

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS



LA FEDERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL DISTRITO FEDERAL. UNA TAREA PENDIENTE

Tesis que para obtener el grado de

Doctora en

Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública

Presenta

Adriana Plasencia Díaz

Comité Tutorial

Dr. Enrique Cabrero Mendoza

Dr. Roberto Moreno Espinosa

Dra. Lorenza Villa Lever

CIUDAD UNIVERSITARIA

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.

A JOSÉ MANUEL,
A ADRI Y A JOSÉ MANUELITO

POR EL AMOR QUE ME PROVOCAN

PREFACIO

Esta investigación ha sido posible gracias al invaluable apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, así como del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, institución que me otorgó una beca para realizar mis estudios de posgrado.

Agradezco particularmente al Dr. Enrique Cabrero Mendoza su guía desde el principio de este trabajo, contribuyendo a darle forma desde la perspectiva de la administración pública. Sus comentarios fueron significativos para el desarrollo del documento. La Dra. Lorenza Villa Lever coadyuvó enormemente en lo relativo a los temas educativos facilitando material, además de intercambiar opiniones y puntos de vista en los diversos seminarios que dirigió. Ambos han sido de gran apoyo con sus puntos de vista y al revisar de manera sistemática los avances de este proyecto.

Los atinados comentarios y observaciones de la Dra. Bertha Lerner Sigal y del Dr. José Luis Méndez Martínez permitieron, sin duda alguna, la culminación de este documento. Un agradecimiento al Dr. Roberto Moreno Espinosa, quien acompañó esta tarea con gran entusiasmo, orientándome durante la investigación académica.

Quiero expresar aquí mi agradecimiento a las personas que me apoyaron de manera desinteresada con la investigación de la tesis en diversas formas pero todas intensamente. Gracias a Esthela Piña de León por sus innumerables revisiones y correcciones de estilo para que el documento fuera claro. Agradezco a todas las personas que me permitieron entrevistarlas, una o varias veces, y que me dieron acceso a sus archivos oficiales y no oficiales; así como a todas las instituciones que me abrieron sus bibliotecas para recopilar material e información.

Un agradecimiento especial a José Manuel Venegas Martínez por apoyarme como consultor y facilitarme un sin número de materiales, documentos y libros, que le dieron solidez y coherencia al contenido, así como editor de este trabajo. Gracias por tu talento, pero sobre todo por tu amor, José Manuel.

A mis queridos hijos Adrianita y José Manuelito les agradezco su paciencia por acompañarme a muchas de las actividades del Programa de Posgrado; ustedes crecieron –literalmente- con este documento y lo llenaron de dicha, alegría, sorpresas, ocurrencias, pero sobre todo de un inmenso amor. Me han enseñado a ser mejor ser humano. Los amo indescriptiblemente.

Gracias a todas y cada una de las personas que colaboraron de una u otra forma en la elaboración de esta investigación, pero debo precisar que cualquier omisión y limitación de la misma es responsabilidad mía.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1	17
CONSTRUYENDO UN NUEVO FEDERALISMO MEXICANO	17
FEDERALISMO	19
EL ESTADO FEDERAL	28
LOS SISTEMAS FEDERALES	30
LAS PRÁCTICAS FEDERALISTAS	32
EL FEDERALISMO A LA MEXICANA	36
EL "NUEVO FEDERALISMO"	49
LAS DISPARIDADES DEL FEDERALISMO: COMPITIENDO POR DINERO	59
¿UNA APUESTA AL VACÍO?	65
CAPÍTULO 2	69
DEL FEDERALISMO LEGISLATIVO AL FEDERALISMO ADMINISTRATIVO	69
LA CONSTRUCCIÓN DE REDES Y LOS GOBIERNOS MULTINIVEL	69
EL FEDERALISMO ADMINISTRATIVO	85
EL MODELO SCHWAGER	94
COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL	99
EL INCIPIENTE FEDERALISMO EDUCATIVO MEXICANO	106
DESCENTRALIZACIÓN	110
LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS	116
LA CONSTRUCCIÓN DEL ACUERDO NACIONAL DE	
MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (ANMEBN)	123
REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL	127
LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL	132
RUMBO A IZTAPALAPA	133

CAPÍTULO 3	147
EL ESCENARIO MUNDIAL	147
ESTADOS UNIDOS	160
LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS RELACIONES MULTINIVEL	166
DE UNA NACIÓN EN RIESGO HASTA NINGÚN NIÑO SE QUEDA ATRÁS	171
EL SISTEMA ESCOLAR EN LA “GRAN MANZANA”	182
LA ESTRUCTURA ORGÁNICA”	188
LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	196
ESPAÑA	198
EL CENTRALISMO EDUCATIVO	202
LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS RELACIONES MULTINIVEL	215
MADRID	221
LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS RELACIONES MULTINIVEL	222
RÍO MANZANARES ¡DÉJAME PASAR! EL DILEMA UNIDAD-DIVERSIDAD	229
CAPÍTULO 4	237
LA TAREA PENDIENTE DEL DISTRITO FEDERAL	237
EL DEVENIR HISTÓRICO DE LA CIUDAD CAPITAL. UN CENTRO CASTIGADO	237
LA CONSTRUCCIÓN DEL BINOMIO AUTONOMÍA-SOBERANÍA	239
LA FIRMA DEL ANMEBN Y LA EXCLUSIÓN DEL D.F	242
MARCO JURÍDICO	248
LA ESTRUCTURA ORGÁNICA	258
JUGADORES CON VETO Y DECISIÓN: SNTE Y CNTE EN LA CAPITAL	265
EL SISTEMA EDUCATIVO ACTUAL EN LA CAPITAL	273
EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO	273
EL CONTEXTO EDUCATIVO	273
EL CONTEXTO OPERATIVO	281
EL PROYECTO EDUCATIVO DE LA CAPITAL	282
LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	293
CONCLUSIONES	307
BIBLIOGRAFÍA	325

INTRODUCCIÓN

México es uno de los pocos países que vivieron un largo periodo de tensiones y enfrentamientos para definir su organización política. Desde su origen como Estado independiente y a pesar de las discrepancias y vacilaciones, la decisión prevaleciente ha sido la apuesta por el sistema federal. Así lo determinaron los constituyentes teniendo como fundamentos la constitución federal de los Estados Unidos de América y las instancias locales de gobierno creadas en el marco de la monarquía española a fines del siglo XVII, que habrían de dar paso a los estados de la federación mexicana. México nació y ha crecido bajo el federalismo; lo mismo en la Constitución de 1824 que en la Constitución vigente se ha determinado el sistema federal como forma de organización política.

No obstante, en los hechos, la vida independiente de México se ha debatido en medio de las circunstancias de un país cuya extensa y diversa geografía requiere de la organización de un régimen democrático en diferentes niveles de gobierno. Si bien se ha ido resolviendo el problema de la distancia entre gobierno nacional y gobernados, el debate en torno a las potestades que corresponden a cada nivel de gobierno continúa abierto. Este debate ha caracterizado los tres grandes periodos históricos de nuestro país: la independencia, la reforma y la revolución -y aun la etapa de la alternancia política-, puesto que la administración de las tensiones entre los regionalismos y los cacicazgos por parte del gobierno nacional no siempre dio frutos positivos. Los excesos centralistas han logrado ahogar el desarrollo local al grado de concentrar el poder político en las instituciones que sustentaban el sistema político mexicano hasta la última década del siglo XX: un partido hegemónico y la figura del presidente constitucional. Aunque en teoría operan diferentes ámbitos de gobierno, sin prevalecer una jerarquía entre ellos, en la práctica ha dominado una forma centralista en la que los estados y sus administraciones públicas están supeditados al gobierno nacional.

México entra al siglo XXI con un federalismo enmarcado en la alternancia política y la competencia electoral, los cuales han dado lugar a la existencia de gobiernos “divididos” y la imposibilidad de crear acuerdos y consensos conforme a una distribución funcional, administrativa y política. Si partimos de que la administración pública se entiende como un vínculo útil para hacer coherentes las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales,¹ el escenario nacional muestra una administración pública no solo incompetente para crear consensos sobre decisiones derivadas de la acción gubernamental, sino que carece de la fuerza suficiente para convertirse en una estructura omnipresente. La realidad ofrece ya no una administración pública, sino varias administraciones públicas intrincadas, horizontal y verticalmente, diagonalmente, hexagonalmente. Es una escenografía distinta para actores distintos. La puesta en escena para una sola administración pública concluyó hace varias temporadas. Ahora, en la representación, interviene más de un actor principal; hay muchos actores principales; todos son personajes fundamentales; no todo el tiempo ni con la misma intensidad, pero sí, al menos, en distintos momentos de la construcción de lo que se pretende sea un nuevo edificio social. En este contexto, la interacción es el elemento estratégico que da coherencia a la acción de los actores en escena.

Este es el marco en el que se inserta el presente trabajo de investigación. El análisis parte del reconocimiento de distintas administraciones públicas ubicadas en distintos niveles de gobierno, pero integradas al amparo de un estado nacional; y se dirige a explorar, cómo ejercer la acción de la administración pública en la prestación de un servicio, en este caso el educativo, en un entorno específico, el Distrito Federal. En las circunstancias por las que atraviesa el país actualmente, las estructuras político-administrativas y las fórmulas de gestión tradicionales se vuelven cada vez más inapropiadas. Por ello es necesario impulsar un cambio radical para preservar la misma capacidad para gobernar y prestar servicios públicos. Este cambio no consiste en un mero proceso de reingeniería de las estructuras administrativas, sino de la confección de un sistema federal activo.

¹ Pardo, María del Carmen, La modernización administrativa en México. México. INAP-COLMEX, 1992, p. 11.

El reto para México es enorme puesto que se encuentra en el umbral de un periodo de alternancia política tanto en el ámbito nacional como en el local, cuyo objetivo es la transición democrática, a la que todavía no hemos logrado arribar como nación. En la vida política nacional apenas se reacomodan las fuerzas y ya surgen nuevos actores y métodos. Mientras los actores políticos y sociales establecen los consensos, las condiciones y las reglas del juego para procesar las distintas demandas, visiones, tensiones, conflictos, acuerdos y desacuerdos que puedan desembocar en un cambio institucional, o bien, en una transición política, es urgente impulsar la transformación de lo que en gran medida define a las sociedades: la educación. Por ello esta investigación pretende analizar lo educativo desde el terreno de la administración pública. Existe un número importante, aunque nunca suficiente, de estudios sobre la educación desde la pedagogía, desde el ámbito sociológico, desde lo cuantitativo, desde lo cualitativo, desde lo económico, pero prevalece la necesidad de análisis de lo educativo a partir del diseño de la política educativa que deriva del ejercicio gubernamental o de la falta de éste

La investigación trata de identificar las posibilidades del cambio institucional como motor de lo educativo. A partir de un entramado institucional diferente, la política educativa podría incrementar sus niveles de eficiencia en términos de calidad, equidad y pertinencia. El cambio institucional propuesto parte del análisis del sistema federal en el que está sustentado el Estado mexicano. Un sistema federal que en los hechos desconoce y en ocasiones menosprecia las fortalezas de las unidades que lo integran, desdeña el equilibrio que debe prevalecer entre esas unidades y el gobierno nacional; un sistema federal que nació centralizado y que se resiste a “federalizarse”; un sistema federal cuyas potencialidades están todavía en ciernes y que aparentemente son más los riesgos que las oportunidades de gobernar en el marco de la diversidad, la multiculturalidad y la pluralidad política. Frente a esta problemática, me propongo plantear una alternativa que contribuya al análisis no de datos, no de la revisión histórica, no de los actores políticos, sino de la federalización educativa en el marco de un proceso más amplio que trasciende lo meramente educativo, en el marco de una posible reforma del federalismo mexicano para ejercerlo teniendo como aliada a la administración pública. Históricamente es el momento propicio para construir un federalismo que en los hechos favorezca lo que se

inhibe en el arreglo político o lo que impiden los acuerdos jurídicos. El federalismo administrativo que propongo en este trabajo se sustenta en una visión de eficiencia y eficacia intergubernamental, y apunta a que la administración pública se oriente hacia el bienestar de la sociedad y hacia el equilibrio entre las regiones y el tratamiento de sus asimetrías.

El cambio institucional enmarcado en la reforma del estado supone un rediseño no solo de las instituciones, sino particularmente de los mecanismos que ordenan la distribución del poder, la distribución de responsabilidades y la competencia administrativa. De ahí la relevancia que doy al análisis de estas categorías para entender el papel de las administraciones públicas en la operación de un servicio como el educativo.

Si bien es cierto que no se resuelve el asunto educativo, cuando menos no el nacional, contando únicamente con estructuras administrativas sólidas, ágiles e interactuantes, sí son un factor importante para la implementación de cualquier política educativa. Lo educativo tiene un carácter multifactorial y por ello es preciso abordarlo desde perspectivas distintas. La perspectiva de la administración pública es una de ellas, pero sin duda es fundamental.

Hay un reconocimiento a esas distintas administraciones públicas, por lo menos en el sentido de que están ahí presentes y exigen mayores responsabilidades, que si bien cuentan en el escenario nacional, también poseen capacidades para desarrollar acciones propias en sus niveles de gobierno, acompañadas con otras administraciones públicas en otros niveles de gobierno, tanto en entornos federales como unitarios o centrales.

Los gobiernos pueden contar con los mejores sistemas, procesos y reglas internas para llevar a cabo sus tareas, pero si olvidan su papel de conducción, coordinación y suministro de los bienes y servicios, anulan su papel de promotores de la justicia y la equidad entre los individuos. Aunque no existe un método ideal en el establecimiento de nuevas formas de interacción gubernamental, se pueden observar tendencias comunes

de cambio; el objetivo de éstas consistiría en una transformación radical que modifique comportamientos y actitudes.

En las estrategias de modernización de los servicios públicos en general, destacan dos elementos esenciales: la mayor atención dedicada a los resultados en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad en el servicio, y la sustitución de estructuras jerárquicas fuertemente centralizadas por un esquema de gestión descentralizada. El ciudadano tiene en mente una estructura gubernamental que presta un conjunto de servicios a favor de la comunidad social que representa. Aunque cada vez más se da cuenta de que para recibir un servicio intervienen varios actores, aun de la misma sociedad, su preocupación principal radica en que este servicio sea de calidad pero, particularmente que llegue con oportunidad. Por ello, en esta investigación presto especial atención al análisis desde una perspectiva teórico-metodológica, de la construcción de redes que se construyen desde lo federal para ofrecer un servicio público de gran importancia social, como lo es el servicio educativo, y sus implicaciones en el desarrollo de lo que defino como “federalización”; que no es otra cosa que, la posibilidad de la acción gubernamental ejercida y asumida por cualquier nivel de gobierno; esto es la interacción de distintas administraciones públicas.

Federalizar implica que los propios miembros del estado federal, o aun del estado central o unitario, ejerzan funciones y lleven a cabo acciones que les implica responsabilidad ante sus comunidades, pero también ante el estado nacional. Lo que significa que las iniciativas de la periferia no son solo respetadas y alentadas, sino esperadas y demandadas por el centro formal de la federación. Federalizar implica construir un sistema que tienda hacia el equilibrio entre las unidades que conforman la nación, reconociendo sus asimetrías y diferencias.

Por ello, para esta investigación federalizar no es un sinónimo de descentralizar. Federalizar es un proceso más amplio y complejo que descentralizar. Se puede afirmar que descentralizar está enmarcado en el término federalizar, pero no son lo mismo, ni como proceso, ni como estrategia administrativa.

Las categorías analíticas en las que se fundamenta esta construcción son dos binomios teórico-prácticos, el de unidad-diversidad, por una parte y el de autonomía-soberanía, por otra. El primero reconoce la importancia del todo pero también la relevancia de sus partes, aun desde la perspectiva spenceriana.² El segundo binomio es la apuesta de los estados, federales o centrales, en el reconocimiento de lo que Hobbes llamó la cesión de las libertades individuales a favor de una autoridad superior; la cesión de la soberanía a un ente supremo, pero el reconocimiento de la posibilidad de ejercer acciones de manera libre, coordinada, pactada de antemano, con diferentes grados de autonomía; autonomía ejercida en relación directamente proporcional con las capacidades de las administraciones públicas locales.

Se trata de perfilar un *federalismo activo* como una transición entre el modelo tradicional burocrático y piramidal en el que el gobierno nacional todo lo sabe, todo lo puede y todo lo hace, hacia un modelo moderno y horizontal en el que el énfasis está en las articulaciones entre actores y distintos niveles de gobierno. Es una nueva faceta del federalismo, un nuevo paradigma de organización gubernamental, de formas distintas de interacción social, política y administrativa. Es lo que llamo en esta investigación *federalismo administrativo*.

Es el federalismo administrativo que se fundamenta en los gobiernos multinivel, las relaciones intergubernamentales, la coordinación y la descentralización, ésta no como destino, sino como impulso para tejer redes gubernamentales. La investigación precisa una diferencia sustancial entre federalizar y descentralizar. Mientras descentralizar tiene un sentido jerárquico, de dádiva, el término federalizar se inclina hacia la exigencia de los distintos niveles de gobierno para ejercer sus capacidades coordinadamente. Federalizar tiene múltiples sentidos; de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo; de izquierda a derecha y de derecha izquierda.

² Ver Spencer, Herbert, La teoría social. México, FCE, 1996, p. 79.

La prestación de un servicio público es una acción pública compleja que requiere de la participación de diversos actores en un entorno cambiante. Prestar un servicio público por parte de una o varias autoridades gubernamentales resulta una acción igualmente compleja, porque debe caracterizarse por su eficiencia y su alto grado de impacto social; por su calidad, pero también por lo razonable de sus costos. El ciudadano, el cliente o el usuario aspira a contar con servicios oportunos, eficientes y no caros. El usuario solo pretende recibir servicios como la luz, el agua, la salud y la educación, con estas características. Su preocupación reside en el servicio en sí, no en quién lo presta. Para el usuario o ciudadano, lo importante es qué recibe y cómo lo recibe, no quién lo ofrece. Pero servicios como el educativo tienen un alto impacto social y requieren de una estructura distinta para su prestación. Todas estas peculiaridades, despertaron mi interés por la federalización de la educación en el Distrito Federal como un asunto de gobierno fundamental; no solo a la luz de la visión gubernamental de reconocer el federalismo como práctica política y administrativa, sino como una tarea que se debe llevar a cabo bajo la óptica del federalismo administrativo. Este federalismo se sustenta en arreglos políticos, así como en la teoría de la firma,³ la potenciación de externalidades, la distribución del poder y los equilibrios entre las partes que componen el estado nacional.

El federalismo administrativo es una práctica para reforzar procesos intergubernamentales, potenciar las capacidades locales en pleno reconocimiento de la asimetría, de la pluralidad y de la diversidad. Es una práctica de intergubernamentalidad que reconoce objetivos coincidentes y divergentes de manera eficaz.

En este contexto, se decidió analizar dos sistemas educativos e identificar esta categoría analítica en la prestación del servicio educativo; los casos son el de Estados Unidos y el de España. Con el objeto de realizar la contrastación se escogieron dos megalópolis en cada uno de estos países, Nueva York y Madrid. Este análisis nos permite continuar con

³ Ver los trabajos de Williamson sobre las limitaciones de los contenidos en los acuerdos jurídicos, como las constituciones.

el caso del Distrito Federal de cara a la federalización de su servicio educativo bajo la perspectiva de un federalismo administrativo.

DISEÑO METODOLÓGICO, TÉCNICAS DE ANÁLISIS Y FUENTES UTILIZADAS

La investigación que aquí se presenta gira en torno al proceso de entrega de los servicios educativos de nivel básico en el Distrito Federal en el marco de la posible construcción de un federalismo administrativo. Por ello se adoptó el método longitudinal de observación de Pettigrew,⁴ con el propósito de explorar los contextos, los contenidos y los procesos de cambio durante un periodo de tiempo para establecer ciertas interacciones coincidentes o convergentes; como señala Cabrero, para entender una acción como la entrega de los servicios educativos como el resultado de varios factores y no de una sola decisión ni de un único actor.

El método resalta la posibilidad de analizar un proceso considerando el contexto como componente del mismo y no como algo ajeno, por lo que identifica múltiples factores de causa y consecuencia, aunque resulta factible y deseable distinguirlos aisladamente. Esta investigación se ha centrado en observar las interacciones de diferentes actores, factores y hechos que contextualizan la entrega de los servicios educativos de nivel básico. No se trata de un análisis de antes y después, se busca analizar un proceso en constante movimiento, con una dinámica particular abarcando un periodo de tiempo determinado -4 años- y que responde a la pregunta de la conveniencia o no de llevar a cabo la entrega del servicio educativo básico en la capital. Pregunta ajustada a lo largo de la investigación por acontecimientos que fueron sucediendo durante este tiempo y que me llevaron a replantear, o más bien, a ampliar, la pregunta inicial para considerar ¿en que términos se debe realizar la federalización de la educación básica en la Ciudad de México?; lo cual me llevó a la revisión de otros contextos para contrastarlos con el desarrollo de la política educativa en nuestro país, y principalmente en la capital mexicana, a pesar de que sus servicios básicos de educación continúan siendo responsabilidad del gobierno nacional.

⁴ Pettigrew, A. M. y R. Whip, Managing change for competitive success. Basil Blackwell. Oxford, 1990. p. 51.

Por lo anterior, en el desarrollo de la investigación se seleccionaron dos casos internacionales, España-Madrid y Estados Unidos-Nueva York con el propósito de establecer la contrastación con el caso mexicano. Este proceso es similar al método comparativo de casos, ya que según Ragin,⁵ el estudio comparado se utiliza para analizar los patrones de similitudes y diferencias de una forma relativamente simple, siguiendo una comparación estructurada y dirigida. Se analizaron tres variables: -la estructura orgánica, las relaciones intergubernamentales y la política educativa-. Esta contrastación no pretende establecer generalizaciones teóricas o empíricas, que requerirían de otra estrategia metodológica. El establecimiento de relaciones causales entre fenómenos es necesariamente limitado en un diseño de pocos casos, como aquí; y el análisis de múltiples factores explicativos hace que la inferencia causal se enfrente a problemas de contexto, por lo que se eligió el método de observación longitudinal.

Además dentro de la estrategia metodológica para contrastar los casos se seleccionaron casos comparables, es decir similares en muchas características y diferentes en las variables y categorías de análisis con respecto a las cuales se hace la pregunta de investigación, además de que se ha seguido una “lógica nominal selectiva” de acuerdo a Mahoney,⁶ con el fin de rechazar explicaciones rivales. Mientras España construye su estado-nación y su sistema educativo bajo una estructura centralizada, Estados Unidos surge de una visión descentralizada y el perfil de su sistema educativo adopta esta organización; sin embargo, se debaten entre los grados de centralización y descentralización que deben prevalecer para prestar un servicio de educación adecuado y adaptado a sus circunstancias nacionales.

⁵ Ragin, C.C., Constructing social research. The unity and diversity of method. Pinge Forge Press. California, 1995. p. 116.

⁶ Mahoney, J., “*Nominal, ordinal and narrative appraisal in macrocausal analysis*”. American Journal of Sociology. New York, 1999. p. 154-196.

Las fuentes y las técnicas de análisis que se han utilizado han sido variadas.⁷ Además de referencias de carácter secundario, se ha utilizado todo tipo de documentación gubernamental sobre política educativa. Ejemplos de este tipo de documentación son los informes, libros blancos, planes, programas y evaluaciones de educación, que dada su importancia se ha prestado especial atención a su recopilación. También se han utilizado datos estadísticos, principalmente educativos, de varios organismos tanto internacionales como nacionales, entre los más importantes destacan la OCDE, BID, INEGI, el MEC y el INE para las estadísticas nacionales españolas y el ME para las estadísticas nacionales francesas. Así mismo, se ha utilizado material legislativo diverso: leyes, decretos, circulares, normas, reglamentos y comparecencias y debates parlamentarios.

El análisis de contenido y documental se ha completado con la realización de 18 entrevistas con responsables de la operación del sistema educativo en México a nivel local y nacional, así como con legisladores de distintas fracciones parlamentarias de la LIX Legislatura y con analistas e investigadores educativos y políticos, con el objeto de contrastar la información obtenida a través de fuentes primarias y secundarias y de responder a cuestiones que no habían sido cubiertas por la investigación documental. Para las entrevistas se diseñó un cuestionario semiestructurado adaptado a la particular experiencia y responsabilidad de la persona entrevistada. La relación de personas entrevistadas, así como su trayectoria profesional relevante para esta investigación se presenta en la parte final del documento. Algunos de los entrevistados me han facilitado documentación útil de difícil acceso para el público en general, por lo que pude contar con informes y encuestas de carácter interno.

⁷ Entre las bibliotecas y archivos consultados destacan los siguientes: Biblioteca Nacional de la Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca Central de la Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca Daniel Cossío Villegas del Colegio de México, Biblioteca del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, Biblioteca del Centro de Investigaciones y Docencia Económica, Biblioteca de la Universidad Pedagógica Nacional, Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Biblioteca Benjamín Franklin, Archivo del Centro de Investigación Educativa, Archivo del Consulado de España en México, Centro de documentación de la H. Cámara de Diputados, Centro de Estudios del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Formalmente, la investigación está organizada en cuatro capítulos que parten de un primer apartado teórico-conceptual, en el que se revisa el concepto de federalismo desde una perspectiva teórica pero también como una práctica administrativa, sin olvidar su sentido de organización jurídico-política. Este apartado incluye una revisión de las tendencias actuales que derivan del federalismo, así como el análisis de los riesgos que implica su ejercicio.

A partir del sustento teórico, en el segundo capítulo se define el eje conceptual de la investigación tomando como precedentes a los gobiernos multinivel, las relaciones intergubernamentales y el cambio paradigmático del perfil de gobierno tradicional con el gobierno en red. La identificación del federalismo administrativo como categoría analítica coadyuva a la interacción de los binomios de unidad-diversidad y autonomía-soberanía. De forma tal que se estudian una serie de variables, entre ellas, las formas de relación entre los distintos niveles de gobierno, la distribución o asignación de responsabilidades, así como la construcción de agendas locales para perfilar la cercanía o lejanía de la estructura educativa analizada con el concepto de federalismo administrativo.

En el tercer capítulo se contrastan dos sistemas educativos con las variables definidas anteriormente y se describe cada una de las estructuras orgánicas en las que se sustenta el sistema educativo, así como el tipo de relaciones intergubernamentales que se llevan a cabo para la prestación del servicio educativo. También se determina el nivel de participación social para vincular sus potencialidades con los distintos niveles de gobierno. Los sistemas educativos estudiados se eligieron por provenir de dos formas de organización política distintas, uno, el de Estados Unidos, un país federal, y el de España, una nación altamente centralizada. En cada caso, se analizó una ciudad -Nueva York y Madrid- que coincidiera con las condiciones de gran metrópoli que tiene el Distrito Federal para distinguir las diferencias y las similitudes entre las tres, pero sobre todo para evidenciar las potencialidades de sus sistemas de educación.

En el capítulo cuarto, se retoma este análisis para hacer el propio en el caso del Distrito Federal. Una ciudad que en lo educativo ha venido perdiendo terreno,⁸ a pesar de ser una de las entidades más beneficiadas desde la perspectiva de financiamiento y, sobre todo, poseedora de una infraestructura educativa que en lo material y humano le otorgan una gran solidez. Recientemente, según las evaluaciones nacionales, el Distrito Federal se ha quedado atrás de entidades como Chihuahua y Colima.

La discusión se centra en qué y cómo federalizar y sobre todo para qué. Los estudios y la literatura especializados reflejan con claridad la carencia de evidencia que suponga una relación directamente proporcional entre calidad y mayor grado de responsabilidad de los niveles de gobierno subnacionales y locales. Sin embargo, la estrategia empleada ha sido la descentralización; la investigación que pongo a su consideración pretende abrir una ventana de posibilidades para el caso del Distrito Federal bajo la estrategia de la federalización fundamentada en el federalismo administrativo, por lo que se plantean algunas rutas de viaje que propicien que en la capital de la república se logre una transferencia de los servicios de educación básica paradigmática para el resto de las entidades y positiva para el sistema educativo local, con el anhelo de que éste sirva de base para construir la sociedad del conocimiento que el país requiere. El desafío es un problema de oportunidad, pero sobre todo de compromiso y participación de los actores involucrados.

⁸ Del Valle, Sonia, “*Van en picada alumnos en DF*” en Reforma. México, Enero 16, 2006, p. 1.

CAPÍTULO 1

CONSTRUYENDO UN NUEVO FEDERALISMO MEXICANO

México es una república federal que ha tejido sus estructuras y funciones como gobierno a partir de condiciones históricas, políticas, sociales y económicas específicas. Desde su surgimiento como Estado, México ha vivido episodios que fortalecen el sistema federal pero también ha recurrido a acciones centralizadoras. Sin embargo, el vaivén entre federalismo y, su contraparte, centralismo, no elimina ni subordina esta premisa jurídico-política en la que se sustenta y caracteriza el país: el federalismo.

El objetivo de este primer capítulo de la investigación es reconocer la importancia del federalismo en la historia del Estado mexicano, desde su surgimiento hasta nuestros días, así como analizar los posibles riesgos que de su ejercicio podrían derivar.

La perspectiva de análisis que aquí se formula, plantea el estudio del federalismo en una escala de complejidad que parte de la concepción hasta la práctica administrativa.

La reforma de Estado impulsada en la década de los ochentas, que parecía más orientada a la reducción del tamaño de su gobierno y no del Estado, retoma la tesis federalista y parte del reconocimiento del predominio del orden federal sobre los gobiernos nacionales y locales. Además, este desequilibrio también evidencia la necesidad de limitar la amplia discrecionalidad y bajo componente público en la gestión gubernamental.

El enfoque metodológico consistió en analizar la génesis y el desarrollo del federalismo y del estado federal, para después ubicarlos en el entorno nacional, a partir de los conceptos básicos y definiciones doctrinarias fundamentales que coadyuvan a identificarlo como categoría política y forma de organización administrativa del Estado.

Se inicia con la definición de los conceptos federalismo, federación y federalizar, rescatando la idea de unidad-diversidad para asirla como signo característico de la realidad mexicana. Se pretende establecer una distinción entre federalismo como organización del Estado y el federalismo como estrategia administrativa identificada como sinónimo de la descentralización.

Se continúa con la noción de estado federal para analizar después los sistemas federales y las prácticas federalistas que han surgido en el siglo XX. Ello con el fin de ubicar el tipo de federalismo que prevalece en el país para, en el capítulo siguiente, analizar la relación que prevalece entre dos gobiernos: el nacional y el subnacional; entre la federación y el gobierno del Distrito Federal.

Después se realiza el análisis histórico de la construcción social mexicana al amparo del federalismo. Se retoman los conceptos de soberanía y autonomía como elementos característicos del federalismo, pero distinguiéndolos entre sí y en su ejercicio en la idea del estado federal.

Así mismo, se identifican los intentos de revaloración o reformulación del federalismo desde la perspectiva gubernamental, como acciones tendientes a construir estructuras administrativas distintas en la relación del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales.

Por último, se plantean las posibles limitantes de la apuesta al federalismo con intención de sopesar la fuerza real del incipiente federalismo mexicano.

El contenido de este capítulo también pretende ser la base de lanzamiento para integrar los supuestos teórico-metodológicos sobre los que se desarrollará la investigación, ya que en el siguiente capítulo se analizará el surgimiento de diversos actores en torno a un quehacer gubernamental más preciso, oportuno y barato. Estas nuevas circunstancias trascienden el modelo tradicional burocrático y piramidal, en el que los gobiernos nacionales todo lo saben, todo lo pueden y todo lo ven. La importancia de las

articulaciones entre actores y distintos niveles de gobierno resurge con la puesta en marcha de nuevas facetas del federalismo, nuevos paradigmas de organización gubernamental y nuevas formas de interacción social, política y administrativa. Se trata del federalismo administrativo, de los gobiernos multinivel y de la coordinación administrativa.

FEDERALISMO

La palabra federación implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino *foedus*. *Federare* equivale, pues, a unir, ligar o componer.

Federalismo significa entonces lo relativo a una alianza, lo relativo a un pacto de unión. La palabra surge de la raíz latina *foedus*- unión, y del sufijo griego *ismos*- relativo a. La Real Academia de la Lengua Española lo define como una doctrina o sistema que agrupa diferentes comunidades en una sociedad superior en la que sus componentes gozan de cierta autonomía.

Althusius lo define como una comunidad superior formada por la unión de varias inferiores, que no por ello pierden su individualidad y su autonomía... donde la autoridad surge desde abajo.⁹

La doctrina norteamericana en voz de Hamilton, Jay y Madison, señala que es una unidad en la diversidad... que se caracteriza por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación.¹⁰

Leví lo enmarca dentro de la teoría política como la concepción de la paz, como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los estados en sentido liberal, democrático y socialista.¹¹

⁹ Citado en Federalismo Mexicano: Elementos para su estudio y análisis. México. H. Senado de la República. 1995. p. 11.

¹⁰ Hamilton, Jay y Madison, El Federalista. México. FCE. 1985. p. 173.

¹¹ Leví, Lucio, *Federalismo* en Bobbio y Matteucci. Diccionario de Política. México. Siglo XXI. 1985. pp. 679-694.

Tena Ramírez señala que el federalismo es un fenómeno histórico, cuyas notas esenciales son extraídas por la doctrina de las peculiares y variadas realizaciones del sistema.¹²

El brasileño Bastos Tavares identifica este término con república y libertad, como si fueran sinónimos; mientras que centralismo, absolutismo e imperio como antónimos del federalismo.

Carpizo lo define como uno de los factores importantes de nuestro sistema jurídico-político y sus relaciones con las ramas de poder, así como con instituciones como los partidos políticos, grupos de presión, que determinan y precisan el funcionamiento del gobierno.¹³

Roberto Ortega Lomelín apunta al federalismo no sólo como una forma teórica o una alternativa entre la variedad de opciones de organización política... ha sido la solución de equilibrio entre la unidad sin centralismo y el reconocimiento regional sin atomización.¹⁴

En este conjunto de definiciones se advierte un denominador común entre ellas: la asociación, la relación y la coordinación entre partes que forman una unidad.

El término federalismo puede referirse a la organización de un estado-nacional que se materializa en un estado federal mediante la integración de tres elementos fundamentales: constitución, territorio y población. Pero también a un tipo de ideología o ideal democrático.

La primera acepción se basa en la teoría del estado centrada en el aspecto institucional, mientras que la segunda se orienta a una doctrina social que entraña una actitud autónoma hacia los valores, la sociedad y el curso de la historia. Este último significado

¹² Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano. México. Porrúa. 1978. p. 109.

¹³ Carpizo Mc., Jorge, Federalismo en Latinoamérica. México. UNAM. 1973. p. 3.

¹⁴ Ortega L., Roberto, Federalismo y Municipio. México. FCE. 1994. pp. 14-15.

del federalismo está relacionado con la utopía de Proudhon, pero también con la utopía europea de Saint-Simon, así como con el pensamiento de Kant.

