



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA

---

---

**Alcances y limitaciones del  
Federalismo educativo en México.  
El caso de Zacatecas**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA  
P R E N T A:

**EDUARDO RUIZ FIERRO**

**ASESOR LIC. RUBÉN ANTONIO MIGUEL**



**CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. ABRIL DE 2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Federalismo como organización política</b>	<b>7</b>
El federalismo clásico	8
El federalismo ficción	10
El nuevo federalismo y la descentralización	13
La descentralización	16
<b>Capítulo 2</b>	
<b>El Federalismo en México: evolución histórica</b>	<b>18</b>
Primeros indicios	18
La influencia revolucionaria	21
Nuevo impulso y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	23
Federalismo en la agenda nacional	24
La Convención Nacional Hacendaria	28
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Federalismo educativo: elementos generales</b>	<b>32</b>
Antecedentes	32
La descentralización educativa. Experiencia nacional e internacional	35
Legitimidad	41
Formas jurídicas de la descentralización	42
Legitimidad y administración	44

Contradicción de la descentralización educativa en México	47
Limites de la descentralización educativa en México	48
<i>Normatividad y currículo</i>	48
<i>Planeación y evaluación</i>	48
<i>Contrato Colectivo de los Docentes</i>	49
<i>Financiamiento</i>	49
<i>Aspecto jurídicos</i>	50
<b>Capítulo 4</b>	
<b>Impacto del federalismo educativo en Zacatecas</b>	<b>51</b>
Antecedentes	51
Fondo de Aportaciones para la Educación	53
Panorama del Sistema de Educación Pública en Zacatecas	55
Ventajas y desventajas	64
Planteamiento de la administración estatal 2005-2010	71
Crisis del financiamiento educativo	72
<b>Conclusiones</b>	<b>78</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>81</b>

---

# Introducción

En las últimas décadas del siglo XX, el centralismo, se ubicó como el principal obstáculo para el desarrollo del país. En ese contexto, el tema del federalismo se retomó de forma inseparable del proceso de descentralización que tendría que aplicar el gobierno federal para hacer frente a los grandes problemas financieros que enfrentaba. Se reconocía la necesidad de que la federación, los estados y los municipios sumaran esfuerzos en aras de un sano proceso de descentralización.

Dicha afirmación tomó mayor fuerza a raíz de la crisis financiera del estado mexicano en la década de los ochenta. De cual fue surgió la necesidad de hacer más con menos y en cuyo tras patio, se ubicó el cambio del papel del Estado en la economía y se priorizó lo social en su accionar cotidiano.

El federalismo se incorporó a la agenda nacional no sólo como la obligación de la federación en favor de los estados y municipios, sino también como necesidad de que los estados y municipios asuman el rol de convertirse en entes que planean sus acciones basándose en sus necesidades particulares, es decir, el federalismo plateó un esquema de corresponsabilidad entre los distintos ordenes de gobierno.

El federalismo educativo tiene su razón de ser en su finalidad de servicio público a la nación, porque la educación se encuentra encaminada a satisfacer las

---

necesidades de todos los individuos. Irrenunciable por parte del Estado en su financiamiento.

Después del Acuerdo de Modernización de la Educación Básica de 1992, la federalización educativa retomó impulso. Con dicho acuerdo el gobierno federal concretaba un pacto nacional a favor de la educación, adicionalmente se vislumbró como un proceso que trascendía la descentralización administrativa de los servicios educativos.

El esquema posicionaba a la educación como un servicio público susceptible de ser descentralizado por colaboración (entre los ordenes de gobierno), entendida como la federalización de las decisiones y la incorporación de necesidades particulares de los estados y municipios. En ese sentido, sin menoscabo de las directrices y de la normatividad nacional que mandata la Constitución de la República así como la Ley General de Educación, el gobierno federal establecía un esquema renovado a favor de la educación nacional.

A más de veinticinco años de haber iniciado formalmente la descentralización, uno de los temas que en años recientes ha puesto en duda dicho proceso es el relativo al sector educativo. En ese sentido, a más de tres quinquenios del Acuerdo de Modernización de la Educación, el gobierno federal afirma que se ha avanzado en la descentralización administrativa, sin embargo, distintos problemas al interior de las finanzas estatales, ponen en duda, los resultados del proceso de federalización de la educación, siendo el estado de Zacatecas el ejemplo más reciente en

---

demandar un replanteamiento de los mecanismos, potestades y atribuciones vigentes para el sector educativo, una vez que persiste centralismo en temas inherentes al federalismo educativo, como es el caso de la normatividad y currículo; planeación y evaluación; aspectos laborales; financiamiento y responsabilidad.

En suma, la descentralización política y la redistribución de potestades y atribuciones para los estados y municipios que caracteriza el proceso de federalismos mexicano no ha implicado necesariamente el desmembramiento de las estructuras administrativas de carácter central, lo cual ha sido resentido en varios sectores siendo el educativo uno de los representativo. Más aun en lo que respecta al gasto que canaliza la federación a los gobiernos estatales etiquetado para este sector no responde con la magnitud del esfuerzo real que realizan los gobiernos locales, lo cual trastoca las finanzas públicas de los estados y pone en duda la viabilidad de operación de un sector estratégico para el desarrollo económico y social del país.

Por ello, en el presente trabajo se desarrolla el proceso seguido en México en aras de descentralizar actividades que estuvieron concentradas en el pasado en el Gobierno Federal e identificar los alcances y limitaciones que existe para el caso de la educación, bajo el estudio de caso del gobierno de Zacatecas.

---

En el capítulo primero, se revisa el marco teórico elemental que en torno al federalismo y descentralización de potestades y facultades se ubica en la discusión actual del federalismo.

Para el segunda apartado, se estudia de manera global, desde una perspectiva histórica, el proceso de federalización en México, la influencia que tuvo la revolución mexicana en el impulso por descentralizar actividades y posicionar a los estados y municipios en el escenario de las actividades económicas. Adicionalmente incorpora el Sistema de Coordinación Fiscal y la Convención Nacional Hacendaria, como elementos indispensables que han marcado pautas en la discusión del federalismo en nuestro país.

La evolución del federalismo educativo en México se incluye en el capítulo tercero. Asimismo, se presentan algunas experiencias registradas en otros países. También se abordan algunas características necesarias para concretar un enfoque federalista en materia educativa y por último se presentan algunas contradicciones que registra el federalismo educativo en México.

Finalmente en el capítulo cuarto, se esbozan algunas características del sistema educativo mexicano y el esquema de financiamiento que sustenta el proceso de federalización de la educación. Se incluyen particularidades de la educación en Zacatecas y se señalan los elementos que sustentaron la posición de la gobernadora para anunciar la crisis del esquema federalista en materia educativa.



---

## Capítulo 1

# Federalismo como organización política

Como lo señala Levi (citado por Ornelas, 2003), comúnmente por federalismo se entiende dos conceptos básicos. El primero como una técnica de organización constitucional y la segunda como una ideología comparable a otros ismos, como el socialismo y el liberalismo. En este último, el federalismo en esencia significa libertad y al mismo tiempo orden y gobierno.

En ambos conceptos subyace la idea de asociación voluntaria de varias entidades (estados, provincias, municipios) para formar un gobierno nacional u organizar un Estado que se encargue de las funciones comunes: emisión de moneda, defensa nacional, representar al Estado ante el exterior, arbitrar conflictos entre dos o más estados y otras más de carácter general, pero sin que las instancias asociadas pierdan autonomía ni el gobierno local se considere subordinado al nacional (Levi, 1981).

En las dos acepciones del federalismo, el gobierno central tiende a ocupar cada vez mayores espacios políticos y económicos y a restringir la autonomía de las entidades que lo forman, en especial respecto a las cuestiones fiscales y

---

prestación de algunos servicios públicos que impliquen al gobierno federal. Las partes de la federación se componen de un territorio, población, instituciones económicas y sociales, así como de una cultura propia. En algunas federaciones incluso hay regiones que se caracterizan por tener diversas nacionalidades en su país; por ejemplo, Canadá (anglosajones y quebequenses), Bélgica (flamencos y valones) o la desaparecida Yugoslavia. Para algunos tratadistas, la España postfranquista y sus regiones autónomas forman una federación multinacional (Requejo, 1999).

Con el fin de ordenar la discusión del federalismo como técnica de organización política, los conceptos que lo definen, las fuentes de su legitimidad, la disposición del poder y las instituciones que lo conforman conviene recurrir al tipo ideal weberiano. Se pueden considerar tres tipos fundamentales, sin que todas las concepciones se reducen a ellos: a) el federalismo clásico; b) el federalismo ficción; y, c) el nuevo federalismo. Todos ellos se cuenta con una base constitucional, prácticas políticas y asentimiento social.

### **El federalismo clásico**

Este tipo de federalismo representa la unión de varias entidades políticas que se asocian por intereses comunes. Éstas delegan ciertas actividades a un gobierno central; es decir, es una delegación de la periferia al centro. En su arreglo constitucional, la soberanía de las partes se mantiene, es la fuente de un sistema legal que fundamenta los derechos y las responsabilidades de las entidades, así

---

como las relaciones entre éstas y el gobierno central. Hay una difusión del poder distribuida en diversos órdenes de gobierno (no niveles, porque no hay una jerarquía definida) y jurisdicciones delimitadas, en los aspectos políticos, legales y judiciales. (Landay, 2000)

Las instituciones políticas de las partes son similares, pero con funcionamiento autónomo. La Constitución y las leyes de las entidades de la federación guardan cierta uniformidad, pero hay amplios márgenes de independencia para legislar las cuestiones locales. El poder judicial se distribuye de acuerdo con ese mismo diseño constitucional y modera las controversias entre las partes y los poderes constituidos. Las relaciones entre las regiones son simétricas y asimétricas. En el primer caso, la simetría se expresa en la igualdad formal de cada una de las partes, derechos similares, representación pareja en los parlamentos nacionales por región y proporcional al número de habitantes. La asimetría (y por eso la asociación) se da en los aspectos de territorio, población, economía y cultura.

La legitimidad del sistema federal clásico es de origen –por ser una asociación voluntaria– y de ejercicio porque se respeta la división de poderes. La pertenencia a la federación garantiza cierta protección de las partes; por eso se arguye que la federación constituye una conveniencia política (Tarlton, 1999). La legitimidad social se da por el sentido de pertenencia y el orgullo nacional, por la aceptación clara de ser parte de la federación y por la igualdad de derechos de los ciudadanos. Igualmente, la federación gana legitimidad cuando hay un sistema

---

socialmente sancionado de rendición de cuentas y los ciudadanos tienen información acerca de las acciones de los órdenes de gobierno.

Aun en el federalismo clásico hay debates acerca de la legitimidad del poder. Para algunos autores, como Levi (1981), el federalismo se asocia a la idea de la soberanía popular y no tanto a la democracia; en cambio, para otros, el federalismo, la democracia y el liberalismo político comparten una asociación histórica. En consecuencia, el poder legítimo emana de las elecciones y otras formas de democracia directa.

Este tipo de federalismo no puede encontrarse en su forma pura en ninguna parte del mundo, aunque en algún momento histórico Suiza y Australia, por ejemplo, se acercaron al tipo ideal. La libertad y el orden son valores a veces antagónicos; las relaciones políticas reales se interesan más por el poder, su conquista y preservación, que por el respeto a la disposición constitucional. Los gobiernos y las burocracias que lo administran aspiran más al orden en detrimento de la libertad individual y de la soberanía de las entidades de la federación. En esas condiciones, el federalismo es una noción de derecho positivo pero ausente en la práctica política.

### **El federalismo ficción**

Las aristas más importantes del federalismo clásico florecieron en sociedades democráticas liberales; mas el avance del capitalismo, la creación de monopolios y la organización e influencia de la clase obrera debilitaron las instituciones

---

convencionales de la democracia y los arreglos federales. Después de la segunda guerra mundial y la consolidación de lo que se denominó el “Estado benefactor”, los intereses de los grupos, las clases sociales y las regiones comenzaron a ser mejor representados por sus dirigentes y menos por la masa de votantes. El Estado nacional se transformó en el agente más dinámico del desarrollo y paulatinamente subordinó a las entidades políticas subnacionales. Este modelo de organización política se denominó corporativismo.

Según Schmitter, el corporativismo se opone al pluralismo democrático, aunque no tenga una esencia autoritaria. De tal forma es un sistema de intermediación de intereses, donde un número limitado de grupos no competitivos obtienen licencia [o son creados] por el Estado, que les otorga un monopolio en sus categorías respectivas a cambio de controlar su liderazgo y sus demandas (Schmitter, 1974, pp.93-94).

En este contexto, el Estado nacional sustituyó a las partes, obtuvo un poder hegemónico tanto en la modulación de la economía, cuanto en la política práctica. Como lo había previsto Weber, el control del aparato de Estado por una burocracia profesional se transformó en un fin en sí mismo, con la consecuente reducción de la sociedad civil y sus instituciones. El centralismo burocrático devino en la regla, la soberanía de los estados y provincias, pasó a ser un instrumento retórico que, además, se utilizaba poco para no generar ilusiones regionales.

---

Sin embargo, como sucedió en nuestro país, los arreglos constitucionales casi no variaron. Dado que había crecimiento económico, ampliación del empleo, protección social para el movimiento obrero y garantías de utilidades para los empresarios, la legitimidad del régimen corporativo no se cuestionó.

El ejercicio del poder era centralizado, las instituciones nacionales rebasaban a las regionales; se ignoraron las demandas locales y el sistema político resultó funcional al capitalismo de monopolio. Las relaciones horizontales entre las entidades de una federación perdieron dinamismo; el poder judicial dejó de ser el árbitro porque el corporativismo demandaba un Poder Ejecutivo fuerte. Las relaciones entre las partes de la federación eran simétricas no sólo en la letra de la ley, sino en la coherencia política; la organización política se parecía más a la de un estado unitario que a la de uno federal. El orden señoreaba a la libertad.

