserva local de potencialidades aconsejan estrategias estatales y regionales, es decir, enfoques descentralizados”²³².

Este programa planteaba como base de la política para la modernización educativa, un sistema educativo descentralizado, que distribuyera de manera efectiva la función educativa, con objeto de que cada nivel de gobierno y todos los sectores de la sociedad tuvieran la posibilidad de contribuir en la tarea y responsabilidad nacional de la educación²³³.

“Es deseable conjugar mecanismos administrativos flexibles, adaptados al dinamismo de las circunstancias locales y a la normatividad necesaria para el funcionamiento armónico de todas las partes que intervienen en el proceso”²³⁴.

“La descentralización requiere el diseño de modelos de organización y la operación de sistemas flexibles que puedan instituirse en los diversos contextos regionales y fortalezcan la solidaridad”²³⁵.

²³⁰ Excelsior, 2 de diciembre de 1982.

²³¹ Cfr. Programa de Modernización Educativa 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal. México, 1989.

²³² Programa de Modernización Educativa 1989-1994. Punto 1.1.1 El Reto de la Descentralización

²³³ Cfr. Programa de Modernización Educativa 1989-1994.

²³⁴ Programa de Modernización Educativa 1989-1994. Punto 1 2 2 3 Reorganizar internamente el Sistema. La Descentralización

Así mismo, en lo referente a los aspectos técnico-pedagógicos, planteó la incorporación en los programas comunes de contenidos regionales y locales, cuidando su congruencia con los contenidos nacionales

Este programa sirvió de base al arranque de un nuevo proceso en la vida educativa mexicana, la descentralización piso tierra fértil el día 18 de mayo de 1992 cuando el Gobierno Federal, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y los gobiernos de los 31 Estados del país, firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Para la construcción del Acuerdo Nacional se llevaron a cabo múltiples negociaciones, consultas e intercambio de opiniones para generar consensos entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, así como entre la Secretaría de Educación Pública y los distintos gobiernos de los Estados. En el marco de estas negociaciones surgieron varias preocupaciones, entre ellas, la del sindicato por garantizar su integridad como una representación nacional; asegurar el respeto a todos los derechos laborales; mantener la unidad nacional en materia educativa; preservar la observancia del artículo 3º constitucional; el problema de tener maestros con salario y prestaciones estatales y maestros con salario y prestaciones federales pero ahora dependiendo ambos del gobierno estatal, y asegurar que los Estados dispusieran de la capacidad administrativa y técnica, así como de los recursos necesarios para operar el servicio educativo²³⁶.

Por lo mismo, se consideró la conveniencia de firmar dos convenios que acompañaran al Acuerdo Nacional: el primero entre el gobierno federal y cada estado de la República y el segundo entre cada uno de éstos y el SNTE; en ambos se concretaron con detalle los aspectos operativos y los compromisos que no podían por su naturaleza, incorporarse en el texto del propio acuerdo. En ellos, el gobierno federal se comprometió a buscar transferir anualmente recursos crecientes, en términos reales, a todas las entidades de la Federación, para el sector educativo. Asimismo, se obligó a sufragar los costos de una homologación salarial y de prestaciones genéricas entre maestros estatales y maestros federales en todas las entidades que presentaran diferencias en esos rubros²³⁷.

Para garantizar la capacidad administrativa de los Estados, se acordó transferir íntegramente el personal, equipos e inmuebles, todos los bienes muebles, derechos y obligaciones, las direcciones generales de los Servicios Coordinados de Educación Superior completas, incluyendo el equipo de cómputo para procesar la nómina, y la Secretaría de Educación Pública asumió el carácter de patrón sustituto en todos los Estados por un periodo de seis meses, para atender las responsabilidades inherentes a la transferencia y sustitución patronal. Carlos Ornelas afirma que:

²³⁶ Ibidem.

²³⁶ Cfr. Moctezuma Barragán, Esteban. *La Educación Pública frente a las Nuevas Realidades*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

²³⁷ Moctezuma, op. cit. Pág. 110.

“La descentralización de la SEP obedece a varias causas: fortalecer el federalismo, disminuir la ineficiencia del sistema, modificar las relaciones históricas con el Sindicato, administrar mejor el conflicto y mejorar la imagen internacional del Sistema Educativo Mexicano”²³⁸.

5.1 EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

El artículo tercero constitucional y la Ley Federal de Educación (vigente en 1992), señalan que la prestación de servicios educativos es una de las actividades de la función educativa en la que hay concurrencia de la Federación, los Estados y municipios. A la par disponen que la Federación podrá celebrar con los estados y los municipios convenios para coordinar o unificar dichos servicios.

El Acuerdo se centra en la educación básica, que comprende los ciclos fundamentales en la instrucción y formación de los educandos, preparatorios para acceder a ciclos medios y superiores, y la educación normal, que capacita y forma al personal docente de los ciclos de educación básica²³⁹. Reconociendo la concentración y centralización educativa, el acuerdo explica que:

“... el esquema fuertemente concentrado no corresponde con los imperativos de modernización. Debe cambiar, por lo tanto, para atender con eficacia las nuevas exigencias del desarrollo nacional. (...). En la práctica, prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles de Gobierno Federal, estatal y municipal”²⁴⁰.

Con sustento en una creciente canalización de recursos públicos, el acuerdo plantea tres líneas fundamentales de estrategia para impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada:

- I. La reorganización del sistema educativo. El Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas de la República celebraron en esa misma fecha convenios para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y de educación normal. De conformidad con dichos convenios, corresponde a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública había venido prestando en cada estado los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

El Ejecutivo Federal traspasa a los gobiernos estatales, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y

²³⁸ Ornelas, op. cit. Pág. 306

²³⁹ Cfr. Acuerdo para la modernización de la educación básica.

²⁴⁰ Acuerdo para la modernización de la educación básica III. Los retos actuales de la educación

obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando los servicios educativos, así como los recursos financieros utilizados en su operación.

El Ejecutivo Federal se comprometió a vigilar en toda la República el cumplimiento del Artículo Tercero constitucional, así como la Ley reglamentaria respectiva²⁴¹, asegurando el carácter nacional de la educación. En tal virtud, el Ejecutivo Federal promueve y programa la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional; formula para toda la República los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal; autoriza el uso de material educativo para los niveles de educación citados; mantiene actualizados y elabora los libros de texto gratuitos para la educación primaria; propicia el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas; concentra con éstas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y da atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos; establece procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, promueve los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante perfeccionamientos, y, fomenta permanentemente la investigación que permita la innovación educativa.

Al mismo tiempo, la autoridad educativa nacional tiene la función compensatoria entre estados y regiones, velando por un destino de recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas; a la vez que sigue diseñando y ejecutando programas especiales que permitan elevar los niveles educativos en las zonas desfavorecidas o en aquellas cuya situación educativa es crítica.

“El Ejecutivo Federal se compromete a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal se encuentre en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio de educación a su cargo, de hacerse cargo de la dirección de los planteles que recibe, de fortalecer el sistema educativo de la entidad federativa, y cumplir con los compromisos que adquiere en... (el) Acuerdo Nacional”²⁴².

Del mismo modo, el Ejecutivo Federal convino con los gobiernos estatales que habían aponado recursos modestos a la educación, en un incremento a su gasto educativo a fin de asegurar una posición más equitativa respecto a los estados que teniendo un nivel similar de desarrollo dedican una proporción más significativa de sus presupuestos a la educación. En el ámbito laboral:

“Cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal. (...) los gobiernos estatales garantizan que los (...) derechos laborales serán plenamente respetados”²⁴³.

²⁴¹ En ese entonces la Ley Federal de Educación.

²⁴² Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. IV. La reorganización del sistema educativo

²⁴³ *Ibidem*

Los gobiernos estatales reconocieron al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal.

El acuerdo se remite al artículo 30 de la Ley Federal de Educación para referirse a la situación particular del Distrito Federal, en donde se establece que la Secretaría de Educación Pública tiene a su cargo la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en la Ciudad de México. Por lo mismo se facultó a la Secretaría de Educación Pública para ejecutar en el Distrito Federal las acciones convenidas en el Acuerdo.

En lo que respecta a los contenidos educativos, el acuerdo establece que es responsabilidad del Gobierno Estatal, proponer a la Secretaría de Educación Pública el diseño de los contenidos regionales y su adecuada inclusión a los planes de estudio

“Los aspectos regionales de los contenidos educativos deberán asegurar que los estudiantes adquieran un mejor conocimiento de la historia y geografía, la diversidad ecológica, las costumbres y tradiciones del estado correspondiente”²⁴⁴.

En cuanto a los municipios se refiere, se pretende involucrar a los mismos en las tareas educativas, promoviendo la creación de consejos municipales de educación, que deben ser encargados por los gobiernos estatales de dar mantenimiento y equipamiento a las escuelas, sirviéndose para tal efecto de los recursos que reciban del gobierno estatal

En lo concerniente a la participación social, el acuerdo busca fortalecer los ámbitos y niveles de participación de la comunidad en las labores cotidianas de educación y crear una nueva estructura organizativa basada en consejos escolares, municipales y estatales, en donde estén representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad.

- II La reformulación de contenidos y materiales educativos. El acuerdo plantea a grandes rasgos, una reforma integral de los contenidos y materiales educativos que se traduzca en la renovación total de programas de estudio y libros de texto.

Los planes y programas de estudio tenían cerca de veinte años de no ser actualizados a la fecha de la firma del Acuerdo. Aquí se estima sustituir los enfoques estructurales de enseñanza por un sistema más práctico, útil y accesible a los alumnos, suprimiendo el estudio por áreas y estableciendo el de asignaturas

En lo que concierne al estudio del Español, se abandona el enfoque que pone énfasis a los aspectos lógicos y formalizantes, para abordar otro que se dirige a las

²⁴⁴ Ibidem

funciones del lenguaje más que a los aspectos estructurales, con el fin de propiciar una eficiente y más adecuada comunicación oral y escrita. En las matemáticas se toma la idea de un conocimiento integrado aplicable a la solución de problemas concretos, por encima de la mecanización y el estudio de conceptos aislados.

La enseñanza de la historia se reincorpora como asignatura específica a las escuelas primarias y secundarias, y se reconoce su pleno valor como disciplina integradora, con una amplia significación pedagógica.

III La revaloración social de la función magisterial. En lo concerniente a la formación, cada entidad federativa establecerá un sistema estatal para la formación de maestros.

Así mismo, para la actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio, el gobierno federal, otorgaría los lineamientos, materiales, así como el apoyo presupuestal y logístico, para que los gobiernos de los estados emprendieran programas emergentes de actualización.

Respecto al salario profesional, el salario de la plaza inicial, que es el más bajo del escalafón docente y que en diciembre de 1988 equivalía a 1.5 salarios mínimos, superaría el equivalente a tres salarios mínimos, y la mayoría de los maestros estaría percibiendo un equivalente superior a 3.5 veces el salario mínimo general del país.

A la vez, se integraría un programa especial de fomento a la vivienda del magisterio en el que se ofrecerían opciones de construcción y crédito, conjuntando los esfuerzos de los organismos de vivienda federales y los gobiernos estatales y municipales, así como la iniciativa privada.

El gobierno federal y los gobiernos estatales crearían la carrera magisterial, que se establecería como un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de educación básica. El propósito de la carrera magisterial, es que los maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial

Al tiempo, la carrera magisterial daría satisfacción a dos sensibles necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro y justo de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro, por lo que se establecería un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo de educación básica. Anteriormente a la carrera magisterial, la única vía de acceso a mejores niveles salariales se encontraba en el escalafón, que no fomentaba la preparación del maestro, ya que lo único que realmente reconocía el escalafón era la antigüedad

El escalafón vertical, tenía dos grandes defectos

- a) Prácticamente no se movía, sólo avanzaba unos cuantos pasos con los decesos o jubilaciones de directores que así liberaban su plaza para permitir a otros

docentes eventuales ascensos hacia los puestos de dirección y supervisión, los cuales, a su vez, dependían también de los decesos y las jubilaciones.

- b) Proyectaba hacia niveles superiores a maestros que no necesariamente querían dejar de estar al frente de un grupo. Cuando un buen maestro dejaba de dar clases y pasaba a la dirección, no siempre era buen director.

Para incorporarse a la carrera magisterial o ascender en sus niveles, se evaluaría el desempeño profesional, los grados académicos obtenidos por el maestro, su antigüedad, la acreditación de cursos de actualización y superación, y sus conocimientos sobre la materia o grado en que enseñe. Al evaluar a los maestros en carrera magisterial, se podría conocer cuáles áreas requieren mayor énfasis en la formación de los futuros docentes.

Los maestros inscritos en carrera magisterial, se incorporarían a un sistema integral de evaluación con un máximo de 100 puntos, y que valorara:

- Antigüedad – 10 puntos
- Grado académico – 15 puntos
- Acreditación de cursos de actualización – 15 puntos
- Resultado de la evaluación de la preparación profesional (examen a los maestros) – 25 puntos
- Desempeño del maestro frente al grupo – 35 puntos. Aquí se consideraría la puntualidad, asistencia, planeación del curso, grado de aprendizaje de los alumnos y la relación con los padres de familia y la comunidad.

La carrera magisterial sería algo adicional a los aumentos generales del salario y prestaciones al magisterio.

Por último, el Acuerdo reconoce la necesidad de fomentar un nuevo aprecio social hacia el maestro, por lo que el gobierno federal y los gobiernos estatales procurarían el reconocimiento nacional al maestro, instituyendo honores, premios, distinciones y estímulos económicos a su figura y su labor

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, ha sido instrumentado por medio de convenios entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, y entre los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Para la transferencia de bienes muebles e inmuebles, fue necesario la participación de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para en el marco de la Ley General de Bienes Nacionales cumplir con lo firmado en el acuerdo.

Respecto a la trascendencia del Acuerdo, Carlos Ornelas afirma que éste:

*“... es la marca preponderante de la transición hasta la fecha. Cierra una etapa de la historia de la educación mexicana, pero abre interrogantes importantes para el futuro”*²⁴⁵.

²⁴⁵ Ornelas, Op. cit. Pág. 20

Desde 1993, el Presupuesto de Egresos de la Federación considera un renglón específico, para las transferencias a los gobiernos estatales en el rubro de prestación de los servicios públicos de educación básica

El gobierno federal desincorporó y luego transfirió a los estados, vía convenios específicos, más de 100 mil edificios escolares, más de 22 millones de bienes muebles, entre vehículos, computadoras, mobiliario escolar, equipos de oficina y otros materiales. A partir del ciclo escolar 1992-1993, los Estados prestaron servicios a cerca de dos y medio millones de niños en preescolar, más de nueve millones en la primaria y a más de 75 mil estudiantes de normal, además de cumplir la obligación en la prestación de los servicios que ya tenían. También se transfirieron 513 mil plazas de maestros y más de 115 mil puestos administrativos, con todo y sus prestaciones, antigüedad y derechos sindicales²⁴⁶.

En la actualidad, los 31 Estados de la República han creado entidades o adaptado sus dependencias para el manejo de las responsabilidades que les fueron delegadas en el Acuerdo, de éstos, 29 Estados cuentan con una ley propia en materia educativa²⁴⁷.

A pesar del avance que representa el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en lo que concierne a erradicar el centralismo en el que vivía la educación mexicana, especialistas del tema educativo como Pablo Latapí afirman que no ha sido suficiente este avance:

“En nada corrige este centralismo el que se haya transferido a las entidades federativas la operación de los servicios de educación básica y normal; los gobiernos estatales han quedado privados de facultades –como la de normar, dirigir, organizar o vigilar que serían congruentes con su soberanía educativa”²⁴⁸.

Latapí considera que todavía pueden ser mayores las facultades y atribuciones que se transfirieran a las entidades federativas, y aboga por la soberanía educativa en cada entidad. A su vez, Ornelas afirma que:

“Con este pacto, el Estado da un paso sustancial en la descentralización de la SEP, utilizando casi los mismos argumentos que en su tiempo sirvieron para edificar un sistema educativo centralizado”²⁴⁹.

“El comienzo de la descentralización de la educación fortalece las necesidades de legitimación política del régimen, pero no significa que se pierda el control o que se persiga la balcanización del sistema”²⁵⁰.

²⁴⁶ Cfr. Moctezuma, op. cit.

²⁴⁷ Solamente Hidalgo y Sinaloa no tienen ley de educación local.

²⁴⁸ Latapí, Pablo. *Tiempo educativo mexicano* Universidad Autónoma de Aguascalientes – UNAM. México, 1996. Pág. 149.

²⁴⁹ Ornelas, Op. cit. Pág. 285

²⁵⁰ Ibid. Pág. 292

5.2 GENERALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Para asegurar la adecuada transferencia convenida en el Acuerdo Nacional, se emprendieron una serie de acciones de organización y administración, como lo fueron.

- El diseño de una estructura formal, aunque temporal de coordinación entre la Secretaría de Educación Pública y todos los Estados para apoyar la descentralización,
- La conformación de un grupo de enlaces permanentes de la Secretaría de Educación Pública con los Estados,
- La integración dentro de la Secretaría de Educación Pública de un grupo interdisciplinario de todas las unidades administrativas involucradas para dar asesoría y asistencia inmediata a las entidades;
- La elaboración de anexos técnicos con el diagnóstico actualizado para cada Estado, y;
- Una concertación con los Estados y con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para aspectos relacionados con los recursos humanos tales como. salarios, prestaciones, seguridad social, escalafón, cambios interestatales, derechos laborales, carrera magisterial, homologación, Sistema de Ahorro para el Retiro, premios al magisterio y sistemas de pago²⁵¹.

Asimismo, se hizo la revisión de las bases de datos, de las plazas, puestos y presupuesto de servicios personales a transferir; se realizó la actualización y organización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles objeto de la transferencia, se hizo la determinación de los presupuestos para gasto corriente e inversión; se diseñó una campaña de información al maestro y la sociedad, se hizo la renovación del equipo de cómputo en todos los Estados, y se dio seguimiento y apoyo a los procesos de transferencia y adecuación²⁵²

Se transfirieron a los estados 513,974 plazas docentes, 116,054 puestos administrativos y 3,954.000 horas-salario, lo que en total representa alrededor de 700 mil trabajadores de la educación, y se realizó todo el trámite legal de desincorporación de alrededor de 100 mil inmuebles y 22 millones de bienes muebles²⁵³

A partir del ciclo escolar 1992-1993, los estados prestaron servicios a cerca de dos millones de niños en preescolar, más de nueve millones en la primaria, cerca de 2 500 000 en la secundaria y a más de 75 mil estudiantes de normal, además de cumplir las obligaciones que ya tenían²⁵⁴

A la vez, la Secretaría de Educación Pública sufrió por esta causa una reorganización interna, con el fin de adecuar su estructura a las nuevas características del sistema educativo, en dicha reestructuración, se sustituyó a la Subsecretaría de Educación Elemental, y a la Subsecretaría de Educación Media, por una Subsecretaría de Educación Básica y Normal, y una Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal

²⁵¹ Cfr Moctezuma, op. cit

²⁵² Ibidem.

²⁵³ Moctezuma, op. cit. Pág 123

²⁵⁴ Ornelas, op cit Pág 307

En lo que respecta a la cuestión salarial, para lograr la homologación entre los trabajadores de la educación estatales y transferidos de la federación, se optó por otorgarles los sueldos y prestaciones del sistema más alto

Se convino en tomar en cuenta, para efectos del costeo de la homologación, el salario integrado. Esto es, el resultado de la suma del sueldo y las prestaciones genéricas de cada trabajador federal frente al de los estatales en cada entidad de la República para que, a partir de este análisis, se calcularan las diferencias por homologar²⁵⁵.

Al mismo tiempo, se acordó continuar con el servicio de seguridad social existente en ese momento, y excluirlo de la homologación, ya que los Estados no tendrían la capacidad para recibir en sus regímenes al personal transferido, por lo que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) continúa de forma indefinida otorgando sus servicios y prestaciones a los trabajadores antes federales. A la vez, cada uno de los gobiernos estatales firmó convenio con dicha institución, que sustituye el que el tenía el Instituto con el gobierno federal

Debido al enorme impacto presupuestal que la homologación implicaba, se acordó que su aplicación sería gradual. Por último, se brindó asistencia técnica y capacitación del personal estatal mediante cursos impartidos sobre aspectos inherentes a la operación y administración del servicio transferido.

Siendo precavido, Carlos Ornelas afirma que:

*"...no es seguro que la descentralización sea un hecho consumado mientras persista el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y mantenga un Comité Ejecutivo Nacional fuerte y centralista; tampoco es seguro que los gobiernos estatales estén dispuestos a tomar a fondo la responsabilidad educativa que el gobierno federal les transfirió"*²⁵⁶.

Al mismo tiempo, comenta que el proceso de descentralización de la educación reviste por sí mismo un carácter centralizado.

*"El aparato administrativo central diseñó y negoció con el SNTE y los gobiernos de los estados las estrategias de la transferencia y dictó sus condiciones. Además, decidió cuándo y en qué medida delegaba la autoridad y todavía controla el diseño del currículo en todo el país y elabora y distribuye los textos gratuitos"*²⁵⁷.

²⁵⁵ Ibid. Pág. 126.

²⁵⁶ Ornelas, op. cit. Pág. 28

²⁵⁷ Ibid. Op. cit. Pág. 295

5.3 LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS EN LOS ESTADOS

Para este trabajo, se toma como ejemplo al Estado de México, por ser la entidad que más influencia ejerce en la vida cotidiana de la Ciudad de México, al Estado de Nuevo León, por tener una población urbana en conglomerado como el Distrito Federal, y ser junto con éste, las dos entidades con mayor nivel educativo; y al Estado de Michoacán, ya que éste tomó a su cargo los servicios educativos transferidos dentro de su estructura administrativa central, en la secretaría de educación local, en vez de crear un organismo descentralizado como en los dos casos anteriores.

5.3.1 ESTADO DE MÉXICO

De conformidad con lo estipulado en el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, el 18 de mayo de 1992, se celebró un convenio entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México. El mismo 18 de mayo, fue firmado otro convenio entre el Gobierno del Estado de México, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, con el fin de regular las relaciones laborales.

El día 3 de junio de 1992 fue publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, la Ley que crea el organismo público descentralizado denominado. Servicios Educativos Integrados al Estado de México. Este organismo tiene como funciones

- Planear, desarrollar, dirigir, vigilar y evaluar los servicios de educación básica y normal transferidos; Coadyuvar con la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social en la reorganización del sistema educativo transferido; Impulsar el funcionamiento de los Consejos Técnicos de la educación estatal y municipal;
- Proponer por conducto del Ejecutivo del Estado a la Secretaría de Educación Pública, los objetivos y contenidos regionales de los planes y programas de estudio de enseñanza básica; Desarrollar programas de superación académica y actualización para el magisterio, y de capacitación para el personal administrativo.
- Realizar investigación educativa tendiente a mejorar el desempeño del personal docente y educandos; Establecer los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción de su personal; Observar los procedimientos de selección e ingreso de los alumnos y las normas para su permanencia; Participar en los programas de educación para la salud, mejoramiento del ambiente y otros de interés social;
- Coordinar, organizar y fomentar la enseñanza y la práctica de los deportes, propiciando la participación de los educandos en torneos y justas deportivas; Promover y vigilar la realización de actos cívicos escolares; Otorgar becas, Expedir certificados de estudio; Promover y fortalecer la participación de la comunidad en el sistema educativo,
- Administrar los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales, destinados al cumplimiento de su objeto, Administrar su patrimonio conforme a la Ley y demás disposiciones aplicables; Celebrar convenios de coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, organismos públicos y privados para el cumplimiento de su objeto.

- Informar al Ejecutivo Estatal, sobre el cumplimiento de la normatividad federal en materia educativa y proponer reformas o modificaciones, Informar a los órganos competentes sobre el desarrollo de sus programas académicos y administrativos, y el ejercicio de sus recursos²⁵⁸

Para su funcionamiento, el organismo cuenta con la siguiente estructura²⁵⁹

I Consejo Directivo

Órgano máximo de gobierno, cuyas determinaciones son obligatorias para el Director General y demás instancias administrativas Integrado por

- 1.- Un Presidente que es el Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social.
- 2.- Un Vicepresidente que es el Secretario de Administración.
- 3.- Un Secretario que es el titular del organismo
- 4.- Cuatro Vocales que son:
 - a- El Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado
 - b- El Director Jurídico y consultivo del Gobierno del Estado
 - c- El Servidor público encargado de las funciones de operación educativa del Estado
 - d- El Servidor público encargado de las funciones de desarrollo educativo del Estado

Para cada propietario existe un suplente menos para el Presidente, quien es sustituido en sus ausencias por el Vicepresidente

Este consejo directivo, es el encargado de determinar las políticas, normas y criterios técnicos, de organización, y administración que orientan las actividades del organismo, así como el que expide el reglamento interior del organismo y sus reformas. Además aprueba los manuales de organización y procedimientos, y vigila el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al organismo

El consejo tiene la facultad de crear, suprimir o modificar órganos desconcentrados previa autorización de la Secretaría de Administración y para autorizar al Director General, suscribir convenios, contratos o acuerdos en materia educativa con las dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como con los sectores privado y social

II. Dirección General

Al frente de la Dirección General hay un Director General, que es nombrado y removido libremente por el Gobernador del Estado, y dirige técnica y administrativamente al organismo, además de representarlo legalmente.