Proudhon define el principio federativo a partir de la crítica al modelo de estado-nacional unitario, refiriéndose al carácter contradictorio existente entre la separación de poderes como garantía fundamental del gobierno libre y el mantenimiento del centralismo territorial del Estado.¹⁵

En su obra *El Principio Federativo*, Proudhon caracteriza elementos significativos para la teoría federalista. Entre ellos, las nociones de contrato federativo, contrato sinalagmático y contrato conmutativo. Dice Proudhon que para que se cumplan estas condiciones, es indispensable que el ciudadano, al entrar en la asociación:

- Reciba del Estado tanto como le sacrifica.
- Conserve toda su libertad, toda su soberanía y toda su iniciativa.
- Tenga la garantía del Estado.

Es decir que la esencia del contrato federativo está en que “los contrayentes, jefes de familia, municipios, cantones, provincias o estados, no sólo se obligan sinalagmática y conmutativamente, los unos para con los otros, sino que también se reservan individualmente al celebrar el pacto, más derechos, más libertad, más autoridad, más propiedad de los que ceden”.¹⁶

Para Proudhon se trata no sólo de una relación bilateral -entre el estado federal y uno de sus miembros- sino de una relación multilateral -entre un estado miembro y los demás estados miembros-; y además, de una relación de permuta de responsabilidades y obligaciones para cada uno de los firmantes del pacto federal y para el propio estado que los integra. Es la aspiración de conservar y expandir la libertad y la autonomía; aspiración

¹⁵ Proudhon, Pierre-Joseph, *El principio federativo*. España. Ariel. 1985. p. 138.

¹⁶ *Idem.*, p. 144.

que si bien restringe en el afán de integración a la unión federal, permite el impulso y desarrollo de lo local.

Aunque en sus inicios la teoría federalista se concebía como un complemento de la teoría liberal, de la democrática y de la socialista, durante el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales, el concepto de federalismo fue impulsado por los representantes del movimiento federalista inglés como un fenómeno que daba cuenta de la crisis del estado nacional y de la versión *cosmopolita* del término.

Lucio Leví considera a Kant como el primer gran pensador federalista. La aportación teórica kantiana consiste en haber fundamentado el federalismo en una visión autónoma de los valores y del curso histórico, al definir la paz como un elemento indispensable para la construcción de un estado de derecho que garantiza la libertad y la igualdad política, mediante el establecimiento de un régimen republicano. Esta acepción entraña limitantes derivadas principalmente de que su autor no llegó a conocer la operación del estado federal y omite el concepto de justicia social, que luego aparecería enmarcado en la teoría del materialismo histórico y la lucha de clases.

Para otros, Althusius, en su obra *Política*, siembra la idea federal al reconocer la inoperancia y los riesgos de la transferencia absoluta y perpetua de la soberanía del pueblo al monarca. Asimismo, valora la importancia y trascendencia de la asociación como método y práctica para la consolidación de los estados; y es determinante al señalar que la asociación no implica la anulación de la heterogeneidad de las partes en asociación. Por el contrario, se trata de retomar la diferencia e hilvanarla en la unidad. “El objeto de la política es la asociación de carácter simbiótico que se obliga recíprocamente por medio del pacto expreso o tácito en la mutua comunicación de todo aquello que es útil y necesario para el ejercicio y plena realización de la vida social”.¹⁷

¹⁷ Althusius, Johannes, *The Politics*. (translation of *politica methodicedigesta, atque exemplis sacris et profanes illustrata*). USA. Press Boston. 1964. p. 254.

En el aspecto estructural el federalismo se sustenta en el principio constitucional de la pluralidad, de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asigna los poderes restantes.¹⁸

Miguel Caminal define el federalismo como el mantenimiento de una pluralidad de instituciones privadas y públicas, corporativas y territoriales, adecuadamente comunicadas e interdependientes, de forma que participen y se beneficien en su conjunto de los intereses comunes.¹⁹

En Leví y Caminal la idea de comunicación está presente. Ambos destacan la necesaria interacción que caracteriza a los estados federales para su defensa hacia el exterior pero también para su consolidación en lo interno. Es decir, la comunicación constituye la base de la relación entre los gobiernos dentro de la federación para reconocer sus necesidades y valorar sus capacidades en lo particular, sin menoscabo del interés general del estado.

Esta perspectiva asigna al gobierno federal la atribución de la política exterior e interior, a través del monopolio militar y la defensa contra otros estados. Así los estados integrantes de la federación pueden establecer relaciones de carácter jurídico entre ellos y eliminar sus fronteras militares. Cualquier conflicto entre los miembros se dirime ante una tercera figura: los tribunales. De ahí, que la constitución sea un elemento indispensable para mantener el equilibrio sobre todos los poderes y niveles de gobierno. La federación constituye entonces la realización más elevada de los principios del constitucionalismo y del estado de derecho.

¹⁸ Leví, Lucio, *Op. cit.* p. 687.

¹⁹ Caminal, Miguel, El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional. Barcelona. Paidós. 2002. pp. 57-58.

Las condiciones histórico-sociales que permiten organizar y funcionar a un estado federal, se orientan a la conformación de una sociedad civil capaz de combinar los valores y costumbres de una sociedad unida, pero con instituciones políticas independientes y limitadas; por otro lado, promueven la autonomía y respeto de las costumbres de las comunidades como motor de la unidad nacional.

Es decir, que el federalismo tiene que ver con la unidad pero también con la diversidad; así como con el reconocimiento de distintos centros de gobierno con diferentes capacidades y potencialidades que se suman a favor de la unidad.

“Por lo tanto, el gobierno federal, a diferencia del estado nacional, que tiende a homogeneizar todas las comunidades naturales que existen en su territorio, tratando de imponerles a todos los ciudadanos la misma lengua y las mismas costumbres, está fuertemente limitado porque los estados federados disponen de poderes suficientes para regirse autónomamente. En esta forma, las instituciones típicas de la concentración estatal no se conocen, o en cierto modo no han echado nunca raíces profundas en los estados con régimen federal o fuertemente descentralizado. Las estructuras federales, en tanto no conllevan la asignación de la competencia escolar al gobierno central, que al mismo tiempo controla el ejército, escapan de la lógica tendencialmente totalitaria del estado nacional, el cual emplea su poder para hacer de los ciudadanos buenos soldados”.²⁰

Stephen Schechter señala que en las estructuras federales, a distinción de los estados centralistas, las diferencias de poder se expresan no por status altos o bajos, sino por diferencias en lo amplio o limitado del alcance de la jurisdicción.²¹

Lo cierto es que en la práctica no existe un tipo ideal de federalismo. Lo que prevalece es la convivencia de dos sistemas de gobierno: el federal y el central o unitario dentro de un

²⁰ *Idem.*, p. 687.

²¹ Schechter, Stephen, “*Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos*” en Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro, El nuevo federalismo en América del Norte. México, CISAN, 2000. p. 40.

mismo estado y un mismo tiempo histórico-social. El federalismo visto como organización del estado puede llevar a cabo prácticas centralistas como estrategia administrativa y viceversa. El centralismo, por otra parte, puede apoyarse en la “federalización” de competencias para mejorar su eficiencia administrativa.

Holanda, Italia, Israel y Reino Unido son estados unitarios altamente federalizados. Mientras que Argentina, Brasil, México y Venezuela están organizados bajo un sistema federal cuyos procedimientos público-administrativos tienen un grado importantísimo de centralización. Estados como Alemania, Canadá, Estados Unidos o Suiza guardan un mayor equilibrio entre su organización política federal y sus prácticas administrativas federales, pero sin dejar de lado el carácter unitario y central de algunas de ellas.

Es pertinente precisar, por un lado, la diferencia entre federalismo y federalizar o federalización -el primero tiene que ver más con la organización del Estado y lo segundo con el ejercicio de la autonomía de los estados que integran una federación- y, por otro lado, diferenciar entre federalizar y descentralizar; “la descentralización implica la existencia de un gobierno central que puede repartir funciones o áreas según lo considere oportuno”.²²

La federalización supone la existencia de una estructura federal que respeta y reconoce las capacidades y posibilidades de los distintos miembros que integran el Estado federal; así como la construcción de un andamiaje administrativo, jurídico y político para comunicar las necesidades y características particulares de los miembros del estado federal, siempre en beneficio del estado federal.

Federalizar implica que los propios miembros del estado federal ejerzan funciones y lleven a cabo acciones que les implica responsabilidad ante sus comunidades pero también ante el estado federal. Es decir, las iniciativas de la periferia no son solo respetadas y alentadas, sino esperadas y necesitadas por el centro formal de la federación.

²² Caminal, Miguel, *Op. cit.*, p. 167.

Así pues, para esta investigación federalizar y descentralizar no son sinónimos. Federalizar es un proceso más amplio y complejo. Aun cuando descentralizar está enmarcado en el término federalizar, no son lo mismo; ni como proceso, ni como estrategia administrativa. En esta diferencia abundaré en el siguiente capítulo.

Desde la perspectiva de esta investigación, al abordar el tema del federalismo emergen dos conceptos fundamentales: los de unidad y diversidad. Aunque en apariencia estos conceptos se excluyen mutuamente, en realidad son un binomio indisoluble; son, además, elementos de un estado federal que promueva el federalismo. Unidad y diversidad confluyen en el federalismo como un ejercicio de gobierno, más que una connotación formal o jurídica.

La unidad en la diversidad o la diversidad en la unidad son conceptos que nos remiten a la heterogeneidad. Heterogeneidad que se nutre del pluralismo, del multiculturalismo, de la multietnicidad; es decir, de lo otro. De esa *otredad* que los mexicanos nos hemos afanado en desconocer a lo largo de nuestra historia, y que hemos ocultado tras, lo que algunos llaman, la necesidad de estar *unidos* y formar la *unidad nacional*.

Monsiváis refiere cómo en México se vivió durante las primeras siete décadas del siglo pasado, la ilusión de la homogeneidad. El país, se afirmaba, era el resultado de la *unidad nacional*. Una fe: el catolicismo. Una raza: el mestizaje, llamada pomposamente por José Vasconcelos, la *raza cósmica*. Un género dominante: el masculino. Un partido político: el Revolucionario Institucional. Una pigmentación reconocida como la propia: la morena, la raza de bronce. Un régimen en la casa: el patriarcado. Un feudo que maneja la censura y la vida social: el de la moral y las buenas costumbres, signifiquen lo que signifiquen. Un método para aprender lo que es lo masculino y lo femenino: el machismo.²³

²³ Monsiváis, Carlos, “*Multiculturalismo y diversidad*” en Diario El Norte, Monterrey, México, junio 4, 2000. p. 8.

La presencia de razas, clases y culturas distantes y distintas en la antigua sociedad mexicana obligó a tejer los lazos de unión con base en una promesa: de la heterogeneidad habría de emanar la homogeneidad.

Sin embargo, racial y culturalmente en México se sabe que la única pureza posible es ser impuros; la única unidad posible es reconocer las diferencias; reconocer lo plural pero también lo singular, lo particular y lo general, lo individual y lo colectivo.

Esta revelación de la *otredad* en lo humano y en lo social es descrita por Octavio Paz al señalar que el hombre es un ser precario, complejo, doble o triple, habitado por fantasmas, espoleado por los apetitos, roído por el deseo: espectáculo prodigioso y lamentable. Cada hombre es un ser singular y cada hombre se parece a todos los otros. Cada hombre es único y cada hombre es muchos hombres que él no conoce: el yo es plural.²⁴

Lo plural está presente en la unidad y en la diversidad tanto del individuo como de su sociedad. La pluralidad interior del espíritu humano y la diversidad de la especie no es menos compleja que su unidad. La unidad no se encuentra sólo en los rasgos biológicos de la especie *homo sapiens/ sapiens /demens*. La diversidad no se encuentra solamente en los aspectos psicológicos, culturales y sociales del ser humano. Existe también una diversidad propiamente biológica en el seno de la unidad humana porque no solo hay una unidad cerebral sino mental, psíquica, afectiva e intelectual. Además, las culturas y las sociedades más diversas tienen principios generadores y organizadores comunes. Es la unidad la que lleva en su seno los principios de sus múltiples diversidades. Comprender lo humano de lo humano es comprender su *unitas multiplex*.²⁵

Hasta el siglo XVII se consideró que la unidad promovía la concordia; la diversidad, la discordia y por tanto el aniquilamiento de los estados. La evolución social y política ha

²⁴ Paz, Octavio, “*Nuestra lengua*” en Diario El Norte. Monterrey. México, abril 8, 1997. p. 2.

²⁵ Morín, Edgar y Domingo Motta, Raúl, “*El desafío de la educación planetaria*” en Diario Reforma. Distrito Federal. México, mayo 23, 2004. p. 13.

vuelto sospechoso el concepto de unidad y al parecer choca con las sociedades democráticas modernas fundadas en el disenso y en la diversidad.

Popper afirma que el pluralismo es un síntoma de las sociedades abiertas. Éstas son el código genético del pluralismo. Todas las sociedades abiertas son por definición pluralistas y el pluralismo es el mejor camino para la sociedad libre y democrática.

Lo plural entonces refleja la diversidad; y la diversidad es consustancial a la unidad; así como ésta lo es de la diversidad. Es una relación dialéctica, en la que una no existe sin la otra.

La organización social estructurada en el federalismo debe recuperar precisamente el binomio unidad-diversidad. Reconocer la diversidad es consustancial a construir la unidad, sin menoscabo de ésta. Mitigar o combatir la diversidad a favor de la unidad definitivamente no es el camino.

EL ESTADO FEDERAL

Como se señaló anteriormente, el federalismo en su forma de organización política se materializa en el estado federal. Ahora es pertinente distinguir entre un estado federal, un estado unitario y una confederación de estados.

El estado federal es una forma de organización política intermedia entre el estado unitario y la confederación de estados. El estado unitario se caracteriza por la existencia de un solo centro de decisión, facultado para la expedición de leyes y normas para todos los miembros del estado. El estado confederado es una asociación de estados que conservan su libertad y autonomía y que tienen la posibilidad de adoptar las decisiones centrales en tanto favorezcan a sus intereses o en caso contrario rechazarlas.

Alexander de Lapradelle define el estado federal como una soberanía, donde cada uno de los estados miembros integra al estado federal por la totalidad de su territorio. La autoridad del estado federal comprende los asuntos exteriores e interiores, no así la confederación, que se ocupa exclusivamente de los asuntos exteriores. El estado federal

ejerce directamente la autoridad sobre todos; en el estado federal hay una nacionalidad común, los miembros están unidos no por un tratado, sino por una constitución; en el estado federal ningún estado miembro puede abandonar el pacto, lo que no sucede en la confederación.²⁶

Por su parte, Hauriou define el estado federal como una sociedad nacional de estados, en la que un super estado está superpuesto a los estados asociados. La forma federal entraña, entre los diversos estados asociados que la componen, relaciones extremadamente delicadas regidas por el derecho público interno constitucional; son jurisdiccionales, favorables a la libertad democrática, pero permiten un poder federal enérgico cuya fuerza se deja sentir hacia fuera y en el interior.²⁷

Giorgio del Vecchio distingue la confederación del estado federal por el sustento constitucional de éste último. Mientras en la primera, los estados que se unen subsisten con soberanía propia, en el seno de una organización más amplia surgida por vía de convenio o tratado –aun cuando dicha soberanía se reduzca tras la unión-, en el estado federal, los poderes de los estados miembros quedan por entero subordinados a la entidad federativa, quien únicamente los representa en adelante.²⁸

Bajo la visión de estos dos últimos autores, los estados miembros del estado federal pierden su condición de estados, ya que éstos no tienen la facultad, potestad o posibilidad de rescindir el contrato que los unió; por la simple razón de que ese contrato no existe. Lo que existe es un documento jurídico suscrito por todos los miembros denominado constitución. En tanto, que en el estado confederado los estados singulares tienen el derecho de concluir la unión, mediante la renuncia del tratado que firman para integrarse a la confederación.

²⁶ Lapredelle, Alexander de, Cours de Droit Constitutionnel. Francia. Ricueil Sirey. 1943. p. 94.

²⁷ Citado por Armenta F., Leonel A., La forma federal del estado. México. UNAM. 1996. p. 34.

²⁸ Vecchio, Giorgio del, Teoría del Estado. España. Bosch. 1972. p. 177.

En el marco de la teoría del estado, Jellinek asume el estado federal como una pluralidad de estados fundidos en una unidad; esto es, en tanto que domina la competencia del poder del estado federal, desaparecen las diferencias que separan entre sí a los estados miembros. De los estados que forman la unidad nace el poder del estado federal, bien sea porque los gobiernos de los estados miembros, en su unidad, forman el poder supremo del estado federal, bien porque los órganos particulares del poder del estado federal nazcan de la unidad del pueblo federal conforme a la constitución, como pasa con el presidente de la república federativa.²⁹

La escuela jurídica vienesa encabezada por Kelsen aborda la distinción del estado federal de la confederación como un asunto de objetivos. Es decir, cada tipo de estado o régimen busca un objetivo distinto, se integra con una finalidad diferente. “La confederación se puede conceptuar como una unión de estados soberanos con el fin de su protección en el exterior y de la realización en común de ciertas finalidades estatales de orden interno; el estado federal se define como un estado soberano compuesto de varios estados. No es posible enumerar los fines de la federación, no así en la confederación, cuya finalidad principal es la protección del exterior”.³⁰

LOS SISTEMAS FEDERALES

A partir de la teoría general de sistemas, un sistema federal puede ser definido como un cuerpo que integra elementos para la consecución de un fin. Los elementos principales de un sistema federal, sea cual fuere la acepción de federalismo y de estado federal, son: una constitución, un territorio y una población.

Además, un sistema federal cuenta con un marco estructural que rige las relaciones multilaterales de los miembros de la unión para cumplir un sinnúmero de fines específicos, siempre a favor de la federación; y sus miembros están dotados de autonomía y libertad, condiciones que les permiten ejercer competencias, atribuciones, funciones y

²⁹ Jellinek, Georg, Teoría General del Estado. Argentina. Albatros. 1970. pp 557 y ss.

³⁰ Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado. México. Imprenta Universitaria. 1949. pp. 272-273.

responsabilidades para consolidarse en lo particular y contribuir al bienestar del Estado en su conjunto.

Más allá de las diferencias marcadas anteriormente, tanto el estado federal como la confederación de estados, se incluyen en la categoría de lo que se define como sistemas políticos federales. Ronald Watts identifica distintos sistemas políticos que comparten la característica de combinar dos o más niveles de gobierno, a través de instituciones comunes con formas de autogobierno local. Dichos sistemas son:

- Uniones, en las cuales las partes constituyentes preservan la integridad primordialmente mediante órganos de gobierno comunes más que por estructuras de gobierno dual.
- Uniones constitucionalmente descentralizadas, de carácter unitario en el sentido que la autoridad la ejerce en última instancia el gobierno central aun cuando las unidades de gobierno posean algún tipo de autonomía funcional.
- Federaciones, combinan gobiernos constitutivos fuertes con un gobierno general también fuerte, cada uno investido con poderes constitucionalmente delegados por el pueblo y donde ambos son responsables ante los ciudadanos que les han elegido.
- Confederaciones, ocurren cuando las partes dan lugar a un gobierno común limitado a determinados propósitos como la defensa o razones económicas; gobierno que además de ser dependiente de las partes posee, solo de manera indirecta, una base electoral y fiscal en tanto que los gobiernos miembros actúan como interlocutores entre el *common government* y los ciudadanos.
- *Federacy*, esquema en que la unidad más grande está ligada a pequeñas unidades; éstas retienen una autonomía sustancial y tienen un rol mínimo en el gobierno de la unidad mayor. La relación entre ellas puede ser disuelta por mutuo acuerdo únicamente.
- Estados asociados, sostienen relaciones similares a las *federacies*, pero pueden ser disueltas por cualquiera de las unidades que actúan exclusivamente bajo las condiciones previamente establecidas.

- Condominios, una unidad política funciona bajo el gobierno de dos o más estados externos en tal forma que los habitantes tienen un autogobierno sustancialmente interno.
- Ligas, vínculos entre unidades políticas para propósitos específicos, que funcionan a través de un secretariado común -*common secretariat*- más que un gobierno, del cual los miembros se pueden retirar unilateralmente.³¹

LAS PRÁCTICAS FEDERALISTAS

De los sistemas federales identificados por Watts se pueden identificar tipos de federalismo que se han construido en etapas y espacios históricos específicos. Como señala el autor, no existen tipos ideales de federalismo. Existen combinaciones que derivan de la adaptación del modelo federal a una circunstancia social determinada.

Hall señala que de 1789 a 1932, Estados Unidos vivió un federalismo dual, en el que las partes que constituyen la federación tienen un peso político específico fuerte en lo particular. Mientras que la cohesión nacional está dada por lazos más bien débiles, con lo cual se promueve una alta competencia entre los miembros de la federación.

A partir de 1932 y hasta la década de los setenta se consideró la aparición del federalismo cooperativo. Esta transformación fue alentada por la crisis de 1929 y la adopción de la teoría keynesiana como modelo económico, configurando el *New Deal*. Este “nuevo trato” representó también una redefinición en las relaciones intergubernamentales de los estados, ya que era indispensable integrar y operar efectivas medidas de cooperación para responder a la situación económica.

Los hechos históricos provocan entonces una transformación radical a las estructuras federales. En el caso norteamericano, se pasó de entidades fuertes que se vieron forzadas a moderar su poder en beneficio de la unidad nacional y así construir un

³¹ Watts, Ronald, Models of federal power sharing. USA. UNESCO. 2001. pp. 23-27.

gobierno nacional fuerte, capaz de promover y defender los intereses federales frente a los particulares.

Existen otras caracterizaciones del federalismo tales como el federalismo ejecutivo y el federalismo cooptativo. El primero asume la presencia de un poder ejecutivo dominante, el cual tiene la posibilidad de someter, mediante prácticas legales o no, a los poderes ejecutivos estatales.³² El segundo surge en contraposición al federalismo cooperativo, ya que más que establecer relaciones de cooperación, se cooptan los intereses de grupo o de cada uno de los estados en beneficio del sistema nacional.

En estos tipos de federalismo subyace la idea de pesos y contrapesos entre el poder federal y los poderes estatales, siempre en beneficio de la unión. Sin embargo, no conciben la unidad vista desde la diversidad y viceversa. Es decir, una unidad que se compone de partes, pero de partes absolutamente heterogéneas. Parecería que tanto en el federalismo ejecutivo, como el cooptativo y aun en el dual y en el cooperativo, la homogeneidad es lo que perfila sus interacciones, matizadas por intereses particulares.

La dinámica internacional y el surgimiento de nuevos y diversos espacios de poder al interior de los estados, han dado lugar a variantes del federalismo que reflejan estas características.

La conformación de estados supranacionales y la necesidad de hacer más eficiente la labor gubernamental al interior de los estados nacionales, impulsa la posibilidad de construir un federalismo que reconozca la diversidad cultural, el número y tamaño de sus unidades constitutivas y la distribución de responsabilidades, tanto legislativas como administrativas; además, de las responsabilidades de captación y asignación de recursos financieros. Es un federalismo que revisa, plantea y replantea sus estrategias operativas a

³² Véase: El presidencialismo mexicano de Jorge Carpizo. México. FCE. Aunque la idea de federalismo ejecutivo no está presente como tal en esta obra, en ella se hace una construcción científica de los excesos en que deriva una fuerte presencia del poder ejecutivo en un sistema federal.

partir de esquemas de centralización o descentralización dependiendo de las necesidades y demandas de la sociedad y su estado.

Para esta investigación se define como un federalismo activo, capaz de reforzar los procesos intergubernamentales, destacando las capacidades locales sin dejar de asumir la responsabilidad nacional. Es un federalismo que se manifiesta y palpa en relaciones intergubernamentales conflictivas pero eficaces; coincidentes y divergentes; coordinadas pero insubordinables; claras en la distribución de competencias pero imprecisas en su simetría, fuertes en la ejecución de políticas pero suaves y abiertas en la identificación de potencialidades y diferencias. Abiertas sobre todo a la pluralidad y a la diversidad sin afectar ni lastimar la unidad.

Es también la idea de Caminal cuando distingue el término de federalismo pluralista en contraposición al federalismo nacional. El federalismo pluralista es “la articulación de distintos ámbitos territoriales de gobierno, a partir de una concepción policéntrica de la estructura territorial de los poderes públicos, que contienen características simétricas y asimétricas en la organización institucional del autogobierno y en la distribución de competencias”.³³

Watts junto con Auclair acuñan el concepto de federalismo asimétrico a partir del estudio de las nuevas conformaciones sociales e integraciones nacionales. Para el primer autor las tendencias federales están perfiladas a partir de la firma del tratado de Maastricht y la conformación de la Comunidad Europea, ahora Unión Europea.

Estas prácticas federalistas se caracterizan por las siguientes tendencias:

- La combinación de estructuras federales y confederales, como el caso de la propia Unión Europea.
- Una tendencia de las federaciones por insertarse a federaciones más amplias y de carácter supranacional como miembros constitutivos de ésta. Alemania, Austria,

³³ Caminal, Miguel, *Op. cit.*, pp. 41-42.

Bélgica y España han adecuado sus estructuras federales en función de su pertenencia a la Unión Europea.

- El reconocimiento de la asimetría como variable indispensable e indisoluble para facilitar y consolidar la integración política.

Auclair³⁴ amalgama el concepto de asimetría con el de autonomía. Parte de la realidad asimétrica de los estados miembros de la federación, pero distingue esta asimetría a partir de las capacidades locales. Así una forma de federalismo asimétrico se presenta entre pares jurídicamente iguales, pero dispares para ejercer determinadas facultades o responsabilidades. Esto dependiendo de sus capacidades.

La segunda forma de federalismo es aquella en la que el grado de autonomía de uno o varios estados va creciendo. En realidad, son dos formas o momentos de un mismo proceso. Proceso que inicia con el reconocimiento de la asimetría pero también de la oportunidad de apoyo y soporte de la autoridad federal, para pasar a una segunda etapa en la que el nivel local ha aprendido y aprehendido sus capacidades y lo que requiere es mayor autonomía para ejercerlas.

Este concepto de asimetría refuerza la tesis anteriormente planteada de los binomios *unidad-diversidad* y *soberanía-autonomía*. Ya que las partes que integran un estado federal deben reconocer, ante todo, su heterogeneidad dentro del conjunto para diseñar políticas que reflejen la multiculturalidad y las diversas capacidades y debilidades de cada una de ellas. La suma no se realiza entre unidades del mismo valor, sino entre unidades distintas que conforman un todo único, definido y definible a partir de la diferencia, de la distinción, de la diversidad.

³⁴ Auclair, Céline, Federalism: Its principles, flexibility and limitations. Second International Conference on Decentralization. Manila, Philipines. 2002. p. 3.

Recientemente se ha hablado de federalismo legislativo y de federalismo administrativo, términos acuñados para dar sustento a un nuevo tipo de relaciones entre distintos niveles de gobierno, así como la interacción entre distintos gobiernos o estados nacionales.

Se pretende hacer uso de estos conceptos para configurar teóricamente el proceso de federalización del servicio educativo en el Distrito Federal, a la luz de una perspectiva distinta del federalismo que se ha vivido en nuestro país. El desarrollo de ambos conceptos se hará en el siguiente capítulo.

EL FEDERALISMO A LA MEXICANA

México es un país con poco más de 100 millones de habitantes, distribuidos en un vasto territorio que alberga lenguas, costumbres y población de una enorme diversidad. Es un estado *joven* comparado con estados como los europeos que nacieron en los albores del siglo XV, puesto que México se conforma como un estado-nación ya bien entrado el siglo XIX.

La conformación del estado mexicano se dio de manera distinta a los procesos históricos, sociales, políticos y económicos que sucedieron en Inglaterra, Francia, Portugal y España. Al conformarse estos estados, sus sociedades ya habían logrado una identidad mínima y una integración propia. Factores indispensables para transformar la fragmentación medieval a una nueva etapa con bases más o menos sólidas. El proyecto de nación que surgió de los estados europeos fue resultado en gran medida de lo que esas sociedades eran, deseaban y podían ser. Fueron sus sociedades quienes lucharon y debatieron al interior para que las fuerzas más importantes de ellas determinaran el proyecto de estado-nación.³⁵

Vigil en la compilación de obras titulada *México a través de los siglos*, señala que el deseo de plantear el bello ideal democrático, elaborado en la soledad del gabinete y en el tranquilo estudio de los filósofos, hacía olvidarse con frecuencia de las condiciones reales

³⁵ Véase: Lorenzo Meyer en *La Revista del Colegio. Entrevista de Mauricio Merino Huerta*. México. CNCP y AP. Año II. No.3. 1994, pp. 79-89.

de la sociedad para lanzarse a la esfera fantástica de la imaginación. Es decir, el diseño institucional mexicano plasmado en nuestra constitución, así como en prácticamente el resto de constituciones de los países del continente, obedeció a una quimera que poco o nada reflejaba nuestra realidad social.

Contrastando, en los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la constitución norteamericana, obra compilada y difundida acertadamente por Benjamín Franklin, se evidencia clara y explícitamente la necesidad imperiosa de construir un estado fuerte que vigilara y coordinara las desbordantes fuerzas económicas de las célebres 13 colonias. La constitución norteamericana nace así al amparo de una formación social específica.

Rabasa da cuenta de la importancia del documento constitucional norteamericano al referirse a él como una obra deliberada y conciente para crear, sí, una república pero con una organización que delimitaba exactamente las potestades nacionales de las locales, los desprendimientos de las soberanías regionales para crear un gobierno central, con lo que ya no era una simple confederación de estados que se unían en tiempos de guerra, sino la asociación indefinida de los mismos en todos los órdenes.³⁶ En particular en el orden comercial, lo cual permitiría confeccionar un sistema económico sólido y protegido.

Además, en el caso estadounidense el proceso de unión de las colonias del Mayflower se desarrolló en un acto *centrípeto*; ligando lo desunido. Mientras que en el caso mexicano ocurrió un proceso inverso, el centro logró convocar a las entidades existentes en lo que podría denominarse un fenómeno *centrífugo*.

“Para quien esté enterado del proceso de formación de las constituciones latinoamericanas, las observaciones inmediatamente precedentes tienen que evocar un recuerdo distinto y una impresión de contraste. Nuestras instituciones políticas no se modelaron sobre las que nos habían regido hasta la independencia, sino que significaron

³⁶ Rabasa, Emilio, Pensamiento político del Constituyente de 1824. México. UNAM. 1986. pp. 46-47.

una ruptura violenta con el pasado y un salto a lo desconocido e inexperimentado. Para elaborarlas, no se partió del duro e ineludible dato de la situación real de las antiguas colonias españolas, ni se pensó en el régimen más conforme con su tradición y manera de ser, ni se demostró la menor preocupación porque las soluciones fueran las que ofrecían más probabilidades de resultar hacederas y convenientes. Si un principio era bueno, había que seguirlo hasta sus últimas consecuencias; si una idea era generosa, bastaba proclamarla para que su sola virtud venciera todas las resistencias: todo era trabajo de gabinete -señala Rabasa-; en vez de hacer la armadura ajustándola al cuerpo que debía guarnecer, se cuidaba de la armonía de sus partes, de la gallardía de las proporciones, del trabajo del cincel, como si se tratase de una obra de arte puro, sin más destino que la realización de la belleza".³⁷

Desde la fundación de Tenochtitlán nuestro país se reconocía como un mosaico de sociedades carentes de una organización global. El paso de la conquista logró cierta unificación, pero que contrastaba con la evidente heterogeneidad que prevalece hasta el final de la colonia.

El siglo XIX nos encuentra formalmente como una nación, pero no existía una sociedad que perfilara un proyecto que definiera a un estado-nacional con características y organización específica para el México naciente. La decisión de independencia no podía esperar a que la sociedad se desarrollara y consolidara. Se trataba del nacimiento de un Estado con una base social inexistente ante la inminente necesidad de la defensa de otras sociedades más avanzadas.

Estados nacionales. Ante las ausencias de una lengua y un mercado común, de una identificación nacional a la que abonaba y abona una geografía distante, sinuosa, complicada, surge un estado *integrador* física, económica y culturalmente. Para Hobswan

³⁷ Velasco R., Gerardo, "La organización política de México" en México a través de los siglos, 1978. México. FCE. pp. 92-93.

la burguesía era una clase fundamental en la consolidación de los estados nacionales; en México ese grupo estaba casi vacío.

Si bien es cierto que desde los primeros años de la historia independiente de México, la ideología liberal dominó la segunda mitad del siglo XIX y el inicio del XX, conformando el Estado con un sistema de gobierno federal para promover la igualdad y la justicia social entre los habitantes de los distintos estados firmantes de un pacto federal.

El origen del federalismo mexicano, según Netti Lee Benson, se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. A partir de entonces se inicia la elección e instalación de las diputaciones provinciales, habiendo quedado constituidas las correspondientes a las provincias de Yucatán, Nueva Galicia, Monterrey y México.

Dice Benson, que “en el nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812 no había virrey. El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político en la ciudad de México, que de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás”.³⁸

René Ceceña refiere que en el caso de la Nueva España, donde el rey estaba representado en su poder personal por el virrey, la sede del poder monárquico la constituyó la ciudad de México, convirtiéndose en su centro y en el eje del sistema jerárquico colonial.³⁹

³⁸ Benson, Netti Lee, *México: 50 años de Revolución*. México. F.C.E., 1963 p. 285.

³⁹ Ceceña Alvarez, René, “*El mito del centralismo*” en *Diario Reforma*. Distrito Federal, México, octubre 27, 2004, p. 16.

Por esta razón, al intentar suprimir las desigualdades territoriales heredadas de la colonia, la organización político-territorial se convirtió en uno de los temas de discusión del Congreso Constituyente de 1822. La intención de los constituyentes era crear un país conformado por entidades jurídicamente iguales y donde se promoviera la recuperación socioeconómica de las zonas más atrasadas.

El Congreso Constituyente del 22 vio en el federalismo la posibilidad de conjugar unidad nacional y autonomías regionales, a la vez de considerarlo el medio idóneo para establecer los mecanismos de nivelación necesarios que regularan los fuertes desequilibrios existentes.

En este esquema, dice Ceceña, de unidades territoriales iguales en lo jurídico pero asimétricas en sus capacidades, se decide la creación de un territorio neutral en el que todos los estados encuentran la posibilidad de verse representados, y en el que se asientan los poderes federales.

Así nació la ciudad de México como el eje neurálgico del sistema federal mexicano. En sus inicios fue el espacio federal por excelencia, pero luego se pervirtió, al neutralizarla en su poder y atribuciones. Este periodo histórico será retomado posteriormente para ubicar el proceso de la federalización educativa en el Distrito Federal.

A pesar del espíritu federalista, la ausencia de una sociedad consolidada, de un lenguaje común, de una integración física del país y de un mercado interno indujo al estado nacional a absorber funciones ajenas y operarlas con grandes deficiencias, haciendo de lado la fórmula federalista.