Incluso, críticos de izquierda calificaron a las instituciones del corporativismo como promotoras del “colonialismo interno”, donde el Ejecutivo Federal, el jefe del Estado, dominaba (en el sentido de subordinación burocrática) a los otros poderes y las regiones. Desde el punto de vista del poder social, las corporaciones (partidos políticos, sindicatos, escuelas, instituciones públicas) fueron los elementos principales de la cohesión social y sus representantes tuvieron preponderancia por sobre la autoridad territorial. En ese sistema político, el federalismo no se borró de la Constitución, pero pasó a segundo plano, el centralismo burocrático minó los principios de rendición de cuentas a la sociedad;

---

funcionarios y representantes populares eran responsables ante el centro, en especial ante el ejecutivo federal.

El federalismo se transformó en un símbolo, a veces incómodo, no en una realidad política. No obstante, el auge del Estado de bienestar llegó a su ocaso, las crisis económicas y la falta de recursos fiscales que repartir, erosionaron su legitimidad. El centralismo comenzó a ser cuestionado (O'Connor, 1974). La ideología neoliberal, a veces combinada con un discurso libertario, planteó a la alternativa económica, política y social. En cuanto a la organización política, las fuerzas neoliberales conformaron el nuevo federalismo.

### **El nuevo federalismo y la descentralización**

De acuerdo con Conlan, Richard Nixon comenzó las reformas conservadoras o neoliberales en los Estados Unidos. Su propósito era claro: reducir el papel y las acciones del gobierno nacional y devolver a los estados facultades que los gobiernos demócratas les habían arrebatado. El presidente Nixon (citado por Conlan, 1998, p. 11) en 1971 señaló que “mientras más alejado está el gobierno del pueblo, más fuerte es el gobierno y más débil el pueblo”.

El conjunto de políticas de devolución y descentralización de programas y créditos fiscales que empezaron en aquel gobierno se bautizó como el nuevo federalismo. La consigna tenía tres vertientes: filosófica, administrativa y partidista.

---

La vertiente filosófica tenía dos fuentes, una histórica y la otra ideológica. Se retomaron los textos de Hamilton y Jefferson sobre la democracia local y la participación de los ciudadanos en todos los asuntos que les conciernen. Los discursos del control de las comunidades fueron aceptados en gran medida, incluso por grupos radicales y liberales tradicionales. Las fuentes de su legitimidad eran remotas, la idea de la soberanía local sobre impuestos, gastos y rendición de cuentas estaba sembrada en la historia de los Estados Unidos, así como el valor del individuo y la participación de las organizaciones civiles en la política. El fundamento ideológico era de diferente naturaleza: había que fortalecer la economía de mercado, eliminar regulaciones que le restaban agilidad y privatizar los servicios públicos no estratégicos. En suma, la ideología neoliberal.

No obstante, la parte medular estaba en la reforma administrativa. Implicaba agilizar las relaciones intergubernamentales, reducir la burocracia federal, transferir facultades recaudatorias a los estados y condados. El ataque contra la burocracia central tuvo efectos que legitimaron la política del nuevo federalismo, las relaciones horizontales entre los estados fueron más prontas y la idea de que el gobierno era más eficaz se reproducía con fuerza. También hubo una fiebre privatizadora, se descentralizaron muchos servicios públicos, el arreglo fiscal favoreció a los gobiernos locales y el sistema de transferencias fue más transparente.

Con todo y que la Constitución no sufrió modificaciones, se dio una revisión a la idea del federalismo histórico de los Estados Unidos. La noción de soberanía de



---

los estados no desapareció, pero empezó a tener más peso la idea de colaboración. Palabras tales como interdependencia, cooperación, transferencias y relaciones horizontales llenaron los discursos políticos.

En ese momento, la vertiente partisana tenía como propósito último recuperar la credibilidad del Partido Republicano, desmontar las instituciones que crearon los demócratas desde los tiempos de New Deal. Para ello, el nuevo federalismo debía ofrecer mayor eficacia gubernativa, estar más cerca de las comunidades y ofrecer prosperidad para las ciudades y los ciudadanos.

El nuevo federalismo cumplió muchas de sus metas, se descentralizaron programas, se redujo el papel regulatorio del gobierno central, disminuyó la burocracia federal, las reformas legales legitimaron la acción y el neoliberalismo se consolidó como la ideología oficial del gobierno estadounidense.

El nuevo federalismo fue una ideología triunfante y se reprodujo en otras latitudes, como en su tiempo el federalismo clásico. México fue una de las naciones donde dicho proceso se consolidó de manera importante.

En muchos países la idea del federalismo clásico ya no es aplicable a las sociedades contemporáneas, la globalización y el postcapitalismo; la soberanía no se puede pensar ni ejercer como la imaginaron en los siglos XVII y XVIII. Para ellos el nuevo federalismo ofrece nuevas perspectivas de libertad y orden; mas es la colaboración entre los gobiernos, y no la soberanía, la que debe predominar en las relaciones intergubernamentales. El federalismo clásico se entendió siempre

---

como una categoría de la política; el nuevo federalismo es un concepto de administración pública.

El federalismo, como doctrina y sistema de organización jurídica, tiene su base en la asociación voluntaria de las partes y en la delegación de porciones de soberanía de la periferia al centro. Así quedó demostrado en México en el Acuerdo de Modernización de la Educación Básica, de mayo de 1992, el cual no fue un pacto federalista sino la transferencia de responsabilidades y recursos del gobierno central a los estados; representó, como reseñan quienes lo analizan desde los estados, una descentralización; tenue, además.

### **La descentralización**

El concepto de descentralización contempla ambigüedades y contradicciones. Ni en la literatura, ni en los análisis de situaciones concretas el término significa lo mismo. La variedad de sentidos y propósitos prácticos de la descentralización ha provocado que quienes se ocupan de la cuestión desarrollen tipologías para diferenciar y confrontar fines y hechos, modelos y tendencias. Todas las clasificaciones poseen cierta racionalidad y utilidad; casi todas se construyen para dar respuesta a preguntas de investigación.

La primera gran división en las concepciones de la descentralización se da en relación con sus fines: política, jurídica y administrativa. Vale la pena recordar que

---

el tipo ideal es sólo un artificio analítico. Un modelo concreto puede perseguir fines políticos, legitimarse por la vía legislativa y generar efectos en la administración.

---

## Capítulo 2

# El federalismo en México: evolución histórica

Para Allison Rowland y Georgina Caire (2001), México representa el caso paradójico de un Estado federal con una forma de gobierno altamente centralizada. No obstante, señalan que la idea de un sistema federal ha estado presente a lo largo de la historia de México, hecho que se refleja en los tres movimientos políticos y sociales más importantes del país: la Independencia, la Reforma y la Revolución Mexicana.

### **Primeros indicios**

Así los principales antecedentes del federalismo mexicano provienen de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América y de las instancias locales de gobierno y administración heredadas de la monarquía española a fines del siglo XVIII, primero como parte de las Reformas Borbónicas y después a partir de la Constitución de Cádiz.

Uno de los rasgos más notables de la herencia española en el federalismo mexicano se encuentra en la articulación de los intereses locales que se daba a

---

través de los ayuntamientos. El municipio constituyó la base de la organización territorial del imperio español en América. La segunda instancia de gobierno local, las diputaciones provinciales, fue otra de las reformas de la Constitución de Cádiz de 1812.

Con estos antecedentes de organización política local, se fortaleció un sentimiento regionalista contrario al retorno del gobierno absoluto de las autoridades de la Ciudad de México sobre el antiguo territorio del virreinato. Estas instancias de gobierno fueron importantes para definir demarcaciones territoriales que habrían de dar paso a los estados de la Federación Mexicana.

Con la independencia se iniciaron los esfuerzos para dar origen a la primera Constitución de México. Se realizaron intensos debates sobre la conveniencia de un sistema federal inspirado en las ideas liberales provenientes de los Estados Unidos frente a la propuesta de un sistema central derivado de la herencia española. No obstante, la forma republicana federal de gobierno se convirtió en la opción de aquellas provincias que querían pertenecer a una nación grande y fuerte sin sacrificar su autonomía local e incluso evitar la disgregación de alguna de ellas.

Sin embargo, hubo diversas causas que precipitaron el final de la república federal en 1835. La principal de ellas fue la polarización política entre los defensores del régimen centralista y los defensores del federalista. Asimismo, el sistema electoral contemplado en la Constitución para renovar los poderes federales contribuyó a

---

crear conflictos que minaron la solidez de la república federal. La fragilidad fiscal del Estado fue, a su vez, motivo de frecuentes problemas con el ejército y con la burocracia federal. El intento reformista de 1833 dividió a los liberales en radicales y moderados y amalgamó a los diferentes elementos conservadores.

Entre 1836 y 1847 rigieron al país dos constituciones centralistas: las Siete Leyes, que entraron en vigor en 1836, y las Bases Orgánicas de 1843. La característica fundamental de la República Centralista fue la transformación de los estados en departamentos, con un gobernador designado por el gobierno central. El gobernador estaba auxiliado por una junta departamental elegida por los ciudadanos de la demarcación, pero con un carácter principalmente consultivo. El cambio del sistema federal al central provocó rebeliones en Zacatecas y en Texas. La primera fue sofocada, pero la segunda sirvió de pretexto para la independencia texana.

Entre 1847 y 1853 volvió a tener vigencia la Constitución Federal de 1824. La Segunda República Federal se estableció en medio de la guerra con Estados Unidos. El Constituyente sesionó en plena guerra y las elecciones para renovar los poderes federales en 1848 tuvieron lugar con gran parte del país ocupado por las tropas norteamericanas. En 1853 se interrumpió nuevamente el orden constitucional y Antonio López de Santa Anna ejerció el poder dictatorialmente. La Revolución de Ayutla, que derrocó a Santa Anna en 1855, abrió paso a un gobierno provisional que convocó a un nuevo Constituyente que sesionó durante casi un año (1856-1857). Al final de este periodo, la Constitución de 1857

---

restableció el sistema federal, fortaleció al Poder Legislativo y lo depositó en una sola cámara.

Paradójicamente, con el Movimiento de Reforma y la Constitución Liberal de 1857 inició un proceso de centralización política que comenzó durante la República Restaurada y continuó hasta el Porfiriato. Mediante arreglos informales, reformas constitucionales que limitaron el poder de la corte y el control por parte del Presidente y los gobernadores de la integración de las cámaras, se logró una gran concentración de poder en el presidente de la República. Durante el Porfiriato se crearon algunas instancias intermedias entre los estados y los municipios (jefaturas políticas) que desempeñaron un papel importante para el control político del país. En este periodo inició también el proceso de concentración de atribuciones fiscales en el gobierno federal.

### **La influencia revolucionaria**

Para Rowland y Caire, la Revolución de 1910, cuyo principal objetivo fue derrocar la dictadura de Porfirio Díaz, puede entenderse a partir de los varios movimientos regionales que surgieron para contrarrestar la tendencia centralista que impregnó el sistema político mexicano, lo que explica la ratificación unánime del federalismo en la Constitución de 1917. Pese a ello, en términos generales, la Constitución de 1917 reforzó la tendencia centralizadora que en los hechos se había producido desde 1867 al reducir el área de competencia de los municipios al ámbito de los servicios requeridos por la población y subordinándolos en materia económica,

---

política y legal a las legislaturas estatales. Asimismo, la Constitución de 1917 no estableció claramente competencias tributarias entre niveles de gobierno, dejando pendiente uno de los principales temas del federalismo mexicano.

En la segunda y tercera décadas del siglo XX se inició un nuevo proceso de centralización política que se vio reforzado con la creación del Partido Nacional Revolucionario, que agrupó a una gran cantidad de partidos regionales. De la misma forma, con Lázaro Cárdenas la presidencia se convirtió en la principal institución del sistema político mexicano. El presidente de la República, en su calidad de jefe del partido gobernante, definía los conflictos locales y era árbitro de última instancia en la designación de candidatos a gobernadores, lo cual limitó considerablemente la autonomía de los gobiernos locales.

Para tratar de encontrar una salida a la indeterminación de las potestades de los niveles locales de gobierno, los primeros gobiernos posrevolucionarios llevaron a cabo convenciones con los gobiernos estatales, pero sin la participación del Poder Legislativo. En 1928 y 1932 tuvieron lugar las primeras convenciones, que trataron de generar reformas constitucionales que definieran claramente las facultades de los tres niveles de gobierno. Así, a partir de 1947, con la tercera y última Convención Fiscal Nacional, se optó por un esquema de coordinación fiscal entre Federación y estados, en donde estos últimos renunciaron a cobrar impuestos para que el gobierno federal los cobrara a cambio de una participación en la recaudación.



---

## **Nuevo impulso y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

Al comenzar la década de los ochenta, el interés en el federalismo mexicano aumentó debido a los procesos concurrentes de descentralización de funciones y la transición continua hacia un sistema democrático. Tras la crisis del estado interventor, con el proceso de modernización administrativa, se inició una reestructuración gubernamental que implicó cambios constitucionales de importancia en el ámbito del federalismo mexicano, como es el caso de las reformas al artículo 25 constitucional, mismo que en síntesis le asignó al Estado (central) funciones de dirección y coordinación en el desarrollo regional, así como la regulación, protección y promoción de todas las actividades económicas que involucrasen el interés público. Por su parte, una modificación en el artículo 26 constitucional otorgó a los estados la posibilidad de coparticipar en la formulación del Programa Nacional de Desarrollo.