²⁵⁸ Cfr Ley que crea el organismo público descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México Toluca. México. 1992

²⁵⁹ Cfr Reglamento interior de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México Toluca, México. 1993.

Para el despacho de los asuntos que le corresponden, la Dirección General cuenta con los siguientes órganos administrativos:

- I.- Coordinación de Operación Educativa.
 - a- Dirección de Educación Elemental.
 - b- Dirección de Educación Media y Servicios de Apoyo
- 2.- Coordinación de Administración y Finanzas.
 - c- Dirección de Personal.
 - d- Dirección de Administración y Finanzas
- 3.- Direcciones (Dependientes directamente de Dirección General)
 - e- Dirección de Planeación Educativa.
 - f- Dirección de Formación, Actualización y Superación Docente.
 - g- Dirección Regional de Servicios Educativos.
- 4.- Unidades (Dependientes directamente de Dirección General).
 - Unidad de Asuntos Jurídicos.
 - Unidad de Contraloría Interna.
 - Unidad de Comunicación Social.

III Coordinadores de Area.

Al frente de cada Coordinación de Area hay un coordinador que se auxilia de los directores y jefes de unidad que requiera. A este nivel se encuentran la Coordinación de Operación Educativa y la Coordinación de Administración y Finanzas.

IV. Direcciones

Al frente de las direcciones se encuentran directores que son auxiliados por subdirectores, jefes de departamento, subjefes de departamento, jefes de oficina y jefes de sección. Aquí se encuentran la Dirección de Educación Elemental, la Dirección de Educación Media y Servicios de Apoyo, la Dirección de Personal, la Dirección de Administración y Finanzas, la Dirección de Planeación Educativa, la Dirección de Formación, Actualización y Superación Docente y las Direcciones Regionales de Servicios Educativos.

V. Unidades.

Aquí se encuentran, la Unidad de Asuntos Jurídicos, la Unidad de Contraloría Interna y la Unidad de Comunicación Social.

Servicios Educativos Integrados al Estado de México, puede contar con los órganos desconcentrados por territorio o por función que sean necesarios, mismos que serán

jerárquicamente subordinados, previo dictamen y autorización de la Secretaría de Administración²⁶⁰.

Esta estructura establecida para el organismo descentralizado encargado de prestar los servicios de educación básica en la entidad ha funcionado de 1992 a la actualidad, independientemente de la eficiencia administrativa que pueda tener, es necesario revisar los avances que ha tenido la educación en el Estado. Si bien, los resultados cualitativos que se tengan en cada entidad federativa por la descentralización impulsada en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica serán objetivamente analizables a largo plazo, se muestran a continuación algunas estadísticas que pueden mostrar cuantitativamente los avances

Población analfabeta en el Estado.

Año	Total	Índice
1990	547,772	9.0
1991	549,498	8.6
1992	550,310	8.3
1993	553,002	8.0
1994	554,605	7.7
1995	552,741	7.4
1996	552,259	7.1
1997	555,554	6.9
1998	559,590	6.7
1999	563,483	6.5

Cuadro 2 Fuente: www.sep.gob.mx

El cuadro anterior muestra un incremento en la población analfabeta durante la década 1990-1999 probablemente relacionado con varios factores dependientes e independientes de la estructura educativa en la entidad, como lo es el crecimiento general de la población. Sin embargo, la tendencia es a la baja, como lo indica la columna del índice

Porcentaje de atención a la demanda

Curso escolar	%
1992-93	56.3
1993-94	56.8
1994-95	57.6
1995-96	58.0
1996-97	58.4
1997-98	59.4
1998-99	59.9
1999-00	60.9

Cuadro 3 Fuente: www.sep.gob.mx

²⁶⁰ Cfr. Romero Aranda Carlos, *El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y su debida observancia en el Estado de México*. Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, SEP, México 1999

En este cuadro se puede ver un incremento constante en la atención a la demanda educativa en la entidad. Si bien dicho incremento venía dándose desde antes de la aplicación del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, este acuerdo ha fortalecido la tendencia.

5.3.2 ESTADO DE NUEVO LEÓN²⁶¹

El día 3 de junio de 1992, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, la Ley que crea la Unidad de Integración Educativa de Nuevo León, como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es la prestación de los servicios educativos que le fueron transmitidos al Estado por el Gobierno Federal, y asumir la titularidad de las relaciones jurídicas de los trabajadores pertenecientes al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

El órgano decisorio de la Unidad de Integración Educativa de Nuevo León es una Junta de Gobierno, que tiene por facultades:

- Autorizar los planes, programas y proyectos de la Unidad, evaluando y vigilando su cumplimiento y ejecución; Revisar y en su caso aprobar, el presupuesto anual de gastos y los términos de su ejercicio, en base al anteproyecto que presente el Director,
- Determinar la forma de aplicar los remanentes, si los hubiere, una vez aprobados los resultados del ejercicio correspondiente; Resolver sobre la enajenación de los bienes de la Unidad cuando, a su juicio, no fueren relevantes para el cumplimiento de su objetivo;
- Otorgar poderes generales y especiales, Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de educación establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado, la Ley Federal de Educación, la Ley de Educación del Estado, los convenios que en materia educativa se celebren, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables;
- Expedir su propio reglamento y las normas de operación; Establecer los objetivos de acuerdo a las políticas de desarrollo del Gobierno del Estado en lo general y educativas en lo particular, vigilando y promoviendo su cumplimiento, Revisar y en su caso aprobar, el resultado de los balances que presente el Director.

La Junta de Gobierno sesiona por lo menos una vez cada sesenta días y en forma extraordinaria, cuantas veces sea convocada por su Presidente o por la mayoría de sus miembros.

La Junta de Gobierno está formada por:

- I.- Un Presidente, que es el Gobernador del Estado o la persona que éste designe;
- II.- Un Secretario Ejecutivo que es el Secretario de Educación del Estado,

²⁶¹ Información tomada de www.nuevoleon.gob.mx

III.- Tres Vocales, que son el Secretario General de Gobierno, el Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado y el Coordinador de Planeación y Control de Gestión.

Por cada Vocal, la Junta de Gobierno designa un Suplente, quien sustituye al Propietario en su ausencia.

El Director de la Unidad es nombrado y removido libremente por el Gobernador del Estado, y tiene las facultades y obligaciones siguientes:

- Asistir a las sesiones de la Junta de Gobierno, con voz pero sin voto, Ejecutar los Acuerdos de la Junta de Gobierno; Representar legalmente a la Unidad ante toda clase de autoridades, organismos descentralizados, sindicatos y en general ante la sociedad, con las facultades para suscribir convenios, dentro de los lineamientos que acuerde la Junta de Gobierno;
- Presentar a la Junta de Gobierno informe de actividades cada dos meses; Elaborar el anteproyecto del presupuesto que se requiera y presentarlo oportunamente a la consideración de la Junta de Gobierno;
- Coordinarse con la Secretaría de Educación del Estado, para la planeación y programación educativas; Dirigir el servicio educativo administrando adecuadamente los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes.

La Unidad cuenta con un Organismo de Vigilancia, integrado por un Comisario Propietario y un Suplente, los que son designados por el Titular de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado.

Además de lo anterior, el Estado de Nuevo León cuenta con una Secretaría de Educación, cuyas funciones son:

I.- ..., planear, desarrollar, dirigir y vigilar la educación a cargo del Gobierno del Estado y de los particulares incorporados al Estado, en todos los tipos, niveles y modalidades, así como celebrar los convenios conducentes al desarrollo educativo de la Entidad, buscando siempre la más alta participación de la comunidad y la de los padres o tutores de los alumnos;

II.- Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones que en materia educativa contienen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, las leyes federal y local de educación, así como los Acuerdos del Ejecutivo;

III.- Promover y desarrollar la edición de libros y demás recursos didácticos, el diseño de recursos y programas informáticos y tecnológicos, . . . ;

IV.- Establecer y aplicar las normas a que debe ajustarse la revalidación de estudios, diplomas, grados y la incorporación de las escuelas particulares,

V.- ... ;

VI.-... ;

VII.- Otorgar becas para los estudiantes del Estado, de escasos recursos económicos o de más altas calificaciones, ... ,

- VIII.- Tener a su cargo todo lo relacionado con el registro de (...), títulos y certificados, ... ;
- IX.- Crear, por acuerdo del Ejecutivo, las escuelas oficiales del Estado,
- X.- Crear y organizar sistemas de enseñanza especial e integración para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran, para incorporarlos a la vida productiva;
- XI - Establecer un esquema para el desarrollo profesional del personal del sistema educativo estatal; integrar la nómina y mantener actualizados los niveles, puestos, salarios y curriculum y efectuar el pago de los sueldos y salarios que correspondan,
- XII.- Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e instituciones oficiales e incorporadas, para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;
- XIII.- Establecer programas de deporte y educación física en los planteles escolares²⁶²

Con esta estructura, el gobierno del Estado de Nuevo León cumple con la función de prestar los servicios educativos en la entidad. Como se dijo anteriormente, los resultados cualitativos que se tengan en cada entidad federativa a raíz de la descentralización impulsada por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica serán objetivamente analizables a largo plazo, se muestran a continuación algunas estadísticas que pueden mostrar cuantitativamente los avances.

Población analfabeta.

Año	Total	Índice
1990	92,967	4.6
1991	92,561	4.4
1992	92,407	4.3
1993	92,861	4.2
1994	93,256	4.1
1995	92,476	3.9
1996	91,829	3.8
1997	91,246	3.7
1998	90,717	3.6
1999	90,285	3.5

Cuadro 4 Fuente: www.scp.gob.mx

En el cuadro anterior se puede observar como la cantidad real de analfabetas en el Estado de Nuevo León ha descendido en el decenio 1990-1999 a pesar de que la población total del estado ha aumentado en un 7.5% aproximadamente²⁶³; si bien para este resultado pudieron haberse conjuntado diversos factores, y la tendencia general de esta disminución venía presentándose con anterioridad a la descentralización, dicha tendencia pudo haberse reforzado a consecuencia del control directo que las autoridades locales ejercen sobre el servicio educativo

²⁶² Artículo 23 bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León. Monterrey, México, 2000. Solamente se mencionan las atribuciones que interesan a este trabajo.

²⁶³ www.inegi.gob.mx

Porcentaje de atención a la demanda

Curso escolar	%
1992-93	62.1
1993-94	61.5
1994-95	61.6
1995-96	62.0
1996-97	63.1
1997-98	63.0
1998-99	63.8
1999-00	64.7

Cuadro 5 Fuente: www.sep.gob.mx

Como se aprecia en el cuadro, la tendencia general también es en este rubro satisfactoria, observándose un incremento en el porcentaje de atención a la demanda solo frenado en el curso 1993-1994, posiblemente ocasionado por un primer descontrol de las autoridades locales al hacerse cargo del servicio educativo; y en el curso 1997-1998, probablemente generado por la falta de coordinación administrativa a raíz de la entrada de la nueva administración estatal en 1997.

5.3.3 ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO²⁶⁴

En 1992, a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se llevó a cabo en el estado de Michoacán el proceso de descentralización educativa, iniciándose un proceso complejo de reorganización de las áreas y de los servicios federales y estatales de educación preescolar, primaria, especial, secundaria y física en sus distintas modalidades, así como de las instituciones formadoras de docentes. Para responder a la nueva organización y necesidades del sistema educativo estatal, el 7 de diciembre de 1998 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán la Ley Estatal de Educación, que abrogó la anterior que venía del 12 de marzo de 1931.

Actualmente la Secretaría de Educación del Estado tiene bajo su responsabilidad la orientación y el cuidado de los servicios educativos que se imparten en el entidad. En su artículo 25, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo señala que a la Secretaría de Educación le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones.

- I. Programar, desarrollar, dirigir y vigilar la educación a cargo del Estado, en todos los tipos y niveles, y coadyuvar en su planeación, en los términos de la legislación correspondiente;
- II. Vigilar la aplicación del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los Artículos del 137 al 141 de la Constitución Política del Estado, y las demás disposiciones de la materia,

²⁶⁴ Información tomada de la página web del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, www.michoacan.gob.mx

III. Proponer y, en su caso, ejecutar los convenios de coordinación que en materia educativa, científica y tecnológica celebre el Estado con la Federación y con los municipios;

IV Otorgar y, en su caso, negar o revocar autorizaciones a los particulares para impartir la educación primaria, secundaria, normal y demás niveles educativos, ... ;

V. Expedir los certificados y otorgar las constancias y diplomas, así como revalidar los estudios, diplomas, grados o títulos equivalentes a la enseñanza que se imparta en el Estado, . . . ;

VI Otorgar becas y subsidios de carácter educativo o gestionar ante las autoridades correspondientes el otorgamiento de los mismos;

VII ... ;

VIII Proponer al Gobernador del Estado los programas de difusión de la cultura, conservación e incremento de patrimonio artístico, y la promoción de actividades cívicas y sociales;

IX. . . al XII;

XIII Difundir todos los géneros del arte y la cultura, así como la promoción de exposiciones y certámenes culturales;

XIV. Fomentar y difundir las actividades artísticas y culturales entre los sectores de la población,

XV Promover el intercambio cívico y cultural dentro y fuera del Estado,

XVI. ... ²⁶⁵.

Esta secretaría cuenta, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, con un titular, que es el Secretario, quien como máxima autoridad de la dependencia se auxilia de las siguientes unidades administrativas:

- Subsecretaría de planeación.
- Subsecretaría de educación básica.
- Subsecretaría de administración.
- Subsecretaría de educación media superior y superior.
- Dirección de planeación, programación y presupuesto.
- Dirección de evaluación, estadística y certificación
- Dirección de educación elemental y media
- Dirección de educación extraescolar
- Dirección de educación indígena
- Dirección de educación física.
- Dirección de educación media superior y superior.
- Dirección de formación de docentes
- Dirección de administración de personal.
- Dirección de recursos financieros
- Dirección de recursos materiales y servicios.
- Dirección de informática administrativa.
- Dirección de servicios regionales

²⁶⁵ Cfr Art. 25 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo Morelia, México 2000. Solamente se mencionan las atribuciones que interesan a este trabajo

- Unidad de contraloría interna
- Unidad de asuntos jurídicos.
- Consejo estatal de publicaciones
- Unidades de servicios regionales.
- Unidades municipales de la educación.²⁶⁶

Al Secretario de Educación corresponde la representación de la dependencia, y el trámite y resolución de todos los asuntos que son competencia de la Secretaría, para lo cual cuenta con las siguientes atribuciones:

- Fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría y del sector paraestatal coordinado por ella, Acordar con el Gobernador del Estado, los asuntos encomendados a la Secretaría, así como también los del sector paraestatal, Proponer al Ejecutivo Estatal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos sobre los asuntos competencia de la Secretaría, así como los de las entidades del sector paraestatal por ella coordinando;
- Cuando se lo requiera el Congreso del Estado y lo autorice el Ejecutivo, acudir al recinto legislativo, cuando se discuta una ley o asunto de su competencia; Refrendar los decretos, reglamentos y acuerdos expedidos por el Gobernador del Estado; Coordinar a las dependencias y entidades del sector educativo y agruparlas en subsectores, cuando sea necesario para su coordinación y congruencia en el funcionamiento;
- Aprobar los programas y el anteproyecto de presupuesto egresos de la Secretaría, dar su conformidad para los relativos de las entidades del sector educativo, y en su caso, autorizar las propuestas de modificaciones de dichos presupuestos; Proponer la creación, modificación o supresión de las unidades administrativas de la Secretaría; Establecer, previo acuerdo del Ejecutivo, las unidades de asesoría, de coordinación y de apoyo técnico de la Secretaría,
- Integrar y presidir las comisiones internas que sean necesarias para el buen funcionamiento de la Secretaría, Acordar el nombramiento y remoción de los servidores públicos de mandos medios y superiores de la Secretaría; Participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán, en materia de su competencia;
- Aprobar los proyectos de programas sectoriales, regionales y especiales de la Secretaría, incluyendo los de sus órganos desconcentrados; autorizar los programas de las entidades del sector coordinado por la Secretaría; Vigilar el cumplimiento de los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, establecidos a nivel nacional;
- Establecer y publicar en el Periódico Oficial del Estado, el calendario escolar para los planteles de educación primaria, secundaria y normal en el Estado; Designar a los representantes de la Secretaría en las comisiones, consejos, órganos de gobierno, instituciones y entidades paraestatales en los que la dependencia participe²⁶⁷.

Al frente de cada Subsecretaría se encuentra un titular, quien acuerda con el Secretario los asuntos de las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría, planea, programa, organiza, dirige y evalúa las actividades de las unidades administrativas adscritas

²⁶⁶ Ver. Art. 3 Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Michoacán. Morelia, México 2000

²⁶⁷ Ver. Art. 6 Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Michoacán.

a la Subsecretaría, y; propone al Secretario los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, ordenes y demás disposiciones en asuntos de su competencia, así como los proyectos de acuerdos interinstitucionales, las bases de coordinación con los municipios y los relativos a convenios con los sectores social y privado sobre asuntos a cargo de la Subsecretaría.

Al mismo tiempo, propone medidas para el mejoramiento administrativo de las unidades a su cargo, incluyendo la reorganización de las mismas; formula los anteproyectos de programas y de presupuesto que le corresponde, propone, lineamientos y normas para el mejor funcionamiento de los órganos desconcentrados de la Secretaría, y; vigila que se cumpla con las disposiciones normativas en los asuntos propios de la Subsecretaría²⁶⁸.

Al frente de cada Dirección o Unidad Administrativa de la Secretaría se encuentra un titular, quien auxilia a sus superiores dentro de la esfera de competencia de la dirección o unidad administrativa a su cargo; planea, programa, dirige, controla y evalúa el desempeño de las labores encomendadas a la dirección o unidad administrativa bajo su responsabilidad; emite los dictámenes, opiniones e informes que les son solicitados; propone el ingreso, promociones, licencias y remociones de personal de la dirección o unidad administrativa a su cargo, y; formula proyectos de programas y de presupuestos relativos a la dirección o unidad administrativa de que se trate²⁶⁹.

Esta estructura es la responsable de los servicios educativos que ofrece actualmente la Secretaría de Educación del Estado de Michoacán. Como en los casos anteriores, se muestran a continuación algunas estadísticas que pueden mostrar cuantitativamente los avances.

Población analfabeta.

Año	Total	Índice
1990	363,750	17.3
1991	362,412	16.9
1992	361,663	16.5
1993	362,694	16.2
1994	364,919	16.0
1995	364,850	15.7
1996	363,920	15.4
1997	366,299	15.2
1998	365,720	15.0
1999	363,363	14.7

Cuadro 6: Fuente: www.sep.gob.mx

Como se observa en el cuadro, si bien el total registrado de la población analfabeta, no se mantiene constante, sino sube y baja periódicamente, el índice sirve para detectar la tendencia constante de la disminución de la población analfabeta con respecto al total de la población en el decenio 1990-1999

²⁶⁸ Ver. Art. 8 Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Michoacán.

²⁶⁹ Ver. Art. 14 Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Michoacán.

Porcentaje de atención a la demanda.

Michoacán	%
1992-93	54.1
1993-94	56.2
1994-95	57.4
1995-96	58.3
1996-97	59.3
1997-98	59.7
1998-99	59.8
1999-00	60.0

Cuadro 7 Fuente: www.sep.gob.mx

El cuadro anterior muestra el incremento continuo en la atención a la demanda educativa en la entidad, muy probablemente reforzado a raíz de la puesta en marcha del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Los tres casos anteriormente vistos muestran diferencias y similitudes, así como posibles propuestas para el caso concreto del Distrito Federal Tanto en el Estado de México como en Nuevo León, se optó por crear organismos descentralizados que atendieran la prestación del servicio educativo en los niveles básico y normal; mientras que en Michoacán se decidió integrar dicho servicio a la Secretaría de Educación del Estado.

En el Estado de México existe desde antes de la transferencia de los servicios educativos, una Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, que era la encargada de las cuestiones educativas en la entidad; pero al ser descentralizadas desde el gobierno federal al gobierno local los servicios de educación básica y normal, se optó por crear un organismo descentralizado especializado en la prestación de dichos servicios. Dicho organismo no está totalmente desvinculado de la mencionada secretaría, ya que el titular de ésta dependencia, es el presidente del máximo órgano de gobierno del organismo, el Consejo Directivo.

Por otra parte, en el Estado de Nuevo León, antes del traspaso del servicio educativo, la Secretaría de Desarrollo Social era la encargada del despacho de los asuntos educativos en la entidad. Como en el caso anterior, la decisión de las autoridades estatales fue la creación de un organismo descentralizado que asumiera las funciones de educación básica y normal, para darles una atención particular a estos niveles educativos, aunado al desproporcionado crecimiento en el manejo de recursos y responsabilidades que habría sufrido la Secretaría de Desarrollo Social en caso de que la transferencia hubiera sido directa a dicha dependencia.

En la actualidad, a la par de las instituciones mencionadas se ha creado la Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León, con el fin de dar un seguimiento propio y más especializado a las cuestiones educativas en el Estado. Existe actualmente la iniciativa de unir a la Unidad de Integración Educativa de Nuevo León, y a la Secretaría de Educación de Nuevo León en una sola dependencia de la administración pública estatal

La función social educativa en Nuevo León ha sido tomada con un gran compromiso, y prueba de ello es que el mismo gobernador constitucional del Estado es al mismo tiempo presidente de la junta de gobierno de la Unidad de Integración Educativa de Nuevo León.

Por su parte, las autoridades michoacanas decidieron tomar los servicios de educación básica y normal transferidos directamente en la Secretaría de Educación del Estado. Dicha secretaría debió de hacer una reestructuración organizativa para potenciar sus capacidades y recursos, y garantizar el cumplimiento de sus responsabilidades

En las distintas entidades, no todo ha sido sencillo ante la situación a la que se enfrentaron después de la descentralización, en el diseño de sus reformas, las entidades federativas en muchas ocasiones carecieron de una idea clara de los espacios en que podían innovar en legítimo uso de su soberanía y sin poner en riesgo la necesaria unidad del Sistema Educativo Nacional.

<

“Muchas de las restricciones que los administradores estatales dicen tener son en realidad autoimpuestas; creen que los procesos administrativos y las prácticas pedagógicas establecidas forman parte, todas ellas, de una sagrada “normatividad”, siendo así que pueden perfectamente modificarse”²⁷⁰.

Ha sido difícil desarraigar la idea centralista de maestros y funcionarios educativos:

“El centralismo está más en la mente de los administradores y maestros que en las disposiciones legales; es más un problema de inercia cultural, de conformismo o de sumisión al control político que de las normas que realmente existen”²⁷¹.

Distintos han sido los caminos que han seguido las distintas entidades federativas después de la transferencia de servicios impulsada por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Por ejemplo, en el estado de Aguascalientes se creó la Secretaría de los Servicios Coordinados a Descentralizar, como dependencia de transición, ahora los servicios son prestados por el Instituto de Educación de Aguascalientes, es decir, por un organismo descentralizado. En el estado de Oaxaca se instaló la Unidad de Servicios Descentralizados de la Secretaría de Educación Pública, y en el estado de Veracruz, los servicios se integraron a la ya existente Secretaría de Educación y Cultura.

Al observar las distintas posibilidades de operación que pueden tener las autoridades locales con los servicios educativos descentralizados, el Distrito Federal –cuyo caso se analizará más adelante– podría optar por aumentar las atribuciones de alguna secretaría local, crear una secretaría especializada en asuntos educativos, o crear un organismo descentralizado que se encargara de la prestación de los servicios de educación básica y normal en la entidad.

²⁷⁰ Latapi, Op. cit. Pág. 153.

²⁷¹ Ibid, Pág. 154.

En términos generales, desde la puesta en marcha del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y la transferencia de funciones a los estados, a nivel nacional la matrícula de preescolar creció año tras año durante el periodo 1992-1999, de tal forma que en el ciclo 1998-1999 se atendieron a 3 360 518 niños o 501 628 más que en el ciclo 1992-1993, lo cual representa un incremento de 17.6% respecto al momento en que las entidades federativas se hicieron cargo de la educación básica que venía operando la Federación, por lo que se puede inferir de una manera global que los estados han promovido el crecimiento del sistema educativo en el nivel preescolar.

Sin embargo, el Distrito Federal es la entidad con el menor crecimiento en la matrícula, apenas 0.4% y el número de maestros de preescolar creció en el mismo periodo (1992-1999) un 4.2%²⁷².

La matrícula de primaria creció sin interrupción durante dicho periodo, la información resultante de esta evaluación muestra que en el ciclo escolar 1998-1999 se atendieron en primaria a 14 697 915 niños, lo que equivale a 272 246 más que en el ciclo 1992-1993²⁷³.