Las constituciones de 1824 y 1857 expresaron ordenamientos jurídicos en torno al federalismo. Ambas constituciones enfatizaron el riesgo de segregación de la unión de estados mexicanos en caso de no respetar la libertad y soberanía de las regiones, por lo

que en ambos documentos se dio amplia libertad a las regiones y se dejó abierta la posibilidad para que un municipio se sumara a las entidades.⁴⁰

La constitución de 1857 en su artículo 40 señalaba: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federativa, compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución”.⁴¹

Sin embargo, la idea federalista de los estados libres y soberanos se vio desequilibrada por grupos antagónicos. En los inicios del siglo XX, México experimentó episodios de dispersión violenta del poder a través del movimiento revolucionario, surgido de la periferia y que reclamaba demandas de autonomía local. Por ello, la Constitución de 1917 recoge el federalismo como un atributo esencial del sistema político a partir del reconocimiento de la soberanía de los estados y del municipio libre.

“En todo el Congreso de Querétaro alentaba un espíritu convencidamente federalista; era lógico y natural que la reiteración del sistema federal fuese la idea que con unanimidad prevalecía. En nuestra Constitución vigente se reafirma el sistema federal, reiterándose la soberanía y libertad de los Estados en cuanto a su régimen interior”.⁴²

No obstante, la soberanía de los estados no ha sido una realidad en el México posrevolucionario, ya que la concentración del poder está perfilada en el propio diseño institucional. La constitución establece tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. El gobierno federal está facultado por las atribuciones que le son conferidas expresamente por la constitución. En contraste, a los estados le son otorgadas algunas

⁴⁰ Hernández Chávez, Alicia, “*Las tensiones internas del federalismo mexicano*”, en Hernández Chávez, Alicia, (coord.) *El nuevo federalismo en América del Norte*. México. UNAM-CISAN. 2000. p. 165.

⁴¹ Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*. México. INAP. 1988. p. 75.

⁴² Burgoa Orihuela, Ignacio, “*La evolución de la idea federalista*” en *México: 50 años de Revolución*. México. FCE. 1963. p. 285.

capacidades explícitas, se les prohíbe el ejercicio de otras y les son otorgadas adicionalmente todas aquellas que no son reservadas a la federación. Además, el gobierno central, a través del Congreso, goza de las llamadas capacidades implícitas, ya que se le faculta en el artículo 73 constitucional, para emitir todas las leyes que hagan falta para cumplir con sus capacidades explícitas, lo que ha permitido intervenir prácticamente en todos los ámbitos de la vida nacional.⁴³

El gobierno municipal se rige por el artículo 115 constitucional; en él se señala que el municipio deberá ser libre y soberano. Sin embargo, constitucionalistas como Felipe Tena precisan que en lugar de soberanía municipal se debe hablar de autonomía municipal, ya que los municipios no tienen capacidad plena de autodeterminación, particularmente en materia financiera.

Lo cierto es que soberanía y autonomía son dos conceptos diferentes. La soberanía es la capacidad de autodeterminación. Proviene del latín *super-omnia*, que significa sobre todas las cosas. El concepto de soberanía se retoma en la construcción de la teoría del Estado, como un elemento fundamental para entender la naturaleza del ejercicio del poder de un individuo sobre los demás individuos o instituciones.

En el siglo XVIII, Jean Bodin define el estado a partir del ejercicio de la soberanía al señalar que el Estado no es sino el “recto gobierno de varias agrupaciones y de lo que les es común con potestad soberana (*summa-potestas*)”.⁴⁴ Es decir el poder supremo o mayor. Esta idea de soberanía dio sustento ideológico a un naciente régimen: la monarquía absoluta. Régimen que se distingue por la voluntad suprema y absoluta de un solo individuo: el rey o monarca.

El devenir histórico de la época plagada de excesos en el ejercicio del poder, junto con el surgimiento de los mercados internos, la diplomacia y la estructuración administrativa de

⁴³ Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.*, p. 38.

⁴⁴ Sabine, George H., Historia de la teoría política. México. FCE. 1987. p. 301.

los gobiernos despóticos, impulsa el surgimiento de nuevos actores, entre ellos la burguesía. Los ideólogos de la época acuñan entonces un concepto distinto de soberanía que justifica la transición del estado absolutista al estado moderno.

Jean Jacques Rousseau en su magna obra *El Contrato Social*, expresa que el hombre manifiesta su voluntad y cede parte de ella para vivir en sociedad, reconociendo su deseo de someterse a la suma de las voluntades individuales. De esta forma el concepto de soberanía se traslada de la cúspide de la pirámide social a su base, concentrándose en el conjunto de individuos que forman el pueblo. La soberanía, según Rousseau, radica en el pueblo y sus miembros la ceden a una autoridad suprema, para que el gobernante cumpla con sus funciones de protección y desarrollo para beneficio de la sociedad.

La soberanía es, pues, la manifestación de un poder supremo e independiente (soberanía interior y exterior)⁴⁵ que permite a los estados y sus gobiernos proteger a su pueblo de las amenazas internas y externas. Se caracteriza por su indivisibilidad, imprescriptibilidad e inalienación. Pero aun cuando se trata de un poder indivisible, pueden coexistir órganos a los que en beneficio de la soberanía se les asignen tareas y responsabilidades limitadas y distintas para el ejercicio del poder.

La idea del pueblo como el ente original que detenta la soberanía fue retomada en el diseño constitucional norteamericano. La constitución norteamericana es la primera en definir que la soberanía reside y se origina en el pueblo mismo, la cual se manifiesta a través de la voluntad popular. Esta concepción es lo que permite eliminar el adjetivo *absoluto* a la noción de soberanía, ya que ésta va cambiando en la medida en que lo hace el desarrollo social.

Los constitucionalistas mexicanos señalan que la soberanía es la facultad absoluta de autodeterminarse mediante la expedición de la ley suprema que tiene una nación;⁴⁶

⁴⁵ Flores Gómez, Fernando, Manual de Derecho Constitucional. México. Porrúa. 1984. p. 399.

⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.*, 1987. p. 17.

o bien, que se trata de una característica, atribución o facultad esencial de poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas de hacerse obedecer en el orden interno del Estado, y de afirmar su independencia en relación con los demás estados que forman la comunidad internacional.⁴⁷

López Portillo expresa en el documento sobre la *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, que la soberanía es la cualidad de la organización política moderna, en virtud de la cual tiene la capacidad exclusiva e independiente, como centro de voluntad general unitaria, de decidir, en definitiva, sobre todo lo relacionado con las funciones públicas, legislativas, judiciales y administrativas dentro del ámbito territorial de su competencia, y en principio del ámbito personal de su pueblo.

Kelsen dice que la soberanía una vez que el pueblo la ejerció reside exclusivamente en la Constitución y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan. Esta tesis es refutable si se reconoce que la soberanía no puede ser una acción extingible. La soberanía es una acción tan viva como la sociedad de la que emana. El problema teórico radica no en la expresión de la soberanía, sino en el ejercicio de la autonomía.

La autonomía es la facultad expresa para darse sus propias normas, pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena. Por ello, los estados que forman una federación son autónomos.

Por tanto, si los estados no son soberanos, tampoco son libres ni independientes. Habría una contradicción ya que la teoría del Estado establece que el pueblo es el único soberano en un estado federal democrático y en un mismo Estado no puede coincidir o concurrir dos soberanías.

⁴⁷ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*. México. Porrúa. 1984. p. 399.

Entonces, lo que perfila el diseño institucional de las constituciones mexicanas, en particular la vigente, es un Estado compuesto no por entidades libres y soberanas, sino por entidades autónomas.

Nuestra Constitución señala que la soberanía radica y reside en el pueblo y es éste el que determina su voluntad de formar un Estado y a los órganos estatales que han de ejercerla. De acuerdo a los artículos 41 y 49, el pueblo ejerce la soberanía por medio de los Poderes de la Unión, es decir, a través de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El artículo 27 constitucional, inciso II señala que la federación representa a la nación. Por lo tanto, los estados que integran esa nación no pueden ser soberanos, ya que la soberanía radica y reside en el pueblo y para ejercerla el pueblo se ha dotado de tres órganos supremos.

El artículo 116 expresa la autonomía estatal justificando teórica y prácticamente al estado federal mexicano. La autonomía constitucional se manifiesta en el reconocimiento por parte de la federación, de jurisdicciones de competencia por territorio de los estados miembros, que se traducen en acciones coordinadas y limitadas a un espacio territorial con reconocimiento de los espacios territoriales del resto de los estados integrantes.

En consecuencia, lo adecuado sería hablar del grado de autonomía y no de soberanía en un sistema o régimen federal. El grado de autonomía en un régimen federal se distingue por:

- Autonomía democrática de las entidades (estados o provincias), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales.
- Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir y acatando siempre los principios de la Constitución nacional.
- Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal.

- Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la constitución general.⁴⁸

La tesis contraria de Calhoun y Seidel afirma que dentro de un régimen federal existen dos soberanías: las de las entidades federativas y la del Estado federal propiamente dicho. Es la tesis de la cosoberanía. Es decir, el Estado nacional o federal es receptor de las soberanías fraccionadas de cada uno de los estados o entidades que deciden unirse para constituirlo. Las entidades se reservan soberanía en materia de gobierno administrativo, judicial y legislativo.

Lucio Leví insiste en que la distribución de las competencias entre una pluralidad de centros de poder independientes y coordinados, consiste en que cada parte del territorio y cada individuo están sometidos a dos poderes soberanos, al del gobierno federal y al de un estado federado, sin que por esto desaparezca el principio de unidad de decisión sobre cada problema.

Estas doctrinas olvidan que la soberanía es única e indivisible y un estado-nación traduce su soberanía para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones.

Un Estado fuerte con una sociedad débil está en riesgo. Un Estado débil con una sociedad fuerte termina por ser sustituido y dar paso a una nueva edificación estatal con un gobierno efectivo y oportuno.

A más de 100 años de conformado el Estado mexicano, la sociedad civil parece estar todavía en consolidación, en construcción. Sin embargo, las dimensiones del país, la complejidad de sus problemas y la urgencia para resolverlos demandan una estructura gubernamental capaz de reconocer actores, redes, articulaciones e interacciones para prestar un servicio público, a partir de la definición conjunta de una política pública.

⁴⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. cit.*, p. 287.

Rowland y Caire señalan que a pesar de la existencia de un esquema federal, las diferentes administraciones de los gobiernos mexicanos del siglo XX, se las arreglaron para neutralizar el sistema de pesos y contrapesos que teóricamente debía mantenerse, a fin de lograr un verdadero equilibrio entre los poderes y entre los dos órdenes de gobierno, federal y estatal, establecidos en la Constitución de 1917.⁴⁹

Este arreglo estaba conformado por la alianza estratégica entre el poder ejecutivo y un partido hegemónico, único, que dominaba y determinaba los poderes legislativo y judicial y servía para la promoción de la clase política, sirviendo también al ejecutivo.⁵⁰

La presencia de un ejecutivo fuerte obedeció principalmente a la necesidad de reconstruir un país que había sido alterado violentamente por el movimiento revolucionario de 1910, así como a la inexistencia de centros de poder alternos que equilibraran las competencias; primero entre los poderes federales -ejecutivo, legislativo y judicial- y luego entre los niveles de gobierno. Merino explica que “no había otro camino: la puesta en marcha de un auténtico sistema federal habría llevado a la continuación de la lucha armada, pues la lógica de los jefes militares coincidía en identificar el mando central con el poder nacional”.⁵¹

La reconstrucción del Estado mexicano emprendida a partir de 1917, dio como resultado una nación cuyo gobierno federal era el único habilitado para garantizar la estabilidad nacional, a través de una fuerte presencia militar y promover el establecimiento de las novedosas garantías sociales. Así, el gobierno federal fue el responsable de impartir la educación con carácter nacional, de orientar y promover el trabajo y de repartir las tierras. Tareas imprescindibles en la consolidación del país.

⁴⁹ Rowland, Allison y Caire, Georgina, Federalismo y Federalismo Fiscal en México. México. CIDE. 2001. pp. 63-64.

⁵⁰ Véase: El presidencialismo mexicano de Jorge Carpizo. México. Siglo XXI. 1978. p. 98.

⁵¹ Merino Huerta, Mauricio, Fuera del centro. México. Universidad Veracruzana. 1991. p. 23.

Las competencias del poder ejecutivo federal estaban claramente dispuestas en la constitución del 17, pero la realidad operativa lo dotó de facultades metaconstitucionales⁵² para absorber otras que le permitirían el control absoluto de la *federación*. Una federación que en los hechos no era sino una concentración de poder en manos de un solo hombre y de un solo partido político.

En buena medida el partido que surgió de la revolución (PNR, PRM y luego PRI) tuvo como objetivo principal el concentrar las fuerzas políticas locales en un solo instituto político, por lo que la relación de los estados con el gobierno federal se armó desde una estructura centrífuga, del centro hacia las periferias, tanto en lo político como en lo administrativo. Tendencia que se fortaleció con la organización corporativista que se delineó en la presidencia de Cárdenas.⁵³

Pero los modelos económicos impuestos por el ejecutivo federal a partir de los años sesentas empezaron a reflejar claros signos de agotamiento, al igual que el sistema político mexicano que se sustentaba en el partido y su presidente. Un sistema altamente centralizado que ahogaba y reprimía cualquier intención local por positiva que ésta fuera. Al igual que en muchos otros países, el fin del crecimiento rápido de la economía en los años setentas y ochentas, contribuyó a una desilusión con el sistema centralista vigente.⁵⁴

El centro siempre se situó por encima de los estados federales. El pacto de asociación política, económica y social de la federación mexicana se ha caracterizado por un desequilibrio entre los niveles de gobierno, siempre a favor del nivel federal. Desconocer y devaluar las potencialidades locales nos ha llevado a una situación de desventaja frente a otros países. Remontar esta construcción social, política y económica nos llevará algunas décadas a un enorme costo, particularmente social.

⁵² Carpizo, Jorge, *Op. cit.*, p. 140.

⁵³ Hernández Chávez, Alicia, 1993. "*Federalismo y gobernabilidad en México*" en Marcello Carmangani (coord.). *Federalismos Latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*. México. COLMEX y FCE. 1993. p. 57.

⁵⁴ Díaz Rivera, G., "*Poder político y pacto ideológico*" en México en Octavio Rodríguez Araujo (comp.), *México: estabilidad y luchas por la democracia 1990-1982*. México. CIDE-El Caballito. 1988. p. 74.

Los centros de poder en los que se decidían las políticas gubernamentales y las públicas tienden a desaparecer ante nuevos escenarios que requieren la coordinación de instancias adentro y afuera de las estructuras gubernamentales, adentro y afuera de las jurisdicciones administrativas y políticas, en busca de la racionalidad.

Desde hace más de una década, las diferentes administraciones federales gubernamentales han insistido en la necesidad de crear estructuras diferentes que apoyen y promuevan la coordinación integral y permanente entre federación, estados y municipios. De ahí, que se hayan perfilado los primeros intentos de fortalecimiento del federalismo a través de programas –definidos desde el centro- como el Programa de Nuevo Federalismo en la administración zedillista, que tuvo sus antecedentes en las intensas acciones de descentralización que impulsaron los gobiernos salinista y delamadridista.

EL “NUEVO FEDERALISMO”

El término *nuevo federalismo* se retomó en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo como un planteamiento político que permitiera impulsar relaciones diferentes entre un centro cada vez más limitado y estados cada vez más participativos y demandantes.

En Canadá se usa el concepto nuevo federalismo desde hace más de 70 años, para plantear la necesidad de avanzar hacia la reforma del federalismo, particularmente para garantizar que ningún sector de la economía pública estuviera sujeto a la diplomacia federal o provincial.⁵⁵

En el contexto de la crisis de bienestar a finales de la década de los sesentas, el presidente estadounidense Richard Nixon, en un discurso pronunciado para dar a conocer el *Plan de Asistencia Familiar*, anunció la determinación de lograr un nuevo federalismo que habría de tener como ejes la reducción del gasto social, particularmente de los

⁵⁵ De acuerdo con Filippo Sabetti, en Hernández Chávez, Alicia (coord.), ¿Hacia un Nuevo Federalismo?

presupuestos de asistencia social, así como la devolución de responsabilidades a los gobiernos de los Estados.⁵⁶

En ese mismo periodo, al llegar el año de 1972, Michael D. Reagan asumió el nuevo federalismo como el que surgía no desde el mero estudio constitucional de ese sistema, sino del estudio de las nuevas formas presupuestales y administrativas para hacer cumplir las políticas federales.⁵⁷ Conlan, al analizar la administración de Nixon, identifica tres aspectos en la concepción del término: una filosófica, una administrativa y una partidista. El aspecto filosófico se sustenta en el liberalismo democrático de los fundadores de la idea federalista norteamericana -Hamilton, Jefferson y Jay-. Se retomaron sus textos sobre democracia local y participación de los ciudadanos en los asuntos que les conciernen. La cuestión administrativa era la parte medular, ya que implicaba una modificación en el tipo de relaciones intergubernamentales establecidas, reducir la burocracia federal y transferir responsabilidades fiscales a los estados y condados.

La perspectiva partidista se daba en función de que este *Nuevo Federalismo* buscaba recuperar la credibilidad perdida del partido republicano, a través de la construcción de nuevas vías para el acercamiento con las comunidades y su gente, prometiendo prosperidad pero sobre todo haciéndola posible en los hechos.

El *Nuevo Federalismo* cumplió muchas de sus metas, se descentralizaron programas, se redujo el papel regulatorio del gobierno central, se disminuyó la burocracia federal, las reformas legales legitimaron la acción y el neoliberalismo se consolidó como la ideología oficial del gobierno estadounidense. Algunas otras metas solo se consiguieron parcialmente, como la idea de privatizar la educación pública, como lo proponían los

⁵⁶ Covarrubias, Oscar M., Coordinación de la política educativa en el federalismo: La evaluación de la educación básica, 1992-2002. Tesis doctoral. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 2003, p. 97.

⁵⁷ Reagan, Michael D., The New Federalism. USA. Oxford University Press. 1972, p. 31.

ideólogos neoliberales, pero se avanzó en algunos estados al impulsar el sistema de *vouchers*.⁵⁸

A principios de los ochentas, con gran visión, el académico estadounidense John Shannon señala que el *Nuevo Federalismo* forzosamente se sustentará en una transformación drástica en las relaciones intergubernamentales a partir de un cambio en el sistema fiscal.⁵⁹

En México, Pedro José Frías consideraba las reformas constitucionales de inicios de la década de los setentas como parte de un nuevo federalismo o posfederalismo. Estas reformas facultaban al Congreso de la Unión en materia de hidrocarburos, minería, comercio, energía e instituciones de crédito y trabajo.

El entonces candidato a la presidencia de la república, José López Portillo, también fue promotor del *nuevo federalismo*, al plantear que el “enriquecimiento de la vida nacional supone, incuestionablemente, vigorizar, renovar el federalismo, luchar por la cancelación del centralismo económico y de las decisiones, como uno de los medios idóneos para evitar el agotamiento del proyecto nacional emanado de la Revolución”.⁶⁰

De la Madrid, como presidente, retomó las líneas de acción de académicos y organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para impulsar un proyecto descentralizador de la vida nacional que acabara con la excesiva centralización y la escasez de recursos financieros. Como candidato también se comprometió a “vigorizar a los gobiernos de los estados y municipios, consolidar las políticas administrativas, económicas y fiscales para aminorar los desequilibrios... el nuevo federalismo es, que en toda la república, en cada comunidad, se decida y actúe

⁵⁸Ornelas, Carlos, “*Las bases del federalismo y la descentralización en educación*” en Revista de Investigación Educativa, 3 (1), consultado el 18/09/2004 en http://redie.ens.uabc.mx/vol5no1_contenido-ornelas.html, p. 13-16.

⁵⁹Shannon, John, *Nuevo Federalismo. Perspectivas y soluciones*. México. INDETEC. No. 25. 1982. p. 57.

⁶⁰López Portillo, José, citado por Guzmán Rodríguez, José, *El federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales*. México. INAP. 1997. p. 34.

dentro del marco general de la actividad nacional que conduzca a la federación mediante un plan en el que todos hayan participado”.⁶¹

De la Madrid fue, ciertamente, uno de los promotores de la vigorización del municipio libre, y durante su administración, se llevaron a cabo importantes modificaciones al texto de la constitución mexicana que amparaba la noción de municipio.

Con las reformas al artículo 115 constitucional en 1984, se redefine la figura del municipio revitalizando lo que Jorge Sayeg Helú refiere como un nuevo federalismo mexicano, al reconocer no solamente la existencia de dos niveles de gobierno, sino del municipio, que es la célula de la organización del sistema político mexicano.⁶²

Jacinto Faya Viesca sustenta la tesis de un *nuevo federalismo*, a partir de la reactivación del municipio libre y la posibilidad de definir nuevas relaciones entre distintos niveles de gobierno, basadas en el reconocimiento a la diversidad de los estados y del municipio. Las estrategias para lograrlo son la coordinación y colaboración solidaria.

Carlos Salinas de Gortari también manifestó su preocupación por la idea de renovación del sistema federal mexicano. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 abordó el tema en el marco de la modernización del ejercicio de la autoridad, basada en la coordinación y concertación de acciones con los gobiernos estatales y municipales para el fortalecimiento del pacto federal.

Durante su administración se dieron pasos sólidos en la descentralización de servicios que estaban monopolizados por el estado federal, además de redefinir el sistema nacional de coordinación fiscal y el sistema de planeación democrática para involucrar a los

⁶¹ De la Madrid H., Miguel. “Discurso pronunciado en Durango, Durango”. México. Oficina de la Crónica Presidencial. 1981. p. 345.

⁶² Sayeg H., Jorge, Federalismo y municipalismo mexicanos. México. Instituto de Investigaciones Legislativas-H. Cámara de Diputados. 1984. p. 139.

estados en la planeación, programación y presupuestación de las acciones gubernamentales.

En este sentido, el Programa Nacional de Solidaridad fortalecía la capacidad de ejecución del municipio, al hacerlo responsable directo de la operación de subprogramas específicos como Fondos Municipales de Solidaridad, para construir pequeñas obras; Fondos de Solidaridad para la Producción, consistentes en apoyos a los productores temporaleros; Escuela Digna, para rehabilitar escuelas; y Niños en Solidaridad, para distribuir becas económicas, asistencia médica y despensas a alumnos de primaria.

En cuanto a la descentralización de los servicios como salud y educación, se lograron importantes avances en cuanto a la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, para mejorar la calidad en la prestación de estos servicios. El impulso a la descentralización en este periodo, tuvo como premisa fundamental la de acercar los servicios de educación a la población objetivo. Lo que se logró fue redistribuir la responsabilidad de la educación al entregar la tarea administrativa a los estados y reservar el diseño y planeación de la política en la materia a la federación. Este proceso será analizado en un apartado específico. El aspecto fiscal también fue parte de la estrategia salinista para “renovar” el federalismo. En esa administración se dieron los primeros pasos para diseñar el nuevo sistema de coordinación fiscal.

En el contexto internacional, Uri Raich centra la discusión del nuevo federalismo en el aspecto fiscal, y señala que el proceso de descentralización de los gastos hacia los gobiernos estatales y municipales debe acompañarse de un proceso simultáneo de descentralización de los ingresos; sin olvidar que la descentralización de los gastos es un elemento necesario pero no suficiente, para hacer viable y real el federalismo.

Zedillo retoma los principios de la reestructuración federal y se da a la tarea de elaborar el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. El programa se enmarca en el capítulo “Desarrollo Democrático” del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En este apartado se señala como una de las estrategias del gobierno zedillista el impulso del federalismo, a

través de la redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales, entre los tres órdenes de gobierno; y se reconoce que el centralismo es la causa principal del limitado desarrollo económico y político de la república.⁶³

El programa carece de una definición conceptual sobre *nuevo federalismo*; sin embargo, identifica sus características atendiendo a sus objetivos generales y estrategias:

- Distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los miembros de la Unión.
- Vigorizar la autonomía política de los estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.
- Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y los municipios.
- Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.
- Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados.
- Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.
- Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.

⁶³ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México. SHCP. 1996. p. 38.

- Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, de desarrollo urbano y vivienda.
- Promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.
- Revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

Rowland y Caire señalan que los elementos del *nuevo federalismo* de Zedillo buscaban reorganizar la distribución del poder con el propósito de establecer relaciones de cooperación, en vez de las tradicionales relaciones de subordinación que existieron en México prácticamente hasta 1994. En este sentido, y más allá de los resultados electorales, el *nuevo federalismo* resultó más creíble a partir de que éste es una estrategia para impulsar una redistribución de poder hacia una verdadera autonomía de estados y municipios, conjugando la participación ciudadana en la conducción de políticas y la construcción de gobiernos más eficientes.

Los alcances del *nuevo federalismo* como política sexenal se han reflejado en el cambio de las relaciones tanto en lo político como en lo económico y administrativo. Entre estos cambios podemos mencionar el mayor pluralismo en los órganos de gobierno de elección popular, que implica un incremento en la vida democrática y, por lo tanto, en la autonomía política de estados y municipios; mayor transparencia en los procesos electorales; incremento en la competencia electoral y fortalecimiento del sistema de partidos; mayor independencia de los poderes mediante las reformas al poder judicial y el pluralismo en el Congreso de la Unión; y finalmente, un incremento en la modernización de la capacidad

administrativa del gobierno federal y de algunos gobiernos estatales y municipales, misma que incluyó la profesionalización del servicio público.⁶⁴

Sin embargo, el *nuevo federalismo* como programa administrativo no ha sido, de ninguna manera, detonador de los cambios que menciona Cabrero. Probablemente, el gran acierto de haber diseñado un programa de esta naturaleza haya sido el identificar una nueva etapa de la vida nacional, en la que el esquema centralista mostraba claros signos de agotamiento y descomposición. Retomar como bandera política una demanda airada no sólo de la sociedad sino de los nuevos actores políticos, como gobernadores, miembros del Congreso de la Unión, de los congresos estatales y organizaciones civiles, siempre puede arrojar dividendos políticos y hasta económicos.

Alicia Hernández resalta que “el nuevo federalismo surge por el contexto de libertades que lo hacen propicio, al vislumbrarse una ciudadanía dispuesta a construir un nuevo orden político fundado en una mayor libertad electoral y cívica; esta tendencia se acompaña de una notable revitalización política de los estados y municipios y del término del monopolio del partido oficial sobre los gobiernos estatales al empezar a ser gobernados por la oposición cada vez más estados y municipios del país”.⁶⁵ Es pertinente decir, que estos procesos de transformación social, política y aun administrativa habían sentado sus bases años antes de que la administración zedillista recuperara el término y lo empleara, habrá que reconocer, con gran oportunidad para reflejar un federalismo en *construcción*.

El programa por sí mismo tenía fuertes limitaciones. La primera era el tiempo. Aunque el nombre oficial expresaba un periodo de 1995-2000, el programa fue presentado y difundido en el Diario Oficial de la Federación hasta 1997. Lo cual impedía el cumplimiento cabal de los objetivos señalados en una administración gubernamental.

⁶⁴ Ward, Rodríguez y Cabrero, Enrique, New federalism and state government in Mexico. USA. US-Mexican Report No. 9: L.B. Johnson School of Public Affairs. 1999. p. 86.

⁶⁵ Hernández Chávez, Alicia (coord.), ¿Hacia un nuevo federalismo? México. FCE. 1996. pp. 32-33.

Por otra parte, los objetivos generales atravesaban el total de las dependencias federales sin atinar la asignación de responsabilidades a cada una de ellas. Además, la oficina creada ex profeso para impulsar el “nuevo federalismo” en el país, carecía de recursos presupuestales y de atribución alguna para coordinar las acciones y estrategias que derivaban del programa. Se trataba más bien, de un despacho de estudios sobre el federalismo que estaba invadiendo la función que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expresamente otorga al Centro para el Desarrollo del Municipio de la Secretaría de Gobernación.

Por último, el programa adolecía de un elemento que generalmente no está presente en otros programas gubernamentales: el de la evaluación. ¿bajo qué parámetros se determinaría si se avanzó o no en el federalismo?, ¿cuáles serían los indicadores del federalismo?, ¿cómo se mediría el federalismo?, ¿desde una perspectiva política o administrativa?, ¿quién o quiénes serían los evaluadores?, ¿las instituciones gubernamentales o los ciudadanos?

Estas limitantes y cuestionamientos sobre el Programa para el Nuevo Federalismo son aplicables al más reciente Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006 (PAF), con el que se pretendió enfrentar lo que a decir del gobierno foxista eran los retos del federalismo y las estrategias para consolidarlo.

Los retos del federalismo en México según el PAF son:

- Replantear, en vista de la inserción de México en el proceso de la globalización, las articulaciones tradicionales del Estado-Nación en todos los frentes.
- Lograr la prosperidad conjunta de todos los miembros de la Unión, mediante un desarrollo regional equilibrado.
- Impulsar la descentralización política hacia estados y municipios.
- Fortalecer con creatividad el gobierno local y municipal para apoyar el amplio proceso de descentralización política.

- Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas a partir de principios operacionales de cooperación, coordinación, subsidiariedad y solidaridad.
- Ampliar la autonomía política y fortalecer las instituciones gubernamentales del Distrito Federal.
- Impulsar la reforma del Estado en su capítulo de federalismo.
- Robustecer la unidad nacional, mediante un acuerdo fiscal que exprese la auténtica solidaridad de todos los miembros de la Unión.
- Crear una nueva cultura política federalista.
- Democratizar plenamente la gestión pública incorporando la participación de la sociedad.⁶⁶

En términos generales hay coincidencia con el anterior programa para el “nuevo federalismo”, las diferencias están sustentadas más en un cambio de lenguaje que en un cambio de orientación filosófica, política o administrativa. Ya no existe una oficina para el “nuevo federalismo”, y el diseño y cumplimiento del programa está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación, a través de su oficina de estudios sobre el municipio.

En estos retos hay un reconocimiento de dos circunstancias relevantes para esta investigación: la construcción de relaciones intergubernamentales basadas en la coordinación y la reforma política del Distrito Federal como un asunto pendiente e importante para la federalización de la vida nacional.

Para la atención de estos “retos” del federalismo la administración foxista definió cuatro polos de acción: la descentralización política, el fortalecimiento de los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas y el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.⁶⁷

⁶⁶ Presidencia de la República, Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006. México. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. 2002. pp. 38-39.

⁶⁷ *Idem.*, p. 55.

El PAF retoma estas nociones novedosas en el análisis de la teoría de la administración pública en México, pero también se nutre de las propuestas neoliberales que emanan con gran energía de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Lo cierto es que México requiere la confección de un federalismo que reconozca estos cuatro polos de acción que se señalan en el PAF, y necesita urgentemente de estrategias que permitan consolidarlos y concretarlos a favor de la unidad pero también de la diversidad.

LAS DISPARIDADES DEL FEDERALISMO: COMPITIENDO POR DINERO

La segunda parte de este subtítulo nos lleva a pensar en los atletas de alto rendimiento que concentran sus esfuerzos físicos con el objetivo primordial de los promotores de las actuales competiciones deportivas a nivel mundial: ganar dinero a costa de lo que sea, aun del propio atleta. Si bien, el tema deportivo no es nuestro objeto de estudio, nos permite reconocer una premisa fundamental en cualquier competencia: para competir hay que hacerlo en y bajo condiciones semejantes; hay que hacerlo con pares, similares o por lo menos, muy parecidos. Si bien, los atletas que se congregan en una justa olímpica o los tenistas que acuden a los torneos de primer nivel, tienen fenotipos y características físicas muy parecidas, o los deportes de conjunto, se organizan en divisiones, ligas o liguillas, dependiendo de su nivel y capacidad de juego, en un sistema federal lo que prevalece en la competencia por los recursos es la heterogeneidad de los “concurstantes”.

Las virtudes que hemos venido exaltando de los sistemas federales, la asimetría de las unidades que lo integran, la multiculturalidad, la diversidad en la unidad y la unidad en la diversidad, se enfrentan a un reto monumental cuando se trata de competir por los recursos financieros. Esto obedece a que las ventajas del federalismo contribuyen al enriquecimiento social y económico, si y solo si, esta competencia por hacerse de dinero está dada en un esquema de reglas claras, precisas y particularmente justas; si y solo si se toma en cuenta la disparidad y la asimetría de las unidades, integrantes, miembros, estados -o sea cual sea su denominación- que participan en este proceso de distribución de recursos.

Por el contrario, las disparidades del sistema federal constituyen una desventaja o peculiaridad, para evitar el calificativo, que ha traído por consiguiente no solo la competencia inequitativa, sino enfrentamientos que se traducen en falta de cooperación y colaboración entre los miembros de un estado federal. Por ello, los gobiernos nacionales se han dado a la tarea de definir estrategias y esquemas que permitan una asignación de recursos equitativa, justa y oportuna, teniendo en cuenta precisamente esta singularidad de los estados miembros de un sistema federal. Algunos estudiosos han denominado a este proceso *federalismo fiscal* con el fin de aludir a un proceso de distribución de recursos provenientes de la recaudación hacendaria. Otros, haciendo referencia a los recursos que derivan de la recaudación y a la presencia de una autoridad central que define el destino de estos recursos, le llamaron *federalismo hacendario*.

Suárez Dávila⁶⁸ por ejemplo, identifica el concepto de federalismo fiscal con el de federalismo tributario, enfoque que resulta reduccionista pues, lo *fiscal* es un concepto amplio que engloba la cuestión tributaria entre otros aspectos.

El concepto de federalismo fiscal supone dos condiciones: la existencia de un sistema de recaudación fiscal y la presencia de diferentes niveles de gobierno que compiten por recursos para llevar el desarrollo a sus regiones y localidades. Estas condiciones, en el caso de México, se dan en el marco de la asimetría y de la disparidad de los gobiernos subnacionales y locales, existente dentro de un gobierno nacional-federal que es quien define los mecanismos de distribución y las asignaciones fiscales de manera unilateral. Pero el federalismo fiscal supone que las decisiones, o por lo menos las discusiones para determinar la asignación de recursos, son procesos en los que deben intervenir los diferentes niveles de gobierno. Solo así se construye un sistema fiscal en el que la colaboración y la coordinación se patentizan para mitigar los desequilibrios y las asimetrías naturales de un estado federal. Se trata además de definir criterios de

⁶⁸ Suárez Dávila, Francisco, “*El federalismo mexicano*” en Memoria del Foro Nacional sobre Federalismo. Gobierno del Estado de Jalisco México, 1995. p. 186.

participación de los gobiernos nacionales y subnacionales en la distribución de recursos, pero sin perder de vista el todo, lo federal.

Para Anwar Shah, Robin Broadway y Luis F. Aguilar⁶⁹ el federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema fiscal en el que están involucrados diferentes niveles de gobierno. Los problemas enfocados por el federalismo fiscal están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos. Asimismo, el federalismo fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias interestatales.