Durante el mismo periodo en el ámbito fiscal se implantó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual sustituyó el establecido en 1953. Dicho sistema instituyó un mecanismo de ingresos compartidos por la Federación, los estados y los municipios, así como de responsabilidades concurrentes en la administración, organización y ejecución de programas. Por lo que respecta a la esfera de la planeación y programación, en este periodo también se fortalecieron los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUNS) implantándose

---

como las únicas instancias de coordinación de acciones entre la federación, los estados y los municipios.

**Federalismo en la agenda nacional:**

En 1982, Miguel de la Madrid identificó a la descentralización como un componente clave en la agenda del gobierno federal. El presidente señaló en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que la descentralización sería uno de los principales objetivos de su gobierno. En este documento se consignaron tres estrategias para fomentar los procesos de descentralización: i) fortalecimiento del federalismo, ii) fomento del desarrollo regional, y iii) intensificación del ámbito municipal.

La reforma del artículo 115 constitucional de 1983 fue considerada la piedra angular del proceso de descentralización de este periodo, y se convirtió en el instrumento para otorgar más autonomía al quehacer municipal. De acuerdo con Victoria Rodríguez, la reforma contemplaba una mayor dotación de recursos y atribuciones a los municipios para que pudieran hacer frente a sus nuevas obligaciones consignadas en la Constitución.

Gracias a la reforma el gobierno municipal fortaleció su estatus legal y se establecieron claramente sus responsabilidades en materia de servicios públicos. No obstante, el elemento más trascendente de esta reforma fue que la Constitución permitió a los municipios recibir ingresos de fuentes específicas, y

---

también les otorgó el derecho para aplicar dichos recursos en forma autónoma. A partir de este momento, el impuesto predial se convirtió en la fuente de ingresos exclusiva para los municipios. Además, se le concedió a los municipios la posibilidad de obtener recursos por la prestación de los servicios públicos que recién habían adquirido por la reforma constitucional.

Por otra parte, esta reforma municipal reforzó aún más el predominio que el SNCF le concedía a los estados sobre los municipios. La modificación constitucional confirmó la facultad de los congresos estatales para determinar las reglas bajo las cuales serían distribuidas las transferencias federales a los gobiernos locales. Otra de las modificaciones que otorgó mayor margen de maniobra a las entidades federativas por encima de los municipios se refiere a la potestad que tienen las legislaturas locales para determinar las tasas del impuesto predial que cobran los ayuntamientos. Para algunos autores, los procesos descentralizadores implementados bajo el auspicio de la reforma del artículo 115 constitucional, en lugar de fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales, provocaron el efecto contrario y los sometieron a la hegemonía del gobierno central.

Así durante el sexenio de 1988-1994 la onda descentralizadora que se empezaba a dibujar se revertió fundamentalmente por el panorama político en el país, es decir, tras el avance indiscutible de la oposición, Carlos Salinas de Gortari concentró nuevamente el poder en el gobierno federal para aplicar su proyecto de reforma económica. El gobierno federal recortó subsidios, redujo el control de precios e incrementó el valor de los bienes públicos.

---

En la administración de Salinas de Gortari el gobierno federal formuló el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 tomando como base los siguientes acuerdos: i) el Acuerdo Nacional para el Fortalecimiento de la Democracia, ii) el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad de Precios. Este último acuerdo consideraba la descentralización de funciones y recursos de la administración pública federal a los gobiernos subnacionales como una política fundamental para mejorar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno e impulsar el fortalecimiento del federalismo.

La herramienta para llevar a cabo esta descentralización fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el principal programa federal de la administración de Carlos Salinas de Gortari, que se proponía beneficiar a la población con mayor índice de pobreza a través de subsidios directos en infraestructura, vivienda y otros servicios sociales. Sin embargo, las reglas de operación del programa dejaron poco margen de acción en la toma de decisiones a los gobiernos locales sobre el destino de los recursos. La mecánica de asignación de recursos la decidían fundamentalmente los funcionarios federales.

La concentración de poder y recursos en manos del gobierno central a través de PRONASOL había permitido una dinámica de cierta colaboración entre los gobiernos locales y el gobierno federal. Tiempo después, cuando Ernesto Zedillo tomó posesión de la presidencia en diciembre de 1994, México enfrentó una severa crisis económica que pusieron de relieve diversos desacuerdos que tenían los gobiernos locales respecto de la política social federal. Esta situación provocó

---

que diversos gobernadores y presidentes municipales consideraran a la descentralización como una forma de equilibrar el balance de poder y recursos, mismo que hasta el momento había favorecido al gobierno federal. Por esa razón, estos actores subnacionales buscaron presionar al gobierno federal y obtener mayor poder de decisión en la construcción de alternativas de política pública a través de foros y mecanismos de consulta. El evento más importante de este tipo relacionado con la agenda federalista tuvo lugar en el mes de marzo de 1995.

Como respuesta a las presiones de estos actores, el Presidente Zedillo implementó una nueva política de descentralización que denominó “Nuevo Federalismo”, mediante la cual realizaría la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos locales. Cabe señalar que con el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Ernesto Zedillo sentó las bases de una profunda redistribución de competencias, responsabilidades y recursos. Se avanzó significativamente en diversos rubros entre los que destacan: la descentralización de los servicios de salud, de la política agropecuaria, de la gestión ambiental, del manejo del agua, en la operación y mantenimiento de carreteras y en el fomento al turismo.

Después de este breve esbozo de las políticas para fortalecer el federalismo en México, podemos concluir que en los últimos años, se ha transitado más hacia un posicionamiento respetuoso y cooperativo entre los órdenes de gobierno. Se han ido dejando atrás las prácticas tradicionales del tutelaje municipal y se ha reconocido la capacidad de los gobiernos locales en las tareas de planeación del

---

desarrollo. Los ayuntamientos están ganando espacios y ahora tienen una mayor presencia en la articulación de decisiones. Los procesos de descentralización han facilitado y alentado esta renovación a través de otorgar corresponsabilidad en las decisiones y favoreciendo una relación más horizontal con los otros órdenes de gobierno. No obstante, aun queda la tarea pendiente para el municipio de convertirse en un activo detonador de acciones de desarrollo local.

### **La Convención Nacional Hacendaria**

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente presenta grandes deficiencias. La distribución de participaciones no ha crecido como lo ha hecho la recaudación; mientras la proporción de la recaudación en relación con el PIB ha aumentado, la de las participaciones se ha mantenido igual.

Este sistema es un instrumento desequilibrador del desarrollo. El gobierno central acapara los ingresos para tratar de equilibrar sus finanzas y para implementar programas federales que corresponden a las entidades y a los municipios, con lo cual viola su autonomía.

Históricamente, la Federación ha ido concentrando una mayor proporción del ingreso para sí, en perjuicio de las haciendas estatales y municipales. El gobierno Federal (excluyendo al Distrito Federal) recauda alrededor del 93 por ciento de los ingresos agregados del sector público, producto de los impuestos y tarifas de los usuarios, de los que 20 por ciento se transfieren nuevamente a los 31 estados y a

---

los municipios mediante las participaciones. Si se hicieran realidad los acuerdos firmados en el documento Veinte compromisos por la democracia, suscrito por dirigentes políticos y sociales en 1995, la distribución quedaría 59.38 por ciento para la Federación, 29.82 para los estados y 10.80 para los municipios (apegado a la fórmula 60%-30%-10%).

Una solución a fondo y de largo plazo amerita una reforma a nuestro marco constitucional para convertir el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, donde los tres ámbitos de gobierno participen en la coordinación no sólo de los ingresos, sino también en los renglones del gasto público y de la deuda. Un criterio que permita que las participaciones sobre el ingreso federal y estatal que perciba el Estado, incluyendo sus incrementos, se destinen a los municipios en un monto superior al 20 por ciento que exige el artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal federal.

El presente que origino la Convención Nacional Hacendaria se ubicó en la necesidad de un nuevo pacto fiscal para avanzar progresivamente en la construcción de un sistema nacional de coordinación hacendaria, que coordine ingresos, egresos, deuda y patrimonio, a través de una nueva ley de coordinación hacendaria.

La asignación de los recursos públicos debe efectuarse en función de una redefinición completa de responsabilidades, potestades, facultades, funciones y recursos de cada orden de gobierno orientados a disminuir la dependencia

---

financiera de los gobiernos locales. Debe disponerse de mecanismos de diálogo, coordinación y decisión entre los tres ámbitos gubernamentales. Para concretar esto es indispensable una revisión profunda del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la construcción, en su lugar, de un sistema nacional de coordinación hacendaria.

En este contexto, la Convención Nacional Hacendaria tuvo como propósitos alcanzar un sistema federal donde:

- a) Estados y municipios recuperan potestades y facultades cedidas a la Federación.
- b) Se establecen mayores montos de recursos y mejores criterios distributivos para alcanzar un desarrollo equilibrado.
- c) Se logra la participación de los municipios en un órgano autónomo de coordinación.
- d) Se busca un sistema abierto de información confiable y oportuna.
- e) Se coordina la deuda pública y el patrimonio.
- f) Se incorpora mecanismos de participación ciudadana.

Así el Ejecutivo Federal, los gobernadores de las 31 entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal, emitieron el 20 de agosto de 2003 la “Declaratoria de Cuatro Ciénegas”, en donde se convocó a la Primera Convención Nacional Hacendaria, la cual surge como un mecanismo de diálogo y acuerdo no sólo entre



---

los poderes federales, estatales y municipales, sino también entre éstos, el H. Congreso de la Unión, los poderes legislativos de los estados y la sociedad civil.

Adicionalmente, la Convención es contribuir a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo, definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.

# Federalismo educativo: elementos generales

La primera gran división en las concepciones de la descentralización se da en relación con sus fines: política, jurídica y administrativa. Un modelo concreto puede perseguir fines políticos, legitimarse por la vía legislativa y generar efectos en la administración.

Así sucedió en el caso mexicano, donde primero se suscribió un pacto político en materia educativa, después emergió la Ley General de Educación y finalmente tuvo consecuencias en las instituciones y la administración del servicio.

### **Antecedentes**

En México el establecimiento de un sistema público de educación tiene su origen a mediados del siglo XIX, cuando las tendencias liberales de la época de la Reforma se concretaron en la Constitución de 1857, la cual asignó la responsabilidad de la educación -limitada fundamentalmente al nivel elemental- a los estados “libres y soberanos” que formaban la federación.

---

En el contexto de la Revolución, y probablemente con el propósito de debilitar a los poderes regionales de los gobernadores, como parte de su propia consolidación como Jefe Máximo, Venustiano Carranza, impulsó desde 1915 la municipalización de varios aspectos de la actividad pública, incluyendo la educación, lo que luego se plasmó en la Constitución de 1917, con consecuencias negativas inmediatas para las escuelas, cuya operación regular no podían asegurar los municipios que, en una amplia mayoría, no contaban con recursos suficientes para ello.

La iniciativa de Vasconcelos de transferir la responsabilidad de la educación al nivel federal recibió el apoyo entusiasta del magisterio, lo que llevó a la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921. Poco tiempo después varios estados de la República, incluyendo a los más grandes y poblados, firmaron convenios con el gobierno federal, según los cuales cada entidad mantenía el control del sistema educativo preexistente y seguía asegurando su sostenimiento, en tanto que la SEP asumía la tarea de ampliar el sistema educativo en las áreas previamente no atendidas, con ello surgieron los sistemas educativos duales (estatales-federales) de una veintena de las entidades federativas mexicanas.

El proceso se interrumpió de 1925 a 1935, y se reanudó en la última parte del sexenio presidencial de Lázaro Cárdenas, pero con una concepción centralista más marcada, que hizo que las entidades que firmaron convenios con la federación respecto a sus sistemas educativos en esa segunda etapa lo hicieran en términos diferentes, cediendo a la SEP tanto el control de los elementos

---

preexistentes, como la responsabilidad de las futuras ampliaciones de los servicios educativos. Así surgieron los sistemas casi exclusivamente federales de las entidades federativas mexicanas restantes.

Por más de tres décadas, de 1940 a principios de los años 70, el sistema educativo mexicano funcionó con un enorme subsistema federal, en las 32 entidades de la República, y una veintena de subsistemas estatales, obligados también a seguir los planes y programas establecidos por la SEP, desde que las modificaciones a la Constitución hechas en el sexenio cardenista confirieron al Congreso de la Unión la facultad de decidir sobre la educación, por encima de los estados de la federación.

Desde la primera mitad de los años 70, las dimensiones y complejidad del sistema educativo nacional hicieron que se planteara la cuestión de su descentralización. Primero a través de medidas prácticas, para que trámites administrativos que previamente solo podían hacerse en la capital del país en lo sucesivo pudieran efectuarse en varios lugares, y luego, en marzo de 1978, con la creación en cada estado de una Delegación de la SEP, que se transformó después en Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, USED, el proceso avanzó en la forma de varias etapas de desconcentración.

Al comenzar el sexenio de Miguel de la Madrid anunció que uno de los ejes de su gestión sería justamente la descentralización de la vida nacional, y ofreció en particular transferir a los estados de la República el manejo de sus sistemas

---

educativos, asegurando que ello sucedería sin afectar los intereses del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Sin embargo, el sexenio terminó sin que el ofrecimiento de cumpliera.

A mediados del sexenio Carlos Salinas de Gortari, se temía que pasaría una administración más sin que hubiera avances significativos en cuanto a descentralización, sin embargo, antes de que concluyera su mandato se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), entre el gobierno federal, los de los 31 estados de la República, y el SNTE, el 18 de mayo de 1992.

Con base en el ANMEB, para diciembre de 1992 la SEP había transferido a los estados del país el manejo de todos los planteles de preescolar, primaria, secundaria y educación normal que anteriormente eran de control federal, que representaban en conjunto unos 100,000 inmuebles.