La atención de la población en edad de cursar la educación secundaria en el ámbito nacional ha crecido a una mayor velocidad que la de preescolar y primaria, ya que al final del ciclo escolar 1998-1999 se atendió a 867 454 alumnos más que en el ciclo 1992-1993, lo que representa un crecimiento de 20.6%. El crecimiento de la matrícula de secundaria se ha comportado diferente según la modalidad. Destaca el caso de las telesecundarias, que registraron un crecimiento de 77.3%, lo que representa haber atendido a 397 146 alumnos más. Le siguen las secundarias técnicas, con un crecimiento de 23.4% o 272 355 estudiantes adicionales. Finalmente, las secundarias generales crecieron 7.9%, lo que, dada la magnitud de atención de esta modalidad de escuela representa 200 566 alumnos adicionales²⁷⁴.

El Distrito Federal registró una matrícula inferior en 3.7% a la del inicio del periodo y fue la única entidad que mostró una contracción²⁷⁵.

Desde una perspectiva más general, la matrícula nacional de educación básica creció 7.6% durante el periodo mencionado, de tal manera que en el ciclo 1998-1999 fueron atendidos 23 122 809 niños en las modalidades de preescolar, primaria y secundaria. Alrededor del 64% de la matrícula es atendida en primaria, 22% en secundaria y 14% en preescolar²⁷⁶.

²⁷² Ver Barba, Bonifacio. (Coord). *La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados* Secretaría de Educación Pública. México, 2000. Pág. 25 y 26

²⁷³ *Ibid.*, Pág. 29. La matrícula de primaria no crece al mismo nrmto debido a cuestiones demográficas, si bien tiende a disminuir.

²⁷⁴ Barba, Pág. 32, 33, 34

²⁷⁵ *Ibid.*, Pág. 34

²⁷⁶ *Ibid.*, Pág. 39

Solamente en dos entidades decreció la matrícula de alumnos: el Distrito Federal con 3.4% de decremento y Nayarit, con menos del 0.1%. La situación del Distrito Federal se opaca aún más al confrontarla con su vecino, el estado de México, que es la entidad que ocupa el primer lugar en cuanto a crecimiento de alumnos atendidos en el país, durante el periodo mencionado²⁷⁷

Finalmente, en lo que respecta a la educación normal, al final del periodo se atendían 210 500 alumnos en las distintas modalidades, lo que representa un crecimiento de 99 500 estudiantes (89.6%) con respecto al inicio.

Lo anterior es una muestra del avance que en términos generales ha tenido la educación nacional, al menos en lo que respecta a la cobertura, desde la descentralización de los servicios a los estados, y el rezago en que queda el Distrito Federal al verse imposibilitadas sus autoridades locales para promover adecuadamente el crecimiento de la matrícula y el aumento a la cobertura del servicio en la entidad. Coincidiendo gran cantidad de especialistas en que.

*"...la descentralización educativa no sólo es irreversible, sino que ha mostrado ser una vía adecuada para crear sistemas educativos estatales cada vez más eficaces, equitativos y de calidad"*²⁷⁸.

²⁷⁷ Ibid, Pag. 43

²⁷⁸ Barba, Op cit Pag 11

6. LA NECESIDAD DEL CAMBIO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

Por mandato del artículo 16 de la Ley General de Educación del 12 de julio de 1993, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que la misma ley señala para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, en el Distrito Federal corresponde al gobierno del mismo Distrito y a las entidades que en su caso establezca.

El mismo artículo deja claro que los servicios de educación normal y demás relativos a la formación de maestros de educación básica serán prestados en el Distrito Federal por la Secretaría de Educación Pública. Además aclara que al igual que todas las demás entidades federativas, el gobierno del Distrito Federal concurrirá junto al gobierno federal al financiamiento de los servicios educativos dentro de su jurisdicción.

Pero el punto en discordia se presenta en el artículo cuarto transitorio de la misma ley, que aclara que el proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica y especial dentro de su jurisdicción, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical, o sea con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Mientras eso sucede, dicho artículo aclara que todas las facultades y atribuciones que le deben ser conferidas según la misma ley, las ejercerá la Secretaría de Educación Pública.

El Distrito Federal fue la única entidad federativa que no firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. La Ley General de Educación se promulgó el 12 de julio de 1993 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. El Departamento del Distrito Federal ha desaparecido, y la capital de la República cuenta con un gobierno independiente del federal, pero hasta la fecha, dicho procedimiento de traspaso de atribuciones no se ha dado.

6.1 ANÁLISIS DE LA INFRAESTRUCTURA TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN EL D.F.

A raíz de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, surgió la necesidad de una reordenación administrativa de la Secretaría de Educación Pública, por lo que el Acuerdo 161 del día 21 de julio de 1992, estableció una delegación de facultades normativas a la Coordinación General de Educación Básica, y una delegación de funciones de dirección y operación de los planteles de Educación Básica, Especial, Física, y de formación de maestros ubicados en la entidad, a la Coordinación General de Servicios Educativos para el Distrito Federal. Todas las funciones eran anteriormente desempeñadas por la Subsecretaría de Educación Elemental y Media.

Dichos cambios llevaron a expedir el día 26 de marzo de 1994, el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, donde se estableció la creación de la

Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, que hasta la fecha tiene como misión coordinar, administrar y proporcionar los Servicios de Educación Básica, Especial, Inicial, Física, de Adultos, Normal y Actualización del Magisterio en la entidad y que tiene como propósitos específicos:

- Satisfacer la demanda del servicio de Educación Básica en el Distrito Federal, a través de los sistemas formales y no formales de Educación Inicial, Preescolar, Primaria, Secundaria y Especial
- Elevar la calidad de la Educación Básica en el Distrito Federal, mediante la optimización de la práctica docente, la organización y gestión escolar, y la mejoría de las condiciones físicas y materiales de los planteles
- Impulsar la participación social por medio de órganos mecanismos e instrumentos que permitan avanzar en la corresponsabilidad de los agentes involucrados en la tarea educativa llevada a cabo en las Escuelas de Educación Básica del Distrito Federal
- Elevar la eficiencia del sistema de operación de servicios de educación básica en el Distrito Federal
- Contribuir a la revalorización de la función magisterial en el Distrito Federal, mediante la implementación de las estrategias que para tal efecto establezcan las áreas normativas de la Secretaría²⁷⁹.

La Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, está compuesta por las siguientes Direcciones Generales

a) Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto en el Distrito Federal:

Tiene como propósitos principales el desarrollo y la aplicación de un sistema integral de planeación, programación, presupuesto y administración de los servicios de educación básica que se brindan en el Distrito Federal, mediante el diseño de escenarios para la distribución equitativa de la demanda y de mecanismos de administración, gestión escolar y presupuestación apoyados en sistemas informáticos consistentes para atender a la población demandante del servicio. Asimismo, elabora el anteproyecto de programa-presupuesto de las direcciones generales de la Subsecretaría, que establece los proyectos por cumplir en el corto y mediano plazos en el marco de los objetivos y metas establecidos en el programa sectorial respectivo²⁸⁰. Corresponde a la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto en el Distrito Federal entre otras atribuciones:

- Proponer criterios y estrategias para la planeación y presupuestación de los servicios de educación inicial, básica y especial en el Distrito Federal, Realizar, de conformidad con los lineamientos establecidos, estudios de oferta y demanda de la educación inicial, básica y especial, que permitan proponer medidas para la creación, ampliación, modificación o cancelación de grupos y planteles en el Distrito Federal,
- Integrar sistemas de información de los servicios de educación inicial, básica y especial en el Distrito Federal, que permitan conocer datos e integrar estadísticas respecto a la cobertura de dichos servicios, Estudiar las necesidades de expansión y desarrollo de los

²⁷⁹ www.sep.gob.mx

²⁸⁰ Cfr. www.sep.gob.mx/planeacionpp

- servicios de educación inicial, básica y especial en el Distrito Federal y proponer las estrategias correspondientes;
- Promover el desarrollo de la administración y proponer modelos de organización y control escolar en los planteles de la Secretaría ubicados en el Distrito Federal, en donde se imparta educación inicial, básica y especial; Otorgar revalidación y equivalencia de estudios para alumnos de los planteles de educación básica en el Distrito Federal;
- Dirigir la programación y ejercicio de los recursos financieros asignados, para la prestación de los servicios educativos a cargo de la Subsecretaría, Proponer estrategias, lineamientos, mecanismos e instrumentos para la integración, seguimiento y evaluación del anteproyecto del programa-presupuesto, del programa operativo anual y del ejercicio presupuestal de las diferentes unidades responsables de la Subsecretaría, y; Dirigir las actividades del Centro de Procesamiento Arturo Rosenblueth, para apoyar a las distintas áreas de la Subsecretaría, con el desarrollo de sistemas informáticos y demás servicios computacionales²⁶¹.

b) Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

Tiene como principal responsabilidad, proporcionar los servicios de Educación Inicial y Básica en los planteles de la Secretaría de Educación Pública ubicados dentro de los límites del Distrito Federal, así como la evaluación y supervisión regional de las políticas, las acciones, los planes, los programas, el rendimiento escolar, el desempeño docente y la infraestructura de los servicios y planteles de educación Inicial, Especial, Básica y Normal en el Distrito Federal. En lo particular, se encarga de:

- Identificar los requerimientos educativos específicos de los alumnos de educación Básica y Normal del Distrito Federal; Proponer procedimientos para expedir certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes acrediten conocimientos terminales que correspondan a los niveles inicial, especial, básico y normal;
- Estudiar y resolver las solicitudes para otorgar autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios a particulares que pretendan impartir educación básica en sus diversas modalidades en el Distrito Federal; Substanciar el procedimiento y emitir las resoluciones que revoquen o retiren la autorización o reconocimiento de validez oficial a estudios realizados en los planteles de educación básica en el Distrito Federal;
- Otorgar revalidación y equivalencias de estudios en Educación Básica y Normal a aquellas personas que lo requieran; Inspeccionar y vigilar los servicios ofrecidos por los planteles particulares del Distrito Federal que estén incorporados a la Secretaría de Educación Pública o se hallen gestionando su incorporación; Evaluar la prestación del servicio educativo en las escuelas particulares del Distrito Federal;
- Otorgar becas en efectivo y verificar que las concedidas por las escuelas particulares sigan la normatividad vigente; Organizar, operar y asignar personal a las bibliotecas ubicadas en planteles de Educación Básica en el Distrito Federal, Organizar, operar y asignar a los maestros de Educación Musical,
- Aplicar las normas establecidas por las unidades administrativas competentes para la organización y el control escolar en los planteles del Distrito Federal donde se imparta

²⁶¹ Artículo 35, Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública Op. cit.

Educación Inicial, Especial y Básica, así como verificar su cumplimiento en los términos de la Ley General de Educación;

- Diseñar, programar y aplicar acciones encaminadas a la prevención de emergencias escolares, y mantenerlas actualizadas; Verificar el cumplimiento de la normatividad sobre emergencia escolar y actualizar permanentemente los sistemas de seguimiento e información en los planteles de Educación inicial, especial y básica en el Distrito Federal;
- Establecer mecanismos de coordinación con instituciones, organismos y agrupaciones dedicados a la protección civil, a fin de que brinden, en situaciones de desastre, asesoría, orientación, capacitación y atención a directivos, docentes y alumnos; Gestionar la adquisición y dotación de material de primeros auxilios y equipo de seguridad a los planteles de educación inicial, especial, básica y normal en el Distrito Federal²⁸².

De esta dirección dependen cinco áreas que son:

- Coordinación Sectorial de Educación Preescolar
- Coordinación Sectorial de Educación Primaria.
- Coordinación Sectorial de Educación Secundaria.
- Dirección de Educación Especial.
- Dirección de Educación Musical.

c) Dirección General de Administración de Personal en el Distrito Federal

El objetivo de esta dirección es participar en la planeación y organización, así como en la operación, control y evaluación de los procedimientos administrativos en materia de trámites e incidencias de personal, control de techos financieros y ejercicio presupuestal de las distintas unidades administrativas de la Subsecretaría. Esta Dirección participa en los aspectos siguientes

- El control, supervisión y aplicación del ejercicio presupuestal autorizado en materia de servicios personales, para la debida prestación del Servicio Público Educativo en el Distrito Federal.
- La difusión y supervisión de la observancia de las normas, políticas y procedimientos que en materia de trámites de incidencias de personal emite la Oficialía Mayor de la Secretaría de Educación Pública
- La incorporación de las incidencias del personal generadas en las Unidades Administrativas de la Subsecretaría a la Base de Datos del Sistema Integral de Administración de Personal de la Secretaría de Educación Pública.
- La elaboración de reportes mensuales de gasto, por unidad administrativa, a través de programas informáticos
- La actualización permanente en los registros de control de los movimientos de incidencias y su conciliación con los techos financieros autorizados, de cada una de las unidades administrativas

²⁸² Cfr. Art. 36, Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública

- La desconcentración en forma programada de la captura de movimientos de personal a cada una de las unidades administrativas.

d) Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio en el Distrito Federal.

Tiene como objetivo proporcionar con calidad, oportunidad y eficiencia el servicio de educación normal en los planteles de la Secretaría ubicados en el Distrito Federal, en lo que se refiere a formación, actualización y capacitación del personal docente y directivo de educación inicial, especial, básica y normal. Esta Dirección cuenta con los siguientes planteles oficiales:

- Benemérita Escuela Nacional de Maestros.
- Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños
- Escuela Normal Superior de México.
- Escuela Normal de Especialización.
- Escuela Superior de Educación Física
- Escuela Nacional de Entrenadores Deportivos.
- Centro de Actualización del Magisterio en el Distrito Federal.

La Dirección General tiene a su cargo la supervisión de 18 planteles particulares incorporados a la SEP que imparten estudios de licenciatura en educación normal en el Distrito Federal. Según el reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública, corresponde a la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio en el Distrito Federal el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- Organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación normal a cargo de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, con excepción de los que estén a cargo de órganos desconcentrados de la propia dependencia;
- Diseñar, organizar y coordinar la aplicación de cursos de capacitación y actualización permanente para el personal directivo y docente de educación inicial, especial, básica, indígena y física en el Distrito Federal, que les proporcione los conocimientos acerca de la reformulación de contenidos y auxiliares didácticos;
- Recopilar información y material de análisis sobre los resultados alcanzados en la aplicación de normas, planes y programas de estudio, métodos y contenidos educativos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje en materia de educación normal;
- Coordinar sus actividades con las demás autoridades educativas e instituciones formadoras de maestros para la constitución y funcionamiento del sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros; coadyuvar para el logro de las finalidades del Sistema Nacional de Orientación Educativa, y; realizar investigaciones para el desarrollo de la educación normal y actualización del maestro.

e) Dirección General de Educación Física en el Distrito Federal.

El propósito de la Dirección General de Educación Física como lo establece su Manual de Organización es "organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación física a cargo de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, en el ámbito geográfico de su competencia".

Por educación física se entiende, la práctica sistemática de actividades que favorecen el crecimiento sano del organismo y propician el descubrimiento y el perfeccionamiento de las posibilidades de acción motriz. Por medio de la educación física se promueve la formación de actividades y valores tales como la confianza y la seguridad en sí mismo, la conciencia de las posibilidades propias, el respeto a las posibilidades de los demás y la solidaridad con los compañeros

Corresponde a la Dirección General de Educación Física en el Distrito Federal.

- Organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación física a cargo de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, Aplicar normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos y los instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación física;
- Proponer a las unidades administrativas competentes de la Secretaría, el diseño de contenidos educativos, materiales y auxiliares didácticos y, para la elaboración de programas de radio y televisión, en apoyo a las actividades deportivas escolares; Realizar investigaciones, en coordinación con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, en materia de medicina del deporte, así como también para el desarrollo de métodos y materiales educativos que impulsen la educación física que se imparte en los planteles de la Secretaría;
- Propiciar el intercambio con otros países, relacionado con métodos de enseñanza, materiales educativos, profesores e instructores, Promover competencias deportivas escolares con carácter interzonal, interestatal y nacional en que participen educandos de inicial, básica y especial del Distrito Federal;
- Establecer mecanismos de coordinación con la Comisión Nacional del Deporte con el fin de que los educandos detectados con potencial para la práctica deportiva, reciban el apoyo y los estímulos necesarios para impulsar sus habilidades deportivas, y; Determinar si los solicitantes de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en el Distrito Federal, cuentan con personal que acredite la preparación adecuada para impartir este tipo de educación²⁸³.

f) Dirección General de Extensión Educativa

Esta Dirección se encarga de:

- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar las actividades relacionadas con la actualización magisterial, la seguridad y emergencia escolares, la educación

²⁸³ Ver. Art 41, Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública

extraescolar, el fomento a la salud, la orientación a alumnos y padres de familia, la educación a distancia y el apoyo bibliotecario de la educación inicial, básica y especial en el Distrito Federal, en coordinación con las direcciones generales encargadas de la operación del servicio;

- Dirigir, organizar y coordinar: la impartición de cursos escolarizados y no escolarizados de actualización; de inducción a los puestos de profesor, director de plantel, supervisor y jefe de sector; la realización de actividades culturales para los docentes; y la administración de la infraestructura y operación de servicios de los centros de maestros;
- Proponer criterios para la formulación de programas culturales y científicos, de asistencia y extensión educativa en las escuelas de educación inicial, básica y especial en el Distrito Federal; Formular lineamientos, guías y materiales, y aplicar acciones encaminadas a la prevención y solución de emergencias escolares;
- Instrumentar mecanismos de supervisión para verificar el cumplimiento de la normatividad sobre emergencia escolar y actualizar permanentemente los sistemas de seguimiento e información en las escuelas a cargo de la Subsecretaría; Programar y desarrollar campañas de difusión orientadas al desarrollo del programa de extensión educativa en las escuelas de educación inicial, básica y especial ubicadas en el Distrito Federal;
- Establecer mecanismos de coordinación con dependencias, instituciones, organismos y organizaciones civiles, con el fin de que éstos brinden a los directivos, docentes y alumnos asesoría, orientación, capacitación y atención para el desarrollo de programas de extensión educativa; Gestionar ante las autoridades competentes la adquisición y dotación de material de primeros auxilios y equipo de seguridad a los planteles de educación inicial, básica, especial y normal en el Distrito Federal;
- Promover el apoyo y asesoría interinstitucional en materia de contingencia ambiental, salud escolar, orientación educativa, orientación a padres de familia y educación a distancia; Promover y dar seguimiento a los sistemas de educación a distancia e incorporación de medios electrónicos en la educación;
- Proponer convenios de cooperación entre la Subsecretaría y organismos públicos y privados en materia de información audiovisual y electrónica, a fin de incorporar los recursos tecnológicos a la educación, y; Establecer programas que vinculen al acervo cultural con los planes de estudio²⁸⁴.

g) Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa.

Esta Dirección surgió en el marco de la Modernización de la Educación Básica y de los acuerdos para la descentralización como proyecto piloto en 1993, con el nombre de Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa (USEI); marca el inicio de una nueva etapa en la búsqueda de alternativas para la administración educativa, las funciones técnico-pedagógicas y la estructura escolar; tiene como función el planear, dirigir, organizar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación inicial, básica y especial, públicos y privados que se imparten en la Delegación Política de Iztapalapa en el Distrito Federal. Entre otras funciones, esta dirección:

²⁸⁴ Ver. Art. 40 Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública

- Coadyuva con la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal, en los procesos de incorporación, registro y control de escuelas particulares de educación inicial, básica y especial que se establezcan en la Delegación Iztapalapa;
- Apoya a las instancias competentes de la Secretaría en la realización de estudios que tengan por objeto medir los resultados obtenidos en la aplicación de normas, planes y programas de estudio, materiales didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje, así como también la realización de programas de evaluación de la calidad con que se prestan los servicios educativos en la Delegación Iztapalapa,
- Planea y dirige el desarrollo del programa educativo de acuerdo con las características de infraestructura, demanda y contexto sociocultural de la Delegación Iztapalapa,
- Programa y aplica acciones encaminadas a la prevención de emergencias escolares y protección civil y las mantiene actualizadas, y;
- Dirige las actividades de actualización magisterial y superación docente, así como la aplicación del programa de carrera magisterial.

En lo que respecta a la organización de los sistemas educativos que nos ocupan, a nivel del Distrito Federal, la operación y supervisión de los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria, es la siguiente:

→ Educación Preescolar

Existen tres coordinaciones establecidas de la siguiente manera:

Coordinación 1, Zona Norte.

Abarca las Delegaciones. Número de Jefaturas de Sector con que cuenta:

- Azcapotzalco	3
- Cuauhtémoc.	3
- Gustavo A. Madero.	6
- Miguel Hidalgo.	2

Coordinación 2, Zona Sur-Poniente.

Abarca las Delegaciones. Número de Jefaturas de Sector con que cuenta:

- Alvaro Obregón	3
- Benito Juárez.	2
- Coyoacán.	3
- Cuajimalpa.	1
- Magdalena Contreras	1
- Tlalpan.	2

Coordinación 3, Zona Sur-Oriente

Abarca las Delegaciones. Número de Jefaturas de Sector con que cuenta:

- Iztacalco	2
- Milpa Alta	1

- Tláhuac. 2
- Venustiano Carranza. 2
- Xochimilco. 2

→ Educación Primaria

Existen cinco direcciones operativas:

- Dirección Operativa 1. Abarca 99 zonas escolares repartidas en 14 Jefaturas de Sector de las delegaciones: Azcapotzalco, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc.
- Dirección Operativa 2. Abarca 116 zonas escolares repartidas en 17 Jefaturas de Sector de las delegaciones: Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza
- Dirección Operativa 3. Abarca 76 zonas escolares repartidas en 11 Jefaturas de Sector de las delegaciones: Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Álvaro Obregón y Benito Juárez
- Dirección Operativa 4. Abarca 25 zonas escolares repartidas en 3 Jefaturas de Sector de la delegación: Iztacalco.
- Dirección Operativa 5. Abarca 96 zonas escolares repartidas en 15 Jefaturas de Sector de las delegaciones Xochimilco, Coyoacán, Tláhuac²⁸⁵, Tlalpan y Milpa Alta.

→ Educación Secundaria.

Existen 81 zonas escolares en las quince delegaciones políticas que abarca la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal, y su coordinación y agrupación dependen del tipo de secundaria de que se trate, ya sea general, técnica, para trabajadores o abierta.

6.2 LOS RECURSOS HUMANOS Y LAS RELACIONES LABORALES EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN

La Secretaría de Educación Pública como responsable de la prestación de los servicios educativos en el Distrito Federal ha establecido ciertas unidades administrativas que tienen funciones directas en lo que a servicios de los trabajadores de la educación se refiere.

En lo que concierne a las remuneraciones del personal, la Dirección de Pagos de Remuneraciones al Personal lleva a cabo el análisis de incidencias, mantiene actualizado el registro de pagadores habilitados y la distribución de cheques del personal en cumplimiento de la normatividad y disposiciones vigentes

²⁸⁵ Cabe aclarar que una parte de la Delegación Tláhuac está integrada a la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa.

Existe una Dirección de Relaciones Laborales, que parte de la estructura de la Dirección General de Administración de Personal en el Distrito Federal. Esta dirección brinda apoyo, orientación y asesoría jurídica a las unidades administrativas y servicios educativos que conforman la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

Por otra parte, la Subdirección de Servicios al Personal brinda atención administrativa al personal docente y de apoyo y asistencia a la educación, a través de las unidades administrativas que conforman la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal. Los principales servicios administrativos que se ofrecen, son.

- Elaboración de hoja de servicios para dar a conocer la antigüedad y los salarios percibidos en un tiempo determinado.
- Asesoría y tramitación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de compatibilidad de empleos. Este trámite es obligatorio para cualquier trabajador que ostente más de un empleo.
- Expedición y resello de credenciales tipo SEP para que el trabajador cuente con una identificación oficial
- Designación de beneficiarios del seguro institucional para que el trabajador designe de manera oficial, ante Aseguradora Hidalgo, a los beneficiarios de su seguro institucional
- Inscripción al SAR y designación de beneficiarios para que el trabajador esté inscrito en el Sistema de Ahorro para el Retiro, así como para que designe a sus beneficiarios
- Proporcionar a la Secretaría de Gobernación la información y documentos necesarios para que asigne a cada trabajador la Clave Única de Registro de Población (CURP)²⁸⁶.

Con el fin de captar solicitudes de trámites y servicios administrativos del personal, y de esta manera evitar el desplazamiento tanto de personal docente como de apoyo y asistencia a la educación a las áreas centrales, la Subdirección de Servicios al Personal cuenta con 34 Módulos de Atención Administrativa distribuidos en las 16 Delegaciones Políticas que conforman el Distrito Federal.

Asimismo, dentro de las innovaciones a que dio lugar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, se encuentra el sistema de Carrera Magisterial, que es un programa a nivel nacional que establece un sistema escalafonario de promoción horizontal para los docentes de educación básica. Este programa cuenta con un sistema de evaluación integral que estimula la preparación, recupera la experiencia y fomenta la eficiencia del maestro. También coadyuva en la actualización de los maestros en el marco de los nuevos planes y programas y al mismo tiempo se traduce en beneficios concretos que mejoran los ingresos de los docentes

En el Distrito Federal, la Secretaría de Educación Pública, a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, y el Sindicato Nacional de

Trabajadores de la Educación, convocan a los docentes de educación básica, que así lo deseen, a participar en el Proceso de Evaluación para incorporarse, promoverse o para obtener puntajes para promociones futuras. En dichas convocatorias se menciona quiénes pueden participar, cuáles son las fechas de inscripción y los documentos que deben anexar, los requisitos, así como las limitantes de participación.