Estos mecanismos de involucramiento y de aceptación de nuevas y diversas responsabilidades, sin duda, provocan implicaciones políticas que pueden o no velarse en el proceso. Lo cierto es que la construcción de un federalismo fiscal supone la integración de fórmulas innovadoras que reconozcan, por una parte, el necesario fortalecimiento de las capacidades fiscales a nivel local y subnacional; y, por otra, que los niveles locales y subnacionales tienen distintos niveles de captación fiscal. Por lo que el federalismo fiscal estaría asentando sus cimientos en un modelo cuya horizontalidad y verticalidad se conjuguen en el momento de la toma de decisiones, siempre a favor de la disminución de los desequilibrios y de la inequidad en la recaudación y distribución de los recursos.

Jaime Sempere y Horacio Sobarzo definen el federalismo fiscal⁷⁰ como una relación del gobierno federal con los estados, y sostienen que una reforma en la materia debe buscar fundamentalmente incrementar el grado de responsabilidad fiscal. Esta conceptualización supone la existencia de un orden vertical inamovible, del que se desprenderán algunas funciones fiscales, pero no advierte la factibilidad de un sistema horizontal que juegue como contrapeso de las decisiones gubernamentales centrales. Además, los autores

⁶⁹ Referidos por Arellano Cadena, Rogelio, *Federalismo Fiscal*. Fundación Mexicana Cambio XXI. México. 1994. p. 10.

⁷⁰ Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo, *Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México*, en *Economía Mexicana*. Nueva Época. Vol. V. N. 2. segundo semestre de 1996. México. Pp. 155-157.

consideran solo dos niveles de gobierno, pues señalan que, para el caso mexicano, el orden municipal es materia de análisis futuro en lo que se refiere a cuestiones fiscales.

La idea de Tonatiuh Bravo sobre el federalismo fiscal mexicano coincide con la visión vertical del sistema de recaudación y distribución de recursos fiscales. Para el autor, todo régimen federal implica un arreglo financiero entre los ámbitos de gobierno que lo conforman.⁷¹ En nuestro país ha prevalecido, hasta ahora, el enfoque de que la relación financiera básica que se establece entre el gobierno federal, los estados y los municipios es a través de la asignación de fuentes impositivas a cada ámbito de gobierno y la correspondiente distribución de participaciones.

Aghón y Casas refieren el concepto fundamentalmente al funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración. En términos más específicos, corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, como el tipo de relaciones financieras que se da entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los diversos mecanismos de transferencias intergubernamentales.⁷²

Desde la perspectiva gubernamental mexicana, en la administración zedillista, el federalismo fiscal es concebido a partir de la reforma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas. El propósito compartido debe ser fortalecer el federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de

⁷¹ Bravo Padilla, Tonatiuh, “*Fundamentos para la transformación del federalismo fiscal en México*”. H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. México, p. 17.

⁷² Aghón, Gabriel y Casas, Carlos, “*Un análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en la América Latina. Revisión de algunas experiencias*” en Arellano Cadena, Rogelio, México hacia un nuevo federalismo fiscal. Gobierno del Estado de Puebla y Lecturas 83 de El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica. México, 1996. p. 48-49.

menores recursos e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo que sean palanca eficaz y duradera de crecimiento con equidad y justicia.⁷³

La referencia al federalismo fiscal en la administración foxista, al igual que en la zedillista, parte de la concepción del nuevo federalismo. De hecho, en el actual Programa para un Auténtico Federalismo, se hace alusión directa a la necesidad de “robustecer la unidad nacional, mediante un acuerdo fiscal que exprese la auténtica solidaridad de todos los miembros de la Unión”.

En el apartado de Orden y Respeto del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, se señalan como estrategias fundamentales para transformar y fortalecer las relaciones de los poderes de la unión y un auténtico federalismo las siguientes:

- Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.
- Con arreglo a los principios de subsidiariedad, solidaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia se transferirán del Gobierno Federal a las entidades federativas facultades, funciones, responsabilidades y recursos. Se ajustará el sistema de competencias para establecer con claridad qué corresponde hacer a entidades federativas y municipios, para acercar el gobierno a los ciudadanos, para democratizar la gestión pública, para mejorar los resultados y para ampliar la corresponsabilidad de los gobiernos.
- Impulsar el federalismo en materia económica.
- Para detonar el desarrollo integral de las regiones se impulsará, mediante un proceso participativo con las entidades federativas y los municipios la descentralización política de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a partir de esquemas que definan con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios para evitar duplicidades u omisiones en la función pública. Se incentivará una recaudación local de impuestos estatales y

⁷³ Presidencia de la República, Plan Nacional...*Op.cit.* p. 84.

municipales con alto sentido de responsabilidad, así como la aplicación oportuna, honesta y atinente de los recursos asignados por la Federación.

Pero la administración del presidente Vicente Fox concluyó sin que se pusieran en marcha estas estrategias. Lo cierto es que la pregunta que se plantea Díaz Cayeros⁷⁴ sigue siendo válida en la actualidad. El autor se cuestiona cómo elaborar un sistema de recaudación de impuestos, distribución de transferencias y participaciones, y asignación de gasto que sea aceptable para jugadores heterogéneos. Es decir, se requiere hacer compatibles por un lado los diversos intereses políticos de cada unidad que integra un sistema federal, pero también se requiere de cooperación porque, de lo contrario, la unidad federal terminaría por disolverse. Paradójicamente, la competencia es un elemento presente, pues el fortalecimiento del mercado interno es lo que provoca la dinámica económica.⁷⁵

Pero las respuestas parecen no fluir al tratar de definir cual o cuales niveles de gobierno deben ejercer determinada función de la política fiscal. Primero hay que determinar las funciones de una política fiscal y a partir de ellas asignarlas a un determinado nivel de gobierno. Generalmente, se retoma la división tripartita de Musgrave⁷⁶ en cuanto a funciones básicas de la política fiscal: estabilización económica, redistribución del ingreso y asignación y/o provisión de bienes y servicios públicos. Los economistas coinciden en asignar las dos primeras funciones al gobierno nacional, mientras que la tercera se cede a los gobiernos subnacionales.

La distribución de competencias y funciones fiscales debe tener como parámetro el elemento de la heterogeneidad y de la asimetría, ya que no todas las unidades que integran un estado federal tienen las mismas capacidades, ni las mismas “vocaciones fiscales”. El federalismo fiscal es posible si se toman en cuenta las disparidades que

⁷⁴ Díaz Cayeros, Alberto, “*Sobrevivencia política y asignación de recursos en el sistema federal mexicano*” en Arellano Cadena, Rogelio, *Op. cit.*, p. 107.

⁷⁵ Díaz Cayeros, Alberto, “*Federalismo, apertura comercial y crecimiento económico*” en Diario Reforma, Distrito Federal, México, mayo 18, 1994. p. 28.

⁷⁶ Musgrave, R., y Musgrave, Peggy, Public Finance in theory and practice. New York, San Francisco, 1989. p. 45-68.

presentan los componentes del todo, y si existe un claro componente de cooperación-competencia, fundamentado en reglas de acción precisas y tendientes al equilibrio. Mientras tanto continuará la competencia por el dinero.

¿UNA APUESTA AL VACÍO?

Hablar de federalismo en un país en el que existe un fuerte y arraigado presidencialismo, es una alegoría. La relación que se establecía y se establece entre el “dueño” de la nación y su representación minúscula en los estados, habla de un problema histórico, de cultura política y de diseño institucional.

Para Juan Linz, el presidencialismo y el federalismo no combinan por: a) el peso demográfico e incluso el mayor peso político de algunos estados grandes con áreas metropolitanas extensas; b) el mal empleo del poder de intervención en los estados federales, que permiten suspender o desplazar a las autoridades federales y nombrar a un interventor con plenos poderes.⁷⁷

El fenómeno es un asunto de diseño institucional. Los recientes intentos por reordenar la relación entre el presidente de la República y los gobernadores, a partir de condiciones político-democráticas inéditas, como la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO) y más tarde la Convención Nacional Hacendaria, son sin duda los esfuerzos más importantes de los últimos años por reestructurar a fondo el federalismo, más allá de la propuesta institucional del PAF. A través de la CONAGO, los ejecutivos estatales se han convertido en un poder fáctico al ganar espacios frente al ejecutivo federal, en el Congreso de la Unión, al interior de sus propios partidos políticos y ante la opinión pública e incluso en el escaparate internacional. La Convención Nacional Hacendaria, por su parte, ha abierto la oportunidad para construir consensos en cuanto a la reforma hacendaria que demanda nuestro país, aunque implica ciertos riesgos en el fortalecimiento del federalismo y la descentralización del quehacer gubernamental.

⁷⁷ Linz, Juan, “*Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?*” en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*. Madrid. Alianza. 1997. pp. 91-92.

Uno de estos riesgos es que el federalismo se convierta en feudalización del poder político. En el caso de la Convención Nacional Hacendaria, los gobernadores pueden obtener una especie de veto sobre las decisiones federales que asuma el gobierno central, lo cual hace más complicado el proceso de aprobación de leyes y reformas estructurales, pero sobre todo la dotación de bienes y servicios públicos.

Otro peligro en el mediano y largo plazo es que la descentralización de recursos no vaya acompañada de la distribución equitativa de responsabilidades fiscales por parte de los gobernadores, o bien, que no se establezcan medidas para garantizar un manejo responsable de las finanzas estatales. En otras palabras, está presente el riesgo de repetir el caso del enorme endeudamiento del estado brasileño de Minas Gerais, que tuvo amargas consecuencias para Brasil.

Aunque todavía manejable, la deuda de algunas entidades federativas en México empieza a ser objeto de preocupación: por ejemplo los saldos de los cinco estados más endeudados (Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Sonora) "representaban al mes de diciembre del año pasado 77.4% del total de la deuda pública estatal y municipal".⁷⁸

En términos absolutos, la deuda pública de la Ciudad de México (más de 37,450 millones de pesos) significó el 33.7% de la deuda de todas las entidades del país (que pasa los 113 mil millones de pesos). En el Estado de México, no obstante que posee la deuda más alta a nivel nacional en relación con el PIB estatal (en 2002 su deuda pública representó 4.7% de su PIB, mientras que la del Distrito Federal representó 2.5%), el Congreso local permitió un endeudamiento hasta por 30% del monto anual de sus ingresos, por participaciones derivadas de la coordinación fiscal.

⁷⁸ Ortega, Adolfo, "Dos focos amarillos" en el Semanario (suplemento del Diario El Independiente), núm. 31, México, febrero 2, 2004. p. 10.

Una de las debilidades de la descentralización es el empobrecimiento en la calidad de los bienes y servicios públicos que la población recibe, entre otras razones porque gobernadores y presidentes municipales tendrían mayores posibilidades de manejar partidas y recursos no siempre de la manera más diligente y honesta; asimismo, porque algunos servicios públicos funcionan mejor a partir de una administración centralizada (salud, seguridad pública, asistencia social, etcétera) que evite largas y costosa cadenas burocráticas. De allí que es particularmente importante identificar bienes y servicios públicos que pudieran tener efectos de derrama interjurisdiccional, en los que los beneficios o los costos sobrepasen el ámbito local. Pero aun en ciertos casos en los cuales parece no haber efectos fuera de la jurisdicción local, puede ser que un sistema de administración centralizada funcione mejor que 32 sistemas o 2,400 sistemas descentralizados.

Las iniciativas provenientes de las entidades también pueden derivar en más recursos para la autopromoción de los gobernadores y presidentes municipales. El traslado de mayores recursos a las entidades federativas y a los municipios, ¿fortalecerá el federalismo?, ¿contribuirá al desarrollo regional o meramente favorecerá los manejos patrimonialistas o clientelares de algunos gobernadores, convertidos en aprendices de cacique?, ¿qué harán con más recursos los demás gobernadores?, ¿más programas asistenciales o clientelares?, ¿más despliegue de propaganda en los medios? Los reporteros que siguen las reuniones de la CONAGO han exhibido los desplantes de sultán de muchos gobernadores, el lujo excesivo y el despilfarro innecesario (como viajar en aviones privados aun a las ciudades mejor conectadas del país por líneas aéreas comerciales). ¿para qué quieren más recursos?

Es pertinente preguntarse *¿el federalismo será secuestrado por los gobernadores?* La Convención parece expresar una representación excesiva de los poderes ejecutivos (federal y estatales) que contrasta con la pobre representación del Congreso de la Unión y las legislaturas estatales.⁷⁹ Parecería una redundancia tener una organización como la

⁷⁹ Díaz Cayeros, Alberto, “Federalismo fiscal” en *La disputa por los recursos...*, *Op. cit.*, pp. 55 y 56.

Convención, en la que nuevamente haya representación estatal, en este caso a través de los gobernadores; sin embargo, como los gobernadores representan otro poder, se estaría creando -de facto- un 'Senado paralelo'.⁸⁰ En todo caso, conviene tener presente que el Poder Legislativo es la instancia con las atribuciones para traducir las propuestas en leyes. Ni los gobernadores pueden reemplazar al Senado de la República ni el Ejecutivo Federal al Congreso.

Precisamente, la propuesta de reforma al artículo 122 constitucional para entregar los servicios educativos al Distrito Federal, responde a esta nueva condición de los gobernadores y las legislaturas locales. En el entendido de que la propuesta surge como una demanda de equilibrio en la distribución de los recursos asignados al rubro de la educación a los estados con mayor "carga educativa", en el seno de la Confederación Nacional de Gobernadores.

Sin embargo, más allá de la solidez jurídica o administrativa de la propuesta, la cual se analizará en apartados posteriores, los miembros de la CONAGO comparten una condición que el Distrito Federal no tiene: la condición de gobierno estatal. El Distrito Federal no es un estado con la categoría y caracterización del resto de las entidades federativas. Hay una reforma política pendiente en el Distrito Federal, que el propio gobierno federal reconoce como un paso importante para el fortalecimiento y consolidación del federalismo y de la correspondiente federalización.

⁸⁰ Quintana, Enrique, "*Las vicisitudes de la Convención Hacendaria*". Coordinadas en Diario Reforma. Distrito Federal, México, septiembre 29, 2003. p. 6.

CAPÍTULO 2

DEL FEDERALISMO LEGISLATIVO AL FEDERALISMO ADMINISTRATIVO

En este capítulo se analizará el surgimiento de diversos actores en torno a un quehacer gubernamental más preciso, oportuno y barato. Estas nuevas circunstancias trascienden el modelo tradicional burocrático y piramidal en el que los gobiernos nacionales todo lo saben, todo lo pueden y todo lo ven. La importancia de las articulaciones entre actores y distintos niveles de gobierno resurge con la puesta en marcha de nuevas facetas del federalismo, nuevos paradigmas de organización gubernamental y nuevas formas de interacción social, política y administrativa. Estamos hablando de los gobiernos multinivel, del federalismo administrativo y de la coordinación administrativa.

Así mismo, se hará un recuento histórico del denominado proceso de “federalización educativa” para desembocar en el caso específico de desconcentración de servicios educativos en el Distrito Federal.

LA CONSTRUCCIÓN DE REDES Y LOS GOBIERNOS MULTINIVEL

Los sistemas de gobierno de carácter federal reflejan claramente la relevancia de la participación e interacción de múltiples actores en diversos momentos y con distintas intensidades. Es un escenario nuevo en el que el quehacer gubernamental se realiza bajo paradigmas distintos al modelo burocrático tradicional, de arriba hacia abajo, de lo general a lo particular, de lo grande a lo pequeño, sin mediar intervención alguna, salvo la que proviene del gobierno nacional.

Antes de la crisis económica mundial de los años ochenta, el fortalecimiento del gobierno equivalía a un incremento de la autoridad de un *chief executive*; donde las organizaciones con autoridad general se prefieren a las organizaciones de autoridad limitada, las grandes jurisdicciones son mejores que las pequeñas, y donde las soluciones de carácter

centralizado son favorecidas de cara a la dispersión de autoridad entre diferentes estructuras de decisión.⁸¹

Probablemente esta visión de lo gubernamental, aunada a la problemática económica a nivel mundial, trajo como consecuencia un sinnúmero de problemas operativos en los gobiernos nacionales y un rendimiento mínimo en los gobiernos subnacionales en detrimento de los ciudadanos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó en 1997 el libro “La Transformación de la Gestión Pública”, en el que plantea los desafíos a los que se enfrenta el arte de gobernar y el cambio que indefectiblemente tienen que llevar a cabo los países integrantes de esta organización para adaptarse a un contexto nacional e internacional distinto. Para la OCDE, el entorno es de incertidumbre, de exigencias ciudadanas complejas y diversificadas, de incapacidad gubernamental para afrontar los persistentes problemas sociales. Es el mundo de la economía abierta, competitiva e interdependiente.

En ese contexto las estructuras político-administrativas y las fórmulas de gestión tradicionales se vuelven cada vez más inadaptadas y requieren de mayor flexibilidad. Flexibilidad al interior de las organizaciones públicas pero también en su interacción con otros espacios y sistemas sociales, económicos y políticos.

Las estrategias de reforma aplicadas en los países de la OCDE presentan muchos puntos en común. Intentan mejorar los resultados del sector público y, a la vez, redefinir su papel en la economía. Los principales objetivos de las reformas son los siguientes: prestar una mayor atención a los resultados y obtener una mejor relación calidad-precio, transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad, una responsabilidad y un control fortalecidos, una orientación hacia el cliente y el servicio, una mayor capacidad de

⁸¹ Ostrom, Vincent, The intellectual crisis in american public administration. USA. The University of Alabama Press. 1973. p. 33-37.

definición de las estrategias y de las políticas, introducir la competencia y otros elementos del mercado, y modificar las relaciones con los otros niveles administrativos.⁸²

Para alcanzar estos objetivos se han desarrollado estrategias con intensidades diversas en cada país miembro, representando un profundo cambio de paradigmas para todos ellos. La coincidencia y la apuesta son por transformar el antiguo modelo gubernamental y crear un gobierno nuevo. A pesar de que muchos de los países miembros tienen una tradición federal importante, han modificado el tipo de relaciones entre los distintos niveles de gobierno puntualizando la necesidad de “proximidad” con la sociedad.

La relación entre la administración central y los niveles administrativos subnacionales es una cuestión políticamente muy delicada. Varios países han preferido recurrir a formas descentralizadas de prestación de los servicios. El interés que presenta una mayor proximidad al cliente proviene especialmente de la posibilidad de identificar mejor sus necesidades y de prestar servicios más personalizados y mejor adaptados, así como de la posibilidad de fortalecer la democracia local. En la mayoría de los países, las reformas tienden a adaptar el sector público a las posibilidades, las limitaciones y las obligaciones inherentes a su condición de miembros de agrupaciones internacionales y otras formas de cooperación internacional.⁸³

Para Blanco y Gomá, el gobierno democrático tradicional se encuentra hoy con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y ágil ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico; y los procesos de legitimación de las instituciones públicas se van complicando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, con nuevos valores que no pueden ser satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos. Las dificultades mayores del gobierno democrático tradicional se asientan a lo largo de cuatro ejes muy dinámicos:

⁸² OCDE, La Transformación de la Gestión Pública. México. OCDE. 1997. p. 63.

⁸³ *Idem.*, p. 67.

- Las crecientes dificultades de conocimiento, dado el intrínseco carácter incierto de la sociedad postindustrial, y el alto grado de fragmentación cognitiva que ésta implica;
- La complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego, que no solo poseen múltiples sujetos, sino que son también ellos mismos cambiantes e inestables;
- El carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno; y,
- La creciente interdependencia de problemas y de actores políticos.⁸⁴

La proliferación de instancias con responsabilidades duplicadas, triplicadas y a veces multiplicadas, junto con los enormes tramos de control entre los planeadores y los ejecutores de la acción gubernamental, motivaron el “agrandamiento” del aparato gubernamental. Este crecimiento del gobierno prohió complejos fenómenos de corrupción, ineficiencia y centralización.

En consecuencia, los gobiernos se dieron a la tarea de involucrarse en profundas y amplias reformas de sus estados y de sus gobiernos, para atender lo que se perfilaba como una situación inmanejable en el marco de la legalidad y la legitimidad.

En el ámbito mundial, la descentralización se considera, a partir del Consenso de Washington, como un pilar fundamental en la reforma del Estado, junto con la reducción de los aparatos gubernamentales y la ciudadanización de los procesos electorales, que emprendían varios gobiernos con economías desarrolladas y que posteriormente siguieron las economías emergentes, entre ellas la mexicana.

⁸⁴ Versión revisada y ampliada del documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002. p. 1.

La alta burocratización y la fuerte regulación económica por parte del Estado, llevó al gobierno mexicano a consolidar o “reinventar” su Estado y su gobierno a partir de construir una nueva relación Estado-sociedad basada en:

- Democratización,
- Ciudadanización de los procesos político-electorales,
- Desarrollo de la opinión pública,
- Reconocimiento de la pluralidad política,
- Redimensionamiento del aparato gubernamental,
- Transparentar la información pública y gubernamental,
- Descentralizar la vida nacional, y
- Crecimiento económico.

Los principios de organización de los estados y sus gobiernos se replantean ante un escenario nuevo, distinto, complejo y altamente variable. Las estrategias para asumir la reforma del Estado tenían diversas prioridades, pero en general encontraban hilos conductores en los temas señalados anteriormente. Para efectos de la investigación centraremos nuestra atención en la descentralización como una variable determinante en la efectividad y eficiencia de la acción gubernamental, en un escenario radicalmente diferente. Pero también, la descentralización como estrategia que puede resultar insuficiente a la luz de la necesidad de construcción de redes y entramados que provean de vasos comunicantes entre los gobiernos nacionales, subnacionales y locales en beneficio de la población que albergan.

Esta construcción de ligas y vínculos entre gobiernos es lo que en los gobiernos nacionales que integran la Unión Europea se ha denominado gobiernos en red y de proximidad. Las nuevas articulaciones de *governance* o gobierno en red implican:

- El reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político;
- Un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales;

- Una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos.⁸⁵

Este enfoque de redes o *networks* se manifiesta en aquellos sistemas federales o centrales cuyas agencias de gobierno están altamente relacionadas entre sí, pero también con otros actores del sistema social. Así, el escenario se enriquece y también se convulsiona por la presencia de elementos nuevos, no solo en la implementación de políticas sino particularmente en el diseño y adaptación de las mismas a la vida real.

Estos nuevos actores responden también a intereses específicos con lo cual se agudiza la complejidad de la toma de decisiones. La gama de actores va desde las autoridades gubernamentales de distintos niveles hasta grupos ciudadanos, pasando por sistemas o subsistemas sociales como las iglesias, los empresarios, los intelectuales y los organismos no gubernamentales.

De ahí que Blanco y Gomá enfatizan la importancia de las redes horizontales de múltiples actores interdependientes, al señalar que éstas, aun cuando se construyen en medio de relaciones más o menos de conflicto o de consenso, y con distribuciones más o menos asimétricas de poder, se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social urbana, de *governance* de proximidad.⁸⁶

Dichos actores son los involucrados en participar en su entorno próximo, cercano, inmediato para beneficio de los grupos que representan pero también (aunque en menor medida) para el beneficio colectivo. En la teoría de Mills⁸⁷ se ubican como las élites, siempre presentes históricamente en la toma de decisión de los gobiernos. En la actualidad, probablemente la diferencia es que el ejercicio de su fuerza y su participación

⁸⁵ *Idem.*, p. 1.

⁸⁶ Blanco, Ismael y Gomá, Ricard, “*Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias*” en Blanco y Gomá. (coords.) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. España. Ariel. 2002. p. 26.

⁸⁷ Mills, Wright, *La teoría de las élites*. México, F.C.E. 1990, p. 114.

se realiza en un marco de apertura y transparencia en el que se pueden ubicar, pero sobre todo responsabilizar de sus decisiones y acciones, con gran facilidad.

En los estados unitarios, la participación se disemina en un largo espectro de unidades u organismos gubernamentales, que delegan autoridad pero siguen absorbiendo una gran dosis de responsabilidad. En los estados federales se integran unidades autónomas que demandan la participación ante el gobierno nacional, de acuerdo con sus capacidades y potencialidades creando redes de interdependencia un tanto consustanciales a la propia estructura del sistema.

Si bien es cierto que en los sistemas centrales la participación puede ser diluida, también lo es el hecho de que la interdependencia y la interrelación entre sus distintos niveles de gobierno y los grupos que en ellos coexisten son reales y de gran envergadura.

Para Antón, los sistemas federales garantizan el otorgamiento de mayor autonomía y por lo tanto mayor participación política a las unidades que los integran; se supone, por ello, que un mayor número de individuos tendrá interés real en participar. El otorgar responsabilidades a unidades que son autónomas, además de responsables, garantiza un nivel de participación que puede ser igual o superior al que se da en el sistema de múltiples unidades.⁸⁸

Jacint Jordana señala que la existencia de poderes políticos relativamente autónomos, que no son responsables frente al gobierno central sino frente a sus electores, está introduciendo progresivamente una nueva dinámica política en muchos estados latinoamericanos, con una nueva distribución del poder, más territorializada, que permite hablar ya de la emergencia de un gobierno de múltiples niveles en la región.⁸⁹

⁸⁸ Antón, Thomas J., *Las políticas públicas y el federalismo norteamericano. Como funciona el sistema*. Argentina, Eliasta. 1994. p. 16-17.

⁸⁹ Jordana, Jacint, “*La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*”, documento presentado en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. España, 2004. p. 33.

Si bien es cierto, que se ha venido apuntalando una nueva concepción de gobierno multinivel en el mundo, en América Latina esta visión todavía dista mucho de ser una realidad. La tradición centralista de la región impide una rápida asimilación de nuevos actores y nuevas formas y estrategias de participación de los “otros” niveles de gobierno, que siguen siendo vistos y pensados desde el gobierno nacional con una alta carga de dependencia.

Cabrero ejemplifica esta situación al analizar la descentralización de la política social en México, y reconoce que en el caso de la política educativa se ha construido un sistema de subordinación múltiple de gobiernos subnacionales al nivel central; para el caso de la política de salud habla de un gobierno multinivel en construcción, pero todavía muy centralizado.⁹⁰

El caso argentino, estudiado por Repetto y Potenza, ofrece un escenario semejante, en el que la descentralización al menos de la política social sigue teniendo como actor y decisor principal al gobierno nacional, mientras que los gobiernos subnacionales y locales continúan siendo receptores de estas acciones.⁹¹

Tanto Brasil como Bolivia han promovido procesos intensos de descentralización de la política social con avances sustanciales en algunos aspectos pero con retrocesos en otros. Ciertamente, la región se debate entre una anquilosada estructura centralista, centralizada y centralizadora y nuevas fuerzas locales que emergen contracorriente y, en muchos casos, a pesar de los gobiernos nacionales. Estas estructuras centralistas integran un todo que va desde lo monetario hasta lo cultural, entendido este todo como la acepción que la sociedad, en general, tiene del papel del gobierno nacional. Es decir, aun en los ámbitos locales se sigue esperando por la decisión central o nacional.

⁹⁰ Cabrero Mendoza, Enrique, “Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México” en Gomá, Ricard y Jordana, Jacint (eds.) Descentralización y políticas sociales en América Latina. España. CIDOB. 2004. pp. 168-169.

⁹¹ Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda, “Problemáticas institucionales de la política social argentina” en Gomá, Ricard y Jordana, Jacint, (eds.) *Idem.*, pp. 212-213.

Esto es comprensible dada la limitada capacidad técnica, administrativa y política del nivel local y subnacional. El matiz está en que los sistemas federales latinoamericanos conforman vastos mosaicos de desigualdad y desequilibrio de las unidades que los integran. Hay algunos gobiernos locales que no solo pueden asumir vigorosamente las funciones descentralizadas, sino que ellos mismos promueven e impulsan iniciativas en lo local con gran efectividad.

Los gobiernos multinivel en América Latina están en construcción, al igual que sus democracias. Pero sin duda, hay una aptitud y actitud receptiva, innovadora y propositiva para la consolidación. Para Cabrero es fundamental que se emprendan esfuerzos de fortalecimiento institucional de estos gobiernos hacia los gobiernos locales, se desarrollen mayores capacidades administrativas, y se profesionalice a los servidores públicos de programas sociales en los tres niveles de gobierno. De esta forma se estarán tejiendo las “redes de política pública” que podrán efectivamente derivar en acciones de gobierno multinivel.⁹²

Agranoff apunta que esta noción de múltiples configuraciones organizativas pretende dar cuenta de la existencia de sistemas de trabajo gubernamental, donde una diversidad de componentes se convierte en parte de un sistema nacional, el cual se caracteriza por los vínculos que surgen de los imperativos funcionales de la coordinación de los programas, de las múltiples instituciones públicas y privadas que intervienen en los mismos, de la autoridad legal y la responsabilidad financiera del gobierno central, que necesitan combinarse con la prestación de los servicios locales, de la participación de los gobiernos subnacionales en programas nacionales, así como de la necesidad de que las comunidades intervengan en los procesos de adopción y adaptación de las decisiones.⁹³

La interrelación que surge entre los actores, derivada de la acción gubernamental, define a un gobierno bajo una perspectiva de complejidad, diferenciación y heterogeneidad, que

⁹² Cabrero Mendoza, Enrique, “*Descentralización de la...*” *Op. cit.*, pp. 180-181.

⁹³ Agranoff, Robert, “*Las relaciones y la gestión intergubernamentales*” en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.). La nueva administración pública. Madrid, Alianza, 1997. pp. 126-127.

busca e incide en la construcción, al menos como una aspiración, de homogeneizar, articular y simplificar. Por ello, Cabrero asume que el gobierno es un conjunto de organizaciones que, supuestamente, deberían tener una lógica integral, común y congruente. Su actuación, idealmente, no puede ser heterogénea ni autónoma, sino que forma parte de una red compleja a la que se le quiere dar cierta homogeneidad de actuación, discurso y resultado. Es decir, el gobierno es una red de organizaciones con pretensiones, nunca alcanzadas pero requeridas como principio de existencia, de actuación homogénea, lógica y continuada.⁹⁴

En el mismo sentido, Arellano -aunque habla del Estado-, lo hace como de una organización compuesta por una multiplicidad de organizaciones, dando una idea de la intrincada red de las acciones y decisiones estatales, que pasan del nivel político, al surgir de individuos, grupos y organizaciones, al nivel administrativo, intérprete, implantador y corrector de múltiples decisiones, en situaciones amplias y ambiguas que no pueden controlarse de manera permanente.⁹⁵

Tanto el Estado como su gobierno son cuerpos integrados por elementos que forzosamente se interrelacionan. En el caso del gobierno su preocupación se centra en hacer efectiva, oportuna y barata su acción, y para ello tiene que reconocer tres situaciones:

1. La existencia de otros niveles de gobierno,
2. La capacidad de estos otros niveles de gobierno,
3. La propia incapacidad del gobierno nacional para realizar sus acciones con la misma intensidad y precisión en todo el territorio de su gobierno.

⁹⁴ Arellano, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo, Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México. 2000. p. 7.

⁹⁵ Arellano Gault, David, Análisis organizacional: una perspectiva de la estrategia. Cuadernos de trabajo No. 26 México. CIDE. 1994. p. 6.

El reconocimiento de estas situaciones es lo que ha llevado a muchos países, particularmente europeos, no sólo a profundizar sus procesos descentralizadores, sino volcarse hacia la construcción de un nuevo sistema gubernamental basado en la interrelación y la interdependencia.

Es decir, se trata de tejer el entramado necesario para que participen todos los involucrados. Pero, ¿quiénes son esos involucrados? Los que sean; no solo beneficiarios sino también partícipes en la ejecución e implementación de una política. Es la red en la que los gobiernos tienen que aprender a actuar y decidir.

Sin embargo, esta *governance* o gobiernos en red pueden adolecer de un gran faltante si se construye de arriba para abajo. Los gobiernos en red o multinivel seguirán caminando en la estrechez de la visión tradicional del gobierno si no reconocen los tres elementos arriba descritos y abren sus esquemas jurídicos, administrativos y políticos a nuevas pautas de participación de los otros niveles de gobierno.

La red debe tejerse entre los distintos niveles de gobierno, así como de otros actores, pero también al interior de cada nivel de gobierno. Se trata de un gobierno inter e intra gubernamental, en el cual el hilo no se hilvane únicamente por el gobierno nacional, sino también por los gobiernos subnacionales. Establecer un tejido relacional y funcional es el reto que todos los participantes deben asumir, tomando en cuenta sus propias limitaciones y capacidades.

Para Blanco y Gomá hay redes horizontales y verticales. Existen tres rasgos distintivos de una red participativa de *governance* de proximidad de tipo horizontal. Éstos son:

- La ausencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolista. Dicho de manera positiva: la existencia de la estructura multinodal de la red y la determinación relacional de procesos y resultados.
- La interdependencia. No se trata solo de pluralismo, de más actores; se trata sobre todo de dependencias mutuas (heterarquías) entre estos actores en el

momento de resolver problemas. Perseguir objetivos y conseguir ciertos resultados.

- Una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término. Es decir, la existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización.⁹⁶

Los autores definen a las redes verticales como redes multinivel siempre desde la perspectiva de la proximidad. Para ellos la *governance* multinivel aparece como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles, en lugar de monopolizar, definiciones de problemas y de políticas sobre agendas temáticas amplias. Estaríamos, pues, ante un patrón de confluencias interdependientes. El fortalecimiento del polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar, de dotar de orientación estratégica, a estas convergencias entre niveles.⁹⁷

Tanto las redes horizontales como en las redes multinivel subsisten en dos escenarios. En uno de ellos, el sistema de redes es poco complejo, la asimetría es reducida y, por lo tanto, son redes más sólidas pero también más cerradas y estrechas. En el segundo escenario está presente un alto grado de complejidad, pues las redes están construidas con un bajo nivel de simetría, mayor heterogeneidad, desigualdad y conflicto; son menos sólidas pero más abiertas a la participación.

El segundo escenario es muy común en países con desarrollo medio o bajo. Esta peculiaridad hace la construcción de gobiernos multinivel más compleja y difícil. Aun cuando Rhodes⁹⁸ afirma que la *governance* permite la administración y regulación de las redes y Blanco y Gomá señalan que en realidad la finalidad de los gobiernos en red va mucho más allá, se trata de regular el conflicto social mediante el fortalecimiento del propio gobierno local pero también de otros actores reconociendo su importancia y propiciando su participación.

⁹⁶ Blanco, Ismael y Gomá, Ricard, “*Proximidad y participación...Op. cit.*”, p. 27.

⁹⁷ *Idem.*, p. 28.

⁹⁸ Rhodes, R., *Understanding governance*. United Kingdom. OUP. 1997, p. 52.

Para la corriente anglosajona, el concepto de gobierno multinivel está asociado a la acepción de lo intergubernamental. La escuela norteamericana reconoce que la efectividad de los programas nacionales o federales se sustenta en gran medida en la gestión intergubernamental. En tanto que David Walker describe el fenómeno como *galloping intergovernmentalization*, de manera aumentada, las relaciones de los gobiernos en sus diferentes niveles: federal, subnacional y local, son definitivas en la implementación de importantes políticas gubernamentales.⁹⁹ El concepto de gobierno multinivel trasciende la intergubernamentalidad y exige la construcción de un nuevo tipo de federalismo: el federalismo administrativo.