### **La descentralización educativa. Experiencia nacional e internacional**

Los fines de la descentralización política se encauzan principalmente a la redistribución del poder, a otorgar mayores grados de autonomía a las entidades subnacionales y a la propensión a legitimar al Estado (Falleti, 2001; Lauglo, 1996). La descentralización política se ha concebido típicamente como una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado central que, con el fin de mantener el poder, ofrece concesiones a los gobiernos regionales y transferencias de recursos y facultades.

---

Además, provee mecanismos e instituciones político regionales –en articulación con los nacionales– para administrar el conflicto, mediante el fortalecimiento de las autoridades locales (Lundgren, 1996; Weiler, 1996). No obstante, hay diferencias entre poder delegado –del centro a la periferia– para restablecer legitimidad y el poder conquistado desde las regiones. El poder delegado carece de raíces, en consecuencia, las instituciones locales son débiles y el centro mantiene el control político. El poder conquistado genera instituciones que se arraigan en la vida comunitaria.

Los casos argentino y mexicano pudieran catalogarse como ejemplos de una descentralización desde el centro para recuperar una legitimación erosionada, concediendo poco, transfiriendo responsabilidades y buscando descentralizar el conflicto.

Las reformas institucionales y de educación argentinas y mexicanas parecen gemelas. Ambas empiezan en los noventa; en los dos países representa un proyecto del gobierno central que mantiene la dirección política y normativa, y en ambos los gobiernos locales no poseen los mecanismos apropiados para controlar la educación. En Argentina se descentralizó el gasto; en México, no. El caso de Argentina comprende la dispersión sindical; el poder delegado es precario; incluso, puede ser ficticio.

La descentralización política y la redistribución del poder no implican necesariamente el desmembramiento de los sistemas educativos. Los órganos

---

centrales generalmente se encargan de la regulación nacional, con el fin de mantener calificaciones y exámenes razonablemente semejantes, que permitan la movilidad nacional, el reconocimiento recíproco de los certificados, cambios de personal y una porción del currículum (the core curriculum) con estándares nacionales. Empero, hay diferencias en el grado de legitimidad que se puede alcanzar, aun entre estados federales, si la unidad del sistema educativo se promueve desde los gobiernos subnacionales (mayor legitimidad) o se impone desde el centro (legitimidad precaria).

Los Länder –los estados federales alemanes responsables de la política educativa– representan un caso de centralización reguladora desde la periferia, mediante la Asamblea Permanente de los Ministros de Educación del Estado y una operación históricamente descentralizada (Weiler, 1996). Ello no impide que al interior de los Länder goce de cabal salud el centralismo burocrático, especialmente entre los estados de la antigua República Democrática Alemana. De nuevo, Argentina y México son paradigmáticos al mantener, aun después de la transferencia, fuertes controles normativos centrales (Rhoten, 2000; Gómez Álvarez, 2000; Rodríguez Rodríguez, 1999).

La descentralización del poder se defiende desde diversos ángulos. Corrientes populistas con liderazgos carismáticos, tradiciones y folclor propios, demandan un sistema descentralizado radical, a escala de las comunidades y bajo el control local. Según sus proponentes se persigue que prevalezca la cultura popular, la lengua materna (como en los movimientos de reconstitución del gaélico en Irlanda,

---

el finés en Finlandia y el euskera en el País Vasco) y un rechazo a la cultura elitista, con influencia extranjera. “El populismo no muestra gran respeto por la escolarización formal, a la que llega a valorar como un simple ornamento cultural. Cuando la escolarización abre una ventana hacia un mundo más grande, debe hacerlo sin alienar los alumnos con respecto de sus orígenes” (Lauglo, 1996, p.180). La administración de las escuelas debe recaer en instituciones locales, en pequeñas unidades, donde los padres y la comunidad sientan que la escuela les pertenece. La participación social es la piedra angular que defiende la tendencia populista.

A las corrientes demócratas federalistas les interesa también las culturas locales, pero más aún la creación de instituciones políticas. Sus patrocinadores promueven la descentralización educativa con el fin de fortalecer los poderes locales, establecer normas de convivencia política y definir la estructura y contenido de su sistema educativo. Las nociones de autonomía y soberanía son caras a esta perspectiva; la consulta popular, el voto ciudadano y otras formas de participación social le otorgan la legitimidad de que carece el centralismo burocrático. Suiza presenta una forma extrema de este tipo de descentralización política, sembrado en la historia, con sus 26 cantones, cada uno con su sistema educativo y normas propias. En este sentido, las autoridades tienen poder para decidir la estructura del sistema, el currículum, el lenguaje y hasta el tiempo que debe emplearse en cada materia en cada grado, por lo cual el gobierno nacional difícilmente representa un papel en la toma de decisiones.



---

Las articulaciones de los sistemas educativos de cada comarca se dan por acuerdo federalista entre las partes, en igualdad de derechos, como en Alemania, Suiza y (aunque no sea una federación en sentido estricto) en el Reino Unido. El carácter nacional de la educación reside en el establecimiento de estándares, requisitos de titulación y un mínimo de contenidos comunes. La operación descansa en burocracias regionales y se institucionaliza la participación de los padres y otros segmentos sociales. Los demócratas federalistas arguyen que cuando las instituciones locales ejercen el poder, los servicios de educación son más eficaces, la autoridad está cerca de las necesidades y, por lo tanto, pueden resolver los problemas que se presenten.

Los neoliberales defienden decididamente la descentralización educativa. Sus argumentos destacan las cuestiones fiscales, la transferencia de recursos, la rendición de cuentas y la difusión del poder. Estas corrientes muestran una mayor preocupación por instituir reglas que pongan el acento en la calidad de la educación, la eficacia técnica y la eficiencia en el gasto. Sus abogados piensan que descentralizar la toma de decisiones hará que se escuche más la voz de los “consumidores-votantes” –como designan a los ciudadanos algunos autores– respecto a la calidad del servicio que reciben. El razonamiento de la eficacia técnica incluye dos tesis. Primera, ya que la producción y los precios varían entre las localidades hay una eficiencia obvia al permitir que las autoridades locales decidan los presupuestos de la educación. Segunda, en situaciones donde la capacidad de los ministerios centrales es débil para monitorear y supervisar los

---

sistemas regionales, descentralizar esa función a los consumidores-votantes hará a las escuelas más responsables y mejorará su desempeño.

El énfasis economista y tecnocrático es evidente entre los simpatizantes de esta corriente, pero no descarta visiones políticas; éstas se centran en un término de moda: evaluación. Descentralizar no significa reducir la importancia de las autoridades federales ni de comprometer la unidad nacional. Descentralizar significa para la OCDE que el centro debe trabajar de manera diferente. Aparte de sus funciones tradicionales en una economía de mercado, el gobierno central debe garantizar el equilibrio entre los diferentes territorios, no sólo mediante la aplicación de políticas activas [...]. Sino también mediante la introducción de la información a nivel nacional, así como de sistemas de evaluación en todos los proyectos.

La evaluación se convierte en el eje mediante el cual se articulan las partes que se descentralizan. Típicamente, corresponde a los gobiernos centrales; ese poder debe mantenerse en el centro. Llama la atención cómo para organismos multilaterales la evaluación, de orígenes tecnocráticos, se transforma en un razonamiento para salvaguardar la unidad de las naciones.

La alternativa de la derecha neoliberal pone el énfasis en la libertad de elegir: soberanía individual, mecanismos de mercado y privatización de bienes públicos. Para algunos autores, la privatización es el último grado de la descentralización educativa. No se trata de transferir escuelas públicas al sector privado (alternativa

---

que no se excluye, por supuesto), sino del uso de fondos públicos para pagar a empresas privadas por la prestación de servicios, como mantenimiento, aseo, seguridad y preparación de alimentos. Esto a nombre de la eficacia en el gasto.

Aunque parece obvio, cuando hay una descentralización política efectiva y una participación del poder, el gobierno central gana grados de legitimidad, especialmente si se hace cargo de proyectos que, por medio de la política fiscal, atenúan las disparidades entre regiones ricas y pobres.

## **Legitimidad**

La descentralización jurídica se preocupa por establecer un marco legal y certidumbre acerca de las potestades transferidas de un orden de gobierno superior a otro de menor jerarquía. En la ley se pueden encontrar los perfiles acerca de los fines expresos, las implicaciones institucionales y los modos esperados de operación. También prefigura el talle de organización burocrática que se establecerá en la porción descentralizada. Si la descentralización política adquiere su significado por la distribución del poder, las formas que adquiera jurídicamente delimitarán los ámbitos del ejercicio de la autoridad. “Atendiendo al criterio jurídico –establece Ortega– la descentralización se revela como un principio fundamental de organización del Estado, referido a su articulación territorial, al ámbito espacial de validez de sus normas. Significa la coexistencia de una pluralidad de entes con competencias jurídicas delimitadas territorialmente, sujetos a la norma superior o Constitución que rige al Estado” (Ortega, 1988, p. 6).

---

## Formas jurídicas de la descentralización

Típicamente, las formas jurídicas de la descentralización incluyen:

- a) la geografía (competencias dentro de un territorio), que regula las relaciones intergubernamentales entre diversos órdenes de gobierno, y
- b) la función, que arregla los grados de autonomía.

La demarcación de competencias de los órdenes de gobierno varía dependiendo de la naturaleza del sistema constitucional, si son estados federales o unitarios. En los estados federales existen diversos grados de autonomía para legislar dentro del territorio subnacional, con sujeción única a los principios constitucionales. Lo que denota que para regular alguna actividad determinada (la educación, verbigracia) puede haber tantas leyes y reglamentos como entidades federales. En los estados unitarios no hay legislaciones regionales; la norma nacional acomoda las competencias de las partes. Las relaciones intergubernamentales de los órdenes de gobierno navegan entre los principios jurídicos de autonomía y unidad. En un sistema federal se acentúa la autonomía jurídica y normativa; en los sistemas unitarios predomina la uniformidad de la norma. En el primero hay o puede haber relaciones horizontales dinámicas entre órganos pares; en el segundo prevalece la coherencia vertical.

---

En América latina, por ejemplo, la descentralización de la educación en Argentina, que es un Estado federal, otorgó amplios márgenes de autoridad a las provincias para legislar dentro de su territorio. Lo que incluyó fijar prioridades, definir la naturaleza de las relaciones laborales, asignar el gasto –que generó disparidades en el ingreso de los docentes– y motivar o no la participación de los padres de familia y de organizaciones civiles en la educación.

En cambio, la reforma del sistema educativo en un estado unitario, como Chile, consistió en la transferencia de la administración de la educación del gobierno nacional a los municipios, a comienzos de los ochenta. El Banco Mundial celebró esta reforma como exitosa por estar cerca de los mecanismos de mercado y fortalecer al sector privado. No obstante, la imposición de la norma fue arbitraria. El gobierno dictatorial de Augusto Pinochet designó a los 327 alcaldes de los municipios, ejerció un control político sobre ellos, desmembró los sindicatos de maestros y faltaron márgenes de autonomía. Con la restauración de la democracia, se ensanchó la autonomía de los municipios y se restableció la organización política del magisterio.

La descentralización por función implica la transferencia de autoridad y competencias del gobierno a instituciones creadas para prestar un servicio. La descentralización por función, típicamente incluye la colaboración entre el órgano central y las instituciones descentralizadas en un conjunto de competencias compartidas, comunes o empalmadas.

---

La definición de la forma jurídica de lo que se descentraliza, otorga grados de legitimidad formal, especialmente si hay un debate democrático, una participación plural y se toman en cuenta las prioridades de los entes subnacionales. La certidumbre, sin embargo, puede ser precaria si la creación de instituciones locales nada más se apoya en la base jurídica y no se trazan sus competencias administrativas, es decir, el ejercicio de autoridad.

### **Legitimidad y administración**

Si la descentralización política pone el énfasis en el control y los asuntos del poder y la forma legal configura los modos de funcionamiento institucional, la descentralización administrativa provee el continente de lo que se descentraliza. Rondinelli, Nellis y Cheema (1984) elaboraron una de las primeras tipologías de la descentralización educativa, basados en experiencias de países del Tercer Mundo. A ésta siguieron otras apoyadas en la teoría de las organizaciones y en la recopilación de casos. Se entroncan las definiciones, se confunden los fines políticos y administrativos y las motivaciones coinciden a pesar de las diferencias sociales, históricas y económicas de países que ensayan proyectos de descentralización educativa.

La descentralización administrativa tiene que ver fundamentalmente con los arreglos institucionales para que la burocracia haga su trabajo y se presten los servicios; supone incrementar la eficacia en la prestación del servicio a los usuarios (los clientes, en el habla neoliberal). La eficacia, en buena parte de la

---

literatura, incluye mejorar la calidad de la educación e incrementar la eficiencia de los sistemas educativos (Weiler, 1996; Winkler, 1993). No obstante que en términos jurídicos la descentralización y la desconcentración pueden significar asuntos distintos –como en México– buena parte de la literatura internacional coincide en que la desconcentración es una forma que adquiere la descentralización; la delegación es la otra forma.

Para Hanson (1997) y Winkler (1993), así como para Rondinelli, Nellis y Cheema (1984), la desconcentración es una forma de descentralización que generalmente transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades al interior de una misma institución. Esta representa una forma limitada de descentralización, ya que su poder y facultades para tomar decisiones dependen de la burocracia central. La desconcentración se realiza para incrementar la racionalidad burocrática, la eficacia administrativa y acercar la prestación del servicio educativo lo más posible a las demandas locales. La desconcentración no altera ni cambia las relaciones de poder, aunque puede modificar las rutinas de la burocracia (Hanson, 2000; Winkler, 1998; Rondinelli, Nellis y Cheema, 1984).