De esta forma se cuenta con los elementos para determinar, año con año, las incorporaciones y promociones en los cinco niveles salariales (A, B, C, D y E) que se adicionan a la plaza inicial. Con este esquema de Carrera Magisterial se proporciona a los maestros una vía de superación salarial, sin tener que dejar de desempeñar su función: maestro frente a grupo, directivo y personal que desempeña funciones técnico-pedagógicas, que conforman las tres vertientes del programa.

Es fundamental recordar que el artículo 20 de la Ley General de Educación, establece que las autoridades educativas habrán de constituir en sus respectivos ámbitos de competencia, un sistema de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, y reconoce en el artículo 21, que:

“El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Deben proporcionársele los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento. (...) El Estado otorgará un salario profesional para que los educadores de los planteles del propio Estado alcancen un nivel de vida decoroso para su familia; puedan arraigarse en las comunidades en las que trabajan y disfrutar de vivienda digna; así como para que dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que imparten y para su perfeccionamiento profesional...”²⁸⁷.

Esta misma ley, en su artículo sexto transitorio, establece la obligación de las autoridades competentes de respetar íntegramente los derechos de los trabajadores, y el reconocimiento en la titularidad de las relaciones laborales colectivas al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)

Dicho sindicato es una de las variables fundamentales para entender el sistema educativo mexicano, y máxime si de las relaciones con éste se desprenderá la descentralización educativa al Distrito Federal como lo establece el artículo cuarto transitorio de la citada ley.

En el ámbito territorial del Distrito Federal se encuentran tres secciones del mencionado sindicato que son:

Sección IX

Congrega a 56,000 maestros de base de los niveles de Educación Inicial, Preescolar, Primaria y Especial, de los cuales se calcula que el 83% pertenecen a corrientes internas contrarias al grupo que domina el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Sindicato, y el 17% restante son considerados institucionales, por simpatizar con el grupo en el poder del

²⁸⁷ Artículo 21 Ley General de Educación.

CEN. Actualmente esta sección está liderada por maestros afines a la llamada Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, que es el principal grupo opositor al CEN del SNTE.

Sección X

Agrupada a 67,000 maestros de secundarias diurnas, secundarias para trabajadores, secundarias técnicas, normales, Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Universidad Pedagógica Nacional, Instituto Politécnico Nacional, Educación Física, Centros de Estudios Tecnológicos, Industriales y de Servicios (CETIS), Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios (CBTIS) y Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATIS), de los cuales se calcula que el 45% pertenecen a corrientes opositoras al CEN, y el 55% son miembros de grupos institucionales

Sección XI

Reúne a 82,000 trabajadores de apoyo y asistencia a la educación, es decir, a personal no docente, de los cuales se calcula que el 10% de los trabajadores son opositores, y el 90% restante son institucionales²⁸⁸.

De esta forma se ve que al interior de las tres secciones existe una división antagónica entre dos bandos principales, que son considerados institucionales y disidentes. A su vez, cada uno de estos dos bandos se encuentra conformado por grupos y subgrupos a la manera siguiente:

Sección IX

a) Institucionales

- Exvanguardistas.
- Base Magisterial.
- Nuevo Sindicalismo
- Frente Revolucionario de Unidad Magisterial (FRUM).

b) Disidentes

I. Movimiento Democrático de los Trabajadores.

- Radicales.
- Grupo Ultra
- Grupo La Raya.
- Moderados

II Fracciones Democráticas Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)

²⁸⁸ Cálculos tomados de Viveros Castañeda, op cit

Sección X.

a) Institucionales.

I Exvanguardistas

- Hermandiztas
- Vazquistas
- Rosas-Ortíz-Abarca.
- Educación Física.

II. No vanguardistas

- Grupo Tecnológico.
- Nuevo Sindicalismo
- FRUM.
- Asociación de Jefes de Enseñanza Secundaria "Moises Sáenz".

b) Disidentes.

I. CNTE Tradicional

- Radicales
 - Colectivo Magisterial.
 - Grupo Ultra
- Moderados.
 - Alternativa Sindical.
 - Partido de la Revolución Democrática.
 - Partido Revolucionario de los Trabajadores
 - Partido del Trabajo.
 - Corriente Proletaria de los Trabajadores.
 - Movimiento Revolucionario del Magisterio

Sección XI.

a) Institucionales

I. Exvanguardistas

- Juárez
- Independientes
- Grupo Villavicencio
- Consejo de Delegaciones
- Quezada-Solis

b) Disidentes.

I. Bloque de Delegaciones Democráticas

- Moderados.
- Radicales.

Con la situación presentada, se hace evidente la diversidad de expresiones y la pluralidad ideológica que impera en el interior de estas tres secciones, cosa que ha hecho difícil las negociaciones no simplemente en el aspecto laboral, sino en lo referente a la descentralización que establece el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación.

6.3 EL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN EN EL D.F.

El artículo 25 de la Ley General de Educación, establece que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa concurrirán al financiamiento de los servicios educativos, y aclara que los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no pueden ser transferidos y deben aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

Así mismo, y para no caer en falsas interpretaciones, el artículo 16 de la misma Ley (referente a la educación en el Distrito Federal), aclara en su último párrafo, que el gobierno del Distrito Federal concurrirá al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito, en los términos del artículo 25 del mismo precepto legal.

De lo anterior se desprende que tanto la Federación como el gobierno del Distrito Federal deben actuar de manera concurrente en lo que se refiere al financiamiento de la educación en la entidad, pero ya que el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación establece que mientras no se descentralice el servicio, la Secretaría de Educación Pública seguirá prestando dicho servicio, se entiende que las responsabilidades y obligaciones son inherentes a esta atribución, por lo que es con recursos federales como se realiza el gasto corriente, quedándole al gobierno del Distrito Federal la inversión en gasto de capital, como lo que sería el acondicionamiento y remodelación de planteles escolares y el reparto de libros de texto para secundaria

Para ejemplificar, se toma el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal del año 2000.

Iniciando con el presupuesto local, el artículo 15 del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, establece que de acuerdo con los objetivos estratégicos del Gobierno del Distrito Federal, las asignaciones para cada uno de los programas son las siguientes

1....24..	
25. Infraestructura para la Educación Preescolar.	132 638 819 71
26 Infraestructura para la Educación Primaria	281 578 062.97
27 Infraestructura para la Educación Secundaria	198 373 700.46
28 Becas e Intercambio Educativo.	137 326 739.60
29 ..76....	

Por lo que queda establecida una participación actual del gobierno del Distrito Federal en lo que respecta a la infraestructura educativa, mas no en lo que al servicio educativo se refiere.

De los ingresos que aporta la federación, en el Presupuesto de Egresos en su artículo nueve se establece que el gasto programable previsto para los ramos administrativos importa la cantidad de \$262,025,397,560.00, y específicamente al ramo administrativo 11 *Educación Pública*, corresponde la cantidad de \$ 82,636,211,000.00.

Es complicado hacer el cálculo del porcentaje del presupuesto que la Secretaría de Educación Pública eroga en gastos relacionados con la prestación de los servicios educativos en el Distrito Federal, pero del análisis programático del presupuesto de la Secretaría de Educación Pública, se extrae, que la asignación a la Unidad Responsable 400 *Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal*, que es la responsable de la prestación de dichos servicios en la entidad, es de \$10,673,800, y en lo referente a la Actividad Institucional 417 *Proporcionar servicios de educación* es de \$1,211,546,300, todo contabilizado al gasto corriente.

Así mismo, la asignación a la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio es de \$442,026,700, \$440.629,800 para gasto corriente, y \$1,396,900 para gasto de capital.

Por otra parte, el artículo 10 del mismo decreto habla de las erogaciones previstas para los llamados ramos generales, en los que al ramo general 25 *Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal* corresponde de gasto programable la cantidad de \$ 22,550,700,000 00, por lo que el artículo 15 del mismo decreto establece su distribución de la siguiente manera

Previsiones para Servicios Personales para los Servicios de Educación Básica en el Distrito Federal, y para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	\$9,799,200,000.00
Aportaciones para los Servicios de Educación Básica en el Distrito Federal	\$12,751,500,000 00

Cuadro 8

Los 9,799.2 millones de pesos para el concepto de provisiones para servicios personales se destinan a sufragar medidas salariales y económicas, y son ejercidas y entregadas a los estados a través del Ramo General 33 Aportaciones Federales para

Entidades Federativas y Municipios y, en el caso del Distrito Federal se ejercen por medio del Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal.

De los 9,799.2 millones de pesos, 8,898.9 millones se destina a incrementos a las percepciones, incluyendo los incrementos para las percepciones de Carrera Magisterial; 380 millones a creación de plazas –para la contratación de personal docente, no personal administrativo, salvo en planteles educativos de nueva creación–; y 520.3 millones a otras medidas laborales y económicas²⁸⁹

El mismo artículo establece que el ejercicio de las aportaciones para los Servicios de Educación Básica en el Distrito Federal estará a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

En el título segundo, “Del Federalismo”, al hablar en su capítulo primero, de las aportaciones federales, establece en su artículo 18 el gasto programable previsto para el ramo general 33, que se refiere a “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”. De los distintos fondos que componen dicho ramo general, los referentes a la función social educativa son los siguientes

Fondo	Cantidad
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	\$105,652,544,700.00
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	\$5,206,253,646.00
Infraestructura Educativa	\$2,831,715,693.00
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	\$1,885,743,659.00
Educación Tecnológica	\$1,311,401,411.00
Educación de Adultos	\$574,342,248.00

Cuadro 9

El Distrito Federal recibe recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000 referentes a la función social educativa en el ramo 25 referente al Fondo de “Aportaciones para los Servicios de Educación Básica en el Distrito Federal”, que suman la cantidad de 12,751.5 millones de pesos.

Los recursos que se otorgan a las Entidades Federativas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, en lo referente a la función social educativa son los siguientes

Ramo	Fondo	Importe en Millones de pesos
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de	22,550.7

²⁸⁹ Cfr. Art. 44 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000

Educación Básica y Normal		
33	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	105,652.6
33	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	1,885.7

Cuadro 10

Haciendo un comparativo de los recursos que se otorgan al Distrito Federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación con el que reciben el total de las Entidades Federativas respecto a los ramos 25 y 33 tenemos lo siguiente:

Ramo	Fondo	Total	D.F.	%
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	22,550.7	12,751.5	56.55
33	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	105,652.6	--	--
33	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	1,885.7	--	--

Cuadro 11

El Distrito Federal a diferencia de las demás entidades federativas fue excluido de los rubros educativos del Ramo 33, como lo es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. Esto responde a que el artículo cuarto transitorio de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1997, establece que:

“En tanto se concluye el proceso de transferencia de los servicios de educación básica de la Federación al Gobierno del Distrito Federal, las aportaciones que al efecto realice aquella de acuerdo a lo dispuesto en el presupuesto de egresos de la Federación, no se tomarán en cuenta para la determinación del monto de recursos que se afecte al fondo de aportaciones para la educación básica y normal. Una vez concluido el proceso correspondiente, el Distrito Federal recibirá recursos del fondo de aportaciones para la educación básica y normal y las aportaciones respectivas se computarán para la integración de dicho fondo en el ejercicio presupuestario”.

Es por lo mismo que el artículo transitorio tercero del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000 aclara que:

“Al concluir la Federación el proceso de transferencia de los servicios de educación básica con el Gobierno del Distrito Federal, las aportaciones para los servicios de educación básica en el Distrito Federal a que se refiere el artículo 15 de este Decreto, deberán canalizarse a través del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, conforme a lo que establece el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.”

Para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal del Ramo 33, el artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que:

“Con cargo a las aportaciones del fondo de aportaciones para la educación básica y normal que les correspondan, los estados y el distrito federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.”

Los artículos 27 y 28 de la citada Ley de Coordinación Fiscal, establece el criterio y procedimiento para la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal de la siguiente manera:

Artículo 27.

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I.- El registro común de escuelas y de plantilla de personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y

II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupuestó, adicionándole lo siguiente:

a) las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las previsiones para el Fondo de aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;

b) el importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupuestó las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior; y

c) la actualización que se determine para el ejercicio que se presupuestó de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al registro común de escuelas.

Artículo 28.

Las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una

periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal.

Para tal efecto, los gobiernos estatales y del distrito federal proporcionaran al ejecutivo federal a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del sistema educativo nacional, correspondan a la federación.

Lo anterior deja claro que al Distrito Federal se le excluye de las Aportaciones para la Educación Básica y Normal, por no tener en sus manos la prestación de dichos servicios. Además se debe recordar que vía el Ramo 25, el Distrito Federal recibe un monto de 12,751.5 millones de pesos, que es administrado por la Secretaría de Educación Pública, y que en caso de que dichos recursos se canalizaran al Distrito Federal vía el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal del Ramo 33, dicha entidad contaría con el primer lugar en cuanto a cantidades, seguido por el Estado de México con 10,109.4 millones de pesos, y el Estado de Veracruz con 8,424.7 millones de pesos

Aunado a esto se puede decir que a la par de la situación jurídica y política, el Distrito Federal tiene un régimen presupuestario de excepción, ya que además de no poder decidir sus toques de endeudamiento, a diferencia de las demás entidades federativas, también es excluido de otros Fondos integrantes del referido Ramo 33.

En los 31 estados de la República en los que se ha dado el proceso de descentralización educativa, los gobiernos locales pueden conjuntar ingresos locales, participaciones federales y aportaciones federales para la causa educativa, pero al no darse dicho proceso en el Distrito Federal, el gasto destinado a la función social educativa en la entidad puede no estar correctamente coordinado, ya que los ingresos locales y los ingresos provenientes de participaciones federales solamente pueden ser utilizados por el Gobierno del Distrito Federal para lo referente a la infraestructura educativa, mientras que las aportaciones federales para la educación básica del Distrito Federal son transferidos a la Secretaría de Educación Pública para que ésta los administre.

Al firmarse el acuerdo de transferencia de los servicios de educación básica al Distrito Federal, el gobierno de esta entidad podría complementar las distintas partidas presupuestarias y administrar de una manera más eficiente los recursos completos destacando prioridades. Cantidades importantes del monto que recibe el Distrito Federal de participaciones federales tendrían la posibilidad de ir directamente a la prestación del servicio educativo. Para el ejercicio Fiscal del año 2000, el Distrito Federal recibe 15,765.6 millones de pesos por concepto de participaciones federales ²⁹⁰

²⁹⁰ CALENDARIO de entrega, porcentaje y monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, por el Ejercicio Fiscal de 2000, y Estimación Trimestral de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000. Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2000.

Se debe recordar que como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 9, las participaciones federales que corresponden a las entidades y municipios no pueden afectarse a fines específicos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que las legislaturas locales tienen la posibilidad de destinar los recursos provenientes de dicha fuente a los rubros que considere convenientes

La distinta naturaleza de las participaciones y aportaciones federales, se entiende de manera más clara comprendiendo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que es establecido y regulado en los primeros cuatro capítulos de la Ley de Coordinación Fiscal

Dicha ley, tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con el de los estados, municipios y el Distrito Federal estableciendo la participación que corresponde a las haciendas públicas locales en los ingresos federales y distribuyendo entre ellas dichas participaciones, fijando además reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, construyendo organismos en materia de coordinación fiscal y dando las bases de su organización y funcionamiento²⁹¹.

La ley establece el concepto de recaudación federal participable determinando que la misma es la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de petróleo y minería, con ciertas disminuciones y limitantes. Con base en el propio concepto de recaudación federal participable, la ley crea el "Fondo General de Participaciones", que se constituye con el 20% de la recaudación señalada que obtenga la federación en un ejercicio.

Las entidades coordinadas se abstienen de establecer contribuciones, dejando así de ejercer sus potestades impositivas en relación con aquellos conceptos gravados por la Federación que se determinan en los convenios que cada entidad firma con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De la misma manera, la ley prevé que las entidades puedan optar por coordinarse en materia de derechos, en cuyo caso se abstendrán de mantener en vigor derechos locales por las situaciones y servicios que en la misma ley se enuncian.

Hasta aquí se regula en esta ley el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el concepto de recaudación federal participable en torno al cual gira dicho sistema, el cual permite ver que las participaciones en la recaudación federal derivan del derecho de los estados y del Distrito Federal, por el no ejercicio de sus potestades impositivas. Esto se hace más evidente al observar que el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal permite que las participaciones que corresponden a las entidades y a los municipios sean garantía de obligaciones contraídas por ellos. Dicha garantía puede establecerse respecto de participaciones futuras en la recaudación federal, evidenciando así los derechos reales que respecto de ellas tienen los estados, los municipios y el Distrito Federal.

Por otro lado, las Aportaciones Federales provienen de la partida federal autorizada para los poderes, dependencias y entidades de la Federación, es decir, se trata de recursos federales, los cuales se destinan para los estados y municipios. Esta partida se crea para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades

²⁹¹ Ver Art. 1 Ley de Coordinación Fiscal México, 2000. Ediciones Delma, S.A. de C.V.

específicas. Este apoyo de la Federación a los Estados y Municipios, es independiente a los recursos que éstos reciben vía participaciones federales.

La distribución de estos recursos se regula en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. A diferencia de las participaciones (comprendidas en el Ramo 28), estos recursos no se prevén para evitar la doble tributación, sino que, las aportaciones son recursos originarios de la Federación que ésta envía para materias específicas de interés común con los Estados y Municipios. Esto lo deja claro el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal:

“Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta ley, respecto de la participación de los estados, municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley...”

Recapitulando, el Distrito Federal ha sido excluido de algunos fondos de aportaciones federales, como lo son las aportaciones para la educación básica y normal, no así de las participaciones federales cuyas diferencias en resumen son:

Participaciones Federales: La característica particular de estos ingresos consiste en que tanto la Federación como los Estados pueden gravar la misma fuente, pero conviene para que no se dé una doble tributación; los montos que se obtengan se entregan a la Federación que a su vez los redistribuye, participando así de ellos. Por lo mismo, como el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes por tener facultades concurrentes, el legislador estableció la celebración de los convenios de coordinación fiscal por virtud de los cuales los Estados, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, podrán beneficiarse de un porcentaje del Fondo General de Participaciones formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las Entidades convengan con la Federación en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación. A las Legislaturas Locales corresponde establecer su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general²⁹².

Aportaciones Federales: Estos fondos son de naturaleza federal y corresponde a una partida que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación, regulándose en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, resultando independientes de los que se destina a los Estados y Municipios por concepto de participaciones federales²⁹³.

²⁹² Tesis P/J 7/2000. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI. Febrero del 2000. Pág. 630.

²⁹³ Tesis P/J 8/2000. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI. Febrero del 2000. Pág. 509

Mientras las participaciones federales se distribuyen y calculan con base en la recaudación federal participable, conforme a los capítulos I al IV de la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones federales son recursos adicionales e independientes de cualquier otro, que se regulan conforme a los principios establecidos en el capítulo V de la misma ley, como es el fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Si los fondos provenientes de participaciones federales y de ingresos locales son apoyados por las aportaciones federales de una manera conjunta y coordinada, el Gobierno del Distrito Federal tendría los recursos suficientes para hacerse cargo de los servicios de educación básica; por lo mismo es necesario que se de la transferencia de dichos servicios para que los recursos provenientes del fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal sean otorgados a las autoridades locales.

6.4 ANÁLISIS DE LOS PERFILES SOCIODEMOGRÁFICOS DE LA EDUCACIÓN EN LA ENTIDAD.

Para entender las condiciones en las que se encuentra el Distrito Federal en materia educativa, es necesario presentar las estadísticas que explican la situación de los factores que influyen en la prestación del servicio educativo y las condiciones generales de vida en la entidad cuantitativamente hablando, para obtener una visión más global e integral de las condiciones generales que afectan al tema central de este trabajo

La revisión de la situación demográfica general de la ciudad, y en especial de su relación educativa, se justifica en el desmedido crecimiento demográfico que ha tenido lugar en la Ciudad de México, que ha dado origen a un desarrollo desproporcionado de ciertas zonas de la ciudad con respecto a otras, y que aunado a la conformación del conglomerado urbano llamado Zona Metropolitana de la Ciudad de México –integrado por el Distrito Federal y diversos municipios del Estado de México conjuntados en la llamada Zona Conurbada–, hace indispensable el diseño de políticas educativas acordes con situaciones cambiantes dentro de la misma entidad, en un marco de colaboración con las entidades que de alguna manera comparten población con el Distrito Federal.

En el Distrito Federal se registra una población de 8,591,309 habitantes, de los cuales 4,087,523 son hombres y 4,503,786 son mujeres. La distribución por delegación es la siguiente:

Delegación	Hombres	Mujeres	Total	%
Álvaro Obregón	325 866	359 461	685 327	7.97
Azcapotzalco	209 070	231 488	440 558	5.12
Benito Juárez	159 139	200 195	359 334	4.18
Coyoacán	298 692	340 329	639 021	7.43
Cuajimalpa de Morelos	71 390	79 737	151 127	1.75

Cuauhtémoc	240 472	274 660	515 132	5.99
Gustavo A. Madero	591 672	642 250	1 233 922	14.36
Iztacalco	195 283	215 434	410 717	4.78
Iztapalapa	858 952	912 721	1 771 673	20.62
Magdalena Contreras, La	106 008	115 754	221 762	2.58
Miguel Hidalgo	159 006	192 840	351 846	4.09
Milpa Alta	47 700	49 044	96 744	1.12
Tláhuac	146 712	155 771	302 483	3.52
Tlalpan	278 570	302 206	580 776	6.76
Venustiano Carranza	218 228	243 861	462 089	5.37
Xochimilco	180 763	188 035	368 798	4.29
Total	4 087 523	4 503 786	8 591 309	100

Cuadro 12 Fuente: Resultados preliminares. XII Censo General de Población y Vivienda.

Con lo anterior, se puede observar que más de un veinte por ciento de la población del Distrito Federal, radica en la delegación Iztapalapa, y que solamente cuatro delegaciones –Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Alvaro Obregón y Coyoacán–, agrupan a más de la mitad de la población de la entidad.

El crecimiento demográfico desmedido en algunas delegaciones dificulta la prestación del servicio educativo, ya que no solamente debe cuidarse el mantenimiento, la conservación y el equipamiento de los inmuebles escolares, sino también el número de escuelas, que en algunos casos resulta insuficiente para atender a la creciente demanda.

Uno de los principales indicadores socioeconómicos que sirven para medir el grado de desarrollo, es la vivienda, y el número de individuos que ocupan cada una de estas. En el Distrito Federal la situación es la siguiente:

Viviendas Particulares.

Delegación	Total	Ocupantes	Promedio de ocupantes por vivienda
Alvaro Obregón	165 099	683 677	4.14
Azcapotzalco	110 692	439 810	3.97
Benito Juárez	115 879	357 889	3.09
Coyoacán	164 878	637 042	3.86
Cuajimalpa de Morelos	34 056	151 079	4.44
Cuauhtémoc	150 106	512 951	3.42
Gustavo A. Madero	298 025	1 223 823	4.11
Iztacalco	99 717	410 055	4.11
Iztapalapa	407 439	1 763 489	4.33
Magdalena Contreras, La	52 956	221 116	4.18

Miguel Hidalgo	96 641	348 863	3.61
Milpa Alta	21 559	96 744	4.49
Tláhuac	70 494	302 273	4.29
Tlalpan	142 050	574 737	4.05
Venustiano Carranza	118 369	461 992	3.90
Xochimilco	83 406	364 749	4.37
Total	2 131 366	8 550 289	4.01

Cuadro 13 Fuente: Resultados preliminares. XII Censo General de Población y Vivienda

Los especialistas relacionan el menor número de habitantes en una vivienda con las mejores condiciones económicas y de servicios en una determinada zona, lo cual nos hace ver que si bien no son desbordantes, existen diferencias importantes entre las distintas regiones de la ciudad.

El crecimiento de la ciudad durante el siglo XX fue desmedido, si bien es cierto que la población del Distrito Federal creció a la par que la del país, en más o menos un siglo, la población capitalina se multiplicó por 18.

Año	Nacional	Distrito Federal
1895	12 700 294	474 860
1900	13 607 259	541 516
1910	15 160 369	720 753
1921	14 334 780	906 063
1930	16 552 722	1 229 576
1940	19 653 552	1 757 530
1950	25 791 017	3 050 442
1960	34 923 129	4 870 876
1970	48 225 238	6 874 165
1980	66 846 833	8 831 079
1990	81 249 645	8 235 744
1995	91 159 290	8 489 007
2000	97 361 711	8 591 309

Cuadro 14 Fuente: www.inegi.gob.mx

A partir de la década de 1950, la Ciudad de México comenzó a rebasar sus límites territoriales, provocando la integración de municipios del Estado de México. En 1964, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ernesto P. Uruchurtu, prohibió nuevos asentamientos o fraccionamientos dentro del Distrito Federal, lo que ocasionó un poblamiento desmedido de los municipios vecinos del Estado de México.

"De 1960 a 1970, los municipios de Nezahualcóyotl, La Paz, Zaragoza, Tlulitlán, Coacalco, Cuautitlán y Huixquilucan consolidaron el proceso metropolitano en el

*Estado de México y comprendieron 20.4% de la población total de la zona metropolitana*²⁹⁴.