Deil S. Wright, en su ya clásica obra "*Understanding Intergovernmental Relations*", define las relaciones intergubernamentales (rig's), en base a la propuesta de Anderson como un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal.¹⁰⁰

Para Agranoff, pionero también de las rig's, éstas trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o provincial) y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local.¹⁰¹

Birkhead se refiere a las rig's como una serie intrincada y casi infinita de relaciones entre el gobierno nacional, los de los estados, los de los municipios y los locales, así como entre los funcionarios de los mismos.¹⁰²

⁹⁹ Walker, David, *A new intergovernmental system in 1977*. USA. Publius, 1978. pp. 112-113.

¹⁰⁰ Anderson, William, *Intergovernmental relations in review*. USA. University of Minnesota Press. 1960. p. 3. citado por Wright, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México. CNCP Y AP, UAC, FCE, 1997. p. 68.

¹⁰¹ Agranoff, Robert, *Op. cit.*, p. 68.

¹⁰² Birkhead, S. Guthrie, "*El cambiante sistema intergubernamental*" en Martin Roscoe C. (comp.) *Administración Pública, Ensayos en honor de Paul H. Appleby*. México. Herrero. 1967. p. 186.

Dubnick y Romzek identifican los escenarios inter e intragubernamental en el que se desenvuelven las rig's. El escenario intragubernamental se construye entre aquellas instituciones que se ubican en el mismo nivel de gobierno; y el intergubernamental lo hace entre todas aquellas instituciones externas a la jurisdicción primaria del administrador público pero que son pertinentes a su labor. Para un funcionario nacional esto incluiría cualquier estado así como las instituciones locales con quienes interactúa de acuerdo con la naturaleza de la dependencia u organismo para el que trabaje. A modo de ejemplo, para el administrador público que se desempeña en el gobierno nacional, el congreso, las cortes, la Casa Blanca y otras agencias son los componentes básicos del contexto intragubernamental. Para un administrador de la prisión estatal, las instituciones intergubernamentales pertinentes incluirían las cortes federales porque éstas pueden tener injerencia en los derechos civiles de los prisioneros.¹⁰³

El concepto de relaciones intergubernamentales tiene dos dimensiones básicas. En primer lugar, hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. Al hablar de gobierno se entiende que involucran entidades políticas con cierta autonomía, por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando pueden ser asimétricas. En este caso se encuentran las relaciones entre la instancia nacional y la subnacional, entre ésta y la instancia local (un municipio, para el caso mexicano) o entre la nacional y esta última. La segunda dimensión, se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial (estado-estado, municipio-municipio). El concepto se refiere, pues, a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales y locales.¹⁰⁴

De acuerdo con Wright, los rasgos característicos de las rig's comprenden el número y variedad de las unidades gubernamentales, el número y variedad de funcionarios públicos que intervienen; la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios, la

¹⁰³ Dubnick, Melvin y Romzek, Barbara, American Public Administration. Politics and management of expectations. USA. Mc'Millan Publishing Company. 1991. pp. 158-159.

¹⁰⁴ Méndez, José Luis, "Estudio Introductorio en Wright, Deil. S. *Op. cit.*, p. 9.

importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios; así como, la preocupación por cuestiones de política financiera.¹⁰⁵

Es decir, se está hablando también de redes. De redes que se tienden tanto en lo horizontal como en los multinivel, en lo inter o intragubernamental; lo que en la literatura comparada nos permite identificar como gobiernos en red o multiniveles. Son relaciones de orden jurídico, político, administrativo y hasta social que adquieren importancia y relevancia para la consecución de objetivos comunes, o bien, de objetivos específicos.

En base a las ideas de Wright, Myrna Mandell refiere el concepto de gerencia intergubernamental, mientras que Agranoff y McGuire acuñan la definición de administración intergubernamental, pero ambos adicionan el elemento de la efectividad y la eficiencia en el logro de metas concretas. Para lo cual, es precisa la interacción y la definición de espacios de participación de cada uno de los involucrados. En estas concepciones se identifica la participación de los actores gubernamentales y de los actores de la sociedad civil.

Mandell destaca que el papel del gerente más que estar enfocado al cumplimiento de metas, deberá estarlo a la creación de condiciones para que dichas metas se alcancen. El gerente deberá contribuir a la construcción de relaciones y establecer lo que denomina como áreas de confianza y respeto mutuos.¹⁰⁶

Kliksberg abona dicho concepto al señalar que este tipo de gerencia resulta de que, en general, las organizaciones públicas nunca logran sus objetivos en forma aislada. Estas necesitan que otras entidades marchen en direcciones semejantes, porque la naturaleza y amplitud de esos objetivos requieren del concurso multiinstitucional.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Wriqth, Deil S., *Idem.*, p. 71.

¹⁰⁶ Mandell, Myrna, "*Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada*" en Kliksberg, Bernardo (comp.). Pobreza, un tema imposterable. Nuevas respuestas a nivel mundial. México. PNUD-FCE.1997. pp. 178-182.

¹⁰⁷ Kliksberg, Bernardo, "*Como modernizar el estado para el desarrollo social. Elementos para la reflexión*" en Kliksberg, Bernardo (comp.) *Idem.*, p. 193.

La constante es nuevamente el enfoque de redes y de gobierno multinivel en el que se reconoce la existencia de múltiples actores y de un sinnúmero de interacciones.

Gran parte de la administración pública opera a través de actores que trabajan en redes y que necesariamente se apoyan los unos en los otros, pero en tales entornos ninguno de ellos puede obligar al resto de los participantes al cumplimiento de acciones o actividades propias de las políticas o programas públicos. Las redes son estructuras de interdependencia que involucran a múltiples organizaciones, o partes de ellas, en las cuales cada unidad no es una subordinada formal de las otras en arreglos de tipo jerárquico. Estas redes exhiben algún grado de estabilidad estructural y se extienden más allá de los vínculos formalmente establecidos y de los lazos legítimos de las políticas.¹⁰⁸

Esta visión optimista abre un debate importante puesto que en la realidad el trabajo de las administraciones públicas y de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales se ha desarrollado históricamente de forma aislada, particularmente en América Latina. Aun en los países con un sistema federal más acabado y operativo, la disputa por los recursos financieros siempre avanza de manera más decidida que el ánimo por lograr metas en común. Si bien es un hecho que las redes existen, se puede decir que éstas se crean más bien a pesar de los gobiernos nacionales y aun de muchos gobiernos locales que dadas sus condiciones, preferirían mantener una relación de dependencia más que de interdependencia.

Los países por más desarrollados que sean, presentan grandes y graves desequilibrios en su interior. Alemania refleja hoy una asimetría importante entre sus *länder* después de la unificación; entre sus unidades hay más bien un ánimo de competencia que de apoyo. En España, con un sistema administrativo altamente descentralizado, las redes de gobierno se van consolidando poco a poco pero la estabilidad estructural no es un fenómeno sólido.

¹⁰⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, “Redes interorganizacionales y su gerencia en la administración pública”. (Convocatoria de la II Cátedra Virtual). Venezuela. CLAD-UNESCO. 2000. p. 1.

Para el caso de países con economías en emergencia, las redes y los gobiernos multinivel abren oportunidades y perspectivas novedosas, pero habrá que luchar en contra de los grandes dragones centralistas que incendian cualquier iniciativa local. Habrá que reconocer que dada la incipiente democracia en las regiones emergentes, las capacidades locales se han manifestado cada vez con mayor intensidad y frecuencia. Pero en muchas situaciones éstas resultan contradictorias o duplicadas a las iniciativas y a los programas nacionales.

Cabrero es enfático en este sentido, ya que expone que los niveles locales de gobierno despliegan una “agenda propia” de acciones en torno al bienestar social; sin embargo, esta agenda puede ser complementaria o en ocasiones competir, o incluso contraponerse, con la agenda federal. Es decir, en la medida en que el centro federal tarda en reordenar la descentralización y en generar nuevos mecanismos de coordinación y regulación de este tipo de políticas, los espacios locales adoptan su propia orientación y ritmo por una vía alterna y no necesariamente articulan estas iniciativas a otros esfuerzos. Por ello, más que un gobierno multinivel, lo que en ocasiones se observa es una acción desarticulada de múltiples niveles de gobierno.¹⁰⁹

EL FEDERALISMO ADMINISTRATIVO

Si bien los gobiernos multinivel trascienden las formas tradicionales de entender las relaciones intergubernamentales, requieren de un anclaje que les permita consolidarse. Este anclaje es lo que se denomina federalismo administrativo.

Visto desde la periferia, los gobiernos locales deben entablar difíciles, complejas e interdependientes interacciones dentro de los aparatos gubernamentales, lo cual constituye uno de los principales rasgos del federalismo y motivo para atribuir especial importancia a las relaciones intergubernamentales, a la cooperación entre el gobierno

¹⁰⁹ Cabrero Mendoza, Enrique. “Descentralización de la ... Op. cit., p. 176.

central y las regiones y a la distribución de poderes y autoridad entre órdenes de gobierno.¹¹⁰

En términos operativos, la pregunta que se abre es ¿qué se necesita para consolidar un gobierno multinivel? La respuesta es establecer un sistema de federalismo administrativo que permita identificar cuáles son los objetivos, programas o proyectos comunes a los distintos niveles de gobierno, clarificar objetivos, programas, proyectos y acciones específicos para la localidad; y que incentive la participación en la definición de esos programas y proyectos, así como en la participación del sector financiero.

Nuevamente se abren preguntas técnico-operativa. ¿cómo se construye un esquema de federalismo administrativo?, ¿quién decide su arquitectura?, sobre todo, ¿quiénes participarán en su diseño?

Existen tres posibilidades, complejas todas, para consolidar un federalismo administrativo:

1. Un nuevo diseño constitucional.
2. Reubicación de los centros de decisión.
3. Reconocimiento y fortalecimiento de la participación gubernamental o no gubernamental.

Retomando lo descrito en el primer capítulo sobre la diversidad y la unidad, el federalismo administrativo debe partir de esta premisa: el reconocimiento de lo diferente permite hacer más efectiva la labor del gobierno en el entendido de reconocer que lo diferente no se limita a los gobiernos de distintos niveles, sino también a la posibilidad de aprehender la realidad de los problemas públicos con miradas diversas y actuar en consecuencia.

Se señaló ya la complejidad de las posibilidades referidas anteriormente. A ellas se podrían agregar muchas otras, sobre todo pensando en el cambiante entorno en el que

¹¹⁰ Ziccardi, Alicia. “Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida de las ciudades” en Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. UNAM, Julio-Agosto 1995. p. 53.

surgen los gobiernos multinivel. Lo cierto es que esperar la concreción de cualquiera de las posibilidades descritas es acción vana.

El modelo clásico de federalismo, bajo cualquiera de sus acepciones y modalidades, analizadas en el primer capítulo, es susceptible de regulación legal. De hecho su orden y estructura están dados en función de parámetros jurídicos. Un estado federal no es estado sin constitución. Rediseñar este máximo ordenamiento es posible pero no sencillo.

La *governance* o gobierno multinivel no puede apostarle a ello. La construcción de espacios de consenso, el fortalecimiento y reconocimiento de capacidades, la compartición de responsabilidades, la canalización del conflicto son los andamiajes necesarios del gobierno multinivel.

El esquema que se presenta a continuación se retoma de Blanco y Gomá¹¹¹ con algunas variaciones para fines de la investigación. Con él se pretende precisar las diferencias más significativas entre la visión tradicional de las rig's y las redes de *governance* multinivel

	Visión Clásica		Visión Multinivel
	Federalismo Legislativo	Federalismo dual	Federalismo Administrativo
Relaciones de poder entre niveles de gobierno	Jerárquicas	Autónomas	Interdependientes
Distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno	Especializadas	Segmentadas	Compartidas
Agendas locales	Amplias y dispersas	Selectivas	Amplias y claras
Roles locales	Operativos	Sustantivos	Estratégicos

UNIDAD - DIVERSIDAD

¹¹¹ Blanco, Ismael y Gomá, Ricard, “*Proximidad y participación...Op. cit.*, p. 29.

En el modelo clásico de federalismo legislativo la estructura del sistema se da con arreglo a parámetros jurídicos; las definiciones de las relaciones de poder, la distribución de responsabilidades, los roles y agendas de cada nivel de gobierno están sustentadas en un ordenamiento jurídico, bajo el principio de autoridad jerarquizado y especializado. Al gobierno subnacional y local le toca una acción operativa.

En el paradigma alternativo del federalismo administrativo la estructura se da con arreglo a parámetros de consenso y de conflicto. Es una estructura en la que todos los actores tienen cabida y su rol jerárquico no necesariamente tiene que ver con el espacio territorial en el que se ubican. La jerarquía está dada en función de la interdependencia para identificar la mejor solución a un problema. Las responsabilidades son compartidas y claras. Las agendas y los roles locales son amplios, precisos y estratégicos.

En el federalismo administrativo confluyen y fluyen los arreglos políticos más que jurídicos. Pero sin duda es necesario conformar e integrar ciertas pautas que permitan consolidar redes que vayan de lo global a lo local y de lo local a lo global. El sentido es multidireccional, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba; de izquierda a derecha o de derecha a izquierda, refiriéndonos a la transversalidad.

El surgimiento de este paradigma alternativo no es algo que haya sido decidido por un gobierno, ni siquiera por el gobierno nacional grandilocuente y omnisciente. Este paradigma es un fenómeno que se ha desarrollado un tanto a contracorriente de la cultura burocrática organizativa que deriva del federalismo legislativo. Es un fenómeno real que va tomando cada vez más fuerza, el cual convive y vive en esa estructura aislacionista y jerarquizada.

El federalismo administrativo es considerado por Bassanini¹¹² como una devolución de la fuerza a los gobiernos locales a través de potenciar la estabilidad, la autonomía financiera, la soberanía y la eficiencia del nivel de gobierno más cercano a la sociedad.

¹¹² Bassanini, F., “*El federalismo administrativo*” documento presentado en la Reunión de Ibermade, Santo Domingo, República Dominicana, 2004.

El autor entiende la potenciación de la estabilidad de los gobiernos locales a partir de la posibilidad de los ciudadanos que viven en estos niveles, de elegir directamente a sus representantes pero también participar en la reelección de los mismos.

La autonomía financiera la entiende como sinónimo del federalismo fiscal, a través de la transformación de las transferencias del gobierno nacional en tributos locales y participar de los principales tributos nacionales.

Potenciar la soberanía para Bassanini es hablar de un nuevo arreglo jurídico constitucional, mediante el cual se transfieran poderes legislativos generales a las regiones.

La eficiencia es un elemento para calificar la actuación y el desempeño de los gobernantes locales. Esta eficiencia se identifica con la relación costo-beneficio de las políticas sociales, bajo un enfoque empresarial.

Si bien Bassanini, como Ministro de las Administraciones Públicas en Italia dio un gran impulso a la reforma de gobierno emprendida en ese país, su idea de federalismo administrativo es limitada porque plantea la potenciación o fortalecimiento del nivel local como una decisión del gobierno nacional. Pero debemos reconocer que en un país tan convulsionado políticamente se habla ya con gran frecuencia del federalismo administrativo.

La concepción de Bassanini destaca la importancia de la cuestión financiera. Los gobiernos locales pueden tener una gran capacidad de innovación, pero su acción se limita por la cuestión de los recursos monetarios. Aun en países desarrollados, las demandas ciudadanas son múltiples y requieren de una atención inmediata, urgente. Se puede tener la solución creativa, pero no los recursos para llevarla a cabo.

Los recursos financieros son limitados pero las demandas sociales no. La exigencia social es atendible siempre y cuando se cuente con recursos, aunque éstos sean finitos. La

solución creativa debe fundamentarse en un argumento financiero, más que en una definición política.

¿Qué sucede cuando los dos esquemas de federalismo subsisten -el tradicional y el administrativo-? ¿Qué nivel de gobierno toma la decisión? Aunque en la práctica las respuestas y soluciones pueden venir de cualquier nivel, existen modelos de aplicación económica que permiten identificar la mejor solución, mejor dicho, la primera mejor solución.

Robert Schwager¹¹³ afirma que la mejor solución proviene del nivel local. Para él la descentralización es una estrategia limitada puesto que las decisiones que producen un contexto así tienen un carácter interjurisdiccional que identifica de manera laxa a los participantes y las fuentes de financiamiento en un proyecto. En el caso de las decisiones emanadas del gobierno nacional la ineficiencia proviene de los favoritismos en que se incurre.

Por el contrario, el federalismo administrativo crea las condiciones necesarias para que las repercusiones del gasto público se maximicen a favor de lo local. Para ello, el federalismo administrativo diseña un modelo específico que prueba esta elección a favor de los gobiernos locales.

La definición de este nuevo paradigma se centra en reconocer que tanto en sistemas centrales como federales, el grueso de la legislación proviene del gobierno nacional. Sin embargo, la tarea principal de administrar y ejecutar esas leyes, definidas centralmente, la realiza el gobierno local. Las autoridades locales tienen la posibilidad de decidir cómo algunas de estas leyes se pueden aplicar a los casos que surgen en sus territorios. Esta designación o asignación vertical de poderes, con una legislación central y una administración local se denomina federalismo administrativo.¹¹⁴

¹¹³ Schwager, Robert, Administrative Federalism and a Central Government with Regionally Based Preferences. International Tax and Public Finance. 6, 1999. pp. 165-189.

¹¹⁴ *Idem.*, p. 165.

La propuesta de Schwager retoma argumentos de la *teoría de la firma* propuesta por Williamson¹¹⁵ en 1985. Esta teoría considera que es imposible o muy costoso, diseñar un contrato que describa acciones específicas en todas las contingencias que se puedan presentar. En la teoría de la firma esto es relevante para acuerdos entre particulares como empresarios e inversionistas, propietarios de capital y propietarios de fuerza de trabajo. Schwager aplica esta imposibilidad de prever todas y cada una de las contingencias al análisis de las relaciones entre gobiernos de distintos niveles.

Caillaud¹¹⁶ apunta que las constituciones típicamente definen competencias locales y nacionales en términos muy amplios. Éstas no contienen un listado detallado de arreglos que describan como estas competencias pueden y deben llevarse a cabo en todas las contingencias. Aunque los juristas podrían señalar que las constituciones son documentos rectores y que para los detalles existen las leyes, la imposibilidad de especificidad máxima en ellas también está presente.

Lo incompleto de las constituciones es un problema. Sí, en adición es costoso cambiar de “socio”. En los términos de Williamson, estos costos se deben a la necesidad de especificidad. La interpretación de una constitución, sea federal o central, como un contrato entre jurisdicciones, le asigna al cambio de “socios” un costo inconmensurable. Si cambiar de socio significa romper con la federación, la historia ha demostrado que esto no solo no es recomendable sino prácticamente imposible, como en el caso de los Estados Unidos de América; doloroso como en Yugoslavia; o por lo menos complicado como en el caso checoslovaco. Todavía más, la geografía dicta que no hay más socio potencial que el de al lado.

El aspecto financiero es una preocupación para Schwager, ya que –basándose también en el trabajo de Williamson- considera la idea de “comportamiento oportunista”. Esto significa que no todo gobierno actúa de manera benevolente a favor de la nación. De

¹¹⁵ Williamson, O., *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press. 1985. p. 172.

¹¹⁶ Caillaud, B. Jullien, and Picard, P., *Information et organisation des processus de décision publique*. France. Revue d’Economie Politique 106, 1996. p. 13-35.

hecho, cada uno persigue su propio interés. Es decir, cada gobierno actúa oportunamente, si al tomar sus decisiones no considera las externalidades interregionales que sus decisiones pueden causar.

Pero no hay que olvidar que para Oates,¹¹⁷ en la teoría del federalismo fiscal, la derrama del gasto público de manera interregional es un argumento importante a favor de la intervención del gobierno nacional. La distribución central del gasto público se convierte en un problema mayor en un contexto de “contratos” o constituciones incompletas.

Aparece nuevamente la disputa por los recursos, como la denomina Díaz Cayeros; la competencia entre regiones por verse favorecidas en la asignación del presupuesto y posteriormente aplicarlo en sus localidades.

Se trata de una competencia desigual, porque no todos los gobiernos locales se encuentran en las mismas condiciones, primero para recibir recursos y luego para administrarlos y ejercerlos. Cuando es beneficiado un gobierno local, su comportamiento es oportunista.

Por el otro lado, los gobiernos centrales o nacionales adoptan este tipo de comportamiento, dice Schwager. Las decisiones centrales están orientadas para favorecer a una de las regiones de la federación. Esta situación, dice, deriva del sistema político en el que se integra el gobierno nacional, dado que su elección depende de una votación de carácter nacional. Significa que los votantes están diseminados en todo el territorio y por lo tanto, las decisiones gubernamentales beneficiarán a todos y cada uno de ellos y a sus respectivas localidades de manera equitativa, equilibrada, justa y oportuna. Sin embargo, en la práctica los políticos tienden a favorecer sus regiones natales o electorales. En consecuencia, el gobierno nacional tiende a “explotar” al resto de las localidades.

¹¹⁷ Oates, W., Fiscal Federalism. USA. Harcourt, Brace, Jovanovich. 1972. pp. 46-47.

Persson y Tabellini¹¹⁸ se han dado a la tarea de diseñar un modelo explicativo de este fenómeno de explotación o desequilibrio. Su propuesta comparte la idea de redes o gobiernos multinivel pero enfocada hacia la relación entre gobiernos y su sujeción a la cuestión electoral. Es decir, la red relacional y funcional está dada en razón de la fluidez del dinero y la asignación del dinero en el sentido de los votos. Significa que no todo gobierno local puede involucrarse con la misma intensidad y posibilidad financiera, al no contar con la misma base de recursos monetarios.

En su trabajo Persson y Tabellini argumentan en contra de que la federación o el gobierno nacional vote en cuestiones en las que los intereses regionales difieran significativamente. Favorecen, más bien, el “regateo” de los gobiernos regionales.

Sin embargo, los cuerpos federales integrados por representantes de gobiernos regionales pueden afectar algunas regiones. Según Mueller,¹¹⁹ esto es posible dado que los afectados por una decisión gubernamental de carácter regional están concentrados en un territorio específico, y no tienen una visión global de cada una de las localidades involucradas.

El federalismo administrativo busca mitigar estos desequilibrios en el momento de la toma de decisiones de los gobiernos centrales o nacionales, y se convierte en un salvavidas en contra de un gobierno nacional con preferencias regionales. Schwager define un modelo a partir de dos jurisdicciones locales y un gobierno central, y explica cómo se toman las decisiones minimizando los efectos negativos de las externalidades de una decisión al maximizar los efectos positivos de la decisión.

¹¹⁸ Person, T. and Tabellini, G., “*Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistributions*”. *Journal of Political Economy* 104. 1996. pp. 979-1009.

¹¹⁹ Mueller, D., “*Fédéralisme et Union Européenne: une perspective constitutionnelle*”. France. *Revue d’Economie Politique* N. 105. 1998. pp. 770-805.

EL MODELO SCHWAGER

El enfoque de federalismo administrativo identifica a un estado nacional que aprueba una ley para fijar la inversión por proyecto. La jurisdicción local aplica esta ley para casos particulares, escogiendo cuáles proyectos deben llevarse a cabo pero, sobre todo, cómo se realizarán.

El federalismo administrativo es comparado a otros dos procesos de distribuciones de poder. En el esquema de descentralización, la jurisdicción local decide tanto la calidad por proyecto como el número de proyectos que van a realizar. Debido al beneficio del derrame de gasto público, estas jurisdicciones invierten muy poco, comparadas con la primera mejor opción.

En un esquema centralizado, el gobierno nacional toma ambas decisiones; favorece a varias o ambas jurisdicciones, con una probabilidad de 50% cada una. En este escenario, el costo de cambiar de socio sí es algo relevante. Se asume que una región o localidad no puede abandonar la federación cuando conoce que no ha sido favorecida por el gobierno nacional.

Schwager señala que en un esquema centralizado con bases de preferencias regionales, generalmente las soluciones y las decisiones se orientan a problemas regionales o generales y no a la resolución de problemas específicos, que pueden atañer a una sola localidad. Es decir, la generalidad de las respuestas ignora la particularidad de los problemas.

La desigualdad, la discriminación y el desequilibrio son constantes en este tipo de escenarios para el autor. Ya que parte del supuesto de que las transferencias en los esquemas intergubernamentales, tanto económicas como administrativas entre gobiernos locales, pueden no darse con la fluidez y la oportunidad que se requieren. Los sistemas legales y administrativos son tan complejos que impiden o inhiben la dinámica intergubernamental.

Ocurre con frecuencia que una región o gobierno subnacional transfiere sus recursos y capacidades técnicas a gobiernos subnacionales afines, por lo general del mismo signo político. Lo mismo sucede entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales con membresía política idéntica. Lo que nos lleva al supuesto de que la intergubernamentalidad está condicionada por cuestiones políticas y no de racionalidad administrativa o equilibrio regional.

Para Schwager, existen ciertas reglas que pueden integrarse al cuerpo de una constitución de forma sencilla y rápida para evitar los favoritismos del gobierno nacional. Estas reglas especifican y requieren de una definición horizontal e igualitaria en el tratamiento de las regiones y los gobiernos subnacionales y locales. Estas reglas son monitoreadas por una corte constitucional que impide la desigualdad y la discriminación por parte de los gobiernos centrales, ya sea en sistemas federales o unitarios.

La discriminación es un concepto poco analizado en el estudio de las relaciones entre distintos niveles de gobierno. Pero en la realidad, su ejercicio e impacto están presentes en las naciones modernas democráticas y en las que no lo son tanto; perdiéndose de vista lo importante que es el equilibrio y la racionalidad entre las partes que integran una unidad nacional, ya sea federal o unitaria.

La idea es que la cabeza no puede atentar contra las partes del cuerpo, ni viceversa. El núcleo no debe afectar al resto de la célula. Los neutrones no atacan a los protones. Si en los sistemas biológicos la unidad se integra por sus partes, conviviendo y fortaleciéndose a partir de ellos, ¿por qué en los sistemas sociales esto no puede suceder?

La respuesta se encaminaría al tipo de ordenamientos que rigen a unos y otros sistemas. Mientras en los primeros, las leyes físicas, químicas y biológicas son exactas, en los segundos las reglas están diseñadas bajo la falibilidad humana. Pero volveríamos a la máxima del Estado: ningún Estado puede aniquilarse a sí mismo. En consecuencia, habrá que diseñar mejores reglas y leyes para que los estados y sus miembros se desarrollen positivamente.

La discriminación atenta contra las partes de un todo estatal, aun cuando ésta sea velada. Los gobiernos nacionales pueden hacer uso de políticas discriminatorias no tan abiertas, pero sí diseñar instrumentos para favorecer sutilmente a una región determinada. Para Schwager, el presupuesto para infraestructura pública puede ser uno de estos instrumentos. Aun con la existencia de niveles de inversión igualitarios y horizontales, el gobierno central puede favorecer a una región, explotando sistemáticamente la diferencia de las características regionales.

El federalismo administrativo, las regiones y las localidades pueden enfrentar la discrecionalidad y la discriminación en la asignación de los recursos. Los gobiernos subnacionales y locales cuentan con los instrumentos jurídicos y administrativos que les permiten decidir si llevan a cabo o no proyectos específicos.

Nuevamente las externalidades juegan un papel preponderante en este escenario, el cual nos muestra que la federación existe independientemente de que se cuente con una estructura legal definida desde el centro o desde la periferia. No obstante, una constitución centralizada ejerce presión en los miembros de la federación, pero en una constitución “federalizada”, el federalismo administrativo es el eje rector y regulador de las decisiones del gobierno nacional y también del gobierno local.

La virtud del federalismo administrativo es precisamente reducir o aliviar el problema de las externalidades. A pesar de que es prácticamente imposible obtener una medida cuantitativa de la relevancia de las externalidades, se puede construir alguna idea cualitativa sobre el tema. La infraestructura pública produce una “derrama” interregional del gasto público, ya que la obra puede ser usada por habitantes de diferentes localidades, como los hospitales. No obstante, un país con poca densidad poblacional reduce tal derrama. Para que tales excedentes sean significativos, la infraestructura pública debe tener un uso ampliado y universal, tomando en cuenta la heterogeneidad y la diversidad tanto física como cultural.

Países heterogéneos como Suecia suelen diseñar sus estructuras administrativas y políticas bajo una visión completamente descentralizada, en contraste con países más homogéneos como Alemania y Francia. Alemania, sin embargo, se acerca más al modelo del federalismo administrativo, mientras que Francia es un estado unitario. Esto es posible debido al hecho de que los alemanes, por razones históricas, están más preocupados y ocupados en identificar los objetivos no benevolentes de su gobierno central.

En el modelo de Schwager las decisiones no benevolentes se reducen a partir de la práctica de un federalismo administrativo, manejando los siguientes supuestos:¹²⁰

N = gobierno local del norte

S = gobierno local del sur

n^N = número máximo de proyectos susceptibles a realizarse en el norte

n^S = número máximo de proyectos susceptibles a realizarse en el sur

$x \geq 0$ nivel de calidad, nivel de inversión

x = número de unidades constituidas por cada proyecto

$c(x)$ = costos de beneficios de x

La primera suposición establece que el costo en función de $x=c(x)$ es doblemente continuo diferenciable, si satisface:

$$c(0) = c'(0) = 0;$$

$$c'(x) > 0$$

$$c''(x) > 0$$

para todo $x > 0$, y

$$c'(x) \rightarrow \infty \text{ si } x \rightarrow \infty$$

¹²⁰ Schwager, Robert, *Op. cit.*, pp. 171-177.

La segunda suposición establece $m =$ proyectos en ejecución y $n =$ proyectos (planes). En adición a la inversión por proyecto, tiene que decidirse cuál o cuántos de los n proyectos son realizados actualmente. Esta decisión está descrita por un número m que tiene que satisfacer:

$$0 \leq m^N \leq m^N$$

puesto que se pueden tener proyectos susceptibles a realizarse.

Por otra parte, $L =$ saldo de jurisdicción local, por lo que:

$$m^L [\infty x^L - c(x^L)] + m^M (1 - \infty) x^M$$

con $L = M = N$, S y $L \neq M$

La expresión es la suma de los beneficios internos de todos los proyectos de la jurisdicción L , menos el costo de ellos, más el beneficio externo de los proyectos realizados en otras jurisdicciones. Se asume que el estado central persigue beneficios en los proyectos de norte y sur.

El modelo de Schwager propone al federalismo administrativo como un esquema en el que el gobierno nacional define una serie de indicadores y estándares de calidad para los planes y proyectos públicos; mientras que los gobiernos subnacionales y locales deciden qué proyectos desean llevar a cabo.

Las decisiones descentralizadas para el autor también son ineficientes, ya que se crean externalidades interjurisdiccionales o intergubernamentales. Las decisiones centralizadas fundamentan su ineficiencia porque el gobierno central actúa a favor de una región más que de toda la nación en su conjunto. Su modelo muestra que el federalismo administrativo es preferible a la centralización y a la descentralización, en función de que promueve la derrama de recursos públicos, generando inversión de forma equilibrada.

El modelo resalta la cooperación como un elemento fundamental del federalismo administrativo. De hecho, se reconoce que el modelo matemático no problematiza sobre la intervención de más de dos gobiernos en la definición y ejecución de un proyecto. Lo cierto es que la acción pública tiene un alto grado de complejidad, pues en ella no solo se da la intervención de más de dos niveles de gobierno, sino de más de dos organismos públicos.

El propio autor señala que es preciso incluir en su modelo las cuestiones electorales que le interesan al gobierno nacional y al gobierno subnacional; las cuales no necesariamente son las mismas. Además de considerar los intereses regionales, es preciso integrar al modelo políticas industriales específicas y la redistribución orientada por los propios gobiernos locales.

En este sentido, el análisis podría ser más realista y ayudaría a identificar otro tipo de discriminación por parte del gobierno central.

Lo cierto es que la coordinación es un elemento que apuntala el federalismo administrativo en nuestro análisis, por lo que se desarrollan algunas ideas sobre este concepto.

COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL

La coordinación intergubernamental e intragubernamental coadyuvan a enfrentar los problemas comunes que se presentan en la ejecución de políticas públicas, en países con amplia tradición federal. Scott y Meyer caracterizan la estructura del sistema federal como altamente cambiante y plantean la dificultad de lograr que unidades dentro de un área política, cooperen en el desarrollo de una política común.

La atención se centra en un asunto de coordinación de esfuerzos entre las unidades independientes o dependientes que operan en una misma área política.

Ante ello, la federalización es una variable determinante que evidencia la importancia de la coordinación en la gestión pública, puesto que existe mayor complejidad cuando más niveles de gobierno están involucrados en la gestión de una política o programa.

La coordinación es un componente técnico pero también político. Para Garnier la coordinación supone una integración de distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo.

La inconexión y desorden, no tanto el tamaño del sector público, dice Luis F. Aguilar, en su texto sobre coordinación social y administración pública, provocó la inmanejabilidad de la organización gubernamental.

El aumento del número, tipo y ámbito de intervención de las organizaciones, programas y procesos gubernamentales para atender los asuntos sociales implica, exige y demanda un ejercicio de coordinación para apuntalar las bases de una política pública adecuada. Coordinar supone un proceso de ordenamiento metódico pero también de reunir esfuerzos tendientes a un objetivo determinado. La palabra deriva de la raíz latina *ordinare*-orden y el prefijo *co*-junto. Es decir, se trata de la acción conjunta de ordenar un proceso, una actividad.

En la teoría administrativa clásica la coordinación no estaba contemplada como parte del proceso administrativo. La coordinación como noción administrativa aparece con mayor fuerza a partir de la década de los ochentas, ante el reconocimiento de nuevas y variadas circunstancias que estaban siendo atendidas bajo los esquemas tradicionales, ocasionando dispendios, ineficacia e irracionalidad.

Cuando Peter Drucker inicia su revolución administrativa, propiciando una refrescante oleada de conocimientos sobre las organizaciones orientadas hacia el nuevo milenio, la coordinación se reposiciona en la dimensión administrativa como una pieza clave para facilitar las relaciones en la organización y entre las organizaciones; sean éstas públicas, privadas, gubernamentales o sociales.

La noción de coordinación ha sido ampliamente estudiada en los últimos años. Se le reconoce una fuerza integradora pero también una fuerza destructora, ante la ausencia de coordinación.

En su obra clásica *Implementation*, Pressman y Wildavsky le otorgan un peso específico a la coordinación precisamente dentro del proceso de implementación de las políticas públicas. Señalan que "...ninguna frase expresa una queja tan frecuente en contra del gobierno como aquella que se refiere a la falta de coordinación, y ninguna sugerencia es más común como la que señala que lo que necesita es más coordinación".¹²¹

La ambigüedad del concepto de coordinación ha llevado a algunos autores a identificarla con conceptos como el de colaboración, cooperación y hasta comunicación. Si bien es cierto que la coordinación se nutre y aparece junto con estos otros procesos, es una noción distinta.