La delegación, según esos mismos autores, transfiere autoridad para tomar decisiones de unidades jerárquicas superiores a otras inferiores. Sin embargo, la autoridad puede retirarse en cualquier momento. La delegación implica una reorganización de los órganos burocráticos que puede alterar las líneas de mando establecidas previamente. Un alto funcionario del aparato central puede transferir ciertos grados de autoridad a su delegado para que en su nombre y

---

representación realice funciones que tal vez efectuaban órganos locales de la institución nacional.

La desconcentración generalmente trae consigo dos funciones que fortalecen la administración desde el centro; una va de abajo hacia arriba y la otra del centro a la periferia. La recolección de información corresponde a las burocracias locales que la procesan mínimamente, la ponen en formatos previamente diseñados –de microplaneación, se denomina en México– y se envía al centro para su organización, proceso, presentación y uso. La función central se refiere a la planeación nacional, especialmente del ejercicio del gasto y el control que debe ejercerse desde el centro. Toda burocracia tiende a centralizar información por ser una fuente del poder.

En síntesis, la descentralización administrativa responde más a las necesidades del centro, a la forma de instrumentar políticas nacionales en el ámbito de las localidades y a su afán de racionalizar el gasto de acuerdo con ciertos fines. Aun en el caso de la delegación, la transferencia de autoridad es limitada. Con el fin de alcanzar eficiencia en la prestación del servicio se considera necesaria la colaboración entre órdenes de gobierno y los actores institucionales. Ciertamente, como ha sido en varios países, si se logran algunos propósitos de eficacia, si la ciudadanía percibe que los cambios tienen consecuencias positivas en la educación o en la mejoría de las escuelas, estos tipos de descentralización ensanchan la legitimidad del sistema, aumenta el grado de credibilidad en la políticas y –lo que es esencial en esos modelos– se mantiene y aun se fortalece el



---

control desde el centro. Los motivos de la desconcentración y la delegación evocan las premisas de Maquiavelo y Weber: la propensión a concentrar poder.

### **Contradicción de la descentralización educativa en México**

Política, jurídica y administrativamente, la descentralización de la educación significa un cambio de rumbo que afecta intereses creados y patrones históricos. En ningún caso de descentralización educativa, el conflicto ha estado ausente. La resistencia a ese cambio hace los procesos lentos, erráticos y a veces contradictorios. Las pugnas políticas entre grupos y facciones burocráticas son frecuentes y frenan los alcances de los proyectos descentralizadores. En México, la hostilidad fuerte se dio –y continua en gran medida– entre la burocracia modernista o tecnocrática y los grupos del SNTE que habían “colonizado” a la SEP por décadas.

Los aspectos políticos y administrativos de la descentralización son dinámicos, se modifican por cambios en los grupos en el poder y se alteran las correlaciones de fuerzas. La forma jurídica provee cierta estabilidad y certeza a las reformas descentralizadoras. Las normas inducen a rutinas uniformes.

Con todo y que en la experiencia internacional la descentralización educativa no ha cumplido por completo sus promesas de mayor eficacia, participación democrática y distribución del poder, muchos gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones civiles y partidos políticos la siguen promoviendo.

---

Ciertamente representa la alternativa al centralismo burocrático –al menos no es peor– y mantiene su potencial de otorgar legitimidad a los gobiernos que la procuran, aunque algunos se resistan a perder grados de control.

## **Limites de la descentralización educativa en México**

### ***Normatividad y currículo***

La normatividad del sistema en general, y a lo relativo al currículo en particular, el poder de decisión radica exclusivamente en el centro, con una simbólica facultad de propuesta para los estados de la República, es decir, las peculiaridades de cada entidad o región son muy poco tomadas en cuenta.

### ***Planeación y evaluación***

Si bien oficialmente los estados tienen facultades para realizar tales actividades, la descentralización no ha incluido recursos específicos para ello, ni se han promovido sistemáticamente actividades de formación de recursos humanos especializados, por lo que las entidades que han tratado de atender esas funciones han debido hacerlo mediante esfuerzos propios y con escaso apoyo; la planeación y, muy especialmente, la evaluación que realiza la SEP se hace con datos que surgen de los estados, pero el análisis no se hace en conjunto ni se devuelve la información en forma clara y oportuna a donde se originó, de manera

---

que no se promueve el desarrollo de capacidades ni se fomenta la toma de decisiones conjunta.

### ***Contrato Colectivo de los Docentes***

Por lo que se refiere a los aspectos laborales, el compromiso al que se llegó con el SNTE en el sentido de que dicho organismo conserva la titularidad de los contratos colectivos de todas las entidades, aunado a la dependencia de éstas con respecto al gobierno federal en cuanto a los recursos para el sector educativo, hace que en la realidad el margen de decisión de las autoridades estatales en los procesos de negociación colectiva sea mínimo.

### ***Financiamiento***

Diversas investigaciones muestran que la situación de las entidades es muy desigual, tanto en cuanto a los recursos totales de que pueden disponer, a los recursos por alumno, y a la proporción de recursos federales y estatales. La distribución de recursos no obedece a la aplicación de criterios objetivos, sino a la pesada inercia de factores históricos circunstanciales, entre los que tiene un peso elevado la capacidad de negociación o presión de un gobernador en un momento dado.

---

### ***Aspectos jurídicos***

Contra la lógica general del marco constitucional federal, en el terreno educativo el Congreso de la Unión tiene la facultad de distribuir las responsabilidades relativas a educación entre los tres niveles de gobierno (federación, estado y municipios) sin tomar en cuenta el punto de vista de las legislaturas estatales.

Las limitaciones de la llamada federalización son tan serias, que las autoridades estatales han propuesto la necesidad de regresar al estado previo a la reforma de 1992, ya que es a los gobiernos estatales les corresponde enfrentar los problemas, pero no la toma de decisiones en aspectos fundamentales, ni tampoco las decisiones sobre recursos.

# Impacto del federalismo educativo en Zacatecas

### **Antecedentes**

El sistema educativo mexicano se desarrolló en un clima caracterizado por un modelo de organización y gestión centralizada; la conformación del Estado y el papel que cumplió desde el siglo XIX, dotó a la educación de un carácter universal, que buscaba un esquema no discriminatorio fundado en la igualdad ante la ley con los propósitos de incorporación social de amplios sectores y la integración nacional.

De esta manera, el proyecto educativo se correspondía con los supuestos sobre los que se basó la construcción y gestión dominada por la administración centralizada, el formalismo de su funcionamiento se desarrolló en un contexto en el cual el Estado estaba solo como promotor del progreso y el desarrollo social.

La crisis del Estado de bienestar provocó dos movimientos de reforma que fueron secuenciales en el tiempo. El primero se caracteriza por una reducción del ámbito de competencia del Estado. El segundo se identifica por la urgencia de que el

---

Estado cambiara su función, es decir, que transitara de ser un Estado administrador a uno regulador.

El sistema educativo no ha estado ajeno a estos procesos de reforma del Estado. Así, en el caso de México en 1992, la decisión política de reformar la educación se tradujo en la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, ANEMEB, el cual planteo tres líneas de acción: la reorganización del sistema educativo mediante la descentralización y la inclusión de la participación social; la reformulación de contenidos y materiales educativos que se ha traducido en la reforma curricular y pedagógica de la educación básica y la formación de maestros.

La reforma educativa fue legitimada a nivel nacional no sólo por una decisión político-administrativa –la firma del ANMEB entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobernadores y el sindicato magisterial– sino también, por una decisión político-legislativa que culminó con la reforma al Artículo 3º de la Constitución que incluye la obligatoriedad de la educación secundaria, y la promulgación de la Ley General de Educación aprobada en 1993.

Parte de la problemática que justificaba la descentralización educativa estaba relacionada con la insuficiente cobertura de la demanda educativa, baja calidad de la educación, alta deserción y bajo promedio de años estudiados, disparidades regionales, distanciamiento entre la autoridad y la escuela, la densa red de procedimientos y trámites, la desigual responsabilidad entre la escuela, los padres

---

y la comunidad; así como la ambigüedad en las atribuciones entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Así mismo, se puso énfasis en la idea de generar un verdadero federalismo educativo con una mayor participación social; concebido éste como una estrategia promotora de cambios estructurales, de coordinación y vinculación entre las autoridades educativas locales y la Federación.

El gobierno federal, a través de la SEP, conservó las funciones normativa, compensatoria y de evaluación, y dejó a los estados la operación del sistema educativo; es decir, que la nueva organización requirió de la transferencia del gobierno federal a los gobiernos estatales de 700 mil empleados, 513,974 plazas docentes, 116,054 puestos administrativos y 3,954,000 horas salarios, 100 mil bienes inmuebles y 22 millones de bienes inmuebles. Además, el gobierno federal cubriría los servicios educativos a través de transferencias de Aportaciones Federales a los estados.

### **Fondo de Aportaciones para la Educación**

El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) fue el instrumento puesto en práctica desde 1998 para este fin, desarticulando los sistemas educativos estatales. Lo anterior implicó que los estados que habían hecho un esfuerzo para incrementar la matrícula de alumnos en el sistema

---

educativo estatal, han recibido menos recursos para satisfacer la demanda educativa.

En el intento de atender la demanda de servicios educativos no satisfecha por el proceso de descentralización, se provocaron fuertes desequilibrios en las finanzas estatales y como consecuencia, en áreas prioritarias del gasto social, infraestructura e incluso en la dinámica de endeudamiento.

La falta de balance estructural en las finanzas de los estados resultante del proceso de descentralización se agudizó, ya que bajo el marco del Acuerdo Nacional de Coordinación Fiscal los estados cuentan con una limitada capacidad de traducir su dinamismo económico en ingresos fiscales, y a su vez las entidades federativas mantienen una dependencia de casi 90% en promedio nacional, de los recursos asignados por el gobierno federal (Participaciones Ramo 28 y Ramo 33), lo que a pesar de los esfuerzos descentralizadores mantiene al país como un modelo centralista.

La composición del gasto para educación básica de los estados es muy variable, pues en él concurren la Federación, los propios estados y algunos municipios. Algunos estados han venido asignando a la educación básica recursos considerables de sus presupuestos. Como estas situaciones se han presentado por diversas circunstancias y la Federación ha ido respondiendo a ellas de diversas maneras, no se han seguido criterios lógicos o normas de aplicación general para determinar el monto de los recursos federales de este rubro.



---

Se han destacado fuertes desigualdades en los gastos por alumno matriculado de las diversas entidades federativas, por nivel escolar, modalidad y sostenimiento, y otras disparidades relevantes para la planeación de la educación nacional.

El gasto para educación básica que se asigna a las entidades federativas da cuenta de una dispersión que está afectando la prestación de los servicios en diversas entidades. Uno de los casos más representativos, es la problemática del estado de Zacatecas donde se observa el agotamiento del actual modelo educativo y se ha planteado la posibilidad de devolver el sistema educativo de origen federal a la Federación.

### **Panorama del Sistema de Educación Pública en Zacatecas**

La política educativa en el estado de Zacatecas, se ha concebido como parte sustantiva y medular para impulsar el desarrollo de la entidad. Por este motivo, el ejecutivo estatal ha considerado de su competencia la regulación, modificación, orientación y control de la actividad educativa.

Zacatecas, ha diferencia de otros estados de la república, experimentó conjuntamente el proceso de descentralización que dio inicio con la reforma educativa de 1992; lo que derivó en la modificación y generación de un nuevo sistema de coordinación fiscal en 1998 y el cambio en la alternancia política (gestión perredista) en el mismo año.

---

El proyecto educativo del gobierno del cambio en la entidad, se enfocó al igual que el modelo nacional a defender la educación pública, laica y gratuita a través de la promoción de la matrícula en educación primaria y secundaria para la totalidad de la demanda, vincular los contenidos en el entorno y los problemas del estado y la región; defensa salarial del magisterio creando condiciones para mayores salarios de maestros, incrementar el número de plazas y la capacitación para evitar la salida de la entidad de nuevos maestros egresados ubicándolos localmente. El financiamiento de la actividad educativa se basó en las aportaciones de recursos de la Federación y el estado (Artículo 5 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, 1998).

A la luz de los datos estadísticos, el balance del sistema educativo en Zacatecas muestra grandes rezagos. De acuerdo a las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 – INEGI, de la población total de Zacatecas (1,367,692 habitantes), el 7.2% de la población de 15 años o más es analfabeta, 5.5% de la población de 6 a 14 años no asiste a la escuela, 57.5% de la población de 15 años y más no terminó la educación básica y el 44.7% de hogares con población de 15 a 29 años tienen menos de 9 años de educación aprobados.

Esto significa, que en Zacatecas de cada 100 personas de 15 años y más:

- 8 no tienen ningún grado de escolaridad.
- 23 tienen la primaria incompleta.

- 
- 21 concluyeron la primaria.
  - 5 no tienen la secundaria concluida.
  - 20 finalizaron la secundaria.
  - 5 no concluyeron la educación media superior.
  - 8 completaron la educación media superior.
  - 3 no concluyeron la educación profesional.
  - 6 finalizaron la educación profesional.
  - 1 tiene estudios de posgrado.

En el 2004, al terminar su período gubernamental, Ricardo Monreal dejó un índice de analfabetas del orden del 6.6 por ciento de la población, con 7.2 grados de educación promedio de la población, que se encuentra por debajo de la media nacional, que es del orden de los 8 grados. Sólo se atiende al 90.3 por ciento de la población en edad de cursar la educación primaria, contra el 94.1 por ciento nacional y la eficiencia terminal es del 91% en el nivel básico, lo que implica un índice de reprobación del 9%. En lo que corresponde a educación secundaria en todas sus modalidades, se tiene una eficacia terminal por el orden del 73.8%, y una deserción escolar del 8.9%.