Con la construcción del anillo periférico, se propició la creación de ciudad Satélite en la salida a Querétaro, además de los fraccionamientos de Bosques de Echeagaray y Jardines de San Mateo. Así mismo, se adquirieron lotes en el disecado Vaso de Texcoco, y en colonias populares irregulares de Ecatepec, Tlalnepantla y Naucalpan

En la actualidad, los municipios del Estado de México conurbados en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México cuentan con el 48% de la población de dicho conglomerado urbano, y son según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 27: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán, Tultitlán, Nicolás Romero, Coacalco de Berriozábal, Ixtapaluca, La Paz, Texcoco, Chalco, Huixquilucan, Tecámac, Ayapango, Tultepec, Chicoloapan, Cuautitlán de Romero Rubio, Teoloyucan, Acolman, Tepozotlán, Melchor Ocampo, Atenco, Jaltenco y Nextlalpan.

Esta vecindad provoca problemas respecto al ámbito territorial de la prestación del servicio educativo, ya que el Gobierno del Estado de México es el responsable de ofrecer tal servicio dentro de dicha entidad, sin embargo una gran cantidad de mexiquenses cruzan los límites de su estado para recibir educación en las escuelas del Distrito Federal. También causa problemas entre el magisterio, ya que los sueldos de los maestros en el Estado de México, son por lo general superiores a los del Distrito Federal, lo que ocasiona descontento en este sector por la constante comparación²⁹⁵

Por otra parte, la diversidad rural-urbano dentro de la ciudad se da de la siguiente manera:

Población Total, urbana y rural y densidad.

	Población Total	Población Urbana	Población Rural	Densidad de población.
Nacional	97 361 711	72 710 286	24 651 425	50
Distrito Federal	8 591 309	8 570 983	20 326	5 634

Cuadro 15 Fuente. Resultados Preliminares XII Censo General de Población y Vivienda.

Esto demuestra el carácter netamente urbano de la población del Distrito Federal, ya que si bien no es la entidad con mayor número de habitantes en medio urbano -ya que el Estado de México tiene 11,292,322 habitantes en este medio- el contraste de las cantidades de ambos medios es evidente, a la par de ser la entidad con menos población rural de la República.

En lo que concierne a la densidad de población, el Distrito Federal rebasa en mucho el número promedio de habitantes por kilómetro cuadrado, no solamente al nivel nacional,

²⁹⁴ Ward M. Peter. *México: una megaciudad* Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Alianza. México, 1991 pág. 72.

²⁹⁵ Se debe recordar que el Estado de México es la entidad federativa que más recursos invierte en educación

sino al Estado de la República con mayor densidad, que siendo el Estado de México cuenta con 611 habitantes por kilómetro cuadrado.

En lo que es el estudio demográfico general del Distrito Federal se tiene la siguiente situación:

Concepto	Nacional	Distrito Federal	Lugar Nacional ²⁹⁶
Edad mediana a/	22	26	1°
Índice de masculinidad (número de hombres entre número de mujeres, por cien)	95.1	90.6	31°
Tasa global de fecundidad b/	3.0	1.9	32°
Tasa bruta de natalidad (número de nacidos vivos por mil habitantes)	23.9	19.5	32°
Promedio de hijos nacidos vivos por mujer en edad fértil c/	2.1	1.5	32°
Esperanza de vida al nacer d/	73.6	75.0	2°
Migrantes internacionales (porcentaje respecto a la población residente) e/	2.3	1.0	23°
Tiempo de duplicación f/	36.9	156.3	1°
Tasa bruta de nupcialidad (número de matrimonios por mil habitantes)	7.6	6.5	29°
Relación divorcios/matrimonios (número de divorcios por cien matrimonios)	5.8	11.7	3°
Edad mediana a la primera unión g/	19	20	1°
Hogares con jefatura femenina (porcentaje respecto al total de hogares)	16.9	20.7	3°
Población con derechohabencia a servicio médico (%) h/	40.0	52.4	10°
Índice de dependencia por edad i/	0.7	0.5	31°
Tasa de mortalidad general (número de defunciones por mil habitantes)	4.6	5.9	1°
Tasa de mortalidad fetal j/	10.1	14.8	3°
Tasa de mortalidad infantil k/	13.4	21.6	6°
Tasa de mortalidad escolar l/	0.4	0.4	15°
Tasa de mortalidad en edad productiva m/	2.9	3.2	4°

²⁹⁶ El lugar nacional se determina utilizando un criterio de mayor a menor, en el que los primeros lugares corresponden a las cifras más altas. La determinación de lugares nacionales se basa en valores absolutos y, en su caso, el número de decimales requerido para diferenciar lo más posible el ordenamiento de los datos. Sin embargo, cuando dos o más entidades aparecen ocupando un mismo lugar, se recorre el orden, es decir, si dos entidades ocuparan el primer lugar, el siguiente ocuparía el tercero y así sucesivamente.

Tasa de mortalidad materna n/	4.7	4.9	13°
Indice de sobremortalidad masculina o/	128.2	109.0	32°

Cuadro 16 Fuente: INEGI. Estadísticas Demográficas Cuaderno de Población N° 10. México, 1999. ENADID. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica. 1997. Metodología y Tabulados. México, 1999.

a/ Indica la edad que divide a una población en dos grupos numéricamente iguales, uno más viejo y el otro más joven respecto a dicha edad.

b/ Tasa calculada para el quinquenio 1992-1996. Se refiere al número promedio de hijos que habría tenido una mujer (o grupo de mujeres) durante su vida, si sus años de reproducción transcurrieran conforme a las tasas específicas calculadas para el mismo período.

c/ Se refiere a las mujeres de 15 a 49 años de edad.

d/ Estimación del número de años de vida promedio de una persona nacida en determinado año, tomando como base las tasas de mortalidad por edad calculadas para ese mismo año.

e/ Se refiere a las personas que entre 1992 y 1997 salieron del país para vivir en otro, independientemente de que hayan regresado a vivir o no a México.

f/ Indica el número de años que tardaría la población en duplicarse conforme a la tasa media de crecimiento anual 1990-1997.

g/ Edad que divide a la población alguna vez unida (ya sea ésta por matrimonio civil y/o religioso, consensual o libre) en dos grupos numéricamente iguales.

h/ Se refiere a la población en hogares con derechohabencia al IMSS, ISSSTE, instituciones de salud públicas y paraestatales, las privadas en convenio con empresas y otro tipo de instituciones.

i/ Muestra la proporción de personas en edades "dependientes" (menores de 15 años y mayores de 64 años), respecto a las personas en edades "económicamente productivas" (15 a 64 años) en una población.

j/ Es la relación entre las defunciones fetales y el número de nacidos vivos registrados, expresada por mil.

k/ Número de defunciones ocurridas entre los niños menores de un año de edad por mil nacidos vivos.

l/ Número de defunciones por mil habitantes de 5 a 14 años de edad.

m/ Número de defunciones por mil habitantes de 15 a 64 años de edad.

n/ Expresa la relación entre el número de defunciones de mujeres por complicaciones del embarazo, parto o puerperio y el número de nacidos vivos registrados en un período determinado, por diez mil.

o/ Es la relación entre las defunciones masculinas y las defunciones femeninas registradas, por cien.

En lo que respecta a la actividad económica en el Distrito Federal, la distribución porcentual de la población de 15 años de edad o más por actividad económica es la siguiente:

a) Condición de actividad económica:

Población económicamente activa: 57.9%

Población económicamente inactiva: 42.8%²⁹⁷

b) Sector de actividad económica

Primario (Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca): 0.4%

Secundario (Minería, extracción de petróleo y gas, industria manufacturera, electricidad, agua y construcción): 22.2%

Terciario (Comercio, transportes, gobierno y otros servicios): 77.4%²⁹⁸

²⁹⁷ INEGI. *Encuesta Nacional de Empleo*, Edición 1998. México, 1999.

²⁹⁸ INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo de Población y Vivienda, 1995. Resultados Definitivos. México, 1996.

Esta relación hace entender que es en mayor medida en el sector terciario de la economía en donde se desempeñan los habitantes del Distrito Federal, por lo mismo la educación que se imparta en las escuelas debe ser acorde con la realidad de la entidad y, sin desechar los conocimientos generales que los alumnos deben adquirir la instrucción se dirija preferentemente a las situaciones reales de desarrollo, esto sin querer tomar la función que desempeña la capacitación para y en el trabajo.

Dentro de la condición de actividad económica, se toma a la población de 12 años y más

Concepto	Nacional %	Distrito Federal %
a) Población económicamente activa ²⁹⁹	56.9	57.2
Ocupada	97.7	96.0
b) Población económicamente inactiva ³⁰⁰	43.1	42.8
Estudiantes	32.9	38.2
Quehaceres domésticos	54.2	50.2
Otro tipo de inactividad	12.9	11.7

Cuadro 17 Fuente: INEGI Encuesta Nacional de Empleo, Edición 1998. México, 1999.

Por otra parte, el fenómeno migratorio ha ocasionado reacomodos en varias zonas de la ciudad, ya que mientras delegaciones centrales como Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, se han convertido en expulsoras, las delegaciones del norte de la entidad como Gustavo A. Madero y Azcapotzalco, han sufrido un aumento poblacional migratorio excedido

En lo que respecta a la migración entre el Distrito Federal y otras entidades o países, la situación es la siguiente.

Migración (y grupos de edad).

Concepto	Total	0-14	15-24	25-49	50 y más
Lugar de nacimiento	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nacidos en la entidad	75.4	91.7	83.8	69.3	46.7
Nacidos en otra entidad o país	24.6	8.3	16.2	30.7	53.3
Lugar de residencia anterior	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
En la misma entidad	69.9	88.3	77.4	61.8	43.5
En otra entidad o país	30.1	11.7	22.6	38.2	56.5

Cuadro 18 Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda, 1995.

²⁹⁹ Total de personas de 12 años y más que durante la semana anterior a la fecha de la entrevista: trabajaron, tenían empleo pero no trabajaron o buscaron empleo activamente.

³⁰⁰ Total de personas de 12 años y más que durante la semana anterior a la fecha de la entrevista no realizaron ninguna actividad económica, ni buscaron trabajo

La estadística anterior en lo que a la población de 0 a 14 años, que es a la principal a la que va dirigida la educación básica, permite ver que cerca del 90%, son originarios de la entidad y han vivido en ella; por lo que se debe tomar en cuenta que la educación que reciban tiene forzosamente que contar con características propias locales, pensadas en función de dicho sector poblacional, sin excluir a la minoría que no entra dentro de este grupo

En lo que se refiere concretamente al aspecto educativo, la evolución que ha tenido el Distrito Federal en cuanto a número de Escuelas, Maestros y Alumnos es la siguiente:

Matricula (miles) Distrito Federal

Ciclo escolar	Preescolar	Primaria	Secundaria
1986-87	281.2	1,241.2	639.1
1987-88	285.7	1,206.2	626.8
1988-89	280.6	1,181.0	606.4
1989-90	269.9	1,149.7	572.1
1990-91	295.8	1,129.1	539.5
1991-92	291.2	1,113.2	519.6
1992-93	288.6	1,087.1	513.1
1993-94	288.4	1,083.6	513.8
1994-95	285.8	1,078.3	513.4
1995-96	283.8	1,065.8	513.0
1996-97	285.7	1,053.5	509.0
1997-98	286.2	1,047.2	500.7
1998-99	289.7	1,040.3	494.1
1999-00	289.2	1,030.7	490.3

Cuadro 19 Fuente: Estadísticas www.sep.gob.mx

Maestros Distrito Federal

Ciclo escolar	Preescolar	Primaria	Secundaria
1986-87	10,222	39,918	35,102
1987-88	9,871	40,938	34,420
1988-89	9,247	39,697	33,591
1989-90	9,252	39,337	32,078
1990-91	11,331	38,843	31,737
1991-92	11,911	38,527	31,249
1992-93	11,446	38,439	31,222
1993-94	11,645	38,574	31,769
1994-95	11,573	39,205	33,321
1995-96	11,867	39,185	34,169
1996-97	13,512	39,266	35,059
1997-98	11,553	39,428	34,810
1998-99	11,925	39,468	34,976
1999-00	11,915	39,216	34,606

Cuadro 20 Fuente: Estadísticas www.sep.gob.mx

Escuelas Distrito Federal

Ciclo escolar	Preescolar	Primaria	Secundaria
1986-87	2,357	3,035	1,214
1987-88	2,296	3,059	1,226
1988-89	2,248	3,091	1,230
1989-90	2,205	3,096	1,218
1990-91	3,091	3,093	1,203
1991-92	3,058	3,084	1,185
1992-93	3,020	3,113	1,190
1993-94	2,992	3,140	1,209
1994-95	2,961	3,222	1,235
1995-96	2,925	3,304	1,273
1996-97	2,980	3,340	1,287
1997-98	2,972	3,381	1,306
1998-99	3,076	3,409	1,317
1999-00	3,108	3,390	1,317

Cuadro 21 Fuente: Estadísticas www.sep.gob.mx

De lo que se aprecia en los anteriores cuadros se puede ver un aumento paulatino en la cantidad de alumnos en preescolar, con una disminución de la matrícula de primaria y secundaria, la cantidad de maestros propiamente se ha mantenido constante con un ligero incremento en los tres niveles de educación salvo el ciclo 1996-97 en donde se observa un incremento superior, pero que cae al siguiente ciclo a los niveles comunes. Por lo que se refiere a las escuelas del Distrito Federal también se observa un paulatino aumento salvo en preescolar durante los ciclos 1994-95 y 1995-96, en donde se observa una disminución en la cantidad de escuelas que prestaban el servicio.

Por otra parte, tal vez, el indicador más oportuno cuando se habla de situación educativa, sea el nivel de alfabetismo de una población, en el caso del Distrito Federal la evolución en los últimos diez años ha sido.

Año	Total	Índice
1990	229,683	4.0
1991	221,353	3.8
1992	212,668	3.6
1993	206,932	3.5
1994	200,710	3.4
1995	191,063	3.2
1996	178,735	3.0
1997	164,762	2.8
1998	154,384	2.6
1999	147,664	2.5

Cuadro 22 Fuente: Estadísticas [www sep gob mx](http://www.sep.gob.mx)

Los indicadores más importantes sobre educación en el Distrito Federal son los siguientes:

Concepto	Nacional (%)	Distrito Federal (%)	Lugar Nacional ³⁰¹
Preescolar			
Atención a la demanda	69.5°	77.2	12°
Primaria			
Tasa de deserción	2.3	1.4	23°
Tasa de reprobación	6.4	2.7	31°
Eficiencia terminal	84.5	94.6	2°
Secundaria			
Tasa de absorción	91.0	103.4	1°
Tasa de deserción	8.5	7.6	25°
Tasa de reprobación	20.7	15.0	29°
Eficiencia terminal	75.7	77.9	7°

Cuadro 23 FUENTE: Presidencia de la República. Ernesto Zedillo Ponce de León. *Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*. México, 2000.

- La atención a la demanda se obtiene dividiendo la inscripción total de inicio de cursos entre la población de 4 y 5 años de edad
- La tasa de absorción se obtiene dividiendo la matrícula de primer grado del ciclo educativo de referencia entre el número de egresados del último ciclo escolar del ciclo educativo anterior, expresada en términos porcentuales.
- La tasa de deserción es el cociente del total de bajas entre la inscripción total, multiplicado por cada cien casos. Identifica el número de alumnos que abandonan sus estudios sin concluir el ciclo escolar.
- La tasa de reprobación es el cociente del total de alumnos reprobados entre el total de existencias, multiplicado por cada cien casos. Representa el número de alumnos que para un ciclo escolar y un ciclo educativo determinados, no lograron obtener una calificación aprobatoria por cada cien alumnos existentes a fin de cursos.
- La eficiencia terminal se obtiene dividiendo los egresados del ciclo escolar y ciclo educativo de referencia entre la matrícula del primer grado de "n" ciclos escolares anteriores, según la duración del ciclo educativo (para primaria se consideran seis ciclos escolares; para secundaria, tres;). Identifica el porcentaje de alumnos que egresan de un ciclo educativo, con relación al total de alumnos inscritos inicialmente en el mismo

³⁰¹ El lugar nacional se determina utilizando un criterio de mayor a menor, en el que los primeros lugares corresponden a las cifras más altas. La determinación de lugares nacionales se basa en valores absolutos y, en su caso, el número de decimales requerido para diferenciar lo más posible el ordenamiento de los datos. Sin embargo, cuando dos o más entidades aparecen ocupando un mismo lugar, se recorre el orden, es decir, si dos entidades ocuparan el primer lugar, el siguiente ocuparía el tercero y así sucesivamente

7. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal en lo que respecta a la prestación de los servicios públicos, debe tener las mismas facultades y atribuciones que las demás entidades federativas, no simplemente por un concepto básico de federalismo en el que el artículo 43 de nuestra carta magna lo reconoce como una de las partes integrantes de la federación, sino porque su gobierno es elegido por los ciudadanos habitantes de la Ciudad de México para que cumpla con dichas funciones y sea juzgado por las mismas según la población capitalina.

No obstante la diferente naturaleza jurídica del Distrito Federal y los estados miembros de la Federación, a los pueblos que quedaron comprendidos dentro de la jurisdicción territorial del Distrito Federal históricamente desde su creación el 18 de noviembre de 1824, se les dio el tratamiento de ayuntamiento. Las autoridades locales, aun cuando existía el Departamento del Distrito Federal, tenían a su cargo las atribuciones que la propia Constitución otorga a los Estados; caso de excepción se ha dado a la educación desde el año de 1992, repercutiendo negativamente en la concepción del federalismo y en lo particular del Nuevo Federalismo, en la calidad de los servicios, y en la coordinación para el gasto educativo federal y local.

Para el Distrito Federal se hace cada vez más necesario el contar con un marco institucional y legal en materia educativa adecuado a las necesidades propias de la entidad. Solo de esa forma, se evitará un rezago con respecto a las demás entidades y a la calidad en general de la educación.

7.1 LA IMPORTANCIA DE QUE EL DISTRITO FEDERAL CUENTE CON UNA LEY QUE RIJA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS A NIVEL LOCAL.

Posterior al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, prácticamente en todos los Estados de la Federación se llevaron a cabo cambios en las estructuras administrativas de los organismos encargados de la prestación del servicio educativo. A la par de esto, fueron hechos cambios en las Leyes Educativas de las entidades que ya contaban con éstas, y en otras fueron expedidas por sus respectivos Congresos Locales.

En el caso concreto del Distrito Federal, el artículo 122 constitucional reconoce a la Asamblea Legislativa como la autoridad legislativa local, y en particular, la Base Primera, fracción V, inciso I) del artículo citado, faculta a la asamblea para:

Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del Artículo 3º Constitucional.

Así mismo, el artículo 44 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que

“Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes.”

Lo anterior refleja que la facultad para legislar en materia educativa corresponde en el caso del Distrito Federal, a la Asamblea Legislativa, pero con sujeción a los lineamientos generales establecidos ya sea por la Constitución o por las leyes que expida el Congreso de la Unión, en este caso, por la Ley General de Educación.

El día 28 de abril del año dos mil, con 36 votos a favor, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el Decreto de Ley de Educación para el Distrito Federal. A través de esta norma se obliga al gobierno del Distrito Federal a impartir gratuitamente los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, una vez que se haya concretado el proceso de descentralización educativa. Asimismo, establece que el gobierno capitalino debe destinar el 8 por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB) a este rubro, como lo marca la UNESCO³⁰².

Dicha ley fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 8 de junio del año 2000, cuenta con 188 artículos divididos en once títulos, y un capítulo transitorio, que establece que dicha Ley entrará en vigor una vez que se haya agotado el proceso y los actos a que se refiere el Artículo Cuarto transitorio de la Ley General de Educación.

Por ser tema de este trabajo, se abordan algunos aspectos de esta Ley, haciendo mención de los títulos y capítulos de que trata, y en lo particular se citan ciertos artículos que por lo mismo revisten una importancia mayor.

El título primero de la Ley, habla del Sistema de Educación del Distrito Federal, en su capítulo primero “Disposiciones Generales”, establece en el artículo cuatro que el Gobierno del Distrito Federal tiene la obligación de atender y prestar a todos los habitantes de la entidad educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Además, atender, promover e impartir todos los tipos, niveles y modalidades educativos, incluida la educación superior, apoyar la investigación científica y tecnológica; alentar, fortalecer y difundir la cultura regional, nacional y universal

A su vez, el artículo 5 otorga a todos los habitantes del Distrito Federal el derecho inalienable e imprescriptible a las mismas oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos en todos los tipos, niveles y modalidades que preste el Gobierno del Distrito Federal, al que corresponde garantizarlo con equidad e igualdad, considerando las

³⁰² Fuente: www.asamblea.gob.mx

diferencias sociales, económicas o de otra índole de los distintos grupos y sectores de la población, en correspondencia con sus particulares necesidades y carencias, y sin más limitaciones que la satisfacción de los requerimientos establecidos por las disposiciones legales respectivas

En el artículo 9 se hace una ampliación de los principios que marca el artículo tercero constitucional, al establecer el criterio que orientará los servicios educativos que imparta el Gobierno del Distrito Federal:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en la justa distribución de la riqueza en el aprovechamiento equitativo del producto del trabajo social y en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo,
- b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento racional de nuestros recursos preservando el medio ambiente, a la defensa de nuestra autodeterminación política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción por el interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los seres humanos, evitando los privilegios de raza, de religión, de grupo, de condición económica e individuales, y
- d) Reconocerá que el carácter pluriétnico y pluricultural de la sociedad mexicana es la base del respeto a las ideas de cada cual y de la tolerancia a todas las expresiones culturales y sociales³⁰³.

Lo anteriormente subrayado muestra las adecuaciones realizadas; en el inciso a), se le agrega “*la justa distribución de la riqueza, en el aprovechamiento equitativo del producto del trabajo social*” Aquí se actualiza el concepto de Democracia dotándolo de una naturaleza más igualitaria y justa, y remarcando la noción de equidad como una de las características inherentes a la democracia contemporánea.

En el inciso b), se le da énfasis a la preservación ambiental en el aprovechamiento de los recursos, retomando una de las premisas básicas de la concepción del desarrollo y crecimiento a nivel mundial: la responsabilidad en el uso de los recursos naturales, que prevenga el llamado ecocidio, que conlleva la deforestación, la erosión, la polución y la extinción de especies animales y vegetales, con una pérdida de condiciones habitables y

³⁰³ Lo subrayado en esta sección es lo que se amplió o cambió respecto a la redacción del artículo *tercero constitucional*

aprovechables para el ser humano. Esto deja claro que la educación nacional debe tener una cultura ambiental.

En el mismo inciso se cambia el concepto de independencia política, por autodeterminación política, con lo cual se da un sentido más claro al concepto de soberanía, a la vez que se moderniza, ya que el concepto de independencia política podría sonar aislacionista, mientras que la autodeterminación política tiene más sentido en un mundo internacional de respeto mutuo a la vida y organización interna de una nación

En el inciso c), se cambia la palabra hombres por seres humanos, modernizando la concepción para dar una igualdad semántica al varón y a la mujer, que si bien esta última no estaba excluida de la noción anterior, podría causar disgusto y/o confusión entre algún sector de la población. Además se le agrega "*de condición económica e individuales*", con lo que se reafirma la idea de equidad y justicia como valores que deben ser impulsados por la educación para una convivencia más sana y respetuosa entre los miembros de la sociedad. Aquí también se puede hablar de un añadido que actualiza el texto al recordar que en la diversidad cultural en que se encuentra la sociedad mexicana, las diferencias más evidentes entre los distintos miembros de la misma suelen ser las económicas.

Por último, se agrega un inciso d), cuyo contenido reafirma lo que establece el artículo cuarto constitucional, al reconocer en la nación mexicana a una sociedad compuesta por distintas culturas, por lo que la educación debe fomentar el respeto a la diversidad de expresiones y tradiciones, en un marco de tolerancia a las diferencias.

El capítulo segundo del mismo título, trata sobre la distribución de la función educativa, y en su artículo 12 establece que corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Educación de la entidad y tomando en cuenta las orientaciones prescritas por los Consejos de Educación de zona, delegaciones y del Distrito Federal, realizar las actividades educativas que le competen, conforme a lo señalado por la Ley General de Educación, por esta ley y sus reglamentos. En el artículo 13, se establecen las atribuciones que tiene la Secretaría de Educación del Distrito Federal. En estos dos artículos se habla de una Secretaría de Educación Local, que en la actualidad no existe.

El capítulo tercero menciona a los integrantes del sistema educativo, y el capítulo cuarto, toca el tema del financiamiento de la educación

El título segundo se refiere a los servicios educativos que se imparten en el Distrito Federal, en su capítulo primero trata sobre los tipos, niveles y modalidades, en el capítulo segundo lo hace sobre la educación inicial

El capítulo tercero de este título, versa sobre la educación básica, y después de definirla, establece en su artículo 48 que las escuelas de educación básica en el Distrito Federal contarán con profesores de carrera egresados de las escuelas normales, además, para ejercer la docencia en la educación básica se requiere contar como mínimo con estudios concluidos de licenciatura en escuelas formadoras de docentes y estar titulado

El artículo 49 relacionándose con el artículo anterior, dicta que los profesores en activo sin formación normalista que ejerzan la docencia en escuelas de educación básica, deberán capacitarse obligatoriamente en los Centros de Actualización Magisterial o en las escuelas normales, y que todos los docentes en servicio en la educación básica deberán actualizarse permanentemente. Con esto se le da un reconocimiento a la labor del docente normalista como el experto en funciones de educación básica.