Zapico la identifica como la interrelación de las partes de un sistema para lograr sus objetivos y mejorar el funcionamiento global del mismo; mientras que Peters la define como una actividad orientada a reducir la redundancia e incoherencia en las políticas y programas gubernamentales.

La coordinación es uno de los principios fundamentales de la administración y está ligada a la función del control jerárquico. En el ámbito gubernamental es un factor esencial en la implementación de las políticas públicas y es, también, el elemento que aceita al motor de las relaciones intergubernamentales.

Desde la perspectiva multiorganizacional, Lovell identifica tres tipos de coordinación:

¹²¹ Pressman, J.L. y Wildavsky, A., *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 3ª.ed., 1984. p. 241.

1. “La orquestación desde arriba”, refleja un orden jerárquico bien definido y aceptado. Se asume la coordinación desde la administración superior y desde funcionarios electos.
2. “Articulación por especialistas funcionales”, es la coordinación que surge de manera un tanto informal, poco planeada pero cuyos canales de comunicación son lo suficientemente eficaces para compartir información e intercambio de ideas.
3. “Engranaje de transferencias desde abajo”, hace referencia al proceso que permite integrar el apoyo financiero en el punto de prestación del servicio al ciudadano.¹²²

Lovell identificó estos tipos de coordinación a partir del análisis que realizó en la integración de los programas derivados de las transferencias generales y las disposiciones de fondos de la Ley de Seguridad Social, bajo el marco de las relaciones intergubernamentales (rig's).

Ciertamente, pueden ser aplicables al quehacer intergubernamental para poner en marcha una política pública a través de un programa determinado.

Sin embargo, la coordinación no solamente se sustenta en la jerarquía ni en la relación entre pares comunes. La coordinación, o su contrario, la descoordinación, se manifiesta en la acción y participación de organizaciones autónomas, que pertenecen a distintos órdenes de gobierno, a distintos sectores gubernamentales y entre organizaciones fuera del ámbito gubernamental, amén de la que deba existir dentro de una sola organización.

Es decir, hay una coordinación intraorganizacional y otra interorganizacional. Hay una coordinación endógena y otra exógena. Lo que nos lleva a subrayar la importancia de la coordinación.

¹²² Wright, Deil S., *Op. Cit.*, p. 159-160.

“Una vez aceptada la idea de que el propósito último de la coordinación en nuestro sistema gubernamental es armonizar y vincular programas y proyectos en el punto de impacto en las comunidades locales donde hay que aplicarlos, podemos comprender los fracasos de los intentos por coordinar a nivel nacional, y estar dispuestos a aceptar, para muchas circunstancias, los sistemas menos ordenados pero más realistas de coordinación por ajustes mutuos en el punto de la implementación. Estos sistemas basados en las ideas de interdependencia, reciprocidad y contingencia, se realizan por medio de procesos como intercambios *ad hoc*, comités conjuntos, marcos comunes de planeación, acuerdos entre dependencias, procedimientos convenidos de consultas, roles diseñados de enlace, equipos especiales de diferentes clases y acuerdos negociados para conducir las operaciones cotidianas”.¹²³

Sin olvidar que el estudio de Lovell hace referencia al sistema gubernamental de los Estados Unidos de Norteamérica, es posible identificar el sistema gubernamental mexicano con estas experiencias de coordinación y la necesidad de consolidarlas como estrategia gubernamental.

Habrá que reconocer la existencia de un esquema jurídico-administrativo que reglamenta la coordinación entre los tres niveles de gobierno en nuestro país, a partir de las reformas constitucionales efectuadas en 1983, a través de la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y de la Ley de Planeación. No obstante, la coordinación derivada del SNPD se pierde en algún lugar del camino. La coordinación es a tal grado insuficiente que la prestación de servicios públicos vitales para la población, no se da o se da de manera desordenada y poco eficaz.

La constitución política mexicana, en sus artículos 25 y 26, establece con toda claridad la rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado. En el artículo 25 se señala que “planeará, conducirá, coordinará y orientará, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado...”. El siguiente artículo explicita la participación de las

¹²³ Lovell, Catherine H., “Where we are in intergovernmental relations and some of the implications” en *Southern Review of Public Administration* 2, p. 14 en Deil S. Wright. *Op. cit.*, p. 160.

entidades federativas en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, instrumento fundamental para el desarrollo regional.

En ambos artículos se señala la posibilidad de la coordinación, a través de la concurrencia como figura jurídica y constitucionalmente aprobada, entre los distintos niveles de gobierno.

El diseño constitucional permite identificar la estructura centro-periferia¹²⁴ sobre la que está cimentada el estado mexicano. Es decir, una estructura formal que se autodefine federal pero que en los hechos es altamente centralizada. Por ello, el diseño jurídico y administrativo de las estructuras gubernamentales supone una importante participación del nivel nacional y la consecuente dependencia de los gobiernos subnacionales, que se evidencia en las cuestiones económicas, financieras y presupuestales.

Méndez señala que la coordinación intergubernamental en México puede ser dividida en dos: coordinación económica y financiera (fiscal) y coordinación para la planeación.¹²⁵

La coordinación económica y financiera está sustentada en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En 1980 se creó este nuevo sistema con el propósito de redistribuir las cargas e ingresos fiscales de un modo más equitativo, participativo y propositivo. En él se definen los mecanismos de ingresos y responsabilidades compartidos por los tres niveles de gobierno.

La coordinación para la planeación y la programación está fundamentada en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Existen instrumentos que han impulsado la coordinación de manera incipiente, pero han proporcionado esquemas de cooperación y colaboración en el marco de un federalismo en consolidación.

¹²⁴ Méndez, José Luis, *Op. cit.*, pp. 28 y 29.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 36.

Definir un modelo estratégico tomando en cuenta el valor de la coordinación gubernamental, tanto en el ámbito fiscal como en el de planeación y programación presupuestal, y basado en la confianza y respeto mutuo entre “entidades de pesos específicos”, que opere a través de actores integrados en estructuras o redes de interdependencia, es una propuesta que habrá que valorar para la entrega de los servicios educativos en el Distrito Federal.

La federalización educativa para el caso del Distrito Federal se abre como una oportunidad de trascender, traspasar y transgredir la visión tradicional del federalismo rígido o federalismo legislativo de acuerdo al análisis de Magione y Ricard Gomá e Ismael Blanco. Conceptos que refieren a la autonomía de los gobiernos locales como el factor preponderante en las relaciones gubernamentales. Bajo este enfoque lo que se busca es dar mayor poder a los gobiernos subnacionales, regionales y locales pero en el marco de una estructura jerárquica en donde la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno están especializadas o segmentadas. La autonomía es más bien un distanciamiento de las agendas y los roles locales son operativos pero no estratégicos.

El Distrito Federal tiene la posibilidad de ser el impulsor de un federalismo administrativo flexible. En el que las interacciones intergubernamentales sean suaves, evitándose confrontaciones y enfrentamientos en defensa de la autonomía de los niveles de gobierno. Se trata dice Subirats junto con Brugué y Blanco, de establecer un federalismo reticular, interdependiente. El federalismo administrativo no busca la independencia, sino la compartición de responsabilidades, ampliando las agendas locales para convertir los roles de municipios y localidades en roles estratégicos en la planeación e implementación de las políticas públicas.

Con la fundación de la Unión Europea, el viejo continente se apega a esta nueva visión del federalismo. Europa está en plena construcción del modelo de gobiernos multiniveles

en el que los gobiernos no entran en competencia por más autonomía, sino por compartir responsabilidades e impulsar procesos innovadores de planificación participativa local.¹²⁶

El federalismo administrativo permite la edificación de este modelo de gobierno. En el caso del Distrito Federal y la operación del servicio educativo, el gobierno multinivel puede responder a la dinámica específica de la ciudad capital y a la complejidad de prestar el servicio de educación a nivel básico en una megalópolis como ésta. Un gobierno multinivel o en red implica:

- El reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco del proceso político;
- Un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; y
- Una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos.¹²⁷

Sin embargo, transitar de la visión tradicional de gobierno a una nueva construcción de redes y espacios de proximidad e interacción entre los niveles de gobierno, implica una transformación crucial de estructuras y concepciones para no afectar al ciudadano en un entramado complejo. Se trata pues de consolidar al gobierno en un enfoque novedoso para que el ciudadano o el usuario se reconozca y se sienta atendido.

EL INCIPIENTE FEDERALISMO EDUCATIVO MEXICANO

A partir del federalismo administrativo como categoría analítica, entraremos al estudio de las experiencias que tienden hacia la construcción de un federalismo educativo. Aunque en la literatura especializada no hay una definición específica de federalismo educativo para explicar la entrega de los servicios de educación a los gobiernos subnacionales, la referencia histórica es hacia el concepto de descentralización educativa.

¹²⁶ Blanco, Ismael y Gomá, Ricard, “*Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*” en *Reforma y Democracia*. No. 26. Revista del CLAD. Junio 2003. Caracas. p. 78.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 1.

En el primer capítulo se trató de distinguir entre lo que es federalización y descentralización. Aquí se retoma esta diferencia conceptual y se acuñará la propia en lo referente a federalismo educativo y descentralización educativa.

Por federalismo educativo nos referiremos a la integración de un sistema de coordinación gubernamental en el que se define la participación de los diferentes niveles de gobierno en la prestación del servicio educativo.

El federalismo educativo es un sistema en construcción y lo que se ha vivido hasta ahora es un proceso discontinuo de descentralización a nivel federal y de desconcentración a nivel local. Mismo que se describe a continuación.

Este proceso de descentralización y desconcentración administrativa proviene de una tendencia mundial para elevar la eficiencia de los servicios públicos y llevarlos más cerca de los ciudadanos. El servicio educativo tiene una importancia fundamental para los estados que pretenden y aspiran al desarrollo.

En 1990 se llevó a cabo en Tailandia la Conferencia Mundial de Educación para Todos. En ella se establece la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, que en su primer artículo señala: "Cada persona –niño, joven o adulto- deberá estar en condiciones de beneficiarse de las oportunidades educacionales ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades comprenden tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (tales como lectura y escritura, expresión oral, aritmética, resolución de problemas) como los contenidos básicos mismos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) requeridos para que los seres humanos sean capaces de sobrevivir, desarrollen sus capacidades, vivan y trabajen con dignidad, participen plenamente en el desarrollo, mejoren la calidad de sus vidas, tomen decisiones fundamentales y continúen aprendiendo... La educación básica más que un fin en sí misma, es el cimiento para un aprendizaje permanente y para el

desarrollo humano, sobre el cual los países pueden construir sistemáticamente niveles y tipos más avanzados de educación y capacitación”.¹²⁸

En la Declaración se advierte, además, una preocupación por fortalecer la concertación de acciones mediante la interacción de las autoridades educativas de carácter nacional y regional. Como resultado de sus trabajos la Conferencia recomendó entre sus declaraciones principales lo siguiente:

- Reconocer de manera especial el rol profesional de los docentes;
- Establecer convenios entre el departamento o ministerio de educación y otras dependencias gubernamentales;
- Concertar acciones entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales, los grupos religiosos y las familias;
- Mejorar urgentemente las condiciones en que se prestan los servicios;
- Mejorar urgentemente la situación del personal docente;
- Reconocer el rol de la familia.

Tailandia fue el escenario en que se retomó con intensidad la descentralización de los servicios educativos, pero principalmente la interacción gubernamental en sus diferentes niveles para mejorar la calidad de los servicios.

La perspectiva parece cambiar. Ya no solo se trata de dar “educación para todos”, como la propia denominación de la Conferencia, sino otorgarla con la coordinación, concertación de actores nuevos en el sector y, sobre todo, ofreciendo una educación de calidad y que pueda ser constantemente evaluada y calificada, no solo por los prestadores del servicio, sino también por agentes externos, ya sea nacionales o internacionales.

¹²⁸ Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Documento de trabajo. Jomtien, Tailandia. Marzo 9, 1990. p. 14.

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el Congreso Internacional de Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación, celebrado en la ciudad de México, puntualiza la rectoría del Estado y su gobierno en la agenda educativa aun en el marco de los procesos descentralizadores. Los participantes insistieron en que el fenómeno de la descentralización no promovía el debilitamiento de los estados, ya que al Estado corresponde por su parte mantener, o establecer, una coherencia de conjunto. Para esto, es necesario que el Estado disponga de instrumentos de evaluación y de control que permitan a la vez la coherencia de los grandes objetivos y el respeto de la autonomía de un gran número de actores.¹²⁹

Un año más tarde en la ciudad de Quito, Ecuador, el Comité Intergubernamental del Proyecto Principal para América Latina y el Caribe (PROMEDLAC IV) reitera la necesidad de promover procesos de descentralización a favor de la educación, pero hilvanándolos a través de la concertación y suscripción de acuerdos entre los actores participantes.

En la década de los noventas, la descentralización fue una estrategia emprendida por numerosos países que impulsaban una transformación de la gestión pública. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) suscribió la descentralización entre los grandes ejes del cambio, como una estrategia fundamental para reformar a los gobiernos de sus países miembros.

La OCDE centró su preocupación no solo en la extensión de la cobertura sino también en la calidad de los servicios educativos. Propuso la transferencia de competencias y la introducción de mayor flexibilidad en la gestión de los recursos y en su operación. Se habló entonces de la descentralización y de la desconcentración que debía antecederla.¹³⁰

¹²⁹ UNESCO, Congreso Internacional de Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación. Informe Final. UNESCO. México, 1990. p. 9.

¹³⁰ OCDE, La transformación de la gestión pública. OCDE. México. 1997. pp. 67-73.

Lo cierto es que a nivel internacional, la tendencia estaba marcada. La descentralización era la estrategia a seguir para hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos, entre ellos, el educativo.

A continuación se revisa una síntesis histórica de lo que se ha operado a nivel nacional como descentralización de lo educativo en México, siguiendo las pautas mundiales, pero sin duda reconociendo un contexto interno que caracteriza puntualmente a las reformas emprendidas en este sentido. Como preámbulo se analizan las concepciones acuñadas sobre el término, para luego asirlas y entender el fenómeno de la descentralización de los servicios educativos mexicanos.

DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización de los gobiernos, entre ellos el mexicano, obedeció al agotamiento de un centralismo o centralización necesario en un momento histórico determinado. Aun los estados que adoptaron desde su nacimiento la estructura federal, han asumido la centralización como una forma de fortalecimiento hacia el interior pero también hacia el exterior. En lo interno para forjar el sentir y vivir de una nación y en lo externo para sentir y vivir la consolidación de un estado nacional.

Uvalle señala que en el estado moderno conviven las formas de vida central y descentralizada. Forman parte de la vida social y permiten crear y recrear las condiciones necesarias para fortalecer al estado y a su gobierno en circunstancias específicas. Para él, "...en ningún momento la descentralización es antagónica con la centralización gubernamental, la cual es necesaria y saludable. Como proceso que consiste en transferir potestades que pueden ser gobernadas de manera local con autonomía y personalidad jurídica, la descentralización política es condición para desarrollar la sociedad y conservar mejor el Estado".¹³¹

¹³¹ Uvalle Berrones, Ricardo, "*Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México*" en *Revista Gestión y Estrategia*, No. 7. México. Universidad Autónoma Metropolitana. 1997. p. 37.

El autor adjetiva a la descentralización como un fenómeno político. Sin duda, se trata de un proceso altamente complejo, que tiene un alto contenido político, pero también administrativo, social y económico. Es sin duda, un proceso que impacta todas las esferas y sistemas de la sociedad en su conjunto. Es una demanda y una exigencia para elevar la calidad de vida de los ciudadanos, de sus gobiernos y de sus estados.

El impulso descentralizador cobra fuerza propia y real a partir de los años ochentas, y se considera como parte de la reforma del Estado y de su gobierno para mejorar éste último. La descentralización está produciendo muchos beneficios en China, la India, en gran parte de América Latina y muchos otros lugares en el mundo. Este proceso puede elevar la calidad del sistema de gobierno y hacer posible una mejor representación de los intereses de las empresas y los ciudadanos. Además, la competencia entre provincias, ciudades y localidades puede alentar la adopción de políticas y programas más eficaces.¹³²

Pero la descentralización es una respuesta para definir y redefinir las fronteras de la acción nacional y de los gobiernos subnacionales y locales, así como de la propia sociedad. Es un replanteamiento de la esfera gubernamental en sus distintos niveles y ámbitos de acción.

El surgimiento de la descentralización, en una de sus vertientes, se encuentra asociado al agotamiento del modelo centralizado de administración pública; luego de que el esquema de distribución intergubernamental de funciones y recursos de este modelo se tornó obsoleto, ante la exigencia de un mayor acercamiento de las instancias de decisión al lugar donde se generan las demandas y se gestiona la producción de bienes y servicios públicos. La expansión del aparato estatal, al lado de la gestión centralizada de programas públicos destinados a clientelas locales, generó altos costos de eficiencia y funcionalidad.¹³³

¹³² Banco Mundial, El Estado en un mundo en transformación. Report. USA. Banco Mundial. 1997. p. 12.

¹³³ Nacif, Benito, “*Gobiernos locales y descentralización*” en Pardo, Ma. Del Carmen (coord.), Teoría y praxis de la Administración Pública en México. México. INAP. 1992. p. 59.

Esta demanda social, económica y política por la cercanía, la oportunidad y prontitud en la respuesta gubernamental impulsó en buena medida la redistribución de los centros de poder y la paulatina entrega, o devolución como la llama Bassanini,¹³⁴ de facultades a las administraciones públicas locales y subnacionales.

Descentralizar es la acción y efecto de transferir¹³⁵ a corporaciones locales o regionales servicios privativos del Estado; es también, dispersar en todo el país, administraciones y organismos anteriormente reunidos en un mismo sitio.

Descentralizar es un fenómeno con vertientes económicas, políticas y administrativas. En lo económico se entiende como la transferencia de actividades de esta índole fuera de las grandes aglomeraciones... en lo político se interpreta como la devolución o transferencia de atribuciones e instituciones federales a estados y municipios... se habla de descentralización administrativa, impropriamente, cuando la administración se desconcentra o cuando se reubica dentro del territorio nacional para descongestionar la sede de los poderes federales... el término descentralizar se utiliza de una manera prolija y muchas veces equivocada al referirse a cuestiones totalmente diferentes.¹³⁶

Lo cierto es que descentralizar no sólo es una estrategia administrativa surgida como una medida de reordenamiento de estructuras y estilos de gestión. Es, ante todo, una decisión política que deviene en acciones administrativas, pero con un sentido de reorientación política, económica, social y jurídica.

Para Ruiz Massieu la descentralización se refiere a “un proceso tendiente a rescatar una de las decisiones fundamentales del Constituyente de Querétaro: el trasladar la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en la capital hacia órganos que

¹³⁴ Presentación de la Reforma Gubernamental Italiana en Santo Domingo por Francesco Bassanini Ministro de las Administraciones Públicas Italianas, 2004. p. 12.

¹³⁵ Diccionario Larousse de la Lengua Española, México. Larousse. 1995. p. 253.

¹³⁶ Chanes Nieto, José, “*Estado federal, descentralización, desconcentración y reubicación*” en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 20/21. México. INAP, 1986. pp. 41-42.

se hallan en el interior del país, sean estos o no constitutivos de esos órganos nacionales”.¹³⁷

Salyano señala que por descentralización debe entenderse aquel proceso político-administrativo mediante el cual las dependencias y entidades públicas transfieren efectivamente poderes de decisión, acciones administrativas, recursos humanos, financieros, materiales, técnicos y de información a estados y municipios y a las unidades regionales encargadas de administrar los polos de desarrollo. Es el espacio de apertura de funciones y actividades civiles, tanto del sector privado como del sector social.¹³⁸

Ortega Lomelín plantea que en la esfera administrativa han sido múltiples las fórmulas para la descentralización, desde las modestas, que solamente tienen características administrativas y que consisten en establecer delegaciones de los organismos en el interior del país, hasta la desincorporación de empresas públicas, la desregulación de actividades y la transferencia misma de servicios y recursos a los gobiernos de los estados. La descentralización ha encontrado otras fórmulas e instrumentos con alcances administrativos, políticos, sociales y económicos.¹³⁹

Estas acepciones presentan elementos comunes en cuanto que se trata de un proceso que busca la redistribución de competencias y facultades, sin distinguir con precisión que no solo se trata de redistribuciones al interior de un nivel de gobierno sino también entre niveles o esferas de gobierno diferentes. En todo caso, la recomposición de atribuciones y facultades en un mismo nivel de gobierno hace referencia a un proceso de desconcentración; mientras que solo se puede hablar de descentralización cuando se entregan funciones entre distintos niveles de gobierno.

¹³⁷ Ruiz Massieu, José Francisco, “*El federalismo mexicano y la descentralización. Reflexiones sobre su evolución reciente*” en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 20/21. México. INAP, 1986. p. 54.

¹³⁸ Salyano Rodríguez, Raúl, “*Convenciones para el análisis de la centralización, desconcentración y descentralización de la vida nacional*” en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal No. 20/21, *Op. cit.*, p. 86.

¹³⁹ Ortega Lomelín, Roberto, El nuevo federalismo: la descentralización. México. Porrúa, 1988. p. 26.

Rondinelli distingue cuatro tipos de descentralización:

1. Desconcentración, se entregan responsabilidades administrativas a niveles inferiores dentro de los ministerios o agencias centrales;
2. Delegación, se transfieren responsabilidades a organizaciones que están fuera de la estructura burocrática y que son directamente controladas por el gobierno central (organizaciones semiautónomas o paraestatales);
3. Devolución, la transferencia se hace a unidades de gobierno subnacional cuyas actividades están fuera del control directo del gobierno central (gobiernos locales autónomos), y
4. Privatización, donde las responsabilidades se transfieren a organizaciones de voluntariado o empresas privadas.¹⁴⁰

Estas vertientes operativas de la descentralización refieren dos componentes que no se explicitan del todo: el territorial y el organizacional. La delegación, la devolución y la privatización están encaminadas hacia la entrega de atribuciones entre ámbitos territoriales y jurisdiccionales; mientras que la desconcentración alude a un componente organizacional.

Gamas Torruco también en un enfoque operativo dice que la descentralización surge a partir de: la existencia de determinadas atribuciones y facultades que se prevé deban transferirse, en el pleno reconocimiento de intereses autónomos en el plano regional que merecen atención regional; la gestión de los intereses autónomos por órganos que tengan y conserven independencia del poder central; la asignación de recursos necesarios para ejercer los intereses autónomos, tanto financieros como materiales; y, la autonomía de gestión en razón de que dicha autonomía deriva necesariamente del ejercicio de una función delegada, y su planeación, ejecución y supervisión deben ser facultades del órgano que recibe la facultad.¹⁴¹

¹⁴⁰ Ver Hevia Rivas, Ricardo, Política de descentralización de la educación básica y media en América Latina. Estado del Arte. Chile, UNESCO. 1991. p. 18.

¹⁴¹ Gamas Torruco, José, “*Federalismo situación actual y perspectivas*” en La modernización administrativa en el nuevo federalismo (Conferencias y reflexiones). Chiapas. IAPECH, 1997. pp. 33-34.

El concepto de autonomía también está presente en Uvalle al afirmar que la descentralización alude a un conjunto de competencias que se transfieren, por parte de la administración central, a entes que se decide han de desenvolverse como gobiernos autónomos.¹⁴² Nacif complementa esta aseveración al identificar tres modalidades de descentralización: la primera relacionada con la unidad de gobierno a la cual se transfieren funciones y recursos; la segunda, donde la descentralización puede presentarse acompañada de la movilización de grupos políticos locales; y la tercera que puede implicar la creación de nuevas unidades de gobierno o tan solo la redistribución de facultades y recursos entre unidades preexistentes.¹⁴³

Estas modalidades caracterizan un fenómeno complejo que trasciende el ámbito de lo gubernamental y surge como una exigencia social, mediante el cual se regresan a la sociedad funciones y acciones que ella misma puede llevar a cabo. Por otro lado, este fenómeno tiene un matiz administrativo que insiste y consiste en la recomposición y reordenamiento de las atribuciones entre las unidades que estructuran un gobierno.

Ruiz Massieu hace una aportación importante al señalar las vías a través de las cuales la descentralización puede cuajar en el marco constitucional. Estos caminos son: el legislativo que consiste en la redistribución de competencias a través de reformas a la Constitución para ampliar las atribuciones de los estados y reducir, correlativamente, las de los poderes de la Unión; y la vía convencional, que consiste en la posibilidad de que el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados celebren convenios de coordinación para redistribuir el ejercicio de sus competencias administrativas.¹⁴⁴

Por su parte, Cabrero señala que la descentralización busca tres grandes objetivos: dar una mayor agilidad y eficiencia interna al aparato estatal, para enfrentar la crisis de recursos gubernamentales y la necesidad de incorporar técnicas administrativas modernas; elevar la eficacia a las políticas públicas a través de los diversos niveles de

¹⁴² Uvalle B., Ricardo, *Op. cit.*, p. 52.

¹⁴³ Nacif, Benito, *Op. cit.*, p. 59.

¹⁴⁴ Ruiz Massieu, J.F., *Op. cit.*, p. 56.

gobierno y acercar las decisiones al espacio de lo local; por último, hacer la acción estatal más cercana y legítima ante la sociedad, a fin de regenerar y revitalizar los espacios de interacción estado- ciudadanía.¹⁴⁵

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

Indudablemente una de las grandes transformaciones que ha sufrido la administración pública mexicana en el último cuarto de siglo, la constituye la descentralización de un conjunto de servicios, entre los que cabe mencionar los de salud, educación, desarrollo rural, turismo y gestión ambiental.

En ese mismo lapso temporal se ha impulsado otro conjunto de acciones afines, tales como la reforma al artículo 115 constitucional que tendencialmente ha ido fortaleciendo al orden municipal de gobierno y administración; desde luego, también hemos sido testigos de una mayor autonomía de los gobiernos de las entidades federativas, históricamente subordinadas al ejecutivo federal.

Evidentemente, la administración pública mexicana ha venido transformándose. Para 1987, el 81.9% de los trabajadores efectivos al servicio del Estado a nivel nacional se encontraban al servicio del gobierno federal, un 12.1% al servicio de los gobiernos de las 31 entidades federativas, y un 6% al servicio de los, para entonces, aproximadamente 2,300 municipios.

En el caso de la denominada Administración Pública Descentralizada o Paraestatal, para el año de referencia, el total de trabajadores efectivos sumaba la abultada cantidad de 1 millón 409 mil, lo que representaba un 37.5% del total de la Administración Pública Federal –central y descentralizada-. En dicho año ya se había iniciado el proceso de desincorporación de entidades paraestatales; sin embargo, el Estado mexicano aun

¹⁴⁵ Cabrero Mendoza, Enrique, “*Los nuevos gobiernos locales en el México de nuestros días: hacia una estrategia para la descentralización*” en Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y municipal. No. 51. México. INAP. 1995. p. 63.

continuaba siendo el propietario de cerca de un millar de ellas. Actualmente el número disminuyó a solo 200.

Desde una perspectiva cuantitativa, las cifras reflejaban la altísima centralización político-administrativa prevaleciente. Del año citado hasta entonces, el escenario ha cambiado en algunos aspectos de manera significativa y hasta un tanto radical.

En el caso del entonces Departamento del Distrito Federal -que sumaba un total de 182 mil trabajadores efectivos- ha cambiado su estatuto, el cual (aunque no está definido como entidad federativa) dispone de un jefe de gobierno y de una Asamblea Legislativa, entre las modificaciones más sustanciales, además de haber logrado una mayor autonomía relativa del gobierno federal.

En el sector educación las transformaciones también han sido significativas, aunque no suficientemente estudiadas. Juan Prawda evidencia el alto grado de centralización que prevalecía en la administración educativa. Para 1977 la Dirección General de Educación Primara en los Estados, de la Secretaría de Educación Pública (SEP), manejó un presupuesto cercano a los 17 mil millones de pesos, suma mayor que los presupuestos combinados de los estados de Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Sonora y Veracruz. Asimismo, el presupuesto que ejerció en ese año la Dirección General de Educación Media, que fue de 5.6 mil millones de pesos, equivalía al presupuesto estatal combinado de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango y Guerrero.¹⁴⁶

La formación, desarrollo y consolidación del sistema educativo nacional ha corrido en paralelo a la construcción misma del Estado mexicano; así lo demuestra, por ejemplo, el interés mostrado en la época porfiriana por lograr, en principio, una centralización de los servicios educativos de educación básica como dispositivo esencial para fortalecer la presencia del gobierno federal en el ámbito nacional. Hacia finales de la década de los ochentas y principio de la de los noventas del siglo XIX, la secuela de los denominados

¹⁴⁶ Prawda, Juan, Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México. México, Grijalbo, 1984. p. 199.

Congresos Pedagógicos o Constituyente de la Educación fue la federalización-centralización de la educación.

Asimismo, en la década del cierre del siglo antepasado y la siguiente, previas a la caída del régimen porfiriano, la labor encabezada por Justo Sierra en el ámbito educativo impulsó una historia oficial a nivel nacional y la creación, en 1905, de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Aspectos de la mayor relevancia en la construcción de la unidad civil de la nación y en la conformación del sistema educativo nacional (SEN), que de hecho prevaleció hasta muy entrado el siglo XX.

Si bien hubo un breve momento en que la descentralización parecía ser la secuela a seguir en el ámbito educativo, como resultado del movimiento armado de 1910, la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921 corrigió el rumbo para reorientarlo por el sendero de la centralización. Con el pasar de los años, esta decisión hizo de la SEP la más grande, abultada y burocratizada de las dependencias de la administración pública federal; prohijando, simultáneamente al sindicato más grande de América Latina, el cual se ha transformado en un genuino contrincante para acciones, tales como la propia modernización educativa y la descentralización-federalización de la educación en la última década.

La creación de la SEP tuvo como precedente una reforma constitucional que el constitucionalista Tena Ramírez califica de una acción que orientaba a la educación no hacia la federalización, sino hacia la centralización. No obstante, destaca Tena Ramírez que el constituyente permanente tuvo el tino, por fortuna, de mantener como atribuciones del gobierno federal y de las entidades federativas la de legislar en materia educativa. Aspecto de la mayor relevancia para los efectos de este trabajo de investigación, ya que el Gobierno del Distrito Federal carece de esta facultad, lo que constituye uno de los obstáculos para la federalización de sus servicios de educación básica.

Así pues, desde inicios de los años veinte y hasta la creación de las delegaciones de la SEP en las entidades federativas en 1978, el modelo en el cual encaja el sistema

educativo nacional es el de la centralización. Se vivían años en donde la política educativa era de corte nacional y ampliamente homogeneizante, toda vez que no se atendían en lo fundamental las necesidades, características y prioridades regionales, sino que se hacía tabla rasa en un plano nacional. Adicionalmente, la presencia del gobierno federal se caracterizó por un crecimiento desordenado y hasta caótico. En el caso de la SEP, antes de la instauración de las referidas delegaciones, se establecieron hasta 17 oficinas federales a nivel estatal, que operaban y gestionaban las diversas modalidades educativas del SEN (Sistema Educativo Nacional), sin que existiera una coordinación adecuada entre ellas. Así, los niveles de educación preescolar, educación básica, educación secundaria técnica, secundaria general, educación para los adultos, educación extraescolar, educación indígena, educación normal, educación técnica, entre otras, contaban con un representante a nivel local.

Las delegaciones de la SEP en las entidades federativas tuvieron, en primer término, la imperiosa necesidad de atender una labor de coordinación y de racionalización de las funciones y servicios que se ofrecían en dichas entidades. De igual manera, se integraron, formaron y fortalecieron los cuadros de coordinación y gestión requeridos, cuya labor estaba orientada al mejoramiento de los servicios educativos.

La creación de las delegaciones fortaleció la presencia del gobierno y la administración pública federal en las entidades a través de la acción de la SEP. Paradójica o deliberadamente, la centralización se consolidaba.

Ya en la década de los ochentas se empiezan a impulsar acciones, un tanto limitadas, de descentralización de los servicios educativos. Un claro ejemplo de un proceso de descentralización *desde arriba*, a la medida de las necesidades del régimen.

En aquella misma década se crearon Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación en algunas de las entidades federativas, a fin de que una sola instancia atendiera los servicios de educación básica que prestaban, por un lado, la SEP y, por el otro, los gobiernos de las entidades federativas.

Esto perfiló y presagió una más enérgica acción de descentralización-federalización de los servicios de educación básica, como parte importante de otro conjunto de acciones de descentralización que estaba promoviendo el gobierno federal, y que en un contexto continental integraban un paquete de acciones recomendadas por los grandes organismos supranacionales, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM). Se presagió también la puesta en práctica del principio de subsidiariedad del que se ha hecho énfasis más recientemente, y la atención de un conjunto de demandas, necesidades y exigencias de una sociedad cada vez más dinámica y con mayor capacidad propositiva.

Fue hasta los albores de la década de los noventa del siglo pasado, cuando se culminó el proceso de descentralización de los servicios educativos de educación básica y normal, así como las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Este proceso se sancionó a través de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) en mayo de 1992.

La federalización educativa no ha sido un proceso continuo y creciente. Ha sido accidentada. Algunos estados como Tlaxcala y Oaxaca no han cejado en sus intentos de regresar al gobierno federal la administración y gestión de los servicios de educación básica. Otras entidades federativas han permitido la participación del sindicato en los más altos niveles de las estructuras gubernamentales responsables del sector educativo, con consecuencias negativas.

Con la intensificación del debate entre la centralización y descentralización en un régimen que transitaba de una república federal en lo formal y legal hacia la aparición de nuevos actores locales y regionales, que exigían una participación directa en los asuntos de la organización educativa, se firma el ANMEBN en 1992.

A partir de entonces, los gobiernos estatales –unos más rápidamente que otros- han asumido la operación de los servicios de educación básica y normal, a través de una “federalización educativa”.

No obstante, esta política descentralizadora emprendida a partir de 1988, el Distrito Federal, primero como una demarcación dirigida a través de una dependencia del ejecutivo federal y luego como un gobierno local autónomo, no ha recibido los servicios educativos en su nivel básico y normal.

La descentralización, particularmente la educativa, es un tema presente en la agenda gubernamental desde la creación del Estado mexicano. Los primeros esfuerzos y debates sobre la descentralización de la educación se remiten cuando menos a las primeras disputas en torno a la educación entre centralistas y federalistas durante el siglo XIX,¹⁴⁷ pero adquiere tintes novedosos a partir del proceso de reformas de Estado emprendidas en la reciente década de los ochentas.

En esta reforma del Estado mexicano, que inició con el redimensionamiento del gobierno en la administración del presidente De la Madrid y continuó la administración salinista de manera integral, la descentralización ocupaba un importante espacio tanto en el discurso como en los hechos.