---

## Grado Promedio de Escolaridad por entidad federativa, 2005

Fuente: II Censo de Población y Vivienda, 2005. INEGI

Por otro lado, en el tema del financiamiento del sistema educativo, una evaluación realizada por la Secretaría de Educación y Cultura de Zacatecas (SEC), demostró que la descentralización de los servicios escolares federales no mejoró el sistema educativo, a pesar de que cerca del 70 por ciento del presupuesto estatal se dedica al rubro educativo, continúa la carencia de infraestructura, falta de apoyos para el sector, y el aumento de los problemas en los niveles de aprendizaje de los alumnos.

Es importante mencionar que antes de la firma del ANMEB coexistían dos sistemas educativos paralelos, uno administrado y operado por el Gobierno

---

Federal a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP); y otro administrado y operado por la propia entidad federativa. A partir de la firma del ANMEB se fusionan ambos sistemas, quedando a cargo de las entidades los servicios educativos que había venido proporcionando la SEP, misma que en el acuerdo asume el papel rector y normativo del sistema educativo nacional.

En materia de financiamiento, la Federación se comprometió a sufragar los gastos implícitos del traspaso, al menos durante el resto del ejercicio fiscal de 1992, después, los gastos de la educación estarían compartidos. Esto se estableció en la Ley General de Educación al especificarse que tanto la Federación como cada entidad federativa concurrirían al financiamiento de la educación pública. Se legisló, además, que ambas partes procurarían fortalecer las fuentes de financiamiento y destinar recursos crecientes, en términos reales, al gasto educativo.

En este sentido, es precisamente la concurrencia de recursos y las aportaciones crecientes en términos reales las que han fallado para financiar el gasto en materia educativa. Al analizar la tendencia de los recursos otorgados a la entidad vía Ramo 33 a través del fondo de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB), se observa que en 10 años se ha mantenido el mismo porcentaje de participación y las variaciones positivas de los recursos asignados apenas son perceptibles. Las aportaciones cada vez menores en términos reales hacen necesario buscar alternativas estables de financiamiento y una mejor distribución de recursos federales entre las entidades.

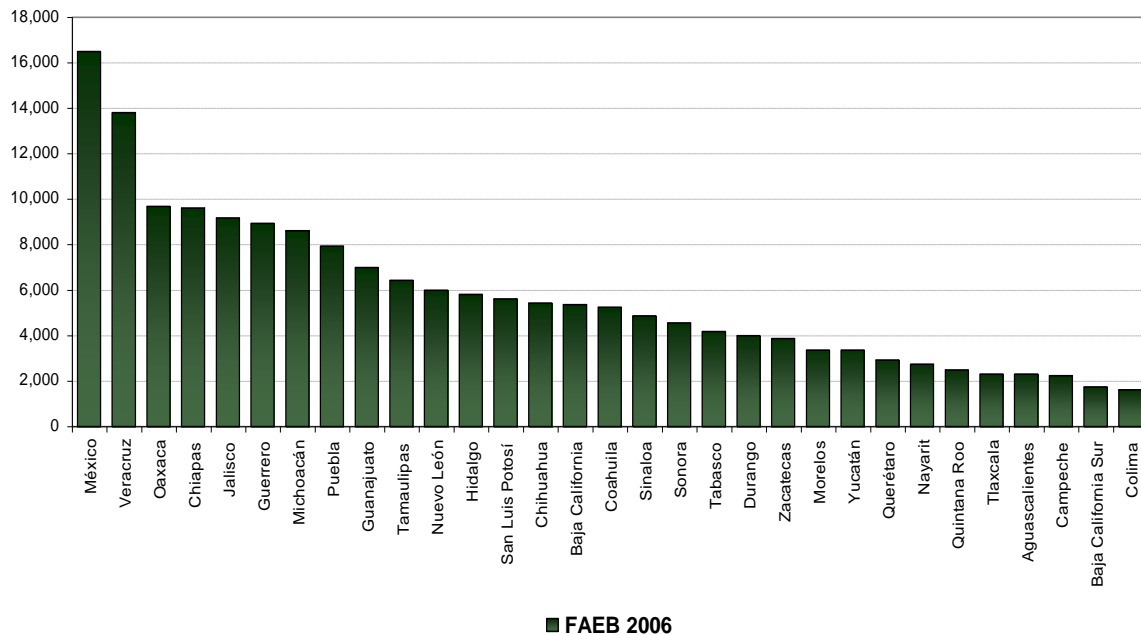
## Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

	millones de pesos a precios de 2007		Participación %
	Nacional	Zacatecas	
1998	156,426.60	3,359.90	2.15
1999	165,552.10	3,505.40	2.12
2000	174,635.80	3,660.90	2.10
2001	186,934.50	3,976.40	2.13
2002	188,923.40	4,072.00	2.16
2003	192,770.70	4,173.50	2.17
2004	186,313.30	4,059.40	2.18
2005	196,609.40	4,215.10	2.14
2006	202,363.60	4,299.10	2.12
2007	189,155.80	4,141.70	2.19

Fuente: 1998 - 2006 Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007 Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2007; SHCP.

A nivel nacional, existen diferencias importantes en el nivel de recursos que recibe cada entidad, en este sentido Zacatecas se encuentra entre el grupo de entidades con menor asignación de recursos.

### FAEB por entidad federativa, 2006 Millones de pesos



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006, SHCP.

---

Ante la escasa vinculación de las necesidades de gasto con las transferencias federales (Ramo 33), en términos generales los estados han intentado compensar la demanda de servicios mediante el financiamiento a través de recursos propios, es decir ingresos locales y Participaciones Federales (Ramo 28). La Secretaria de Hacienda, presentó en su Diagnóstico de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales 2007, la carga fiscal que representa el gasto educativo en términos de las Participaciones Federales. En el caso de Zacatecas representó el 21.6% en 2006, nivel mayor al promedio nacional que se ubica en 20.7%.

**Gasto Público en Educación Básica Promedio, 2000 – 2006**  
**Financiamiento Estatal vs Participaciones Federales**  
**Millones de pesos de 2006**

Entidad Federativa	Participaciones Federales	Gasto Educativo (Recursos Propios)	Gasto Educativo / Participaciones Federales
Nacional	1,958,996.0	404,873.9	20.7
Baja California	55,410.1	24,484.7	44.2
Chihuahua	58,554.4	23,389.9	39.9
Durango	26,542.4	10,446.7	39.4
México	226,143.6	83,660.0	37.0
Sinaloa	47,891.4	14,717.8	30.7
Michoacán	58,267.8	17,713.1	30.4
Yucatán	31,413.6	9,413.7	30.0
Nuevo León	90,709.3	25,068.4	27.6
Guanajuato	73,507.8	19,399.8	26.4
Jalisco	120,975.7	30,705.2	25.4
Sonora	60,370.9	14,778.5	24.5
Chiapas	73,524.0	18,528.3	24.2
Puebla	77,543.7	18,578.2	24.0
Veracruz	114,851.0	26,206.3	22.8
Zacatecas	25,375.6	5,479.0	21.6
Coahuila	47,372.5	9,414.6	19.9
Tlaxcala	19,532.0	3,509.2	18.0
Guerrero	41,887.0	7,039.4	16.8
Tamaulipas	62,165.4	9,949.5	16.0
Tabasco	93,666.2	13,120.3	14.0
Nayarit	19,746.0	2,515.1	12.7
San Luis Potosí	36,952.7	3,218.0	8.7
Morelos	29,400.1	2,314.0	7.9
Aguascalientes	23,020.1	1,704.1	7.4
Colima	15,218.3	1,068.2	7.0
Campeche	21,620.7	894.3	4.1
Querétaro	33,106.8	1,328.2	4.0
Quintana Roo	22,735.7	719.1	3.2
Hidalgo	36,505.8	913.1	2.5
Distrito Federal	250,478.6	4,370.4	1.7
Baja California Sur	13,299.8	226.5	1.7
Oaxaca	48,207.1	0.0	0.0

Fuente: Participaciones Federales: Cuenta de la Hacienda Pública Federal SHCP - UCEF; Gasto Educativo: Cuestionario de Financiamiento Educativo Estatal. SEP.



---

Zacatecas destina dos tercios de su presupuesto (67.5%) al gasto educativo, y padece un déficit de 700 millones de pesos. Para el Secretario de Educación y Cultura actual, Flavio Campos Miramontes, el déficit inicial es de 400 millones de pesos, a lo cual se suman 45 millones para organismos descentralizados donde la SEC tiene el compromiso de aportar el 50 por ciento de los recursos para su operación. La falta de dinero ha hecho imposible al estado poder cubrir el cúmulo de necesidades, sin incluir los recursos que hacen falta para solventar las carencias que presenta la Universidad Autónoma de Zacatecas.

Adicionalmente, el proceso de descentralización de la educación en México se ha caracterizado por una fuerte presencia sindical, y es que cuando la profesora Gordillo fue llamada para sustituir a Carlos Jonguitud en la dirigencia del SNTE, el gobierno le advirtió que si sindicato tendría que aceptar la descentralización, a cambio de lo cuál ella pidió, una y otra vez, entre 1989 y 1992, que en dicho proceso se garantizara la “unidad del SNTE”; es decir, que no habría una fragmentación de la ritualidad de la relación laboral, sino que ésta seguiría ante la SEP en manos del comité nacional de la organización, ni menos una atomización de ésta en 32 sindicatos estatales.

Este ha sido un déficit mayúsculo en el proceso de descentralización, pues no sólo se ha convertido en un obstáculo para las reformas educativas de fondo, sino en una permanente fuente de conflicto con los gobiernos estatales, en un instrumento de chantaje de las secciones magisteriales locales y en una amenaza constante para las finanzas de las entidades.

---

Nada más hay que ver cómo, tras firmar los aumentos salariales anuales a escala nacionales entre la SEP Y EL SNTE, las secciones locales se plantan para exigir, que los gobiernos estatales les den aumentos adicionales, más prestaciones y privilegios con lo que el promedio nacional de días por año que cobran los maestros es el más alto entre la burocracia: entre 470 y 490 días.

Para el caso de Zacatecas, las obligaciones salariales y prestaciones locales crecieron a lo largo de los años a un nivel inmanejable, sobre todo por la costumbre de interpretar la obligación del estado de hacer crecer el gasto en educación como equivalente a hacer crecer la respuesta a las demandas de los trabajadores con incrementos siempre superiores de la participación estatal sobre la federal. Por ejemplo, en 2004 la aportación estatal creció 16.5 por ciento frente al 4 por ciento de la federal. Este marco ha convertido al financiamiento de la educación en un problema creciente para la entidad, limitando sus opciones para manejar de forma eficaz y eficiente el sector.

### **Ventajas y desventajas**

La asignación de recursos para sufragar los gastos de la educación siempre ha sido tema de debate. En el centro de la discusión se encuentra un arreglo institucional que ha permanecido ambiguo desde su concepción original. Si bien las actuales disposiciones que regulan la relación entre el gobierno federal y las entidades federativas se encuentran formalizadas en la Ley de Coordinación Fiscal, misma que norma el tipo de criterios utilizados para la distribución del gasto

---

federalizado en materia educativa también hay que señalar que estas disposiciones corresponden sólo a la reglamentación de un proceso que, desde la concepción originaria de la arquitectura institucional y administrativa del sector educativo nacional, contiene un alto grado de inequidad.

A pesar de ser un proceso incipiente, durante este periodo se consolidaron logros que no se habían observado a lo largo de la historia en México. En primer termino, el proceso de descentralización de gasto trajo consigo una certidumbre jurídica a las transferencias de gasto provenientes de la federación hacia los estados.

El proceso de transferencia de gasto quedo regulado en el Capitulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (hasta 1998), bajo este contexto jurídico los estados pudieron incorporar en sus leyes de ingresos la cantidad de recursos trasferidos. En segundo término, se abrió la posibilidad de ampliar las partidas programáticas, que permitió brindar una mayor flexibilidad para la ejecución del gasto, ya que en el pasado el gasto transferido a los estados tenía que realizarse solo en aquellas partidas programáticas que indicara el gobierno central.

La principal crítica al proceso de descentralización de gasto es, sin duda, su escasa vinculación con las necesidades de gasto y formación de capital humano de las entidades federativas del país. El punto de partida del proceso de descentralización de los distintos rubros de gasto fue el monto de recursos que el gobierno central destinaba a cada uno de los estados, al tiempo del inicio del proceso. Es decir, que el proceso de descentralización del gasto puede

---

entenderse como una validación a las distorsiones e inequidades de las transferencias acumuladas. Por lo tanto, la descentralización del gasto en el país sólo mantuvo una sinergia histórica de gasto y no sirvió de punto de partida para la realización de una reflexión sobre la vinculación de las transferencias con la realidad de gasto de cada entidad.

Al igual que la descentralización en salud, se tomo como punto de partida la oferta educativa que había realizado el gobierno federal, sin considerar la demanda real vigente y futura de la población en materia educativa.

Esta situación limitante en los ingresos ocasiona un problema estructural en Zacatecas, ya que por un lado el proceso de descentralización de gasto no reconoce la dinámica de gasto, pero por otro lado, los ingresos tampoco están correlacionado con los ritmos de crecimiento económico del estado, dicha dinámica en la mayoría de los casos esta aparejada de un incremento de la demanda de los servicios sociales.

Algunos de los argumentos críticos más citados al momento de analizar el tema del financiamiento a la educación pública, en particular el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB) suelen referirse a:

- Desequilibrios distributivos. Sólo se considera la oferta educativa. Esto es, la fórmula que determina el monto del fondo sólo considera al número de docentes y planteles educativos.