Un aspecto que ha causado controversia, es la redacción del artículo 50, ya que establece que para ejercer las funciones de dirección de los centros escolares, jefaturas de enseñanza y de inspección o supervisión de educación básica, el personal interesado en dichos cargos no sólo deberá satisfacer las condiciones del escalafón, sino que también deberá cumplir con los requisitos de habilidades y formación específica del puesto. En todos estos casos se accederá al puesto por concurso de oposición. El problema con este precepto, es que el llamado concurso de oposición, independientemente de los buenos resultados que pueda acarrear, no es considerado dentro del sistema de Carrera Magisterial, lo que ha sido interpretado como un alejamiento de los principios pactados en los acuerdos firmados con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y lo marcado en este rubro por la Ley General de Educación, y el mismo sistema de Carrera Magisterial.

El capítulo cuarto trata de la educación media superior, en donde se puede resaltar como innovación el compromiso que marca el artículo 56, de que la educación media superior impartida en los planteles dependientes del Gobierno del Distrito Federal, estará permanentemente vinculada con las comunidades aledañas, principalmente en las zonas marginales, con el fin de hacer labor social, estudiar y promover soluciones a su problemática y difundir la cultura.

El capítulo quinto trata sobre la educación superior, y aquí se presenta una polémica, ya que el artículo 16 de la Ley General de Educación establece que la educación Normal que se imparta dentro de los límites del Distrito Federal, será organizada, vigilada, normada, y en su caso proporcionada por la autoridad educativa federal, es decir, por la Secretaría de Educación Pública. por lo mismo el traspaso de los servicios educativos al Distrito Federal no involucrará a la educación Normal y a la demás para la formación de maestros. Sin embargo, en la redacción del artículo 63 de la Ley de Educación del Distrito Federal, se establece que el Gobierno del Distrito Federal prestará los servicios de educación normal y demás para la actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica y media superior. Conjuntamente, el artículo 65 de la misma Ley menciona las finalidades que tendrá la educación que el Gobierno del Distrito Federal imparta en las escuelas normales.

En una clara incongruencia de la Ley educativa local con la norma federal, el artículo 66 de la Ley de Educación del Distrito Federal señala que el Gobierno del Distrito Federal creará las escuelas normales necesarias para satisfacer la demanda de maestros de educación básica, de educación especial y media superior, y que los profesionistas que egresen de las instituciones públicas formadoras de docentes obtendrán nombramiento oficial.

Del artículo 67 al 72, la ley continua tratando el mismo tema, estableciendo las tareas sustantivas de dichas escuelas formadoras de docentes, y su forma de organización.

El capítulo sexto trata sobre la educación especial, el capítulo séptimo sobre la educación indígena, el capítulo octavo sobre la educación para adultos, el capítulo noveno sobre las escuelas con funciones educativas específicas, y el capítulo décimo sobre la educación extraescolar.

El Título tercero habla sobre la educación que impartan los particulares, el Título cuarto sobre la equidad y calidad de la educación, y el quinto sobre la evaluación. En este último título, y en especial en los artículos 124, 125 y 126, establece la función de los Consejos Escolares, Zonales y Delegacionales, en los procesos de evaluación. Cabe aclarar que estos Consejos Escolares deben referirse a lo que la Ley General de Educación llama los Consejos de Participación Social.

El título sexto versa sobre la validez oficial de estudios y la certificación de conocimientos, y el título séptimo sobre los derechos y obligaciones

En este último título, el capítulo primero “De quienes ejercen la patria potestad o tutela”, el artículo 140 dice:

“Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o tutela:

I. Hacer que sus hijos o pupilos menores de dieciocho años cursen la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, en las escuelas oficiales o particulares debidamente autorizadas o, en su caso, educación especial en dichos niveles.

II. Colaborar con las autoridades escolares en la atención de los problemas relacionados con los educandos.

III. Informarse de los resultados de las evaluaciones educativas de sus hijos o pupilos.

IV. Participar, de acuerdo con los educadores, en el tratamiento de los problemas de aprendizaje de sus hijos o pupilos.

V. Colaborar, en actividades que sean de su competencia, con los planteles educativos en los que estén inscritos sus hijos o pupilos.”.

Este artículo también ha causado controversia, ya que su fracción primera iría en contra de lo estipulado por el artículo 31 constitucional fracción primera que determina como obligaciones de los mexicanos:

“I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley¹⁰⁴;

II a IV ...”.

¹⁰⁴ Esta misma obligación se establece en el artículo cuarto de la Ley General de Educación

De lo anterior se desprende que los padres o tutores mexicanos tienen en este rubro solamente la obligación de hacer que sus hijos o pupilos cursen la educación primaria y secundaria, por lo que en algún momento la presunción de hacer lo mismo con la educación preescolar y la media superior podría tacharse de inconstitucional.

El capítulo segundo trata sobre los derechos y obligaciones de los educandos, y el capítulo tercero se refiere a los mismos pero de los educadores. En este último título cabe hacer mención del artículo 145 que dice

“Los docentes de educación básica y media superior dispondrán de la mitad de horas de su nombramiento, a fin de atender para la institución en la que laboran, funciones de fortalecimiento curricular, tales como la planeación, evaluación, seguimiento e investigación, y actividades curriculares en general.”

Esto, de llevarse a cabo será una innovación que traiga resultados positivos para el desarrollo profesional de los maestros y para el nivel de la clase que impartan. En este mismo rubro el artículo 148 afirma que:

“El Gobierno del Distrito Federal otorgará los beneficios de la seguridad social a los servidores de la educación pública, de acuerdo con la ley vigente en la materia.”

Aquí cabe recordar que no obstante la elección de un gobierno local propio en el Distrito Federal por medio del sufragio popular y de la desaparición del Departamento del Distrito Federal, por falta de capacidad técnica, operativa y financiera del Gobierno del Distrito Federal, los trabajadores de éste a diferencia de los trabajadores de los gobiernos estatales, han seguido recibiendo los beneficios de la seguridad social por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), o sea de un organismo de carácter federal. También se debe recordar que por las mismas razones después de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y del traspaso de las funciones educativas a los gobiernos estatales con sus respectivas relaciones laborales, la seguridad social ha seguido siendo prestada a los Trabajadores de la Educación en todo el país por el mismo Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por lo tanto, la redacción del artículo 148 debe estudiarse con precaución, para que su aplicación no ponga en riesgo la estabilidad administrativa de la ciudad, tomando en cuenta que después de la descentralización, el número de trabajadores del Gobierno del Distrito Federal se duplicará.

El Título octavo trata sobre los planes y programas de estudio, aquí destacan por su innovación dos artículos

“Artículo 158. Las escuelas de educación básica del Distrito Federal atenderán a los alumnos de bajo rendimiento con apoyo en programas de estudio especialmente diseñados y atendidos por personal docente capacitado.”

“Artículo 162. La Secretaría de Educación del Distrito Federal apoyará económicamente, mediante convenios, la participación de grupos colegiados, fundamentalmente educativos, que tengan programas, propuestas, análisis, investigación y/o experimentación educativos.

Una vez establecido el convenio, el grupo se obliga a entregar resultados y las autoridades correspondientes a publicarlos.”

El primer artículo tiene la misión de equilibrar el nivel de los educandos, y así bajar los índices de reprobación y deserción. El segundo artículo da relevancia a la investigación y experimentación en materia educativa.

El Título noveno trata sobre el calendario escolar, y el Título décimo sobre la participación social. Aquí el capítulo primero habla sobre los Consejos de Educación, que podrían ser el equivalente a lo que se conoce actualmente en toda la República como Consejos de Participación Social, y que obliga la Ley General de Educación a conformar.

Estos Consejos Escolares tienen algunas diferencias con los llamados Consejos de Participación Social, ya que los de Participación Social, son conformados por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, y miembros de la comunidad interesados; mientras que los Consejos Escolares serán formados por los representantes del personal docente y no docente, de los padres de familia y, en el caso de las escuelas secundarias y las de los niveles medio superior y superior, representantes de los alumnos³⁰⁵.

Al igual que los Consejos de Participación Social que operan a nivel escolar, municipal o delegacional y de la Entidad, los Consejos de Educación lo hacen añadiendo una fase más que es el Consejo Zonal de Educación, intermedio entre el escolar y el delegacional³⁰⁶. Cabe aclarar que la Ley de Educación del Distrito Federal establece la participación de representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación hasta el Consejo de Educación del Distrito Federal³⁰⁷.

Sobre lo mismo, la Ley de Educación del Distrito Federal establece en su artículo 171, que los miembros de todos los consejos serán electos mediante voto directo y secreto.

El capítulo segundo habla sobre las asociaciones de padres de familia, en lo que no representa un cambio respecto a la Ley General de Educación

El Título undécimo trata sobre las infracciones, las sanciones y el recurso de revisión de los prestadores de los servicios educativos, perteneciendo a dicho título el capítulo primero “De las infracciones y las sanciones”, y el capítulo segundo “Del recurso de revisión”.

³⁰⁵ Cfr. Art. 69, Ley General de Educación op. cit. y; Art. 166, Ley de Educación del Distrito Federal Gaceta Oficial del Distrito Federal, 8 de Junio de 2000.

³⁰⁶ Cfr. Art. 187, Ley de Educación del Distrito Federal

³⁰⁷ Cfr. Art. 170, Ley de Educación del Distrito Federal

El día 10 de agosto de 2000, el secretario de Educación Pública, Miguel Limón Rojas, promovió un recurso de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y la Jefa de Gobierno del Distrito Federal³⁰⁸, objetando 27 artículos de la Ley de Educación del Distrito Federal. En la controversia se expresa que la Asamblea Legislativa traspasó sus facultades e intervino en el ámbito de atribuciones del Congreso de la Unión. En dicha controversia, a la que se dio el número de expediente 29/2000, se solicita la invalidez de la ley

La Asamblea Legislativa contestó la demanda de controversia el día 13 de septiembre del mismo año, y el Gobierno del Distrito Federal hizo lo propio el día 27 de septiembre. Además el Gobierno del Distrito Federal presentó el 27 de septiembre de 2000 una nueva demanda de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del Congreso de la Unión, el presidente Ernesto Zedillo y el secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco Altamirano, al considerar que invadieron facultades que le corresponden de manera exclusiva tanto a la autoridad local como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal³⁰⁹

Si bien, legalmente corresponde al Ejecutivo Federal la prestación del servicio educativo –en los términos del artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación– la Ley de Educación del Distrito Federal prepara el terreno para lo que será el proceso de descentralización de los servicios

Aquí se debe recordar, que a la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en el que se descentralizaron los servicios de Educación Básica y Normal a los 31 Estados de la República, algunas de las entidades no contaban con una ley en materia educativa de carácter local o no contaban con la actualización que dichas circunstancias ameritaban, por lo que el proceso de descentralización sufrió tropiezos que se habrían evitado en el caso de que la transferencia hubiera aterrizado en una ley local preparada de antemano y acorde con las circunstancias

Aunque la decisión final en esta controversia le corresponderá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es menester, que se hagan las adecuaciones necesarias para que el régimen legal de la educación en la entidad, sea real y efectivo, y en su elaboración colaboren todos los sectores involucrados con el proceso educativo, y aun cuando la actividad educativa no se ha visto interrumpida en los últimos años por la falta de una legislación local, resulta indispensable contar con una Ley de Educación objetiva y de real aplicación, que incluya aspectos fundamentales para la prestación del servicio educativo tales como la calidad, la equidad y la justicia social. Esto promoverá la disminución del índice de reprobación, el aumento de la eficiencia terminal, la capacitación del magisterio,

³⁰⁸ En un principio, la SEP presentó la demanda sólo en contra de la ALDF y fue la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación quien requirió a esta dependencia federal, porque el recurso de controversia constitucional tenía algunas fallas. Es así que después de hacerse estas observaciones, se resolvió también llamar a juicio, en carácter de demandada, a la jefa de gobierno, Rosano Robles, encargada de la promulgación y publicación de las leyes capitalinas. Fuente: Liliana Alcántara. No procede la controversia ALDF, en *El Universal*, 20 de septiembre de 2000

³⁰⁹ Liliana Alcántara. Responde GDF con demanda, en *El Universal*, 28 de septiembre de 2000

la participación de los padres de familia y de los medios de comunicación, y la reducción de los índices de analfabetismo en general.

7.2 LA NECESIDAD DE UNA SECRETARÍA LOCAL DE EDUCACIÓN Y FOMENTO A LA CULTURA.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1994 y en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994, en vigor desde el primero de enero de 1995, se especificaba en su artículo 13, que el Jefe del Distrito Federal se auxiliaría en el ejercicio de sus atribuciones, que comprende el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, de las siguientes dependencias:

I... V...

VI. Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social;

VII... XII...

Asimismo, en el artículo 25 establecía que a la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social correspondía primordialmente, el despacho de las materias relativas al desarrollo social; acción cívica; cultural; recreativa; deporte; administración de zoológicos; localización de personas, educación y salud; y además de diversos servicios a la comunidad.

Específicamente en materia educativa contaba con las siguientes atribuciones:

- I. Formular y desarrollar en el ámbito que compete al Distrito Federal las políticas de desarrollo cívico y cultural, de bienestar y asistencia social y de deporte y recreación, así como participar con las dependencias y entidades federales competentes en la formulación y conducción de la política educativa y los programas de apoyo alimenticio a la niñez,
- II Impulsar las actividades de acción social, cívica y cultural entre la población del Distrito Federal;
- III. Impulsar las actividades de fomento cultural y artístico del Distrito Federal;
- IV. Organizar los actos cívicos del Gobierno del Distrito Federal, en coordinación con las delegaciones,
- V Proteger, mantener y acrecentar el patrimonio artístico e histórico de la Ciudad de México,
- VI. Formular y ejecutar las políticas para fomentar y organizar el deporte en el Distrito Federal;
- VII. XIII...
- XIV Promover, coordinar y fomentar los programas de educación para la salud y mejoramiento del ambiente, educación para adultos, alfabetización y demás programas especiales autorizados por el Jefe del Distrito Federal,
- XV XIX..

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre de 1998, y que abrogó a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994, desapareció la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, con lo cual se creó una Secretaría de Salud con atribuciones propias, y una Secretaría de Desarrollo Social, que quedó como encargada de las labores educativas en la entidad, pero conjuntamente con las de desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, cultura, recreación, deporte, administración de zoológicos, información social y servicios sociales comunitarios. Esta secretaría que hasta la fecha tiene encargado el despacho de lo que podría ser una secretaría de educación, es decir, lo relacionado a la materia educativa, deportiva, cultural y científica, tiene según el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal las siguientes atribuciones:

- I. ...
- II. Ejercer las facultades que en materia educativa establecen para el Distrito Federal las leyes y demás disposiciones jurídicas federales y locales;
- III Formular, fomentar y ejecutar políticas y programas que contribuyan a elevar los niveles y la calidad de la educación en el Distrito Federal;
- IV ..
- V. Formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas, programas y acciones de difusión, promoción y preservación de la cultura en el Distrito Federal;
- VI. Formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas para el desarrollo, organización, promoción y difusión del deporte y recreación de la población del Distrito Federal;
- VII. al XV ...
- XVI. Formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas, programas y acciones de promoción y difusión de la investigación científica y la innovación tecnológica;
- XVII Recibir y sistematizar la información que en materia de investigación científica e innovación tecnológica reciba de las instituciones académicas y centros de investigación públicos y privados, y operar un sistema de consulta al servicio de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y público en general;
- XVIII. al XXI ..

Al descentralizarse los servicios de educación básica al Distrito Federal, éste debe contar con un organismo especializado en la operación y administración de dichos servicios. El Distrito Federal tiene varias opciones:

- Crear una secretaría de educación local;
- Crear un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, destinado a prestar el servicio educativo;
- Crear un organismo desconcentrado que dependa de alguna secretaría existente (en este caso la Secretaría de Desarrollo Social).
- Dotar de mayores facultades a una secretaría existente (Secretaría de Desarrollo Social)

La propuesta de este trabajo es que se tome la primera opción, crear una secretaría encargada del despacho de los asuntos educativos y culturales en la entidad, recordando que la opción de un organismo descentralizado ha sido tomada por las entidades federativas en su mayor parte, cuando ya contaban con una secretaría encargada del despacho de los asuntos educativos, la cual hubiera desbordado sus cauces administrativos al momento de la transferencia de los servicios de educación básica y normal. En su mayor parte, estas dependencias eran pequeñas, y el encargarse de los mencionados servicios hubiera provocado un colapso en su funcionamiento, al no estar estructurada para tal cantidad de tareas operativas y administrativas.

Al crearse un organismo descentralizado para la prestación de los servicios educativos, se perdería la oportunidad que tiene una secretaría para coordinar a las distintas entidades de un determinado sector, en este caso el educativo, al tiempo que no podría conjuntar en su estructura diversas funciones relacionadas con la educación, como son la cultura, las artes, el fomento literario y deportivo.

La posible creación de un organismo desconcentrado jerárquicamente subordinado a alguna secretaría ya existente, implicaría no reconocer la importancia que merece la educación en la entidad, y no daría libertad de acción a la administración educativa, ya que por encima de ella tendría a una estructura con la cual tendría que concensar muchas de sus decisiones. Por las dimensiones que ocuparía un organismo de este tipo, sería inviable y poco operable administrativamente.

La opción de acrecentar las funciones de una secretaría ya existente (en este caso la Secretaría de Desarrollo Social), no es viable, ya que además de negar la importancia que la educación debe tener al compartir la dependencia con otras actividades del servicio público ajenas a la función social educativa, crearía por las dimensiones del servicio transferido, un desequilibrio con las demás competencias de la dependencia, y un descontrol organizacional por la excesiva carga que representaría el tamaño de las nuevas funciones a desempeñar.

El caso de los servicios de salud que presta el Distrito Federal puede servir de pauta, recordando la importancia que las autoridades le dieron en su momento a éste servicio, permitiéndole organizarse dentro de una dependencia propia. Además, en la actualidad los servicios educativos a descentralizar son prestados y administrados desde una secretaría de Estado, por lo que los docentes y administrativos están familiarizados con este tipo de organización, así una secretaría que reciba la transferencia de los servicios educativos y que amplíe sus funciones en el fomento artístico y cultural, representaría una más fácil adaptación del personal a las nuevas condiciones.

Por el mismo tenor, la Ley de Educación del Distrito Federal aprobada por la Asamblea Legislativa el 28 de abril de 2000 y publicada en la Gaceta Oficial el día 8 de junio de 2000, establece en su artículo 13 las atribuciones que tendría la Secretaría de Educación del Distrito Federal, éstas son

- I. Vigilar el cumplimiento y aplicación del artículo tercero constitucional, la Ley General de Educación, los principios contenidos en esta ley, los reglamentos y demás disposiciones que emanen de éstos.
- II. Impulsar y fortalecer la educación pública.
- III. Prestar los servicios de educación inicial, básica, media superior, normal y demás para la formación, actualización, capacitación y superación profesional para los profesores de educación básica, incluyendo la indígena y la especial. Además, atender e impartir todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior. La educación media superior y superior se prestará en forma concurrente con la federación.
- IV. Determinar, (...) la política educativa de la entidad.
- V. Planear, organizar, desarrollar, administrar, supervisar y evaluar los servicios del sistema educativo del Distrito Federal.
- VI. Elaborar el presupuesto general del ramo educativo en la entidad, ...
- VII. Administrar los recursos destinados a la educación pública en el Distrito Federal.
- VIII. Proponer a la Secretaría de Educación Pública los contenidos regionales que deban incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- IX. Ajustar el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respecto al calendario fijado por la Secretaría de Educación Pública, ...
- X. Expedir, por sí o a través de las instituciones educativas, los certificados, diplomas, títulos o grados académicos a favor de las personas que hayan cumplido satisfactoriamente cualesquiera de los niveles educativos a que se refiere esta ley. Dichos documentos tendrán validez oficial en toda la República, de conformidad con lo ordenado por el artículo 121 constitucional.
- XI. Revaldar y otorgar equivalencias de estudios, de acuerdo con los lineamientos generales que expida la Secretaría de Educación Pública.
- XII. Vigilar que la educación que impartan los particulares en planteles incorporados al sistema educativo del Distrito Federal se sujete a las normas establecidas.
- XIII. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica. Además, otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los mencionados, en concurrencia con el gobierno federal.
- XIV. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los de educación primaria, secundaria y normal y demás para la formación de maestros de educación básica, en concurrencia con la federación.
- XV. Dotar obligatoria y oportunamente a las instituciones que impartan educación primaria y secundaria de los libros de texto autorizados por la Secretaría de Educación Pública, así como del material didáctico necesario a fin de que se cumpla eficazmente con la función social educativa

- XVI. Instalar los Consejos de Educación de zona, delegacionales y del Distrito Federal.*
- XVII. Fortalecer y desarrollar la infraestructura de los servicios educativos a través de la construcción, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de espacios educativos.*
- XVIII. Convocar a congresos educativos con amplia participación social.*
- XIX. Editar libros y producir materiales didácticos distintos de los libros de texto gratuitos, en forma concurrente con la federación.*
- XX. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo de la entidad, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística, en concurrencia con la federación.*
- XXI. Promover la investigación pedagógica para elevar la calidad del sistema educativo.*
- XXII. Desarrollar innovaciones pedagógicas para mejorar la calidad educativa.*
- XXIII. Evaluar permanentemente los métodos y técnicas de formación y capacitación del personal docente para la planificación, desarrollo y evaluación del proceso educativo.*
- XXIV. Impulsar la educación tecnológica, así como la investigación científica y tecnológica, de manera concurrente con la federación.*
- XXV. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas, en concurrencia con la federación.*
- XXVI. Promover el establecimiento y operación de casas de cultura, museos, hemerotecas, videotecas y otros servicios análogos.*
- XXVII. Establecer y coordinar los programas de educación para adultos, alfabetización, educación indígena y educación especial, en coordinación con el gobierno federal.*
- XXVIII. Promover convenios de cooperación y/o acuerdos interinstitucionales en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, en los términos que establecen las disposiciones legales.*
- XXIX. Celebrar convenios con la federación para unificar, ampliar y enriquecer los servicios educativos.*
- XXX. Garantizar y velar por la seguridad de los escolares, maestros y establecimientos educativos, en coordinación con otras instancias del gobierno.*
- XXXI. Garantizar que todos los educandos de las instituciones públicas cuenten con servicios de salud adecuados.*
- XXXII. Promover y desarrollar programas locales en materia de educación para la salud, asistencia nutricional y protección del medio ambiente, en coordinación con los órganos competentes del gobierno federal y las delegaciones, así como con organizaciones sociales y no gubernamentales.*
- XXXIII. Promover y supervisar la realización de actos cívicos escolares que fortalezcan la identidad nacional, fomenten la solidaridad internacional y formen en los educandos actitudes de compromiso para la consolidación de una nación soberana e independiente.*
- XXXIV. Otorgar reconocimientos y distinciones a los educadores que se destaquen en su labor profesional y a quienes aporten innovaciones para mejorar la calidad de la enseñanza*

XXXV. Fomentar el cooperativismo y vigilar la contratación de servicios y la compra de mercancías que se expendan en los planteles educativos, de acuerdo con las normas correspondientes.

XXXVI. Establecer, con la organización sindical correspondiente, disposiciones laborales, sociales y asistenciales que regirán la relación con los docentes.

XXXVII. Celebrar convenios con los comités ejecutivos seccionales del SNTE en el Distrito Federal para definir prestaciones salariales y prerrogativas de orden profesional, laboral, social y asistencial, de acuerdo con las leyes vigentes.

XXXVIII. Las demás que establezcan otras disposiciones legales en materia educativa.

En general, estas atribuciones son bastante completas, pero hay que volver a tocar el punto de las incongruencias con la legislación federal, ya que la fracción III, faculta a la Secretaría de Educación local para entre otros prestar los servicios de educación normal y demás para la formación, actualización, capacitación y superación profesional para los profesores de educación básica, en una falta total de concordancia con el artículo 16 de la Ley General de Educación.

Sobre el mismo rubro, la fracción IX facultaría a la secretaría local para ajustar el calendario escolar para la educación normal y la demás para la formación de maestros, y la fracción XIII, le otorgaría capacidad legal para otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación normal y la demás para la formación de maestros. Aquí siguiendo con la misma problemática, nos encontraríamos la misma situación de incompatibilidad de las leyes, y recordando que una norma de carácter general está por encima de una local, lo anterior sale de las posibles atribuciones de la secretaría local.

Algo que resulta positivo, es la institucionalización por medio de la fracción XV de este mismo artículo, de la obligación de dotar a las escuelas secundarias de libros de texto; obra que ya ha empezado el Gobierno del Distrito Federal, pero que con la Ley se vería obligado a continuar. Desde 1998, la distribución de los libros de texto para secundaria ha sido la siguiente:

Libros de texto gratuitos para estudiantes de secundaria.