La reforma mexicana se definió a partir del reconocimiento del predominio del orden federal de gobierno sobre los gobiernos subnacionales y locales, así como de las recomendaciones internacionales para modificar la amplia discrecionalidad y bajo componente público en el estilo de la gestión gubernamental.

La descentralización educativa se impulsó bajo el título de federalización educativa en el gobierno salinista. Para algunos esta estrategia ha sido insuficiente y para otros fue un avance importante en el rediseño de la prestación de servicios educativos a nivel nacional.

¹⁴⁷ Vázquez, Josefina Z., “*Un siglo de descentralización educativa, 1821-1917*” en Pardo, María del Carmen (coord.). *Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México*. México. Colegio de México, 2000. p. 123.

La descentralización de la educación se vive desde varios ángulos como una experiencia inédita en cuanto a coordinación intergubernamental, pluralidad, alternancia y transición políticas; además de ser un ejercicio de recentralización de tareas sustantivas¹⁴⁸ en lo referente al diseño y evaluación de algunos componentes de la política educativa.

En 1982, una década antes de la firma del ANMEBN, De la Madrid ya como presidente habló de la descentralización como un asunto de prioridad nacional, definiéndola como “transferir responsabilidades y decisiones de uno a otro orden de gobierno”. En 1984 puso en marcha el Programa Nacional de Descentralización.

Bajo ese contexto, la Secretaría de Educación Pública, a cargo de Jesús Reyes Heróles, emprendió la instrumentación de la descentralización educativa. Proyecto que encontró fuertes limitaciones y oposición abierta por parte del magisterio y su sindicato oficial.

Con Miguel González Avelar al frente de la SEP, el avance de la descentralización fue menos real que formal: se firmaron acuerdos que nunca se pusieron en práctica y se anunciaron programas que tampoco se emprendieron. Había una razón de peso para evitar el enfrentamiento con el magisterio: la carencia de un proyecto educativo y político alternativo para prescindir de las estructuras tradicionales de apoyo al régimen, como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).¹⁴⁹

Los gobiernos estatales no fueron protagonistas en la descentralización de la educación. Dada la heterogeneidad y diversidad de condiciones administrativas y políticas que prevalecen en los gobiernos subnacionales, algunos de ellos se oponían de manera velada a recibir el servicio educativo. Esto se debía, por una parte, a la confrontación que había caracterizado la relación entre el SNTE y la SEP, confrontación que deberían atender ahora los gobiernos subnacionales. Por otra, esgrimían el argumento de que se

¹⁴⁸ Gómez Álvarez, David, Educación en el Federalismo. La política de descentralización educativa en México. México, ITESO, SEGEJ, Universidad de Guadalajara y Universidad de Colima, 2000. p. 89-102.

¹⁴⁹ Street, Susan, “El SNTE y la política educativa, 1970-1990” en *Revista Mexicana de Sociología* núm. 4, UNAM. México. 1992. p. 72.

acrecentaría la dependencia financiera hacia la federación, dado el significativo volumen de recursos requeridos para operar un servicio de la magnitud del educativo.

Se puede advertir que la descentralización educativa en México no ha sido resultado del reclamo político de los gobiernos locales para obtener más facultades. Ha respondido, más bien, a la idea de descentralización de la educación que desde su nacimiento ha tenido que ver más con lo administrativo que con lo político. Desde la óptica del gobierno federal, lo que ha importado en materia educativa ha sido acercar la prestación de los servicios educativos a la población.¹⁵⁰

Por tanto, la descentralización ha sido más una delegación de carácter administrativo que ha convertido a los gobiernos estatales en meros operadores de los servicios educativos. Esta situación le ha permitido a la federación concentrarse en aspectos nodales de la política educativa: su diseño y evaluación, no tanto en su instrumentación. Así la federación mantiene el control sobre la educación.

LA CONSTRUCCIÓN DEL ACUERDO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (ANMEBN)

Durante la administración gubernamental de 1988-1994, lo educativo es considerado una materia fundamental en el marco de la política de modernización del Estado. La modernización de la educación se sustentó en la nueva Ley General de Educación¹⁵¹ cuyo propósito principal es definir una nueva distribución social de la tarea educativa.

La promulgación de la Ley General de Educación permitió sentar las bases jurídico-administrativas para iniciar procesos de reorganización en la prestación del servicio educativo. Este ordenamiento jurídico refleja un esquema de responsabilidades e interacciones distinto entre los niveles de gobierno.

¹⁵⁰ Para Peter Self, uno de los estudiosos más representativos de la escuela de la nueva gerencia pública (*new public management*), en ciertos servicios públicos, como la educación, no importa tanto el tipo de autoridad que la provea cuanto que su provisión esté asegurada de antemano. Véase Self, Peter, Government by the market, Londres. McMillan, 1992.

¹⁵¹ Promulgada el 12 de julio de 1993 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

La Ley se integra por los siguientes ocho capítulos, que integran doce secciones, ochenta y cinco artículos y seis transitorios:

Capítulo I.	Disposiciones generales
Capítulo II	Del federalismo educativo
Secciones	De la distribución de la función social educativa
	De los servicios educativos
	Del financiamiento a la educación
	De la evaluación del sistema educativo nacional
Capítulo III	De la equidad en la educación
Capítulo IV	Del proceso educativo
Secciones	De los tipos y modalidades de educación
	De los planes y programas de estudio
	Del calendario escolar
Capítulo V	De la educación que imparten los particulares
Capítulo VI	De la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos
Capítulo VII	De la participación social en la educación
Secciones	De los padres de familia
	De los consejos de participación social
	De los medios de comunicación
Capítulo VIII	De las infracciones, sanciones y el recurso administrativo
Secciones	De las infracciones y sanciones
	Del recurso administrativo
Transitorios	

El artículo primero de la Ley General de Educación señala la regulación de la educación que imparten el estado-federación, estados y municipios; sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

En este artículo también se establece la observancia general en todo el país, así como el hecho de que sus disposiciones sean de orden público e interés social.

Este nuevo ordenamiento jurídico abroga la Ley Federal de Educación, vigente desde principios de la década de los setentas. La singularidad de la nueva ley se determina a partir de reconocer expresamente competencias específicas y exclusivas para cada nivel de gobierno, además de establecer atribuciones de tipo concurrente.

La ley reafirma y precisa atribuciones de tipo normativo; así mismo, diseña un sistema educativo nacional que reconoce la necesidad y la posibilidad de formas distintas de colaboración y coordinación entre los órdenes de gobierno, así como la división de facultades para beneficio de la prestación de un servicio público de la mayor importancia, como lo es el educativo.

La ley reconoce la operación de un federalismo administrativo y construye el andamiaje jurídico pertinente para avanzar en la consolidación institucional, pero también en el fortalecimiento de las capacidades de gestión intergubernamentales.

La descentralización educativa de la década de los noventas es resultado, en gran medida, de los intentos previos, que sentaron las bases para la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) de 1992.¹⁵²

El ANMEBN se considera como la primera propuesta descentralizadora de largo alcance después de los cambios e intentos anteriores. En un país como el nuestro con una cultura centralista tan arraigada, en el que las autoridades subnacionales no se han caracterizado por sus iniciativas, la propuesta federalizadora surgió de donde la vasta mayoría de iniciativas ha provenido: del centro.

¹⁵² Presidencia de la República, “Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de mayo de 1992. SEP. México. 1992.

Enrique Cabrero señala que, si el origen de la iniciativa descentralizadora parte del centro, ésta tendrá un alcance limitado y un carácter preponderantemente administrativo.¹⁵³ A lo que podríamos agregar que no se trataría de una descentralización sino de una desconcentración.

Por otra parte, Carlos Ornelas menciona que no existieron explicaciones oficiales suficientes de las razones que motivaron al gobierno a llevar a cabo la descentralización educativa, sobre todo por la falta de inclusión de uno de sus interlocutores que se vería más afectado con la federalización: los gobiernos de los estados.¹⁵⁴

El 18 de mayo de 1992 el Gobierno Federal, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y los estados de la República, suscribieron el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal. En dicho acuerdo, la SEP se comprometió a transferir los recursos materiales –muebles e inmuebles-, humanos y financieros con los que prestaba los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, a cada uno de los estados, para que éstos se encargaran de dichos servicios.

Posteriormente, se suscribieron convenios específicos entre el Ejecutivo Federal, los Ejecutivos de las entidades federativas y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el objeto de detallar los compromisos y obligaciones de cada una de las partes.

Compromisos ANMEBN:¹⁵⁵

1. Incremento en el gasto educativo.
2. Reorganización del sistema educativo.

¹⁵³ Cabrero, Enrique, El estudio de las políticas descentralizadoras en México: un reto metodológico. CIDE. México. 1998. p. 143.

¹⁵⁴ Ornelas, Carlos, “*Educación básica: el federalismo difícil*” en Cabrero, Enrique (Coord.) Políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos. CIDE. México. 1999. p. 37-40.

¹⁵⁵ Secretaría de Educación Pública, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal. México. SEP. 1992. p. 5.

3. Reformulación de contenidos y materiales educativos.
4. Revaloración de la función magisterial.

Estos compromisos reflejan, desde la perspectiva gubernamental, el camino hacia el fortalecimiento del federalismo como la vía de organización del estado y a la descentralización como el reconocimiento de hacer próxima a la ciudadanía un servicio tan importante como el educativo.

Siguiendo la tendencia internacional, el gobierno mexicano subrayó la importancia de incrementar el gasto educativo por encima de las tasas de crecimiento del producto interno bruto. Al disponer de más recursos, se buscaba obtener un impacto inmediato, o al menos en el corto plazo, en la calidad de la educación al disponer de más recursos. Así mismo, se abría la posibilidad de crear nuevos ingresos y participaciones económicas para que los gobiernos subnacionales tuvieran más recursos y cumplieran con sus obligaciones educativas de forma efectiva y oportuna.

REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

La reorganización de sistema educativo estaba trazada a partir de dos ejes principales: el federalismo educativo y la participación social. Esta estrategia también abonaba a favor del federalismo, ya que se reconocían los límites y riesgos del excesivo centralismo y la asfixiante burocratización que padeció el sistema educativo nacional y, por ende, millones de mexicanos. Se pretendía observar el espíritu federalista expresado en la constitución para respetar la concurrencia de atribuciones entre la federación, los estados e incluso los municipios.

La participación social es el reconocimiento de otros actores en el proceso educativo. En el acuerdo se señalaba que al impulsar la participación social en el quehacer educativo se propicia una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela,

sus instalaciones, mobiliario, el material didáctico de que disponen los maestros y el cumplimiento de los planes y programas de estudio.¹⁵⁶

La participación social no solo era un compromiso del ANMEBN sino de la administración gubernamental federal. El gobierno salinista trazó sus principales programas de gobierno teniendo como eje principal la participación de la sociedad, de las comunidades y de actores que tradicionalmente habían sido excluidos de las decisiones de gobierno. Por ello, la participación social en el sector educativo tuvo una importancia singular que se reflejó en la creación del Consejo de Participación Social, en el que tuvieron un espacio importante los padres de familia y los grupos sociales activos de cada comunidad.

El tercer compromiso del ANMEBN hace referencia a la urgencia de actualizar los materiales, métodos y contenidos educativos cuya vigencia databa de los años setentas. En el acuerdo se determinó reformar para el ciclo escolar 1992-1993 los contenidos y métodos educativos en el nivel preescolar, renovar totalmente los programas de estudio y libros de texto de la educación primaria, y reimplantar el programa por asignatura a nivel secundaria.

La tarea de formulación y actualización de materiales y métodos educativos se asignó a la autoridad educativa federal, dejando a los gobiernos subnacionales realizar esfuerzos específicos para mejorar la oportunidad y eficiencia en la distribución de los libros de texto gratuitos.

En cuanto a la revaloración de la función magisterial el Acuerdo identifica seis aspectos:

1. Formación de docentes.
2. Actualización de docentes.
3. Salario profesional.
4. Vivienda para maestros.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 13.

5. Carrera Magisterial.
6. Aprecio Social.

Este compromiso reconoce por un lado la importancia de la labor de los maestros, así como su papel protagónico en la transformación del sistema educativo nacional; pero, sin duda, también busca sumar aliados y no suscitar confrontaciones estériles.

El 13 de julio de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Educación (LGE), en la cual el Congreso de la Unión distribuye la función social educativa entre la SEP, los estados y los municipios, y establece atribuciones exclusivas y concurrentes.

Las atribuciones exclusivas de la SEP para la educación básica y normal, son: determinar para toda la República los planes y programas de estudio, establecer su calendario escolar, autorizar el uso de libros de texto, fijar lineamientos generales para el uso de material educativo, llevar un registro nacional de instituciones, realizar la planeación y evaluación globales del sistema y conducir las relaciones internacionales en materia de educación.

Mientras que a las autoridades educativas de los estados les corresponde de manera exclusiva: la prestación de los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria -incluso la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Por lo que se refiere al Distrito Federal, dicho ordenamiento legal establece que las atribuciones relativas a la educación básica corresponden al Gobierno de dicho Distrito. No así los servicios de educación normal, los cuales se reservaron a la SEP.

Al igual que el ANMEBN se negoció entre las cúpulas del sindicato y las máximas autoridades educativas del país, al margen de los gobiernos estatales y de las bases magisteriales,¹⁵⁷ lo mismo ocurrió en el diseño de la Ley General de Educación.

Mcmeekin coincide con Chavoya al señalar que la formalización del sindicato, como participante en el diseño y concertación de la reforma, no fue tan real. Él considera que la descentralización derivada del ANMEBN no ha contribuido a incrementar la participación de actores principales y directamente involucrados en la educación, sino que el acuerdo ha promovido más bien la exclusión. Los profesores en particular no han estado involucrados ni han sido afectados por los esfuerzos de descentralización.¹⁵⁸

En cuanto al proceso para que el Gobierno del Distrito Federal se encargue de la atención de la educación básica, incluida la transferencia de los servicios y los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para ello,¹⁵⁹ el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación dispone que se llevará a cabo en los términos y en la fecha que acuerden la organización sindical de los trabajadores de la educación, la autoridad educativa federal y el propio gobierno del Distrito Federal.

En este punto es importante hacer notar que los distintos gobiernos electos democráticamente en el Distrito Federal, no han considerado como un asunto prioritario la transferencia de los servicios educativos, por lo que han dejado que su administración continúe a cargo de la SEP. Se dio la alternancia política pero no la transferencia de los servicios educativos.

¹⁵⁷ Chavoya, María Luisa, “*La descentralización educativa y el poder sindical*” en Teresa Bracho (comp.). La modernización educativa en perspectiva: análisis del programa para la Modernización Educativa 1989-1994, México: FLACSO, 1990. pp. 54-57.

¹⁵⁸ Mcmeekin, R.W. “*Descentralización de la Educación*” en Boletín 31 del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, Agosto, 1993. p. 36.

¹⁵⁹ Actualmente el sistema de educación básica para el Distrito Federal cuenta con 1 millón 453 mil alumnos, 62 mil maestros sindicalizados y 4 mil 760 escuelas. Véase. Estadística básica del Sistema Educativo Nacional, fin de cursos 2005-2006, Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Planeación y Programación. SEP. México. 2007.

Por otra parte, el proyecto de descentralización desde su inicio fue rechazado por el SNTE. La razón ofrecida por el magisterio era la misma argumentada en los intentos descentralizadores previos: la descentralización implicaba una mayor autonomía de las secciones, lo que amenazaba con desintegrar a la dirigencia nacional.¹⁶⁰ Lo que a su vez podría desembocar en una eventual formación de sindicatos estatales independientes. Paradójicamente, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) también se oponía a la descentralización, pues veían en el proyecto una amenaza de fragmentación para el movimiento disidente.

Es necesario resaltar que el Distrito Federal es la única entidad que alberga tres secciones sindicales (novena, décima y undécima), además es el lugar sede del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE; lo cual hace más complejo el proceso de transferencia de los servicios.

Así mismo, la condición jurídico-administrativa del Distrito Federal como gobierno autónomo y soberano depende de la reforma política, pendiente en el Congreso de la Unión y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los que algunos de sus miembros pertenecen al SNTE. Esta situación parecería incidir en la postpuesta federalización educativa para la entidad y considerarla por algunos un tanto innecesaria.

Sin lugar a dudas, la federalización trastocó la forma de organización del magisterio, pero los cambios que sufrió el SNTE resultaron mucho más limitados de lo esperado y hasta fueron benéficos para la organización. En muchas entidades federativas, por ejemplo, miembros destacados por su combatividad, ingresaron a las administraciones educativas como funcionarios de primer y segundo nivel. Situación que desde la perspectiva de lo educativo puede ser poco positiva.

¹⁶⁰ Jerárquicamente los órganos de gobierno del SNTE son: Congreso Nacional, Consejo Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Comité Nacional de Vigilancia, Congreso Seccional, Pleno de representantes de Comités Delegacionales, Comité Ejecutivo Seccional, Asamblea Delegacional y Comité Ejecutivo Delegacional. El SNTE tiene afiliados cerca de un millón y medio de maestros.

Susan Street asegura que la tendencia que ha caracterizado al SNTE en las últimas dos décadas, es la consolidación del poder sindical en ámbitos diversos al sistema educativo.¹⁶¹ El SNTE se ha transformado y ha adoptado un discurso más democrático, plural y tolerante; un discurso corporativo moderno, preocupado por revalorar la función social del maestro. Su propuesta, sin embargo, choca con la cultura sindical dominante, caracterizada por la verticalidad de su estructura y su funcionamiento coloca a la cúpula sindical como la instancia decisoria central, con poder de control sobre todo el aparato burocrático y corporativo del magisterio.

Lo cierto es que a la firma del ANMEBN concurrieron las autoridades educativas nacionales y estatales y el SNTE, teniendo como testigos de honor al ejecutivo federal. Así se trató de zanjar una disputa innecesaria con uno de los grupos sindicales de mayor relevancia, de no habersele considerado originalmente en la puesta en marcha de lo que podría convertirse en una reforma del sistema educativo nacional.

LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

Antes de la suscripción del ANMEBN, la prestación de los servicios educativos en el Distrito Federal (D.F.) se realizaba de manera centralizada. La administración de estos servicios era atribución directa de las Direcciones Generales organizadas por nivel educativo.

En la década de los setentas, una vez en marcha las políticas de desconcentración educativa en el país se organizó la Dirección No. 4 de Educación Primaria, la cual concentraba la cuarta parte de los recursos y población educativa del D.F., en las delegaciones de Iztapalapa, Iztacalco, Tláhuac, Xochimilco y parte de Tlalpan.

Veinte años más tarde, a finales de los ochentas se creó la Dirección No. 5 de Educación Primaria, la cual absorbió las escuelas de Xochimilco y Tláhuac, mientras que Tlalpan pasó a la Dirección No. 3. La Dirección No.4 se quedó únicamente con los servicios de Iztapalapa e Iztacalco, lo que significó dos sectores y ocho zonas escolares.

¹⁶¹ Street, Susan. *Op. cit.*, p. 73.

Estos movimientos administrativos obedecían más a la atención de cargas de trabajo que a la implantación de una política de desconcentración. Sin embargo, las reestructuraciones precedentes marcaron un antecedente importante en la desconcentración educativa de la ciudad capital.

La desconcentración supone la inexistencia de autonomía de decisión, pero permite y promueve la proximidad de la administración con la comunidad. La finalidad de la desconcentración es transmitir a la periferia las decisiones tomadas desde el centro, agilizando y facilitando la tarea administrativa, a favor de la sociedad.

Cabe señalar que en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, la SEP plantea una propuesta para llevar a cabo la reorganización de la educación básica en la ciudad capital, por medio de la desconcentración de los servicios educativos siguiendo la división territorial de las delegaciones políticas.¹⁶²

RUMBO A IZTAPALAPA

El Distrito Federal en 1992 era ya una ciudad con un alto grado de complejidad para administrarse. Los servicios educativos no eran la excepción, por lo que las autoridades educativas federales, en el marco de los procesos de descentralización impulsados por el ANMEBN, se dieron a la tarea de definir la política de descentralización educativa en el D.F.

Sin embargo, esta propuesta estaría condicionada por la problemática política de la ciudad de México; ya que estaba en debate el redimensionamiento de su territorio y la distribución del poder que desde distintas instancias se ejercía en la capital. La reforma política del D.F., desde la visión gubernamental, se trataba de “una reforma de estado, no sólo una reforma administrativa, en donde se enmarca una creciente demanda de la

¹⁶² Secretaría de Educación Pública. Manual general de organización de las unidades de servicios educativos del D.F. México, SEP, 1993. p. 12.

sociedad para abrir espacios de participación en las diversas instancias políticas y administrativas del mismo”.¹⁶³

Los temas centrales del debate eran la constitución del estado 32 y la reordenación de las delegaciones políticas. La agenda de la reforma política del D.F. contemplaba la reestructuración política-geográfica de las delegaciones, con la finalidad de transferir la operación de los servicios sociales, para acercarlos a la ciudadanía y seguir conservando el control normativo y fiscal desde las instancias centrales. Dentro de esta reestructuración la delegación Iztapalapa era la más indicada para dividir su territorio en tres demarcaciones políticas.¹⁶⁴

La reforma política en el Distrito Federal reflejaba las iniciativas emprendidas en el marco de la reforma del estado de la administración salinista por redimensionar el aparato gubernamental: “desconcentrar la administración federal, desincorporar entidades paraestatales, descentralizar funciones a los gobiernos municipales, al mismo tiempo que se busca privatizar las actividades económicas que no son estratégicas”.¹⁶⁵

En 1992, teniendo como escenario la descentralización de la educación a nivel nacional, se llevó a cabo una reestructuración de la Secretaría de Educación Pública, en base a los Acuerdos 161 y 164; culminando con la creación de la Coordinación General de Educación Básica y la Coordinación de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

La Coordinación General de Educación Básica asumió funciones para establecer las normas pedagógicas para el desarrollo curricular e institucional de los subsistemas educativos estatales y las instituciones de educación básica, tendientes a mejorar la calidad de la educación.

¹⁶³ Camacho Solís, Manuel. “*Hacia la reforma del D.F.*” en Diario La Jornada, México, junio 30, 1993. p. 8.

¹⁶⁴ Castelazo, José. *Ciudad de México: Reforma posible*. México. INAP. 1992. p. 105.

¹⁶⁵ Pablo, Nicolás, “*Reforma del estado y burocracia*” en Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Tomo II. México, CNCYPAP. 1992. p. 46.

A la Coordinación de Servicios Educativos para el Distrito Federal le fueron asignadas funciones para difundir en su ámbito, lo normativo, la planeación, la organización y la evaluación de las actividades de las escuelas de educación básica en el Distrito Federal.

Ante los cambios en la estructura administrativa de la SEP y la inevitable descentralización educativa a nivel federal, el SNTE ha buscado reposicionarse y ser un actor principal en la reestructuración de los servicios educativos para el D.F. No obstante, el SNTE dejó pasar su oportunidad al centrarse en la pérdida de poder y de control que supondría un proceso de esta naturaleza.

En este contexto, se decide que Iztapalapa podría constituirse en una unidad piloto para iniciar la desconcentración en el Distrito Federal, tomando como antecedente la Dirección No. 4 (que posteriormente, como ya se dijo, atendería exclusivamente a Iztacalco) y las condiciones propias de la demarcación.

El proyecto de desconcentración de Iztapalapa implicaba, necesariamente, una reorganización de los grupos sindicales y de la dinámica de otros grupos políticos que dominaban la demarcación, por lo que el rechazo del SNTE fue explícito desde el principio.

La disidencia sindical integrada en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) también manifestó su inconformidad al declarar que “el proceso de descentralización de los servicios educativos del DF, estaba planeado para operar durante el período 1994-1995, como lo estipulaba el artículo cuarto transitorio de la iniciativa de Ley General de Educación, sin embargo, unilateralmente la SEP decidió aplicar el proyecto en junio de 1993”.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Declaraciones de Lilia Vázquez, lideresa sindical de la CNTE, Diario Uno más Uno, México, agosto 26, 1993. p. 12.

Los líderes sindicales veían en la desconcentración de servicios una amenaza para las distintas secciones sindicales que alberga el Distrito Federal (IX, X y XI). El proceso promovía la integración de los diferentes niveles y para ellos implicaba la integración de las secciones en una sola sección sindical. En términos numéricos significaría incluir al 14% de los afiliados al SNTE, en una *megasección* sindical, o bien crear tantas secciones sindicales como unidades de servicio se conformaran en el D.F.

Para el sindicato, la desconcentración fue considerada como “una política que atenta contra la integridad del sindicato, los derechos laborales de los maestros y contra el sistema educativo nacional; su objeto oculto es la dispersión y el aislamiento de los focos de conflicto: con lo cual se corre el riesgo de cancelar cualquier posibilidad de luchar en forma unificada”.¹⁶⁷

De hecho, el SNTE se replegó argumentando desconocer la iniciativa de creación de la Unidad de Servicios Educativos de Iztapalapa y dejó en el aislamiento a los trabajadores sindicalizados que decidieron integrarse a la propuesta.

La imposición del proyecto de creación de la USEI generó en esta etapa rechazo e impugnación de los diferentes actores, a pesar de que las autoridades destacaban entre sus bondades:

- Mayor acercamiento de los servicios a los integrantes de la comunidad educativa de Iztapalapa.
- Arraigo del personal adscrito a la USEI por el acercamiento a sus domicilios, economía en tiempo y dinero.
- Simplificación administrativa a través de la creación de los módulos de atención a profesores.
- Comunicación inmediata entre el personal de enlace y los centros de trabajo, como inspectores de enseñanza y directivos.

¹⁶⁷ Arnaut, Alberto, “*La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*”. México, CIDE, mimeo, 1992. p. 13

- Realización de actividades de tipo técnico, administrativo y social, a través de la unificación de criterios.
- Difusión de documentos normativos y disposiciones oficiales.

Dadas las condiciones geopolíticas de la demarcación, el reto parecía importante. Iztapalapa concentra el mayor número de habitantes en el Distrito Federal (1,490,999 habitantes, lo que representa el 18.1% de la población total del D.F.), su densidad poblacional es de 13,260.7 personas por kilómetro cuadrado y su superficie es de 117.5 km².

A partir de 1970 la delegación registra un rápido crecimiento. De ocho barrios y 16 pueblos pasó a tener 16 barrios y 16 pueblos, 125 colonias, 210 unidades habitacionales 14 ampliaciones y ocho zonas urbano-ejidales. Para 1990, el aumento poblacional se debió al reordenamiento urbano que vivía el D.F. La demarcación recibió migraciones de familias procedentes de otros sitios del Distrito Federal, como las reubicadas de Las Águilas y de los basureros de Santa Fe.

En Iztapalapa están presentes todas las expresiones del movimiento urbano popular. En 1990 se destacaba la presencia de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), el Frente Popular Francisco Villa (FPFV), el grupo Antorcha Popular, Asamblea de Barrios, la Unión de Comerciantes, Inquilinos y Colonos (UCIC), El Barzón, además de las uniones y asociaciones de vecinos de cada barrio y unidad habitacional.

Esta situación le da una dinámica muy singular a la prestación del servicio educativo en Iztapalapa. La capacidad de organización y convocatoria de estos grupos para demandar el servicio era altísima en 1990; las agrupaciones podían convulsionar la delegación en cuestión de horas.

Por otra parte, la planeación del servicio educativo era muy limitada ya que, debido a las constantes migraciones, la demanda por el servicio varía significativamente cada ciclo escolar.

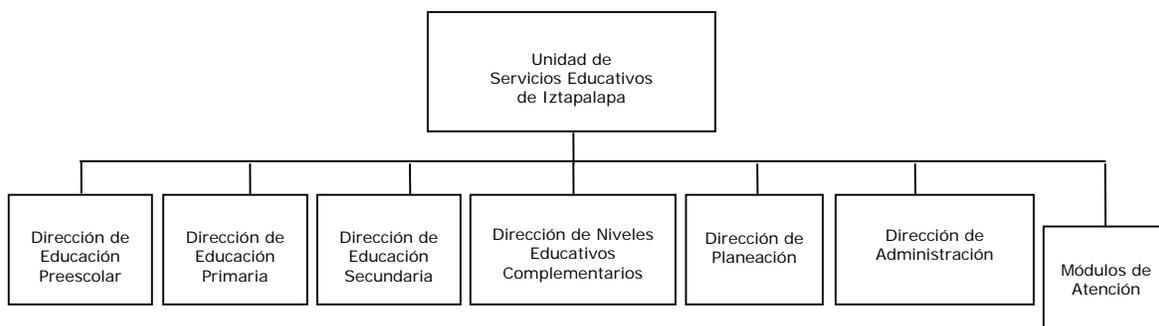
En un estudio realizado por la SEP¹⁶⁸ para orientar el proceso de desconcentración educativa en el D.F., se analizaron un conjunto de indicadores para ubicar a las delegaciones en el lugar que les corresponde de acuerdo con las oportunidades educativas que ofrece. Estos fueron los resultados:

Delegaciones	Oportunidades educativas
Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo	ALTA
Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Magdalena Contreras, Tlalpan y Venustiano Carranza	MEDIA
Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco	BAJA

Un elemento importante a considerar es que Iztapalapa representaba un electorado significativo para las primeras elecciones de Jefe de Gobierno en la capital. Por lo que quizás se consideró urgente garantizar a los iztapalapenses un servicio educativo más próximo, como una forma de recuperar su confianza.

En 1993 se abre una convocatoria dirigida a los funcionarios de SEP, que vivieran en la demarcación a integrarse a esta naciente Unidad de Servicios. La respuesta fue positiva y se integraron funcionarios provenientes de las distintas direcciones generales organizadas por nivel. Por ello la estructura de la Unidad de Servicios Educativos de Iztapalapa (USEI) adoptó también esta organización:

¹⁶⁸ Secretaría de Educación Pública. Diagnóstico de la educación básica en el D.F. México, SEP. 1992. p. 8.



Esta organización fue criticada y considerada como un símil burocrático y poco eficiente, cuyos esquemas organizacionales y de gestión expresaban la continuidad de las tradiciones de la SEP; cualquiera hubiera identificado a la USEI como una reproducción a escala de la Secretaría.¹⁶⁹

En lo que se podría considerar como una primera etapa de la reordenación del servicio educativo en el D.F., la USEI se concentró en la realización de actividades de carácter administrativo. Los módulos de atención a profesores y público en general fueron una buena manera de acercar los servicios a los funcionarios y a la comunidad; sin embargo, la poca difusión que tuvo este tipo de servicio y la falta de preparación del personal a cargo, minimizó su acción.

Entre las principales tareas que llevaban a cabo los funcionarios de la Unidad estaban:

- Asistencia a los planteles educativos con motivo del inicio del ciclo escolar.
- Organización y realización de ceremonias de abanderamiento en 208 planteles de educación básica.
- Asistencia a las ceremonias cívicas los días lunes.
- Participación en eventos relativos a las fechas de fundación e inauguración de planteles.
- Asignación de maestros a grupos de nueva creación.

¹⁶⁹ Secretaría de Educación Pública, Calidad de la Educación Básica. Reorganización de los Servicios de Educación Básica en el D.F. México, SEP-USEI, 1994. p. 15.

- Adscripción de maestros de educación física a escuelas de preescolar, primaria y secundaria.
- Dotación de mobiliario escolar.
- Distribución adecuada y oportuna de libros de texto.
- Atención oportuna y expedita a solicitudes de maestros, directivos, padres de familia y alumnos, relativos a trámites administrativos.
- Organización del curso-taller para la Previsión de Actos Delictivos en Planteles Educativos de Iztapalapa, impartido a los directivos escolares de educación básica.
- Organización y entrega de premios, estímulos y recompensas a trabajadores de apoyo y asistencia a la educación.¹⁷⁰

A lo largo de los nueve meses que duró la iniciativa original de la USEI se reconoce un acercamiento del servicio hacia sus principales usuarios: docentes, escolares y ciudadanos en general. Sin embargo, el proyecto no respondía a la dinámica delegacional.

La estructura que heredó de la SEP no respondía a las necesidades de la demarcación. De igual forma, la centralización y la burocratización asfixiaron la unidad y no hubo iniciativas por parte de las autoridades educativas para adecuar la normatividad técnica al contexto local.

Lo educativo no fue prioridad y lo administrativo se atendió con los esquemas tradicionales de operación. La escasa o nula participación y el reconocimiento de nuevos actores impidieron el acercamiento directo a las escuelas y a sus directivos.

Esto aunado a la elevada concentración demográfica, a la dispersión de escuelas y la amplia extensión territorial impidió concretar la consolidación de la USEI.

¹⁷⁰ Maya, Olga. La desconcentración de los servicios educativos en el D.F. El caso de Iztapalapa. Tesis. México. UPN, 1994. p. 96.

En 1994, un año después y con la experiencia de la propuesta original de la USEI se replantea la organización de la unidad, concibiendo ejes político-administrativos para su mejoramiento, tales como: “la participación social de diferentes actores (docentes, directivos, alumnos, padres de familia y comunidad) en la definición de las políticas educativas, el impulso al desarrollo educativo local con la participación de grupos, organizaciones y comunidad. El apoyo en la construcción de redes de nuevos liderazgos que acentúen dinámicas colectivas, participativas y democráticas en beneficio de la educación. Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, asegurando el acceso de todos a la educación básica, concibiendo a la escuela como el núcleo fundamental del sistema educativo y como un espacio cultural, abierto a la pluralidad”.¹⁷¹

Se reorientó el enfoque organizacional y el tipo de gestión institucional, por lo que se buscó:

- Fortalecer la sectorización y territorialización de los servicios de educación básica en Iztapalapa, a través de la creación de cuatro oficinas regionales de apoyo a la gestión escolar.
- Establecer acciones de planeación educativa regional y local, a través de la concurrencia de servidores públicos de distintas dependencias federales, sector privado y social, trabajadores de la educación y de organizaciones y liderazgos sociales.
- Establecer sistemas de información y comunicación que simplifiquen, optimicen y apoyen la gestión escolar.
- Promover el desarrollo de la autonomía en la organización y gestión escolares. Lo cual supondría: formación y actualización de supervisores y directores escolares.
- Impulsar al trabajo colegiado en las aulas y zonas escolares.
- Apoyar al funcionamiento de los consejos técnicos consultivos.
- Promover los consejos de participación social.

¹⁷¹ Secretaría de Educación Pública. Memoria de Gestión 1988-1994. USEI. México, SEP, 1994. p. 12.