- 
- Inercias en los mecanismos de dispersión de fondos. Al no existir un criterio claro para la distribución de recursos hacia las entidades federativas, la federación continúa negociando con cada uno de los estados, por separado, la distribución del fondo destinado a la educación.
  - Desigualdades en las aportaciones locales. La brecha existente entre los recursos que reciben las entidades vía FAEB por alumno siguen acrecentándose.
  - Nulos incentivos para estimular el financiamiento con recursos propios de los estados. El actual mecanismo de distribución del FAEB no reconoce el esfuerzo financiero de las entidades federativas para sufragar el gasto educativo.
  - Ausencia de criterios objetivos que incorporen indicadores efectivos de oferta y demanda. La fórmula del artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal no reconoce la calidad educativa ni a la población en edad escolar o alumnos que se encuentran inscritos en el sistema educativo operado por la entidad federativa.

- 
- Debilidad de los instrumentos de coordinación entre los gobiernos locales y el gobierno federal.

La federalización del gasto educativo, vía el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), arrastra muchas de las inequidades existentes al momento de firmar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). La discusión del tema se torna incomprensible en razón de la existencia de un esquema en el que los criterios de distribución del fondo eran confusos (de hecho, en la LCF nunca se mencionó la manera en que deben distribuirse los recursos, sólo se contemplaban los elementos a partir de los cuales se integraba el Fondo – art. 27 de la LCF).

Las modificaciones que se hicieron al sistema hacendario aprobadas en 2007, plantearon cambios importantes a la distribución a algunos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal. Entre estas modificaciones se tomó en cuenta definir los mecanismos de asignación de los recursos del FAEB.

La mecánica que propuso el Ejecutivo Federal ajustó los criterios de distribución de los recursos del FAEB, sin modificar la forma de su incremento, de tal manera que se conserva el monto nominal actual de las transferencias para cada entidad hacia el futuro y el incremento en el fondo se distribuya en un 50% de acuerdo a la matrícula de cada entidad, en un 20% entre las entidades que tengan una transferencia federal por alumno por debajo del promedio nacional, 10% entre todas las entidades de acuerdo a un índice de calidad educativa determinado por

---

la Secretaría de Educación Pública y 20% a las entidades designen mayores recursos a la educación.

En resumen, la propuesta del ejecutivo federal busca dar un matiz fundamentalmente competitivo al Federalismo Educativo (competencia por la matrícula y la calidad); cuando la realidad obliga a plantear un sistema cooperativo, en el que los estados y el gobierno federal trabajen conjuntamente para superar los rezagos educativos y elevar la calidad.

Adicionalmente, un elemento que también forma parte de la problemática en el ejercicio del gasto educativo, es lo relacionado con el papel del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) en las negociaciones salariales del magisterio.

Cabe señalar que las autoridades estatales tienen un margen de decisión mínimo en los procesos de negociación laboral colectiva, porque las decisiones respecto a los incrementos salariales se realizan entre la Federación y el Sindicato Nacional de Trabajadores, sin intervención de los Gobiernos Estatales. Esto tiene importantes repercusiones sobre sus finanzas por las homologaciones que de los acuerdos deriva para el personal de las escuelas a cargo del gobierno estatal.

Por otro lado, no todos los conceptos de ingresos que se manejan por el gobierno federal y estatal son similares, o no son coincidentes en sus cifras, como en los casos de días de aguinaldo, prima vacacional, seguros de vida, vales de

---

despensa, etc. Existen casos en que la Secretaría de Educación Pública (SEP) autorizaba determinada prestación para un ejercicio fiscal únicamente, pero al sentarse el precedente, el Sindicato reclamaba dichas prestaciones en los años subsecuentes, lo que implica que el gobierno estatal tenga que cubrirla con sus propios recursos.

A partir de la descentralización, los gobiernos estatales han tenido que cubrir en determinadas ocasiones al ISSSTE importantes cantidades no radicadas por el gobierno federal para este fin, relativas a las aportaciones de seguridad social del personal transferido de las escuelas que antes estaban a cargo de la Federación.

Las entidades federativas en desventaja han optado por alternativas como controversias constitucionales; otros recursos legales y requerimientos de apoyos extraordinarios cuyo alcance es coyuntural, pero que no resuelven los problemas de orden estructural.

En la medida de que las secciones del SNTE tengan capacidad de acción colectiva, desplazando las disputas estatales al ámbito nacional, es difícil que un estado realice esfuerzos por cambiar las condiciones de sus sistemas educativos, no importando los incentivos que el gobierno federal pretenda dar a través de fondos nuevos o mayores recursos a quienes mejor desempeño en educación demuestren.



---

## **Planteamiento de la administración estatal 2005-2010**

De acuerdo al Plan de Desarrollo del estado de Zacatecas 2005 – 2010, la administración actual establece un compromiso fundamental con la política educativa estatal, orientándola a fortalecer la calidad de sus servicios, la consolidación de la cobertura y el desarrollo de programas estratégicos, que se traduzcan en instrumentos de enseñanza y aprendizaje eficaces.

Considerando que la educación es parte esencial en el proceso de desarrollo social, el gobierno estatal se propuso establecer los ejes estratégicos para la consolidación de una educación integral, que proporcionara los elementos indispensables del conocimiento y la conciencia social, con la intención de enfrentar una problemática social cada vez más compleja y que requiere de criterios firmes para impulsar una sociedad más justa y más participativa.

Frente a este reto, el gobierno reconoció también la necesidad de brindar una educación de calidad y equitativa, como una tarea compleja que requiere la participación de los diferentes sectores de la sociedad; sin embargo, esta participación irá en aumento en la medida en que se comprenda la necesidad de contar con una nueva escuela pública, que se distinga por su pertinencia y valor social

El gobierno de Zacatecas le concede una gran importancia a la educación, a tal grado que el gasto educativo en el Estado representa el 67.5% del gasto

---

programable del Poder Ejecutivo de la entidad y, aún así, mantiene un déficit por el orden de setecientos millones de pesos en el estado, mientras que el déficit nacional se estima en veinte mil millones de pesos, sin que se esté construyendo un esquema de solución.

Por eso, aunque en el estado se tiene la voluntad, se ve imposibilitado de satisfacer solo, la demanda de empleo en el sector; de garantizar su derecho a educación a los grupos rezagados en poblaciones dispersas, así como de implementar los programas para mejorar la gestión y la calidad de los resultados educativos, a pesar de la convicción sobre la importancia de la educación para sentar las bases del desarrollo humano, económico y social.

Las omisiones de la Secretaría de Educación Pública han puesto en crisis el régimen de federalización educativa, que provoca pesadas cargas financieras para los gobiernos estatales, al punto de que la gobernadora de Zacatecas, Amalia García, planteó la posibilidad de regresar a la Federación los servicios estatales.

### **Crisis del financiamiento educativo**

La gobernadora Amalia García, anunció que devolvería la gestión educativa a la Federación en 2006. Independientemente de que ese paso sea posible (porque si bien la relación a la que renuncia nació de un convenio, que puede ser denunciado unilateralmente, se convirtió después en disposición legal), con su decisión la

---

titular del Poder Ejecutivo zacatecano puso en evidencia la grave crisis del financiamiento educativo en el país.

El estado de Zacatecas ha examinado el desarrollo del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal, y concluyó que el modelo educativo está "agotado". Lo dejó exhausto el incumplimiento federal de las condiciones pactadas, en particular, Zacatecas resiente, según el diagnóstico de la gobernadora, que *"no sólo no se consolida la transferencia de recursos federales, sino que además nos adeudan cantidades sustanciales; como ejemplo está la deuda de la Federación acumulada los últimos tres años por carrera magisterial; la falta absoluta de recurso federal para respaldar la negociación con el magisterio, a pesar de las intensas gestiones hechas desde febrero hasta este mes de septiembre, e incluso la falta de un recurso comprometido en computadoras para avanzar en la educación en tecnologías de información, sólo para mencionar algunos rubros..."*.

La gobernadora García menciona el caso de Oaxaca, donde se ha puesto en riesgo la gobernabilidad por la omisión federal en el financiamiento educativo. Hay que recordar, en efecto, que cuando la sección 22 del SNTE comenzó su movimiento el 22 de mayo de 2006 lo hizo enarbolando una demanda que sólo el gobierno de la República puede satisfacer (la revalorización salarial). Y aunque el conflicto evolucionó y se agravó tras el fallido intento de desalojar al magisterio del centro de la capital, el origen del problema concierne a la relación financiera entre el gobierno federal y local en materia educativa. En contraste con lo que sucede

---

en Oaxaca, en Zacatecas la gobernadora "ha reconocido la prudencia y la sensibilidad de las expresiones sindicales que conocen la complejidad de la situación".

Igualmente, la gobernadora de Zacatecas propuso *"que se constituya una instancia en la que participen el gobierno federal y los gobernadores para conformar el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación en esta materia, para que luego con el Poder Legislativo y la representación magisterial se apruebe la totalidad del recurso que se necesita tanto para colocar a nuestro país en los mejores índices de calidad educativa, como para atender -no a mediados de año, sino desde principios del mismo- las demandas laborales del magisterio"*.

Respecto a la ruptura del Acuerdo con el sistema federal, el actual Secretario de Educación y Cultura, mencionó que *"la propuesta de la gobernadora no es que se regrese la educación a la Federación, la propuesta es que se asuman responsabilidades por todos los involucrados en el tema a través del consenso"*.

Con el paso de los años y la puesta en práctica del sistema han crecido las necesidades y requerimientos de los maestros, pero no en igual manera las obligaciones de la federación para con el Estado.

En materia de financiamiento para el desarrollo de los Estados, a inicios de este milenio, se mantienen inercias centralizadoras que obstaculizan y distorsionan el crecimiento y el progreso de muchas regiones geográficas del país.

---

El manejo de los recursos públicos para financiar el desarrollo social del país ilustra como se mantienen en perjuicio de muchas entidades del país, esas tendencias centralizadoras.

Por ejemplo, en el caso de la entrega de apoyos financieros, en promedio, en los últimos años sólo ocho entidades obtuvieron del gobierno de la federación más del 50 por ciento de las participaciones económicas. Ellas son: El Distrito Federal (17.8%, el Estado de México (9%), Veracruz (6.0%), Jalisco (5.8%), Nuevo León (4.7%), Puebla (4), Sonora (3.3%) y Guanajuato (3.31%).

En contraparte, los Estados con menos participaciones económicas son Baja California Sur (0.62%), Quintana Roo (0.47), Tlaxcala (0.96), Nayarit (1.04%) y Zacatecas (1.17%).

La distribución del gasto educativo por estado, con algunas variantes ligeras, reproduce más o menos las mismas. Tendencias anteriores, favoreciendo un alto criterio centralizador.

Así, de esa forma, más del 60% del gasto educativo nacional (según lo ilustra el informe del último año la SEP), se concentra en tan sólo 10 entidades de la República. Ellas son: El Distrito Federal (28.2%), Estado de México(7%), Jalisco (4), Puebla (4), Guanajuato (3.5), Guerrero (4), Michoacán (3.9), Oaxaca (4), Tamaulipas (3%) y Chiapas(3%).

---

Se evidencia la persistente dinámica de una concentración perniciosa de decisiones económicas y políticas en el país que muestran un federalismo de cabeza. En ese sentido, es pertinente demandar la puesta en marcha de un real y nuevo federalismo que atienda las necesidades de entidades tradicionalmente olvidadas y marginadas, como lo es Zacatecas.

Se tiene, entonces, que impulsar en el marco del cambio político que vive el país, un nuevo federalismo, que fortalezca y consolide la unidad nacional, que respete la diversidad geográfica, etnográfica, social y cultural, y que propicie en consecuencia el desarrollo integral de México.

Se requiere en Zacatecas de una nueva relación federalista, que auspicie el desarrollo y el progreso, que permita superar las desigualdades en materia hacendaria del estado. Se necesita de nuevos mecanismos de financiamiento y el establecimiento de fuentes locales de ingreso que estimulen el desarrollo económico estatal.

Un sector que reclama de manera especial nuevos y mayores apoyos económicos de la federación, es el sector de la educación. Si las sociedades contemporáneas con mayor nivel de desarrollo económico, lo deben a su apoyo indiscutible a las políticas de ciencia y tecnología. Se debe propiciar que los recursos fiscales fluyan hacia líneas de financiamiento de proyectos científicos y tecnológicos que alienten el progreso de las entidades federativas, poniendo mayor énfasis y mayor apoyo a las entidades con mayores rezagos como lo es el caso de Zacatecas.

---

En México, debemos aspirar a que las políticas de ciencia y tecnología se sometan a un amplio proceso de descentralización, a fin de que beneficien a entidades como Zacatecas. Es necesario lograr la cobertura universal (prácticamente conseguida en educación primaria: 99.7%) en educación preescolar, secundaria y media superior, donde los rezagos son todavía considerables, además de ir cerrando la enorme brecha en educación superior respecto de los parámetros de la UNESCO.

Igualmente, es necesario realizar una profunda reforma del sistema educativo para elevar su calidad y rendimiento. Ampliar y modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros de enseñanza; crear nuevas instituciones educativas y construir nuevos planteles, particularmente en las regiones de mayor rezago; lograr la capacitación sistemática del magisterio; mejorar los métodos de enseñanza - aprendizaje y la calidad de los programas educativos; promover la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones; lograr una mayor correspondencia entre la oferta educativa, las prioridades del desarrollo nacional y las realidades de los mercados de trabajo. Desde luego, el crecimiento económico sostenido que incrementa el empleo formal y el ingreso de los jefes de familia, permitiendo la dedicación de sus hijos al estudio, necesita el reforzamiento de los programas de combate a la pobreza, así como la ampliación de los apoyos e incentivos para el acceso y permanencia de niños y jóvenes en el sistema de enseñanza, son también factores cruciales para mejorar el desempeño educativo y dejar atrás el subdesarrollo.