Unidad de Medida	1998-1999	1999-2000	2000-20001
Nuevos libros (miles)	1,342	680	546
Libros repuestos (miles)	nd	193	195
Número de escuelas	857	864	864
Alumnos beneficiados	447,180	414,553	400,000

Cuadro 24 Fuente. Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Social; Dirección General de Asuntos Educativos, 2000.

La fracción XXXVII puede aparecer como poco ortodoxa, al mencionar las siglas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación "SNTE", en vez de hablar de la organización sindical, recordando que por criterio de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, dentro de las entidades y dependencias de la Administración Pública, pueden coexistir distintos sindicatos, siempre y cuando cumplan los requisitos que fija la ley³¹⁰

Conjuntamente con lo anterior, el artículo 119 de la misma ley dicta la pauta para los programas, proyectos y acciones que la Secretaría de Educación del Distrito Federal desarrollaría para satisfacer las necesidades de la población y garantizar una buena calidad en materia educativa:

- I. Establecer centros educativos de todos los tipos, niveles y modalidades necesarios para escolarizar a la población que lo requiera.*
- II. Dotar a los planteles educativos con instalaciones, personal y equipo adecuados para atender alumnos con necesidades especiales.*
- III. Construir y dar mantenimiento, a los centros de educación especial.*
- IV. Establecer sistemas efectivos de educación abierta y supervisar la calidad del servicio.*
- V. Mantener y rehabilitar permanentemente los edificios escolares, sus anexos y el equipo educativo.*
- VI. Satisfacer la demanda de personal docente, técnico, especializado y de apoyo a la educación, necesario para atender a todos los educandos en forma óptima.*
- VII. Realizar campañas permanentes para erradicar el analfabetismo y establecer programas para el refuerzo de la alfabetización.*
- VIII. Establecer programas de educación para hablantes de lenguas indígenas que habitan en la Ciudad de México.*
- IX. Establecer programas de capacitación, actualización y superación pedagógica de los docentes.*
- X. Promover la investigación educativa.*
- XI. Proponer a la Secretaría de Educación Pública la revisión permanente de los planes, programas y contenidos de estudio de la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que se imparte en los centros formadores de maestros, para adecuarlos al desarrollo socioeconómico, político, cultural, y a los avances en el campo de la investigación pedagógica.*
- XII. Fortalecer y crear posgrados en educación normal para apoyar la formación, actualización y superación continua de los docentes.*
- XIII. Atender integralmente el proceso educativo, apoyando a las instituciones del sistema educativo con personal multidisciplinario.*
- XIV. Proveer a las escuelas de equipos y materiales educativos adecuados a los avances de la ciencia y la tecnología.*
- XV. Establecer y mantener una red de información educativa del Distrito Federal que enlace a los planteles de los diferentes niveles.*

³¹⁰ Tesis emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P/J 43/99 Novena Época. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IX, Mayo de 1999 Página: 5 Materia. Constitucional, Laboral Jurisprudencia. SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVEN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL

XVI. Promover la edición de obras representativas de la cultura del Distrito Federal, nacional y universal, así como las de valor formativo para los educandos y los docentes.

XVII. Simplificar los procedimientos administrativos en la prestación de servicios educativos.

XVIII. Dotar de libros de texto gratuitos a todos los estudiantes de educación básica.

XIX. Inspeccionar y supervisar los establecimientos privados que impartan educación, para que cumplan con los planes y programas de estudio oficiales, exigiendo rigurosidad y apego a los mismos, particularmente en aquellos de educación especial, para adultos, técnica y abierta.

XX. Los demás que permitan mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios educativos.

Aquí el único comentario que se hace es nuevamente relativo a las atribuciones que pueda tener la Secretaría de Educación local, ya que la fracción XII, pretende que ésta, se ocupe de fortalecer y crear posgrados en educación normal para apoyar la formación, actualización y superación continua de los docentes.

En la propuesta personal que involucra este trabajo, se sugiere que pensando en una transferencia de los servicios educativos eficiente y que cumpla con los objetivos de elevar la calidad y brindar un servicio enfocado a las necesidades de los habitantes del Distrito Federal, se debe crear una secretaria de educación local, que se encargue de prestar los servicios educativos, transferidos y a la vez, de impulsar la dinámica cultural de la ciudad, tomando como base la estructura actual de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, haciéndole las modificaciones que convengan.

En el mismo tenor, será necesario cumplir con el requisito establecido en el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación; o sea, se deben llevar a cabo las negociaciones necesarias tendientes a la descentralización, en las que participen las autoridades educativas federales, las autoridades del gobierno del Distrito Federal, y las autoridades de la organización sindical, dándole un lugar de participación efectiva a los representantes de las secciones sindicales del Distrito Federal.

Una vez que se haya llegado a los consensos necesarios y se hayan firmado los respectivos convenios, la transferencia de bienes muebles e inmuebles –contratos de arrendamiento en su caso–, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos, personal, derechos, obligaciones y atribuciones, puede llevar una metodología similar a la que se utilizó en la transferencia promovida por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, para aprovechar la experiencia de otras entidades, y no cometer errores inútiles.

El gobierno del Distrito Federal deberá aceptar la asesoría que la Secretaría de Educación Pública pueda brindar en los distintos rubros de la transferencia, y se deberá conformar un grupo provisional de evaluación, vigilancia y recomendaciones compuesto por especialistas de la Secretaría de Educación Pública, el Gobierno del Distrito Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, con el fin de brindar certeza al

proceso, corregir prontamente posibles desviaciones y dar apoyo a las áreas que así lo requieran

Siguiendo con la propuesta, en el caso de proyectos y programas institucionales que involucren la prestación de servicios en el Distrito Federal, y que se estén llevando a cabo durante la transferencia, la nueva secretaria de educación local deberá hacer todo lo posible por continuar su ejecución, los mismo respecto a los contratos y convenios de adquisiciones y arrendamientos de bienes y de prestación de servicios.

Para evitar posibles anomalías e interpretaciones erróneas, las licitaciones públicas a las que la Secretaría de Educación Pública hubiera convocado, deberán terminar sus procesos hasta la contratación, antes de que se realice la transferencia. En el caso de que por procedimientos administrativos o jurídicos, los procesos de licitación no pudieran terminar antes de la transferencia, como en los casos de inconformidades por parte de los posibles proveedores, la Secretaría de Educación Pública deberá seguir llevando el proceso iniciado, no importando que el bien o servicio vaya a ser del goce de la secretaria de educación local.

En estos casos el contrato deberá ser firmado por la Secretaría de Educación Pública y transferido a la secretaria de educación local, y ésta estará obligada a respetarlo y cumplirlo en los términos del propio contrato. Los contratos de obra pública deberán finiquitarse antes de la transferencia.

Los asuntos en general que con motivo de la transferencia, deban pasar de la Secretaría de Educación Pública a la secretaria local, deben permanecer en el último trámite que hubieran alcanzado hasta que las unidades administrativas que los despachen se incorporen a su nueva dependencia, a excepción de aquellos urgentes o sujetos a término los cuales se deben atenderse por las dependencias que los venían despachando.

La nueva secretaria de educación local deberá tener un sistema administrativo eficiente, basado en una simplificación administrativa para docentes y directivos de las escuelas, con el fin de que ambos dediquen el mayor tiempo posible a las labores de orden técnico-pedagógico, y el menor a tareas administrativas.

Una de las prioridades que deberá atender la dependencia, es la capacitación de los funcionarios según el nivel de gestión para que participen consciente y eficientemente en el proceso educativo local. Con este fin se debe elaborar un programa que conceptualice los lineamientos y modalidades del perfeccionamiento docente, dentro del proceso de descentralización, dirigido al personal técnico, al docente y al docente administrativo en servicio. Con la misma finalidad deberá realizarse un curso-taller para capacitar a los funcionarios en las áreas filosófica, administrativa y legal de la descentralización.

Otra acción de primera importancia, debe ser el fortalecimiento de los procesos de planeación, gestión y supervisión educacional, como soporte para el desarrollo de la descentralización.

La descentralización de los servicios educativos al Distrito Federal se debe sustentar en una clara lógica democrática y participativa, que privilegie la autonomía gradual y la toma de decisiones en lo concerniente a cuatro puntos fundamentales:

- Redistribución de responsabilidades.
- Delegación consciente y responsable de poderes.
- Manejo de recursos acorde a un presupuesto específico, así como a propósitos y metas esperadas.
- Rendición de cuentas y participación de la sociedad como mecanismos ordinarios de prevención del uso indebido de fondos públicos

Estos cuatro puntos estratégicos propiciarán un modelo más eficaz de administración educativa, más flexible ante las exigencias del diario vivir y a la vez mucho más exigente con los resultados esperados. Este es un marco propuesto de administración por resultados que ve en la participación comunitaria y en el mismo proceso de descentralización una oportunidad y un mecanismo estratégico para propiciar e impulsar una cultura de legalidad, de transparencia y de eficiencia, a partir de una confianza en las instituciones públicas, así como en la relación entre el Estado y la Sociedad civil.

La aspiración debe ser el fortalecer un proceso de descentralización educativa más exigente en sus tareas específicas, más ágil en su gestión, más asertivo en el manejo de conflictos y más identificado con los perfiles socioculturales de la Ciudad

Resultará estratégico fomentar y consolidar la participación comunitaria, ya que en la comunidad es en donde toman lugar los procesos educativos de base y tienen sentido directo los alcances y resultados. Si en el proceso de descentralización se parte efectivamente de los problemas de la comunidad, se logrará un proceso con la amplitud necesaria para transformar el sistema educativo en un marco participativo.

La secretaría de educación local deberá integrar a su organograma, estructuras actualmente existentes como son: el Instituto de Cultura de la Ciudad de México, el Comité Editorial del Gobierno del Distrito Federal, el Instituto del Deporte del Distrito Federal y el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal

Ya que el traspaso de personal de la Secretaría de Educación Pública al Gobierno del Distrito Federal involucraría a cerca de 150 mil trabajadores, lo que equivaldría a duplicar el número de empleados del Gobierno del Distrito Federal, el traspaso debe ser vigilado con detenimiento para no afectar los derechos laborales, y debe conllevar un adecuado traspaso de recursos que solventen dicho cambio

Finalmente, para el seguimiento y evaluación del proceso de descentralización, y de la adecuación al nuevo sistema, se podría formar una estructura de vigilancia y evaluación compuesta por representantes de la autoridad educativa local y de las secciones del SNTE en el Distrito Federal

7.3 EL PROGRESO DE LA ENTIDAD, BASADO EN LA EDUCACIÓN.

“Las escuelas monárquicas se proponían formar buenos súbditos, las escuelas teológicas, buenos sacerdotes; los despotismos se empeñaban en crear soldados, y solamente los pueblos civilizados procuran formar buenos ciudadanos, es decir, hombres y mujeres libres, capaces de juzgar la vida desde un punto de vista propio, de producir su sustento y de forjar la sociedad de tal manera que todo hombre de trabajo esté en condiciones de conquistar una cómoda manera de vivir”³¹¹

El hecho de que las autoridades locales tengan directamente en sus manos el desarrollo del proceso educativo en la entidad repercutiría en una más elevada cultura cívica, y sus funciones administrativas y técnico-pedagógicas serán más apropiadas para el tipo de escuela que se intenta construir en el Distrito Federal. Una escuela acorde con la pluralidad cultural, económica e inclusive étnica que represente a nuestro conjunto social.

La educación que se imparta en el Distrito Federal deberá ser integral, es decir, no debe contentarse con la instrucción de la inteligencia, sino con el desarrollo de todas las facultades del individuo y la formación del carácter. El establecimiento de una política educativa integral deberá realizarse con estrategias y líneas de acción que aseguren claramente el cumplimiento de los objetivos de calidad y cobertura.

No sólo importa aprender en el sentido puramente intelectual del término, en la vida escolar deberán reforzarse la autoestima, el respeto, la tolerancia, la libertad para expresarse, el sentido de la responsabilidad, la actitud cooperativa, la disciplina racionalmente aceptada y el gusto por aprender. En la escuela del Distrito Federal, mediante la práctica y el ejemplo, se deben consolidar valores cívicos, la democracia, la honradez, la responsabilidad, el respeto, la calidad, el aprecio por el trabajo y por los que trabajan y el sentido de pertenencia a una Nación con historia y cultura.

La educación en el Distrito Federal debe ser moderna pero al tiempo debe resguardar los valores y las tradiciones; debe preparar a las futuras generaciones para entender al mundo con una actitud abierta y positiva frente a las distintas realidades y problemas como la desigualdad social y económica, la aparición de nuevas enfermedades, la contaminación del aire y agua, y la destrucción ecológica.

Se deberá despertar en los niños la creatividad, el gusto por la búsqueda, la inconformidad por lo mal hecho, antecedentes indispensables tanto de la justicia como de la excelencia a la cual se debe aspirar.

Esta educación deberá tomar medidas que aseguren a los educandos la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física y psicológica, sobre la base del respeto a su dignidad, y a que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad. El Estudiante deberá ser el centro de atención del servicio educativo, por lo que éste debe tener voz dentro de los Consejos Escolares.

³¹¹ Vasconcelos, José. *Antología de textos sobre educación, introducción y selección de Silvia Molina*. Secretaría de Educación Pública. México, 1981. Pág. 282

La escuela del Distrito Federal deberá ser respetuosa con los docentes y los deberá reconocer, junto con los educandos, como pieza principal del sistema educativo. Se deberá revalorizar la figura del maestro, otorgándole el justo salario que merece su difícil labor, y el lugar digno que merece dentro de la sociedad; encomienda que tiene el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, pero que no ha tenido eco social.

Esto no será responsabilidad única de las autoridades o de los grupos de la sociedad que se involucren en el sistema educativo, sino primordialmente de los mismos maestros. En la actualidad existe una situación contradictoria con respecto al magisterio: la sociedad les encomienda a sus hijos, pero no les reconoce plenamente su trabajo; se les exige responsabilidad y diligencia, pero no se les paga lo adecuado; se les brinda honores grandilocuentes el 15 de mayo, pero no se les acepta plenamente como profesionales. Pero al mismo tiempo:

“el magisterio se considera el mentor eficiente de la niñez, aunque padece de una ideología corporativista cerrada que en principio rechaza ideas, teorías y prácticas que no provengan de integrantes del gremio; exige reconocimiento pleno a su labor patriótica, mas no muestra una ética de trabajo que se reproduzca en las aulas; demanda un salario profesional al gobierno y a la sociedad, no obstante, hace poco para convencer a la sociedad de su profesionalismo”³¹².

En la educación del Distrito Federal se deberá tener como principio, el fomento de la cultura nacional, y el conocimiento de la cultura universal; el desarrollo del gusto por las obras artísticas clásicas y contemporáneas, y la educación del cuerpo y la salud.

“La condición atlética de la población, además de sus virtudes formativas intrínsecas, incrementa la productividad de la fuerza de trabajo, colabora a una mejor salud y prolonga la vida activa de las personas”³¹³.

A la vez, la educación física y el deporte pueden auxiliar a otras instituciones sociales a alejar a los niños y jóvenes de vicios y hábitos perjudiciales a la salud y la convivencia social.

Una acción fundamental de la Secretaría de Educación local deberá ser, el desarrollo de métodos adecuados para la identificación oportuna de niños que tienen un potencial excepcional de desarrollo en diversos campos cognoscitivos, de expresión y creación artísticas o de desempeño físico. La Secretaría de Educación del Distrito Federal deberá impulsar programas que, además de la formación general, alienten el desenvolvimiento de capacidades y aptitudes sobresalientes y que puedan realizarse en los propios planteles o utilizando espacios y recursos externos

Una propuesta que puede repercutir directamente en la calidad de la educación en la entidad, es el alargamiento de la jornada de trabajo en las escuelas. El artículo 51 de la Ley

³¹² Ornelas, Op. cit. Pág. 333

³¹³ Ibid Pág. 335

General de Educación ordena que el calendario escolar deberá contar con doscientos días de clase, pero no especifica la cantidad de horas con que debe contar una jornada diaria.

Para citar un ejemplo, en el Distrito Federal el turno matutino en las escuelas primarias es de las ocho a las doce treinta horas, en este lapso de tiempo se tiene treinta minutos de recreo, generalmente de las diez a las diez treinta horas. Lo anterior indica que el tiempo efectivo de clase es de cuatro horas diarias. Si multiplicamos las cuatro horas diarias por los doscientos días de clase –suponiendo que todos los días se aprovechen– se tienen 800 horas de clase al año.

Esta cifra es pequeña comparándola con la de países como Japón, en donde en el mismo periodo se cubren 1600 horas; en Inglaterra, 1720; en Cuba, 1760, y en Guatemala 1320. En los Estados Unidos de América y en Canadá, se cubren alrededor de 1500 horas³¹⁴. Esto lleva a pensar, que bien podrían ser utilizadas una o dos horas más de clase diarias en el Distrito Federal.

Para financiar la educación pública en el Distrito Federal, el gobierno local debe de impulsar una política de ingresos por contribuciones especiales que puedan ser deducibles de ciertos impuestos, y que se pueda aplicar sin compromiso alguno de posible injerencia en cuestiones educativas, a las empresas económicamente estables del sector privado, siendo esta una forma de incentivar la participación del sector empresarial.

La educación en el Distrito Federal deberá ser abierta y flexible a un mundo cambiante e inmerso en el proceso globalizador. El futuro nacional depende cada vez más de la inversión en educación y tecnología. Si estas áreas no son protegidas, no podrá haber aumento en los niveles de productividad. No podrá haber productividad mayor sin investigación y desarrollo científico. La calidad creciente en la educación y el acceso seguro a ella deberá fortalecerse.

“Toda educación que se precie de tender hacia la calidad, debe considerar entre sus acciones aquellas dirigidas a dar solución a las desigualdades educativas, facilitando mínimamente el acceso y la permanencia de las niñas, niños y jóvenes en las instituciones educativas en aquellos lugares en donde las posibilidades económicas, humanas y materiales no contribuyan a ello”³¹⁵

Es fundamental que la educación llegue a los segmentos de la población a los que tradicionalmente a estado negada

“...la educación en México está marcada por grandes desigualdades, por inequidades que es necesario reparar si en realidad se desea prosperidad (. .). No es políticamente ético tener segmentos modernos y avanzados al lado de grandes porciones del sistema educativo muy atrasadas. Esto, en el largo plazo, atenta contar la nación”³¹⁶.

³¹⁴ Ornelas, Op. cit. Pág. 335

³¹⁵ Barba, Op. cit. Pág. 95

³¹⁶ Ornelas, Op. cit. Pág. 21

Las metas básicas pero fundamentales para que la Ciudad de México cuente con una educación que le permita adquirir los niveles de calidad a que aspira la capital de la República Mexicana son.

- Darle a todos los niños de preescolar, primaria y secundaria, la oportunidad de estudiar.
- Aumentar el nivel de graduados de secundaria, al 90%
- Ningún estudiante debe pasar el curso sin demostrar los conocimientos necesarios para ello.
- Todo adulto debe ser alfabetizado.
- Eliminar de las escuelas, las drogas y la violencia.
- Las escuelas deberán promover el contacto de los maestros con los padres de familia.
- Los maestros deberán tener los medios necesarios para su desarrollo profesional

La educación es el fundamento del conocimientos, el conocimiento lo es de la información, y en el mundo de la globalización, la información es el motor del desarrollo.

Un adecuado modelo educativo en el Distrito Federal posibilitara la formación integral y permanente de hombres y mujeres con visión regional, nacional y universal que se realicen como personas en las dimensiones cultural, social, estética y ética, capaces de convertirse en ciudadanos responsables, protagonistas críticos, creadores y transformadores de la sociedad, a través del conocimiento y el trabajo, defensores de las instituciones democráticas y del medio ambiente

CONCLUSIONES

La educación señala el camino que la sociedad debe seguir, marca la velocidad de su avance, crea los consensos para que sus miembros transiten hacia objetivos comunes, hace posible el conocimiento, la investigación, el análisis, y así se convierte en custodia del proyecto de nación.

Una sociedad que no confiere prioridad a la tarea de educar pierde energía y dinamismo, se vuelve estática, carente de vitalidad, y termina retrocediendo. La atención que se le preste a la educación determina el futuro individual y colectivo de los niños y jóvenes.

La historia nos demuestra como los fundadores del Estado Mexicano consideraron a la educación como uno de los principales instrumentos de la integración nacional y la base para la consolidación de la independencia política de México. Fue preciso que la educación dejara de ser medio exclusivo de evangelización y privilegio elitista, para convertirse en un derecho de todos.

La educación ha sido a través de la historia, la constante encargada de moldear y formar a los individuos que edificarán a la sociedad. Desde siempre la educación ha sido el instrumento para preservar al conjunto social, para construir su futuro, para salvaguardar las tradiciones, los principios, los valores, así como para explorar nuevas alternativas y generar nuevos conocimientos.

La educación debe ser vista como la impulsora de la conciencia e identidad nacionales, pero también como motor de cambio para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del Distrito Federal; por lo que no se deben intentar soluciones parciales, ya que esto impide arribar a resultados integrales adecuados, y las insuficiencias que se van acumulando tarde o temprano afectan al todo y terminan por revertirse; es por eso que deben descentralizarse los servicios de educación básica al gobierno electo democráticamente por los habitantes del Distrito Federal, para que sean dichos habitantes los que directamente juzguen, aprueben y desapruében la calidad y cobertura de dichos servicios. Así pues, las hipótesis de esta tesis se comprueban:

1 - El Gobierno del Distrito Federal tiene la capacidad técnica, administrativa y jurídica para hacerse cargo de la prestación del servicio educativo a nivel local; en la actualidad existe una estructura educativa en el Distrito Federal que deberá ser transferida de la administración federal a la local, con todo el equipo necesario y con los derechos y obligaciones que implica tal compromiso.

La Ley General de Educación en su artículo 16 faculta al Gobierno del Distrito Federal para prestar y administrar el servicio de educación básica en la Ciudad de México, condicionándose tal facultad al proceso que marca el artículo cuarto transitorio de la misma ley

Aquí cabe aclarar, que la ley no otorga facultades al Gobierno del Distrito Federal para prestar y administrar los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica en la entidad. Esto, en un punto de vista personal, puede ocasionar una falta de coordinación entre las políticas diseñadas para la educación básica y la normal, que tenga repercusiones negativas en la adecuada inserción y adaptación de los futuros maestros en el ámbito laboral.

En los distintos estados, se coordina de manera sistemática la preparación de los maestros y la prestación del servicio de educación básica. En el caso del Distrito Federal, al ser dependencias distintas las que organicen la preparación de docentes y el trabajo de éstos, se corre el riesgo de perder tiempo y recursos en detrimento del esfuerzo por elevar la calidad educativa en la entidad.

Al transferirse los servicios de educación básica al Distrito Federal, las partes involucradas deben estar conscientes de la experiencia en el proceso de descentralización llevado a cabo en los estados para no cometer errores evitables y aprovechar los puntos que hayan favorecido a aquel proceso, que tengan viabilidad de ser retomados.

2.- El Distrito Federal requiere una ley educativa propia coherente y real, que sirva de base para asegurar el financiamiento de los servicios una vez hecha la descentralización; que tenga concordancia con lo que señala la Ley General de Educación, y que asegure el acceso a la educación a toda la población que lo requiera, señalando las obligaciones que en la materia el Gobierno del Distrito Federal deba cumplir

A la par se requiere de una secretaría de educación local que cumpla con los cometidos que dicha ley educativa local establezca, y que tenga como misión, ampliar la cobertura educativa en la entidad hasta el grado de satisfacer plenamente la demanda de espacios educativos, elevando la calidad del servicio, en un contexto de condiciones óptimas de trabajo y estudio para los alumnos, docentes y administrativos.

La opción de crear una Secretaría del ramo educativo y no dejar la prestación de los servicios de educación básica en un organismo descentralizado, desconcentrado o en una secretaría ya existente, repercutirá en una mejor organización y administración del servicio

Para aprovechar la infraestructura y organización existente, propongo que se tome como base de inicio a la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal de la SEP, y se hagan las adecuaciones necesarias para convertirla en una secretaría de la administración pública del Distrito Federal.

3 - La descentralización de los servicios educativos al Distrito Federal es concordante con lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y los Programas para un Nuevo Federalismo, y de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

Al revisar dicho plan y los programas sectoriales que se desprenden del mismo, se observa que el proyecto de descentralización educativa en la Ciudad de México, cumplía con lo estipulado en el Programa de Modernización de la Administración Pública, en lo referente a la descentralización y desconcentración de funciones de las instancias federales a las

locales. El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 se basa en el concepto administrativo de descentralización, que al analizarlo, coincide con las posturas expuestas en este trabajo.

El tema de este trabajo es tocado en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 en el punto I Federalismo y descentralización; lo que lleva a afirmar que la descentralización de los servicios educativos al Distrito Federal, es una meta del gobierno nacional sexenal 1994-2000 incumplida.

Las hipótesis han quedado demostradas a lo largo del trabajo en su respectivo capítulo, que ha servido de base para el análisis de la descentralización de los servicios educativos al Distrito Federal, desde el estudio del Estado y la Educación en el capítulo primero, y el Federalismo junto al régimen político del Distrito Federal en el capítulo segundo. En estos capítulos se hizo referencia a la responsabilidad suprema del Estado de brindar el servicio educativo, y al nuevo carácter jurídico, político y administrativo con que cuenta la Ciudad de México desde 1997.

El capítulo tercero se refirió al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales que guardan relación con este trabajo, deteniéndonos en el concepto administrativo de "Descentralización", diferenciándolo de la desconcentración, y justificando teóricamente que un sistema descentralizado puede llevar a cabo una administración más racional de la educación y de la distribución de recursos destinados al ramo en cuestión.

Una de las conclusiones que arroja este trabajo, es que el funcionamiento futuro de la enseñanza tiene que caracterizarse por la fluidez y la eficacia necesarias para que puedan resolverse en las entidades, muchos de los problemas creados por el tamaño de la SEP.

La revisión de experiencias de distintos países del continente americano se hizo en el capítulo cuarto, apreciando que durante las últimas décadas, la región de América Latina y El Caribe ha estado experimentando la necesidad de reformar sus sistemas educativos con el fin de asegurar una mejor calidad educativa para todos sus ciudadanos. En muchos países se han aprobado reformas constitucionales y leyes importantes que en alguna medida, llevan implícitos procesos de descentralización al transferir una mayor capacidad de decisión a los gobiernos locales para llevar a cabo la planificación educativa, el uso de los recursos financieros y el manejo de las políticas educativas en concordancia con las necesidades regionales.

En el quinto capítulo se tomó al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la descentralización que promovió, y las consecuencias que a grandes rasgos ha traído, concluyendo que un sistema de educación descentralizado responde mejor a las necesidades de la comunidad y estimula el crecimiento en la cobertura y calidad del servicio

En el capítulo sexto se hizo referencia de los medios con los que en la actualidad se presta el servicio educativo en el Distrito Federal, la estructura organizativa de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, los recursos humanos y los

grupos sindicales, el financiamiento a la educación, de manera directa a la infraestructura educativa por el Gobierno del Distrito Federal, y a la administración y prestación del servicio por el Gobierno Federal, y; la situación demográfica en general, y en especial en lo referente a los aspectos educativos del Distrito Federal.

El último capítulo es en donde aterrizan los objetivos de este trabajo, y es lo que da razón a toda la exposición anterior. Los capítulos anteriores son la base y el medio para llegar a las ideas que se exponen en el capítulo siete. Aquí se toma como base lo real, lo existente, la Ley de Educación del Distrito Federal aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se propone la creación de una Secretaría de Educación del Distrito Federal.

Con base en el estudio realizado, se puede afirmar que para que la descentralización signifique una sensible mejora en la calidad de la educación y un aumento en los niveles de equidad del sistema es necesario que esté enmarcada dentro de importantes procesos de concertación de los diferentes actores educativos, políticos y sociales. Existen por lo menos tres razones que sustentan esta afirmación:

- La implementación integral del proceso de descentralización requiere de un período de tiempo que supera largamente lo que prevé el calendario electoral. De esta manera un proceso de concertación política permite que, aun cambiando el partido o grupo que gobierna el Distrito Federal, los actores tengan seguridad en la continuidad de las estrategias de cambio. En este sentido, una estrategia de descentralización debe comprenderse como una política de Estado, más allá del gobierno que ejerza ocasionalmente la conducción.
- La transformación educativa del Distrito Federal requiere la posibilidad de conciliar el apoyo del conjunto de los sectores de la sociedad. Por un lado, de los miembros de la comunidad que hasta ahora no han tenido participación en el proceso educativo y a quienes se procuraría incorporar al abrir las escuelas a su participación. Por otro lado, de quienes deben implementar los objetivos de la transformación, los docentes. Ningún cambio llegará a las aulas sin su participación. Todas las transformaciones están destinadas a quedar en la normativa y en los papeles si los docentes no se incorporan activa y conscientemente a trabajar en la dirección del cambio. Un punto clave es lograr acuerdos que incluyan la carrera magisterial a partir de la cual los procesos de descentralización se conviertan en caminos para la mejora de las condiciones materiales y profesionales de su trabajo. El temor de maestros y profesores al deterioro de las ya difíciles situaciones laborales puede convertirse en uno de los principales obstáculos para alcanzar el éxito de la descentralización.
- Por último, no es posible decidir e implementar “centralizadamente un proceso de descentralización”. Ello va contra su propia esencia. La descentralización debe conllevar un trabajo conjunto de las autoridades que descentralizan y de las autoridades que reciben los recursos y facultades

Como es lógico, la descentralización como un proceso de organización y gestión no opera en el vacío, por propia naturaleza lleva implícito un proceso de ruptura y de

reingeniería del poder, que conduce a su vez a una redistribución de responsabilidades y a un virtual reposicionamiento de la nueva institucionalidad democrática. En este sentido, descentralizar implica propiciar una nueva cultura, y esto implica a su vez, el reconocimiento de una necesidad que no puede faltar: voluntad política y una búsqueda de mecanismos que viabilicen en términos concretos estos propósitos.

Es por eso que debe realizarse la negociación que marca el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación, en la cual deben participar las autoridades educativas federales, el Gobierno del Distrito Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, de la cual saldrán ganando los tres y se definirá adecuadamente el papel de cada uno en tan importante proceso como es el educativo.

La Secretaría de Educación Pública mantiene todavía una gran estructura y no es todavía evidente como puede reorganizarse hacia la reforma educativa, las normas, la regulación, el monitoreo, la compensación y la asistencia técnica. El reto ahí consistirá en imprimirle el carácter de las nuevas responsabilidades, en reconstruir sus estructuras y su personal, en desarrollar nuevos sistemas de información, seguimiento y evaluación, en motivar a su personal para realizar nuevas funciones.

A nivel local, debe existir una visión integral de la educación que se le quiere dar al habitante del Distrito Federal, otorgándole un valor primordial a los niveles preescolar, primaria y secundaria, recordando que mientras no se satisfagan los propósitos de la educación básica, los fines y las metas de la enseñanza media y superior no se alcanzarán.

La única forma de explotar al máximo las posibilidades de la descentralización estriba en liberar la creatividad de los diversos sectores que intervienen en el proceso educativo, y de la sociedad en general, de manera que ellos se apropien gradualmente del servicio de la educación e introduzcan innovaciones técnicas en la prestación del servicio educativo y en la asignación de recursos.

Para lograr la efectiva participación social, y en particular de los agentes involucrados en la educación, hay que partir de la sensibilización, estimulándola por medio del respeto y el impulso de tomar en cuenta sus decisiones. Esto va legitimando a la democracia y da como resultado una propuesta global en la búsqueda de soluciones para mejorar la calidad de la educación en la Ciudad, siempre teniendo en mente que el desarrollo democrático del Distrito Federal dependerá de la superación personal que sus habitantes logren con una educación enfocada a ellos mismos.

La Descentralización de los Servicios Educativos en el Distrito Federal a fin de cuentas, debe cumplir con dos propósitos: elevar la calidad de la educación en la entidad, y aumentar la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y aprendizaje a todos los segmentos sociales, en particular a los que tradicionalmente han sido desfavorecidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Monteverde, Alonso. *Dialéctica de la Economía Mexicana: Del colonialismo al imperialismo*. Ed Nuestro Tiempo, México, 1972.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Política y Racionalidad Administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1982
- Alvarez, Isaías. *La educación básica en México*. Noriega-Limusa. México, 1999.
- Appendini, Ida, et al. *Historia Universal Moderna y Contemporánea*. Ed. Porrúa. México, 1990
- Arnaut, Alberto *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México. 1887-1994*. México, SEP. 1998.
- Arnaut, Alberto *La federalización educativa en México. 1989-1994*. Secretaría de Educación Pública. México, 1998.
- Arroyo Herrera, Juan Francisco. *Legislación Educativa comentada*. Ed. Porrúa México, 1996.
- Barba, Bonifacio. (Coord). *La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*. Secretaría de Educación Pública. México, 2000.
- Bartlett Díaz, Manuel. *Ningún Mexicano al Margen de la Educación ¡Nunca!*. Gobierno del Estado de Puebla. 1998.
- Bataillon, Claude y Helene Riviere *La Ciudad de México*. SEP-Diana. México, 1979.
- Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. FCE. México, 1999.
- Bowen, James. et al. *Teorías de la Educación*. Editorial Limusa México, 2000.
- Bravo Ugarte, José. *La educación en México*. Editorial Jus, S.A. México, 1996.
- Cantini, J.L. et al. *Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación*. EUDEBA, Buenos Aires. 1983
- Carciofi, R. *Evaluación del proceso de descentralización educativa en Argentina*. CEPAL, Santiago de Chile 1996.
- Caso, Antonio. *Sociología*. Publicaciones CRUZ O. S A , México, 1979
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana*. San José, C.R. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Educación Pública. 1997.
- Cisneros, Germán. *El artículo tercero constitucional: Análisis, histórico, jurídico y pedagógico*. Ed. Trillas. México, 1970
- Consejo Nacional Técnico de la Educación. *Hacia un Nuevo Modelo Educativo* Secretaria de Educación Pública México, 1991.
- Consejo Nacional Técnico de la Educación. *Perfiles de Desempeño para Preescolar, Primaria y Secundaria*. Secretaria de Educación Pública México, 1991
- De Ibarrola, María Silva. Castelán. *Quiénes son nuestros profesores*. Fundación SNTE. México, 1997.
- De la Cueva, Mario. *Idea del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México 1996.
- De la Madrid Hurtado, Miguel *Estudios de Derecho Constitucional* Ed. Porrúa México 1986.
- De Pina Vara, Rafael *Diccionario de los Organos de la Admmstración Pública Federal*. Ed. Porrúa, 1983.

- Deutsch, Karl W. *Política y Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública México, 1980.
- Díaz Covarrubias, José *Instrucción Pública en México*. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Miguel Angel Porrúa. México, 1993
- Dublán, y Lozano *Legislación mexicana : 3 colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República / Ordenada por Manuel Dublán y José María lozano*. Ed Oficial. México, 1876-1912
- Elmore, R F, y McLaughlin *Steady Work: Policy, practice and the reform of American education*. Rand Corporation. Santa Mónica, Cal 1988.
- Engels, Friedrich. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. SARPE, Madrid, 1983
- Faya Viesca, Jacinto. *Administración Pública Federal*. Ed Porrúa. México, 1983.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa México, 1998
- Fullan, Michael y Stiegelbauer, Suzane. *El cambio educativo*. Ed. Trillas México, 1997.
- Gallo, María. *Las Políticas Educativas en México como Indicadores de una Situación Nacional*. Cuadernos de la Casa Chata Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México, 1987.
- Galván de Terrazas, Luz Elena. *Los maestros y la educación pública en México. Un estudio histórico*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México, 1985.
- González Oropeza, Manuel *El Federalismo*. UNAM. México, 1995.
- Guevara Niebla, Gilberto (Comp). *La catástrofe silenciosa*. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
- Gutiérrez Salazar, Sergio y Felipe Solís Acero. *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México* Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1985.
- Hegel, G.F., *Filosofía del Derecho*. Dirección General de Publicaciones, UNAM, México 1975.
- Heller, Hermann *Teoría del Estado*. FCE México, 1992.
- House, E *The politics of educational innovation*. McCutchan. Berkeley, Cal 1974
- Instituto de Administración Pública del Estado de México. *La Regionalización en México*. IAPEM México, 1980
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Diagnóstico y Perspectiva de la Evolución de la Administración Pública* INAP. México, 1988.
- Jiménez Coria, Laureano *Organización Escolar*. Luis Fernández, editor México 1958.
- Katz, Joseph (comp) *Canadian Education Today*. Faculty of Education. The University of Manitoba. McGraw-Hill of Canada Limited. Winnipeg, 1956
- Kelsen, Hans *Teoría General del Derecho y del Estado*. U.N.A.M Facultad de Derecho. México, 1988.
- Knezevich, Stephen. *Administration of public education*. Harper & Row Publishers. New York, 1962
- Latapi, Pablo *Mitos y Verdades de la Educación Mexicana 1971-1972, Una opinión independiente*. Centro de Estudios Educativos, A C. México, 1979
- Latapi, Pablo. *Tiempo educativo mexicano*. Universidad Autónoma de Aguascalientes – UNAM México, 1996.
- Luque Alcaide, Elisa *La Educación en Nueva España en el Siglo XVIII*. Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla Sevilla, 1970

- Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal de México*. Instituto Nacional de Administración Pública México, 1985.
- Moctezuma Barragán, Esteban *La Educación Pública frente a las nuevas realidades*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Montesquieu, Charles de Secondat. *Del espíritu de las leyes*. Ed. Porrúa México, 1985.
- Ornelas, Carlos *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. CIDE – Nacional Financiera – FCE. México, 1995.
- Ortega Lomelín, Roberto *El Nuevo Federalismo, la Descentralización*. Ed Porrúa, México 1988.
- Palerm, Ángel *Planeamiento integral de la Educación en México*. Ediciones Productividad. México 1969.
- Pescador Osuna, José Angel. *Educación Pública Mexicana: Integradora, Democrática, Humanista e Imaginativa*. Secretaría de Educación Pública. México, 1994.
- Pescador Osuna, José Angel (Coord). *Modernidad Educativa y Desafíos Tecnológicos*. Ensayos sobre la Modernidad Nacional. Ed. Diana. México, 1989.
- Phillips, Charle E. *The development of Education in Canada*. W. J. Gage and Company Limited. Toronto, 1957.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984.
- Porras, Martha. *La Regionalización del Sistema Educativo costarricense*. Ministerio de Educación Pública, División de Planeamiento y Desarrollo Educativo. San José, C.R., 1991
- Quiroga Leos, Gustavo. *Organización y Métodos en la Administración Pública*. Ed Trillas, México 1998
- Richards, Peter *The World in microcosm: from John Dewey to global perspectives*. Global Horizons, The center for applied ecosocial studies, Plaestow, N.H 1986
- Romero Aranda, Carlos, *El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y su debida observancia en el Estado de México*. Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, SEP, México 1999.
- Ruiz Massieu, José Francisco (coord). *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984.
- Sabine George, *Historia de las Teorías Políticas*, F.C.E. México, 1998.
- Savater, Fernando *El valor de Educar*. Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, México, 1997.
- Secretaría de Educación Pública *Distrito Federal, Historia y Geografía, tercer grado*. Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos México 1999
- Secretaria de Educación Pública. Instituto Federal de Capacitación del Magisterio. *Teoría y Aplicación de la Reforma Educativa*. México 1963.
- Senén González, S Políticas estatales y programas de descentralización educativa. C F.I., Buenos Aires, 1989.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo Mexicano*. Dos Tomos Editorial Porrúa, S A. México, 1989
- Sierra, Justo *Obras Completas*, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984
- Stuart Mill, John *Sobre la libertad* Alianza. Madrid, 1997
- Suárez Zozaya, Ma Herlinda (coord) *Educación en el Distrito Federal*. Gobierno del Distrito Federal México. 1999

- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano* Editorial Porrúa México, 1999.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1808-1997*. Editorial Porrúa. México, 1997.
- Tiramonti, G. Y Filmus D. (comps). *La concertación de políticas educativas en América Latina*. FLACSO Miño y Dávila Editores Buenos Aires, 1995.
- UNESCO. *Evolución reciente de la educación en América Latina*. Secretaría de Educación Pública. México, 1976
- Vasconcelos, José. *Antología de textos sobre educación*, introducción y selección de Silvia Molina Secretaría de Educación Pública México, 1981
- Vasconcelos, José. *El desastre*. Fondo de Cultura Económica México, 1993.
- Vega García, Luis *La Federalización Educativa. Un punto de vista jurídico*. Folleto S/F.
- Velasco Toro, José. *Cien Años de Educación en Veracruz*. Universidad Pedagógica Veracruzana, 1ª ed, Xalapa, Ver., México, 1981
- Velázquez Sánchez, José de Jesús. *Vademécum del Maestro de Escuela Primaria*. Editorial Porrúa, S.A México, 1978
- Ward M. Peter. *México: una megaciudad*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes: Alianza. México, 1991.
- Zoraida Vazquez, Josefina, et al *Ensayos sobre historia de la Educación en México*. El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos México, 1985.
- Zoraida Vázquez, Josefina (comp) *La Educación en la Historia de México*. Lecturas de Historia Mexicana N° 7 El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos. México, 1992.

HEMEROGRAFÍA

- Boletín de Prensa, Gobierno del Distrito Federal 10 de marzo de 1999 *Demanda de Controversia Constitucional en contra del Decreto que reforma la Ley de Coordinación Fiscal y excluye al Distrito Federal del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios*.
- Diario Oficial de la Federación, 25 de enero de 2000 Secretaría de Hacienda y Crédito Público *Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a que se refiere el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal para el ejercicio fiscal 2000*
- Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2000 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *CALENDARIO de entrega, porcentaje y monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, por el Ejercicio Fiscal de 2000, y Estimación Trimestral de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000*.
- La Jornada, 19 de Julio de 2000. Claudia Herrera Beltrán. *De Nuevo León y el DF, los mejores alumnos de primaria*.

- El Universal, 13 de septiembre de 2000. Alberto Cuenca. *Defenderá frente del PRD ley de educación.*
- El Universal, 14 de Septiembre de 2000. Liliana Alcántara, Ella Grajeda, Alberto Cuenca y Mario Torres *Responderán ALDF y Robles a controversia.*
- El Universal, 14 de Septiembre de 2000 José Luis Flores. *Impulsará AMLO una SEP local.*
- El Universal, 18 de Septiembre de 2000. Juan Arvizu Arrijoja. *Cumplimos las metas en materia de educación: EZ.*
- El Universal, 19 de Septiembre de 2000 José Luis Flores *Defenderá el magisterio la Ley de Educación del DF.*
- El Universal, 19 de Septiembre de 2000 Liliana Alcántara *Inician Rosario Robles y Limón Rojas la entrega de libros de texto gratuitos.*
- El Universal, 19 de Septiembre de 2000. Liliana Alcántara. *Admite Limón coincidencias educativas.*
- La Jornada, 19 de septiembre de 2000 Ricardo Olayo y Jesús Aranda. *Ante Limón Rojas, defiende Robles la educación pública, laica y gratuita.*
- Universal 19 de Septiembre de 2000. Ella Grajeda *Hacer estado al DF, un error: MAM.*
- El Universal, 20 de Septiembre de 2000 José Luis Flores. *Participan maestros en plan DF.*
- El Universal, 20 de Septiembre de 2000 Liliana Alcántara. *No procede la controversia: ALDF.*
- El Universal, 28 de Septiembre de 2000 Jorge Teherán y Jorge Herrera. *Aumentó la matrícula en más de 3 millones: Limón.*
- El Universal, 28 de septiembre de 2000 Liliana Alcántara. *Responde GDF con demanda.*
- El Universal, 24 de Octubre de 2000. Rafael González. *Promueven nueva Ley de Educación.*
- Revista de Administración Pública, Edición Especial, INAP. Noviembre de 1982.

NORMATIVIDAD OFICIAL Y DOCUMENTOS VARIOS

- Código del Distrito de Columbia.* E.U.A. 1973.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.* Venezuela. Del 17 de noviembre de 1999
- Constitución de los Estados Unidos de América.* E.U.A. del 17 de septiembre de 1787.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* México. 1917.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000.* México, D.F., a 28 de diciembre de 1999.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal del año 2000.* México, D.F., a 30 de diciembre de 1999
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.* México. Del 26 de julio de 1994.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Conteo de Población y Vivienda, 1995. Resultados Definitivos.* México, 1996.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Encuesta Nacional de Empleo, Edición 1998.* México, 1999
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1997.* Metodología y Tabulados. México, 1999
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Estadísticas Demográficas.* Cuaderno de Población N° 10 México, 1999

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Resultados preliminares. XII Censo General de Población y Vivienda*. INEGI. México, 2000.
- Ley de Coordinación Fiscal*. México. Del 27 de diciembre de 1978.
- Ley de Educación del Distrito Federal*. México. Del 28 de abril del 2000.
- Ley de Participación Popular*. Bolivia. Del 20 de abril de 1994.
- Ley de Planeación*. México. Del 5 de enero de 1983
- Ley de Reforma Educativa*. Bolivia. Del 7 de julio de 1994.
- Ley Especial sobre el régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*. Venezuela. Del 28 de enero del 2000.
- Ley Estatal de Educación (Michoacán)*. México. Del 26 de noviembre de 1998
- Ley General de Educación*. México. Del 12 de julio de 1993
- Ley Federal de Entidades Paraestatales*. México. Del 14 de mayo de 1986
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México. Del 29 de diciembre de 1976.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. México. Del 29 de diciembre de 1998.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo*. México. Del 2 de diciembre de 1996.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León*. México. Del 16 de junio del 2000.
- Ley que crea el organismo público descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México*. México. Del 25 de mayo de 1992.
- Limón Rojas, Miguel. Secretario de Educación Pública. *Comparecencia ante la LVII legislatura con motivo del Tercer Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo*. México, 1997.
- Ministerio de Cultura y Educación (Argentina) *Pacto Federal Educativo*. San Juan, 11 de septiembre de 1993.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. *Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República*. Bolivia, 1994.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá. *La educación en Canadá*. División de Comunicaciones Externas, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá. Ottawa, Ontario, Canadá.
- Presidencia de la República. *Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*. México, D.F., 5 de agosto de 1997.
- Poder Ejecutivo Federal. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, Monterrey, México 9 de octubre de 1989
- Secretaría de Educación del Estado (Michoacán). *Reglamento interior de la Secretaría de Educación del Estado (Michoacán)*. Morelia, México 13 de febrero de 1995
- Secretaría de Educación Pública *Acuerdo 200*. México, D F a 31 de agosto de 1994.
- Secretaría de Educación Pública *Acuerdo 259*. México, D.F., a 13 de julio de 1999
- Secretaría de Educación Pública *Acuerdo 261*. México, D.F., a 8 de septiembre de 1999.
- Secretaría de Educación Pública *Acuerdo 268*. México, D.F., a 28 de marzo de 2000.
- Secretaría de Educación Pública. *Acuerdo 269*. México, D F , a 28 de marzo de 2000
- Secretaría de Educación Pública *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México, 1992.
- Secretaría de Educación Pública *Exposición de motivos, reforma al artículo tercero Constitucional*, 4 de marzo de 1993

- Secretaría de Educación Pública *Por una Nueva Escuela Urbana. Programa para el Fortalecimiento de las Escuelas del Distrito Federal*. Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal México, 1999.
- Secretaría de Educación Pública. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México.
- Secretaría de Educación Pública *Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública*. México, D.F , 18 de junio de 1999
- Secretaría de Gobernación. *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*. México, D.F , 5 de agosto de 1997
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, D.F., 31 de mayo de 1995
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. México, 1996
- Secretaría de Salud. *Distrito Federal. La Situación de la Salud en los Estados, 1997*. S S.A. México, 1998.
- Servicios Educativos Integrados al Estado de México. *Reglamento interior de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México*. México del 13 de enero de 1993
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Tesis P./J. 43/99*. Novena Epoca Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IX, Mayo de 1999 Página. 5 Materia: Constitucional, Laboral Jurisprudencia México, 1999.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Tesis P./J. 7/2000*. Novena Epoca Instancia. Pleno Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo. XI, Febrero de 2000. Página. 630 Materia. Constitucional Jurisprudencia México, 2000.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación *Tesis 8/2000* Novena Epoca Instancia: Pleno Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XI, Febrero de 2000. Página. 509 Materia: Constitucional Jurisprudencia. México, 2000
- Zedillo Ponce de León, Ernesto *Mensaje al asumir el cargo de secretario de Educación Pública*. SEP. México, 7 de enero de 1992
- Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*. México, 2000.

PÁGINAS WEB

- www.alcaldiabogota.gov.co
- www.asamblea.gob.mx
- www.asambleadf.gob.mx
- www.buenosaires.gov.ar
- www.camaradediputados.gob.mx
- www.cddhcu.gob.mx
- www.cedom.gov.ar
- www.cio-bic.gc.ca
- www.cmec.ca
- www.comunica.gov.bo
- www.conalep.com
- www.congreso.gov.bo
- www.congreso.gob.gt
- www.constitution.org

www.cubagob.cu
www.dc.gov
www.dccouncil.washington.dc.us
www.dctrack.com
www.derecho.org
www.df.gob.mx
www.df.gov.br
www.edomexico.gob.mx
www.edu.gov
www.educationcanada.cmec.ca
www.france.diplomatie.fr
www.francia.org.mx
www.georgetown.edu
www.gobiernoelectronico.ar
www.gba.gov.ar
www.house.gov
www.inegi.gob.mx
www.juridicas.unam.mx
www.law.cornell.edu
www.legislatura.gov.ar
www.mcye.gov.ar
www.me.gov.ar
www.mep.go.cr
www.michoacan.gob.mx
www.mined.gov.sv
www.minedu.cl
www.nuevoleon.gob.mx
www.observatorio.org
www.presidencia.gob.mx
www.scjn.gob.mx
www.senado.gob.mx
www.secver.gob.mx
www.senate.gov
www.sep.gob.mx
www.sfp.gov.ar
www.shcp.gob.mx