---

## Conclusiones

Una primera conclusión que se puede derivar del estudio, es que la federalización educativa, es una iniciativa del centro, no de los estados. Sus inicios se remontan a los primeros años de los noventa, marcada con un sello centralista desde el diseño mismo del proceso descentralizador, convirtiéndola en lo que se conoce como una "política pública de descentralización inducida".

El rasgo centralista de la federalización, además de convertirla en una política inducida, le imprimió contenidos típicamente centralistas. En la cual, al mismo tiempo que descentraliza ciertas atribuciones, recentralizó otras, como el contenido de los planes de estudio, la normatividad, el financiamiento y la evaluación.

Una vez que la federación tomó la decisión de descentralizar la educación, los estados no anticiparon, ni mucho menos reclamaron, que les asignaran tareas meramente operativas.

El federalismo educativo, como política diseñada desde el centro, tenía como estrategia fundamental la transferencia de los servicios educativos a los gobiernos estatales. En ese sentido, descentralizar era el objetivo del gobierno federal.

Así el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica se redactó pensando en la forma en que se realizaría el gigantesco traspaso administrativo de la educación de un gobierno a otro. Empero, jamás se calculó lo que vendría después de la federalización, es decir, la integración de los subsistemas educativos federal y estatal en uno sólo.



---

Sin embargo, uno de los saldos de la descentralización en el ámbito local ha sido el grave congestionamiento de las administraciones públicas de los estados. La magnitud, complejidad y velocidad de la transferencia llevada a cabo desde 1992, sobresaturó a los gobiernos de los estados, empujándolos al borde de la parálisis administrativa y al colapso financiero.

El proceso desigual de la descentralización educativa, basado en las inequitativas inercias históricas de presupuestación, que no ha atendido las necesidades reales de cada entidad, ha llevado fuertes presiones a los estados más pobres, quienes paulatinamente hacen aportaciones porcentuales mayores en relación con la Federación para hacer frente a las presiones propias del crecimiento y mantenimiento del sistema educativo, generando un desequilibrio y déficit financiero que en varios casos se está haciendo imposible de sostener.

Particularmente para el Estado de Zacatecas la evolución del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) ha seguido por caminos no convenidos originalmente, lo cual provocó crecientes dificultades, destacando las obligaciones salariales y prestaciones locales que crecieron a lo largo de años a niveles inmanejables.

Producto del esquema de doble negociación salarial, donde la negociación Federal primero le impone obligaciones a los Estados, para, posteriormente, pasar a una fase estatal en donde —en extremo— se reconoce la negociación nacional para lo estatal y se agregan otras obligaciones, durante 2004 y 2005 el Estado de Zacatecas para hacer frente a las demandas de los trabajadores autorizaron incrementos siempre superiores de la participación estatal sobre la federal: en 2004 del 16.5% estatal contra un 4% federal, y en 2005 un 8.3% estatal contra un 5.1% federal.

Por su parte, se establecen normas de operación y manejo de programas regulados desde la federación, como Carrera Magisterial, que impiden un uso

---

flexible de los recursos para resolver los retos específicos del desarrollo educativo en la entidad.

El Gobierno de Zacatecas le ha concedido una gran importancia a la educación, a tal grado que el gasto educativo en el Estado representa el cerca del 70 por ciento del gasto programable del Poder Ejecutivo de la entidad. Por ello, en un modelo que se pretendió federalista, en realidad lo que se descentralizó a las entidades federativas han sido sobre todo las obligaciones, pero ni los recursos ni las facultades suficientes.

La decisión del gobierno del estado de Zacatecas, de devolver el sistema educativo de origen federal a la Federación, se interpretó como el inicio de una cadena de decisiones similares en otras entidades federativas, una vez que no se ha consolidado la transferencia de recursos federales para la educación, aunado a los adeudos que mantuvo el ejecutivo con los gobiernos estatales, particularmente en rubros tan importantes como Carrera Magisterial, las negociaciones con el magisterio y los recursos para computadoras.

En suma, con el propósito de encarar las obligaciones salariales y de prestaciones, derivadas de las negociaciones, para atender las demandas de los trabajadores de la educación, de manera paulatina a partir del entrada en vigor del ANMEB, los gobiernos de los estados —aunque no en todos los casos— incrementaron los porcentajes de participación estatal frente a la federal, lo cual se tradujo en problemas financieros en las haciendas locales.

---

## Bibliografía

Aguilar, J., *Financiamiento a la Educación Básica*, IV Congreso Nacional de Educación – Documentos de Discusión, SNTE, 2006.

Allison Rowland y Georgina Caire, “Federalismo y federalismo fiscal en México: Una introducción”, Documento de Trabajo No. 94 de la División de Administración Pública, CIDE, México, 2001, 1-2.

Arnaut, A., *La Federalización de la Educación Básica y Normal (1978 – 1994)*. Política y Gobierno, Vol. I, núm. 2, CIDE, México (1994).

Arellano, Rogelio “Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México”, en Alicia Hernández (coord.) *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE-Colegio de México, México, 1996, 204.

Bray, M. (1999). *Control of education: Issues and tensions in centralization and decentralization*. En R. F. Arnove y C. A. Torres (Eds.), *Comparative education: The dialectic of the global and local* (pp. 207-232). Lanham, MD: Rosman & Littlefield.

Burki, S. J., Perry, G. E., y Dillinger, W. (1999). *Beyond the center: Decentralizing the state*. Washington, DC: Word Bank, Latin American and Caribbean Studies.

Chubb, J. E. y Moe, T. M. (1990). *Politics, markets and American schools*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1973, 27-63. José Gamas, *El federalismo mexicano*,

---

SEP, México, 1975, 11-43. Jesús Reyes Heróles, El liberalismo mexicano, FCE, México, 1982, vol. I, 358-360.

Cocorda, E. (2000). Los determinantes institucionales y federales de la reforma educativa argentina. Tesis de maestría no publicada. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Conlan, T. (1998). From new federalism to devolution: Twenty-five years of intergovernmental reform. Washington, DC: The Brookings Institution.

Constitución Política del Estado de Zacatecas. <http://www.zacatecas.gob.mx/>

Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, Secretaria de Hacienda y Crédito Público (2007).

Falleti, T. (2001). Federalismo y descentralización educativa en Argentina: Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal. En E. Calvo y J. M. Abad (Eds.), El federalismo electoral argentino: Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina (pp. 101-129). Buenos Aires: Eudeba.

Faya Viesca, Jacinto, El federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal, INAP, México, 1988, 64-68.

García, Amalia, Discurso de la Gobernadora de Zacatecas en el Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el Desarrollo de México. Por una Reforma Fiscal, con Políticas Públicas, para Impulsar el Desarrollo y Disminuir la Desigualdad Social (2007).

García, Amalia, Agotado el Actual Modelo Educativo. Zacatecas devuelve el sistema educativo de origen federal a la Federación, (2006).

---

Gómez Álvarez, D. (2000). Educar en el federalismo: La política de descentralización educativa en México. Guadalajara: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente-Secretaría de Educación de Jalisco-Universidad de Guadalajara-Universidad de Colima.

Hale, Charles, La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX, Vuelta, México, 1991, 112.

Hanson, M. (1997). La descentralización educacional. Santiago de Chile: Preal.

Hanson, M. (2000). Democratization and educational decentralization in Spain: A twenty year struggle for reform. Washington, DC: The World Bank.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, El Municipio Mexicano, Senado de la Republica LVIII Legislatura, México, 2002, 7-29.

Kogan, M. (1996). Formas de gobierno y evaluación de los sistemas educativos. En M. A. Pereyra, J. García Minués, J. A. Gómez y M. Beas (Comps.), Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada (pp. 415-423). Barcelona: Pomares-Corredor.

Landay, F. (2000, marzo). The federalist society: The conservative cabal that's transforming American law. The Washington Monthly, pp. 15-28.

Lauglo, J. (1996). Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación. En M. A. Pereyra, J. García Minués, J. A. Gómez y M. Beas (Comps.), Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada (pp. 169-207). Barcelona: Pomares-Corredor.

---

Levi, L. (1981). Federalismo. En N. Bobbio y N. Matteucci, Diccionario de Política (pp. 681-694). México: Siglo XXI.

Ley General de Educación Zacatecas. <http://www.zacatecas.gob.mx/>

Lundgren, U. P. (1996). Formulación de la política educativa: Descentralización y evaluación. En M. A. Pereyra, J. García Minués, J. A. Gómez y M. Beas (Comps.), Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada (pp. 395-414). Barcelona: Pomares-Corredor.

Mancera, C. y Vega, L. (2000). Oportunidades y retos del federalismo educativo: El camino recorrido 1992-2000. En Secretaría de Educación Pública, Memoria del quehacer educativo: 1995-2000 (Tomo I, pp. 45-83). México: Secretaría de Educación Pública.

Merino, G., Las Transferencias Federales para la Educación en México: Una Evaluación de sus Criterios de Equidad y Eficiencia. Gestión y Políticas Públicas, Vol. VII, núm. 2, CIDE, México (1998).

Murillo, M. V. (1999). Recovering political dynamics: Teachers' unions and the decentralization of education in Argentina and Mexico. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 41 (1), 30-57.

O'Connor, J. (1974). *The corporations and the state: Essays on the theory of capitalism and imperialism*. Nueva York: Harper and Row.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (s.f.). *Descentralización e infraestructura local en México: Una nueva política pública para el desarrollo*. París: Perspectivas OCDE.

---

Ornelas, C. (2003). Las bases del federalismo y la descentralización en educación. *Revista de Investigación Educativa*, 3 (1). Consultado el día 12 de marzo de 2007 en: <http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html>

Ortega, J., Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa en la Evolución del Federalismo en México, CIDE, México (2004).

Ortega, R. (1998). *La descentralización: El nuevo federalismo*. México: Porrúa.

Plan de Desarrollo del Estado de Zacatecas 1998 – 2004. Gobierno del Estado de Zacatecas. <http://www.zacatecas.gob.mx/>

Plan de Desarrollo del Estado de Zacatecas 2005 – 2010. Gobierno del Estado de Zacatecas. <http://www.zacatecas.gob.mx/>

Prawda, J. (1993). Educational decentralization in Latin America: Lessons learned. *International Journal of Educational Development*, 13 (3), 253-264.

Requejo, F. (1999). La acomodación “federal” de la plurinacionalidad: Democracia liberal y federalismo en España. En E. Fossas y F. Requejo (Eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España* (pp. 303-344). Madrid: Trotta.

Rhoten, D. (2000). Education decentralization in Argentina: “A Global-local conditions of possibility” approach to state, market, and society change. *Journal of Education Policy*, 15 (6), 593-619.

Rodríguez Rodríguez, R. (1999). Modernización y cambio institucional de la educación en Nuevo León. En V. A. Espinoza Valle (Coord.), *Modernización educativa en el norte de México* (pp.15-78). Tijuana El Colegio de la Frontera Norte.

---

Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; SPP, México, 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, SPP, México, 1989.

Rodríguez, Victoria, *Descentralización en México: De la Reforma Municipal a la Solidaridad y al Nuevo Federalismo*, FCE, México, 1999, 1997, 93.

Rodriguez, Victoria, "Municipal Autonomy and the Politics of Intergovernmental Finance. Is it Different for the Opposition?", en Victoria Rodriguez y Peter Ward (eds.); *Opposition Government in Mexico*, University of New Mexico Press, EUA, 1995, 148-154.

Rondinelli, D. A., Nellis, J. R. y Cheema, G. S. (1984). *Decentralization in developing countries: A review of recent experience*. Washington, DC: World Bank Staff Working Papers.

Schiefelbein, E. y Schiefelbein, P. (2000). Three decentralization strategies in two decades: Chile 1981-2000. *Journal of Educational Administration*, 38 (5), 412-425.

Schmitter, P. (1974). Still the century of corporatism. En F. Pike y T. Stritch, *The new corporatism* (pp. 89-112). Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Stockman, D. A. (1986). *The triumph of politics: Why the Reagan revolution failed*. Nueva York: Harper and Row.

Tarlton, C. D. (1999). Simetría y asimetría como elementos del federalismo: Una especulación teórica. En E. Fossas y F. Requejo (Eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España* (pp. 21-35). Madrid: Trotta.



---

Taylor, C. (1999). Valores compartidos y divergentes. En E. Fossas y F. Requejo (Eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España* (pp. 37-68). Madrid: Trotta.

Tyack, D. y Cuban, L. (2001). *En busca de la utopía: Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Velasco Cruz, José Luis, *El debate actual sobre el federalismo mexicano*, Instituto Mora, México, 1999, 20.

Wayne Cornelius y Fox, Jonathan, "Mexico's National Solidarity Program: An Overview"; en Cornelius, Wayne, Ann Craig & Jonathan Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, Centro de Estudios México-EU, Universidad de California, San Diego California 1994.

Weiler, H. N. (1996). Enfoques comparados en descentralización educativa. En M. A. Pereyra, J. García Minués, J. A. Gómez y M. Beas (Comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada* (pp. 208-233). Barcelona: Pomares-Corredor.

Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1998). *Devolution and choice in education: The school, the state and the market*. Londres: Open University Press.

Winkler, D. R. (1988). *Decentralization in education: An economic perspective*. Washington, DC: World Bank Staff Working Papers.

Winkler, D. R. (1993). Fiscal decentralization and accountability in education: Experiences in four countries. En J. Hannaway y M. Carnoy (Comps.), *Decentralization and school improvement: Can we fulfill the promise?* (pp. 102-134). San Francisco, CA: Josey-Bass.

---

Winkler, D. R. y Rounds, T. (1996). Educational reform in Chile: Municipal and private sector response to decentralization and school choice. *Economics of Education Review*, 15 (4), 365-376.

Zedillo, Ernesto, "Hacia un auténtico federalismo" presentado en el Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, Guadalajara, México, 1995.