- Asesorar y apoyar la elaboración, desarrollo y evaluación del proyecto escolar como eje del desarrollo curricular e institucional.¹⁷²

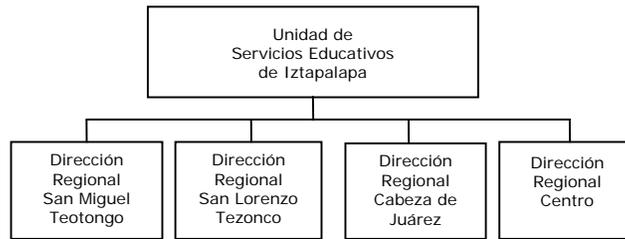
Además, se determinó el fortalecimiento de tres subsistemas que darían integralidad a los trabajos de la USEI en el nuevo periodo que iniciaba con la recién creada Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal. Estos subsistemas eran:

1. Educativo-pedagógico: que exigía trabajar con las escuelas, sus comunidades y con la estructura educativa de supervisión, para diseñar, realizar y evaluar mejores planes de trabajo escolar, a partir de conocer lo que sucede en las aulas y planteles respecto del desarrollo del currículo de educación básica.
2. Planeación e información: aprovechando la experiencia educativa acumulada, al considerar a profesores, trabajadores administrativos, directores, supervisores, padres de familia, ex alumnos, grupos y organizaciones sociales, como fuentes básicas.
3. Apoyo a la gestión escolar: impulsando un nuevo tipo de autoridad y liderazgo para devolver la toma de decisiones a la escuela, a partir de sus características y necesidades propias, que simplificara los procedimientos administrativos y elevara la eficiencia de los procesos que involucran recursos humanos, financieros y materiales.¹⁷³

La estructura orgánica obedeció a la dinámica territorial y a los subsistemas señalados para mejorar la calidad y la cobertura educativa. Se crearon cuatro direcciones regionales: San Miguel Teotongo, San Lorenzo Tezonco, Cabeza de Juárez y Centro. Con ello se modificó la estructura orgánica de la USEI.

¹⁷² Secretaría de Educación Pública, Calidad de la educación básica, *Op. cit.*, p. 7.

¹⁷³ López Pérez, Alexis y Justo, Susana, “Una alternativa en Iztapalapa” en Revista Básica, Fundación SNTE, No. 5, 1995. p. 42.



Para reforzar la territorialización se establece un Consejo Técnico en el que participan autoridades de la unidad y los supervisores generales de cada uno de los servicios educativos; asimismo, se conforma una Coordinación Técnica, que organiza cuatro equipos regionales de trabajo, interniveles y modalidades educativas, para reorganizar la educación básica en la región.

La Unidad de Servicios Educativos de Iztapalapa conjugó la reestructuración del currículum escolar y la transformación de la estructura organizacional para consolidar un proyecto de desconcentración de servicios educativos.

La primera etapa de la USEI es una etapa de transición en la que se lleva a cabo un proceso de desconcentración sin planeación y sin conocimiento de la dinámica territorial a la que se atendería.

En la segunda etapa se construye una visión integral que reconoce la intensidad de la participación social en la demarcación y la urgente necesidad de modificar administrativamente los procesos en la prestación del servicio educativo.

En la actualidad, la USEI es la Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa y cuenta con la misma estructura orgánica que en 1994. Su actual Directora General, Susana Justo Garza, ha sido funcionaria de la Unidad desde su creación. Reconoce los avances, pero también las grandes limitaciones a las que está expuesta la Dirección General a su cargo. Sin embargo, no se cuenta con una evaluación de la política de desconcentración y su impacto en lo educativo. Para la funcionaria uno de los retos que han atendido favorablemente desde su gestión es el desarrollo e implementación de

cursos de capacitación a los docentes, programa que ha permitido establecer un contacto directo con los maestros y maestras, así como con los directivos y personal administrativo.

En un estudio reciente, Winkler y Gershberg afirman que la dificultad para evaluar los procesos de descentralización y desconcentración tiene que ver fundamentalmente con tres factores: la carencia de datos de referencia; la implementación incompleta de muchos elementos de la reforma y los desfases entre la implementación y los cambios en los factores tales como el comportamiento; y la asignación de los recursos que afectan el aprendizaje.

Hanson describe que luego de una iniciativa de descentralización, la calidad de la educación puede en efecto aumentar o disminuir según lo indicado por los puntajes de pruebas específicas. Sin embargo, debido a las numerosas variables socioeconómicas y organizacionales involucradas, puede no ser fácil atribuir los cambios directamente al programa de descentralización. Estas afirmaciones parecen válidas también para un proceso de desconcentración como el vivido en Iztapalapa.

El ideal de toda reforma educativa es la de influir positivamente en el mejoramiento del proceso educativo que se lleva a cabo en el aula. Es de suponerse que entre más orientada esté una reforma descentralizadora o desconcentradora a este propósito, más posibilidades tiene de consolidarse.

Desde mediados de los ochentas, la transferencia de la autoridad y la responsabilidad por la toma de decisiones desde el centro a las escuelas locales se ha transformado en una reforma cada vez más popular en todo el mundo. La premisa básica tras las escuelas descentralizadas es que las decisiones educacionales tomadas a nivel local son más rápidas, informadas, flexibles y sensibles a las necesidades específicas que las decisiones tomadas en la capital o en un centro organizacional.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Rápalo Castellanos, Renán, Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos de propuesta para la descentralización educativa en Honduras, PNUD, 2003. p. 16.

Es pertinente retomar estos planteamientos para el diseño de la federalización, que no descentralización o desconcentración, de los servicios educativos del Distrito Federal. En México y el mundo las experiencias de descentralización nos pueden guiar, pero es necesario identificar que el propósito real de estos procesos sea precisamente el mejoramiento de lo educativo y en base a ello habrá que definir la estrategia para el D.F.

Iztapalapa es sin duda un caso de análisis profundo pero sobre todo un referente para la probable federalización del servicio educativo básico en el resto del D.F. Sin embargo, la inexistencia de datos que evidencien una relación directa entre variables como un proceso administrativo denominado desconcentración de funciones con el incremento en la calidad de la educación en el área de Iztapalapa, nos lleva a retomar otros casos de análisis para identificar el valor de esta relación o la inexistencia de esa combinación de variables.

La investigación pretende analizar la pertinencia del proceso de federalización de la administración educativa en el Distrito Federal. De ello, daremos cuenta en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO 3

EL ESCENARIO MUNDIAL

El presente capítulo tiene como objetivo principal analizar la práctica de los sistemas educativos en distintos países a partir de las categorías analíticas que hemos venido describiendo en este trabajo. Es decir, los sistemas educativos de Estados Unidos y España serán analizados tomando como referentes teóricos los conceptos de federalismo administrativo y federalismo legislativo. Posteriormente nos centraremos en dos megalópolis: Nueva York y Madrid con el propósito de visualizar los factores relacionados con la organización y operación del sistema educativo.

La selección de estos países se hizo por tratarse de dos sistemas político-administrativos distintos. El primero fundado en una tradición liberal que desembocó en un diseño institucional de carácter federal; mientras que el segundo estableció una estructura centralizada en todos los ámbitos de la vida social. Sin embargo, tanto Estados Unidos como España han emprendido intensos procesos de descentralización de sus gobiernos nacionales y comparten la idea de la igualdad a través de la educación, por lo que en años recientes llevaron a cabo reformas educativas en las que la interacción de distintos niveles de gobierno está presente.

En el capítulo anterior se revisaron las diferencias principales o características específicas del federalismo administrativo y del federalismo legislativo. Al comparar estos sistemas se parte del tipo de relaciones de poder entre niveles de gobierno, la forma en que se distribuyen las responsabilidades de gobierno, así como el tipo de participación tanto en la conformación de las agendas locales como en lo que se refiere al papel de los gobiernos subnacionales y locales en la toma de decisiones.

Retomaremos el diagrama de Blanco y Gomá para contrastar la visión clásica y la multinivel de las relaciones intergubernamentales. Se puede apreciar que la visión clásica de las relaciones intergubernamentales se fundamenta tanto en el federalismo legislativo

como en el federalismo dual. Estos sistemas operan a partir de definiciones jurídicas rígidas, preestablecidas o establecidas tomando como parámetro el orden normativo y jerárquico que sitúa al gobierno nacional como preponderante; mientras que los niveles subnacionales y locales están subsumidos en las determinaciones de carácter nacional. Así mismo, en estos sistemas las interacciones son definidas y divididas por los determinantes jurídicos y, por tanto, las responsabilidades también se especifican por un marco normativo.

	Visión Clásica		Visión Multinivel
	Federalismo Legislativo	Federalismo dual	Federalismo Administrativo
Relaciones de poder entre niveles de gobierno (unidad-diversidad)	Jerárquicas	Autónomas	Interdependientes
Distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno (autonomía-soberanía)	Especializadas	Segmentadas	Compartidas
Agendas locales (autonomía-soberanía)	Amplias y dispersas	Selectivas	Amplias y claras
Roles locales (autonomía-soberanía)	Operativos	Sustantivos	Estratégicos

UNIDAD - DIVERSIDAD

Por el contrario, en la visión multinivel cabe destacar que no existe un orden jurídico predeterminado; hay un acuerdo de voluntades que permite compatibilizar las acciones de los diferentes niveles de gobierno en beneficio de la ciudadanía. La estructura jerárquica se destruye para construir una red de vasos comunicantes por los que circulan recursos, información y estrategias. El gobierno nacional no inhibe las iniciativas locales o subnacionales; más bien las promueve y se suma a ellas, de acuerdo a su pertinencia. La oportunidad en la respuesta a la sociedad se da en función de la coordinación gubernamental bajo un arreglo novedoso y poco rígido. Es la coordinación del conflicto, la apuesta por la unidad en el claro escenario de la diversidad, sin evadir responsabilidades. El federalismo administrativo consiste en la flexibilización de una estructura jerárquica, rígida y operada por esquemas jurídicos específicos en pos de la efectividad.

Es necesario precisar cada una de las variables que servirán de piso analítico para comprender el contenido de este apartado e integrar los binomios de unidad-diversidad y autonomía-soberanía.

Se entiende por relaciones entre niveles de gobierno, el tipo de vinculación que existe entre las partes que integran la unidad nacional. Desde la visión tradicional este tipo de relaciones se identifica como jerárquica, pues hay un marco normativo que le otorga prioridad al gobierno nacional con respecto a los gobiernos subnacionales, por lo que la construcción de redes se anula. Se asume y reconoce la existencia de distintos niveles de gobierno que dependen de las decisiones del gobierno nacional, por lo que la acción gubernamental espera el banderazo de salida de ese nivel de gobierno y no de otro. Hay un mandato unidireccional que proviene de la cúspide estructural. Es un arreglo legal en el que se sustenta lo que denominamos federalismo legislativo.

¿Cómo identificar en el análisis este tipo de relaciones jerárquicas? La respuesta es simple; a partir del arreglo constitucional o normativo en el que se sustentan las decisiones y la acción gubernamental. Es decir, el gobierno nacional es el que define el qué y el cómo hacer, mientras que los otros niveles acatan.

En el federalismo dual, la relación jerárquica genera una de carácter autónoma, perdiéndose el vínculo entre niveles de gobierno distintos. La autonomía no implica sumisión, pero tampoco intromisión. En ella no hay relación intergubernamental; tampoco hay dependencia, ni interdependencia. Lo que prevalece es la independencia entre niveles de gobierno, la descoordinación. Se puede decir que hay el respeto absoluto al binomio autonomía-soberanía; cada quien a lo suyo, sin atender la relación intergubernamental. El grado de autonomía en las relaciones se advierte en la inexistencia de acuerdos comunes, de acciones y decisiones colectivas; se determina, asimismo, en los arreglos jurídicos y en la baja capacidad administrativa, entendida ésta como la efectividad gubernamental que puede exponerse en la siguiente frase: hacer lo que se tiene que hacer en el momento oportuno.

Tanto en el federalismo legislativo como en el dual los arreglos son conforme a la norma; en el primero existe encuentro entre los actores, en el segundo no, solo reconocimiento de que están presentes en la unidad.

No así en el federalismo administrativo. En él, las relaciones gubernamentales se dan en función de las redes construidas a partir de objetivos y acciones específicas. La coordinación, la colaboración, la cooperación, la interacción, la retroalimentación están presentes. Prevalece la interdependencia frente a la dependencia o la autonomía. Este tipo de federalismo consiste en un arreglo administrativo, que cruza solo horizontalmente los niveles de gobierno. Esto no quiere decir que no existan algunos elementos de jerarquía, pero éstos se convienen previamente ante un objetivo o acción específica. Se trata del pleno reconocimiento del binomio unidad-diversidad; las diferencias y las asimetrías no dividen sino que multiplican; es el todo con sus partes; son las partes en el todo; en el conflicto, en la confrontación, pero también en la armonía que se construye a base de consensos y disensos; es la red, el vaso comunicante que hilvana a quienes necesitan confeccionar un arreglo administrativo, pero también político.

En los tres casos, federalismo legislativo, dual y administrativo, el binomio unidad-diversidad está presente, pero varía en el sentido que el arreglo constitucional marca. Es decir, para el caso legislativo, la unidad tiene prioridad, mayor nivel jerárquico que en el caso dual o administrativo, mientras que en estos dos existe un equilibrio entre el todo y las partes. Por el contrario, en el sistema dual la unidad es tan importante como los gobiernos que la integran, aunque no esté presente el andamiaje administrativo que permita una interacción dinámica como en el federalismo administrativo.

En cuanto a la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno, para el federalismo legislativo se da en función del arreglo jurídico-constitucional en el que se fundamenta su acción. De forma tal que las responsabilidades o tareas asignadas a cada nivel de gobierno son especializadas, ya que cada gobierno, sea nacional o subnacional, tiene atribuciones específicas que limitan la acción de los otros niveles de gobierno. No hay participación colectiva, sino la persistencia del antiguo modelo burocrático de control

jerárquico, en el que cada nivel de gobierno asume y respeta sus atribuciones y las asignadas a los demás. El proceso de la acción gubernamental o de la propia acción pública¹⁷⁵ se da de forma segmentada, a través de la participación de distintos actores, en este caso distintos niveles de gobierno, que establecen un tipo de “coordinación parcializada”, ya que se coordinan para no intervenir en la parte del proceso de la acción gubernamental que no les corresponde. Es el *mind in your own business* de los norteamericanos; cada quien a lo suyo y cada uno se responsabiliza de sus propias omisiones. Pero si se trata de un mismo proceso o de alcanzar un objetivo común, a través de un proceso dividido, ¿qué sucede si algún nivel de gobierno no realiza las tareas encomendadas?, ¿cuál es el impacto y las consecuencias, no solo para el gobierno incumplido, sino para el resto de niveles de gobierno? La respuesta es la falta de efectividad gubernamental y la inacción pública. De alguna forma es una paradoja, ya que el incumplimiento de una de las partes tiene consecuencias negativas para toda la unidad. El reconocimiento a la autonomía-soberanía se transforma en una limitante al no lograr los objetivos trazados; por un lado se reconoce la autonomía de los distintos niveles de gobierno y la soberanía del gobierno nacional en el ejercicio de sus funciones, pero esta autonomía impide la colaboración o la cooperación entre niveles.

En el federalismo dual, la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno se segmenta a tal grado que cada nivel de gobierno desconoce las actividades de los otros niveles. Mientras que en el federalismo legislativo, la distribución de responsabilidades se da en función del control jerárquico, en el federalismo dual se da en función de los binomios autonomía-soberanía y unidad-diversidad. El gobierno nacional, como representante de la soberanía y de la unidad, reconoce la autonomía y la diversidad, de tal manera que cada una de las partes que integran el todo nacional tiene objetivos y metas específicas. En el federalismo dual el proceso de la acción pública no se

¹⁷⁵ Véase Cabrero Mendoza, Enrique. Acción pública y desarrollo local. FCE. México, 2005. pp. 17-69. Aquí retoma a J.C. Thoenig y a P. Duran, quienes identifican a la acción pública como aquella que no solo se reduce a la acción de los gobiernos, planteando que el Estado, y su gobierno, y la sociedad no son una dicotomía, sino un continuo. Es la construcción de la democracia imperfecta que se construye colectivamente. En esta investigación nos referiremos a ambas.

“distribuye”, sino que se segmenta. Cada gobierno tiene una visión y una misión que cumplir, pero no para compartir. Aquí la coordinación y la cooperación son inexistentes.

Por el contrario, en el federalismo administrativo la coordinación y la cooperación se amalgaman para que la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno se comparta. La inexistencia de un proceso dividido o segmentado permite la creación de mecanismos y estrategias que contribuyan a compensar la “asimetría” existente entre los niveles de gobierno. El federalismo administrativo promueve la participación de los involucrados desde la asignación de responsabilidades hasta la ejecución de la acción de manera compartida. Para Jean Claude Thoenig esto es lo que define con precisión la acción pública, que no así la gubernamental; la acción pública “es la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento”.¹⁷⁶

En el federalismo administrativo, la distribución de responsabilidades no solo se da entre gobiernos, sino también entre otros actores bajo la lógica de una acción gubernamental diferenciada y territorializada de los problemas públicos, la cual conduce a sustituir un interés general mítico por el enunciado de un interés colectivo posible.¹⁷⁷ Esta perspectiva, dice Cabrero, permitirá entender mejor un mundo policéntrico, de acciones conjuntas y de producción permanente de mecanismos de coordinación, muy alejado de las soluciones gubernamentales jerárquicamente establecidas y burocráticamente implementadas. Además, con este enfoque se puede avanzar en el análisis de la coproducción de acciones más o menos institucionalizadas de actores públicos y privados. Se trata, como bien lo expresa Duran, de dar cuenta de un Estado-socio no solo en la producción de soluciones, sino en la co-construcción colectiva de las opciones y los problemas públicos. Por ello este escenario no debe entenderse como una situación de

¹⁷⁶ Thoenig, J. C. “*L’usage analytique du concept de régulation*” en J. Commaille y B. Jobert. (comps.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, París, 1998, en Cabrero Mendoza, Enrique. *Ibid.*, p. 19.

¹⁷⁷ *Idem.*, p. 19.

desorden y de caos, sino más bien como un desplazamiento de la acción estatal en el que predomina la dirección y control de arriba hacia abajo para actuar horizontalmente como un agente más, aunque se trata de un agente articulador del conjunto, dado que, como lo dicen Duran y Thoenig,¹⁷⁸ el nuevo papel estatal es justamente la institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública.¹⁷⁹

En la confección de las agendas locales, la existencia o inexistencia de un centro decisor marca el mayor o menor grado de colaboración y cooperación entre gobierno y sociedad. El federalismo legislativo, el modelo jerárquico con arreglo jurídico-administrativo, define las agendas locales de forma amplia y dispersa, poco clara, puesto que desconoce la problemática real en los otros niveles de gobierno, pero sus atribuciones le permiten definir las prioridades del gobierno nacional y atraer hacia ellas las acciones de los demás niveles de gobierno.

En el federalismo dual la agenda local se diseña de forma selectiva, puesto que cada nivel de gobierno determina sus necesidades y las maneras en que se resolverán. La tarea se incorpora a la agenda local en tanto se considera prioritaria para los gobiernos subnacionales y no compita en términos de recursos con los objetivos nacionales. La dinámica de los actores se circunscribe al espacio operacional de los gobiernos subnacionales, pero la interacción deseada entre éstos no está presente. La selección se da de forma aislada como una manera de reequilibrar la balanza entre el centro omnipotente para dar paso al reconocimiento de las distintas autonomías.

La agenda local en el federalismo administrativo se caracteriza por ser amplia pero precisa y clara, puesto que en su elaboración participan los gobiernos subnacionales y diversos actores que ejercen influencia no solo en lo horizontal, sino también diagonalmente. La asimetría se subsana y se reestructura el equilibrio entre la soberanía del gobierno nacional y las autonomías de los gobiernos subnacionales. La agenda local

¹⁷⁸ Duran, P. y Thoenig, J. C. "L'État et la gestion publique territoriale" en *Revue Française de Science Politique*, No. 46, 1996, en Cabrero Mendoza, Enrique, *Op. cit.*, p. 20.

¹⁷⁹ Cabrero Mendoza, Enrique. *Ibid.*, pp. 19-20.

se define a partir de muchos centros y no de uno solo. Los directamente afectados por un problema determinado interactúan con los distintos niveles de gobierno para confeccionar la agenda y establecer las acciones a seguir y por supuesto la distribución de responsabilidades.

El binomio de autonomía-soberanía sustenta el tipo de roles en lo local de acuerdo al federalismo de que se trate, puesto que los gobiernos subnacionales y locales reclaman mayor autonomía del gobierno nacional de acuerdo con el arreglo jurídico-administrativo o político-administrativo en el que se desenvuelven. De ahí que, en el federalismo legislativo, sea el centro quien asigne un papel netamente operativo al gobierno local para el cumplimiento de las atribuciones y encomiendas asignadas. En el federalismo dual, el papel del gobierno local es sustantivo en la medida en que la autonomía es ejercida a plenitud por parte de los gobiernos subnacionales, sin mediar un actor o gobierno soberano que establezca reglas de operación o acción. El rol estratégico de los gobiernos subnacionales y locales es ejercido en el federalismo administrativo, porque éste se sustenta en un arreglo político-administrativo en el que existen redes como regla de funcionamiento interdependiente. Las interacciones de las redes son principalmente de carácter horizontal, sin embargo, la presencia de elementos jerárquicos también se puede desarrollar, aunque en menor medida.¹⁸⁰

Como se dijo al principio de este capítulo se describirán los sistemas educativos de Estados Unidos y España para analizarlos a la luz de las categorías conceptuales señaladas, con el propósito de determinar bajo qué enfoque operan algunos sistemas educativos en el mundo.

Si bien no se pretende dibujar un “mapa de viaje” o una “descripción anatómica”, sino analizar los modelos generales con los que se logren conceptualizar críticamente las experiencias de los países, buscando referentes para el caso mexicano, es preciso identificar adecuadamente los componentes de los sistemas educativos a estudiar.

¹⁸⁰ Jansen, D., *“Interorganisationforschung und politiknetwerke”* en D. Jansen y K. Schubert, (comps.), Netwerke und Politikproduktion. Marburg: Schürren Verlag, 1995. p. 103.

Básicamente el análisis de las distintas formas que adoptan y adaptan los sistemas educativos básicos se hará a partir de dos elementos: los niveles de gobierno que participan en la prestación del servicio y las formas de relación que existen entre ellos.

Por niveles de gobierno asumiremos que son aquellos actores que están tipificados legalmente en algún ordenamiento jurídico, para de ahí extraer evidencia del grado de autonomía con el que opera cada nivel pero particularmente los centros escolares, escuelas o colegios y, al mismo tiempo, reconocer si esto impacta en la autonomía de los gobiernos locales. Probablemente, nos encontremos con conflictos teórico-conceptuales entre la operación de los niveles de gobierno, así como en el surgimiento de nuevos niveles de gobierno, como podría ser el caso español.

Es importante señalar que además de los niveles de gobierno, existen otros actores que no son gobierno, según Duran y Thoenig, pero que influyen de manera decisiva en los niveles que sí lo son, y que demandan abierta y claramente un espacio para ejercer gobierno. Estos actores son los usuarios o beneficiarios, las organizaciones no gubernamentales y los investigadores o profesionales de la educación, organizados o no.

Las formas de relación a tomar en cuenta son aquéllas que derivan de las categorías analíticas base del estudio: las jerárquicas, las autónomas y las interdependientes. Las relaciones jerárquicas se dan en función de los objetivos que establece un solo nivel de gobierno, que por razones estructurales es el nivel nacional.

La perspectiva de autonomía se abre cuando los diferentes niveles de gobierno involucrados establecen objetivos de forma “independiente”, y la interacción es nula o muy restringida, con un alto grado de evasión de responsabilidades; mientras que las relaciones interdependientes se establecen en el marco de un sistema de cooperación y coordinación, en el que los diferentes niveles de gobierno definen, atienden y operan los objetivos trazados para beneficio primero y último de los usuarios, sin evadir responsabilidades.

El catedrático de la Universidad de Brunel, Maurice Kogan habla de tres formas de relación: la jerárquica, la de intercambio y la de mercado. Coincidimos en su tratamiento del orden jerárquico, ya que lo define como el ejercicio del poder legal en forma vertical. Para él, el poder o la autoridad se ejerce en varias direcciones. En una de ellas, la autoridad tiene competencias legales para el mantenimiento del colegio, la contratación de profesores; en otra, aparece la regulación de los recursos; y en una más están las formas de control sobre el currículum. Kogan define que en un sistema jerárquico, el centro promulga los ejes de valores a seguir y establece los objetivos a alcanzar. Su sistema de poder y control está muy estrechamente relacionado con esos objetivos.¹⁸¹

Las relaciones de intercambio que maneja Kogan se basan en la teoría del intercambio de la obra de Peter Blaug y de algunos de los trabajos de Rhodes y Ranson cimentados en el trabajo de Blaug. Blaug parte del supuesto que el intercambio se da a través de la vida social -una visión que Simone de Beauvoir también acuña, a partir de la participación de la mujer en la vida social-. Es decir, los individuos, todos, establecemos relaciones de intercambio, de cualquier tipo, con otros individuos o instituciones. La relación de intercambio supone dependencia, pero asumiendo necesidades recíprocas.

Kogan plantea que en el caso de un sistema educativo, el gobierno nacional necesita de las autoridades locales y de los centros escolares para ofrecer y garantizar la educación que esperan los beneficiarios. Para ello, debe diseñar un cuerpo legal que permita a las autoridades locales la operación de los recursos y la posibilidad de operar “libremente”.¹⁸²

En esta forma de relación, el autor señala que el conflicto no desaparece. Al hacer un contrato de intercambio siempre nos encontramos con discusiones y conflictos. Esto significa que la relación es negociada y no coercitiva. En resumen, el centro podrá ejercer

¹⁸¹ Kogan, Maurice. “*Formas de gobierno y evaluación de los sistemas educativos*” en Pereyra, Miguel A., *et al.* (compiladores). Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada. España. Pomares-Corredores.1996. pp. 418-419.

¹⁸² *Idem.*, p. 419.

un poder decisivo pero si lo hace así, por cualquier razón, buena o mala, tendrá que remitirse al modelo jerárquico.¹⁸³

La relación de mercado está basada en conceptos económicos y contractuales más que sociales. Se trata de considerar a los centros escolares como unidades competitivas que reciben apoyo presupuestal o no basándose en un análisis de necesidades, realizado por organismos externos. Estos especificarán lo que requieren los usuarios en términos de cantidad, calidad y costos, evaluando presupuestos y la viabilidad económica de los proyectos.

Para Kogan, es preciso hacer hincapié en que el mecanismo de mercado no es, por sí mismo, un sistema de valores, sino una modalidad sobre la que se puede apoyar un sistema de valores. Pero, obviamente, hace aparecer modelos de conducta (de competencia, por ejemplo) que ocasionan valores no recíprocos dentro del sistema, que evitan la planificación.¹⁸⁴

Desde nuestra perspectiva, la relación de mercado aparece con más frecuencia en los sistemas de salud y es más adecuada para la prestación de estos servicios que para los de educación. Ello obedece a que este tipo de relación se basa en el comportamiento del mercado y en la relación de costo-beneficio, además, parte del análisis de costos, dejando de lado un componente fundamental: las necesidades de los usuarios.

Autores como Jesús Ignacio Pérez, Christian Roith y Antonio Sánchez plantean también diferentes tipos de relación entre los distintos niveles de gobierno, pero en lo fundamental estas formas o tipos coinciden con las tres formas de relación de gobierno de Kogan, ya analizadas.

Una vez conocidas las distintas formas de relación, ¿cómo se determina cuál es la forma de relación más adecuada entre los distintos niveles de gobierno para la prestación del

¹⁸³ *Idem.*, p. 420.

¹⁸⁴ *Idem.*, pp. 420-421.

servicio educativo?, ¿cómo se vinculan estas formas de relación entre niveles de gobierno y los esquemas de descentralización?; en todo caso, ¿cuál es el atractivo real de una u otra forma?

Algunos autores como Hans N. Weiler explican estas formas de relación a partir del contexto teórico del ejercicio del poder por parte del Estado. El Estado tiene un doble interés: mantener el control asegurando su efectividad y, simultáneamente, mejorar y sustentar la base normativa de su autoridad (su legitimidad).¹⁸⁵

Sin embargo, este planteamiento es claramente contradictorio, ya que las estrategias para mantener el control tienden a debilitar la legitimidad del Estado y viceversa; las medidas para incrementar la legitimidad del Estado tienden a reducir los espacios de control. Esta ambivalencia es evidente al responder los cuestionamientos arriba planteados, ya que reflejan, por un lado, el debate ancestral del “nivel óptimo de gobierno” y, por otro, suponen una encrucijada entre el vaivén de la centralización y la descentralización.

Para Kogan, las tendencias de los gobiernos europeos, a pesar de la integración de sus países, no apuntan en el mismo sentido. Según él, la mayoría de países que tienen un pasado muy centralizado, como España, Francia y los escandinavos, se mueven hacia la descentralización; mientras que otros que no lo tienen, lo hacen hacia una mezcla de centralización-descentralización. Lo cierto es que ambos movimientos se justifican bajo las mismas razones o argumentos: incorporar más beneficiarios, incrementar la igualdad y la eficacia en la prestación del servicio.

En el mismo sentido, apunta Orivel que la descentralización como estrategia política de los países de la Unión Europea no aparece como un objetivo común a todos ellos, sino bajo múltiples y diversas formas. Él introduce la categoría educativa de grado de poder para aclarar quién dirige al personal educativo y de dónde provienen los recursos humanos y financieros. Para él, la descentralización crea el problema fundamental de

¹⁸⁵ Weiler, Hans N., “Enfoques comparados en descentralización educativa” en Pereyra, Miguel A., *et al.* (comps.). Globalización y descentralización de los sistemas educativo. *Op .cit.*, p. 208.

quién ha de tomar decisiones, afirmando que en una auténtica descentralización, el poder debe ser transferido a los niveles más bajos o subalternos de la administración y de la gestión educativa.¹⁸⁶

Es pertinente plantearse lo siguiente: ¿existe relación entre la eficiencia de un sistema educativo básico y el tipo de sistema, centralizado o descentralizado, en el que se sustenta?

Para Sigurjón Mýrdal, la respuesta es afirmativa. La tentación de la centralización está latente, pero la descentralización aparece como una estrategia para estimular la autoridad local y la democratización en la toma de decisiones. Lo que contribuye a una mayor eficiencia del sistema educativo.¹⁸⁷ Sin embargo, en la literatura especializada sobre el tema no hay evidencia concreta sobre una relación directamente proporcional entre descentralización y democratización en la toma de decisiones, ya que en algunos casos, como el mexicano, se reproduce el fenómeno de centralización de la autoridad en un entorno aparentemente descentralizado o federalizado.

El hilo conductor entre los autores citados es precisamente el mejoramiento del sistema educativo y los grados de autonomía para operarlo, sin olvidar la fuente y destino de los recursos; es el binomio autonomía-soberanía. Sin embargo, ninguno de ellos atiende una observación del historiador norteamericano de la educación, David Tyack, quien señala que aun cuando mucho se ha predicado sobre centralización-descentralización, poco ha cambiado el mundo institucional de nuestras escuelas y, muy particularmente, dentro de las aulas.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Orivel, François. “Niveles de descentralización y autoridad de los sistemas educativos” en Pereyra, Miguel A. et al. Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Op. cit., pp. 469-470.

¹⁸⁷ Mýrdal, Sigurjón. “Centralización, descentralización y profesionalización del enseñante europeo” en Pereyra, Miguel, et al. Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Op. cit., p. 480.

¹⁸⁸ Tyack, David. “School governance in the United States: Historical puzzles and anomalies” en Hannaway, J. y M. Carnoy. Decentralization and School Improvement: can we fulfill the promise? USA. Jossey-Bass, 1993. pp. 1-32.

Este argumento, parecería desalentador y poco optimista. Sin embargo, es un planteamiento válido cuando se quiere mejorar los sistemas educativos y conocer experiencias ajenas al contexto nacional; permitiendo así el intercambio del conocimiento, pero sobre todo la creación del mismo y la puesta en marcha de estrategias pertinentes y oportunas.

Por la disponibilidad de la información se iniciará el análisis con el caso de los Estados Unidos de Norteamérica. Las vertientes que serán presentadas son estructura orgánica, forma de prestación de servicios educativos, distribución de competencias y reformas de la educación. Estas vertientes se cruzarán con las características de las categorías analíticas que tomaremos como base para asumir bajo cuál de ellas se operan los servicios educativos en cada país a estudiar.

ESTADOS UNIDOS

Indudablemente, la historia de cada nación es determinante en la forma como se organizan sus servicios educativos. Estados Unidos es una muestra fehaciente de ello. La educación en el país tiene un carácter local. El origen de la educación y de la escuela como centro educativo se remonta al de la propia sociedad estadounidense; su consolidación y expansión van al parejo de la historia misma de la nación.

Las escuelas norteamericanas,¹⁸⁹ en sus orígenes, tienen un carácter religioso. La instrucción básica se impartió en pequeñas localidades con el apoyo de las iglesias locales. Eran instituciones de corte dogmático, en las que los principios rectores de la sociedad norteamericana se crearon y consolidaron a través de la enseñanza.

Las ideas de Calvino y Lutero, así como la promoción de la lectura y el conocimiento de la Biblia, produjeron el imperativo de establecer escuelas donde se enseñara a leer y se impartiera educación gratuita a los niños de las diversas comunidades existentes.

¹⁸⁹ Tyack, David. The story of the public american school. USA. Ascent Education Press, 2000, pp. 35-58.

A diferencia de las escuelas europeas, en las que el espíritu científico, comercial, secular e individualista se extendía rápidamente, en las colonias norteamericanas la educación se destinaba a satisfacer las necesidades de marineros, mercaderes y artesanos. De ahí el por qué los contenidos prácticos empezaron a rivalizar con la perspectiva religiosa.

En 1751, Benjamín Franklin fundó la primera cadena de escuelas que rivalizaban con los colegios tradicionales; en ellas se ofrecía enseñanza humanista y religiosa además de materias científicas como geografía, geometría y álgebra. Jefferson contribuyó a la conformación del sistema educativo básico estadounidense al proponer la Ley para la difusión amplia del conocimiento, que definía un plan educativo con objetivos sociales, como la lucha contra la opresión, así como la organización de la escuela de carácter público.¹⁹⁰

Con el surgimiento de la organización escolar pública, los ciudadanos de la comunidad o villa absorbieron el control y la responsabilidad educativa. Se formaron juntas directivas integradas por la misma gente del pueblo que conocía las necesidades comunes de sus vecinos. Esta actividad la desarrollaban en sus tiempos libres, pues generalmente tenían una ocupación distinta y no tenían una formación docente. De esta forma, la educación adquirió un sentido meramente local y respondía a las necesidades y conductas de su entorno. La intervención estatal se circunscribía a determinar el conocimiento mínimo que cualquier niño del lugar debía recibir.

En el ámbito nacional se determinaron metas deseables de la educación, tomando muy en cuenta las perspectivas locales. La participación del gobierno nacional fue poco sistemática y ocasional, ya que no se contaba con un ordenamiento sólido y determinante que normara su actuación. De ahí, se explica que la responsabilidad de proporcionar los servicios educativos se asumiera por los estados integrantes de la unión.

¹⁹⁰ *Idem.*, pp. 57-58.

Sin embargo, la participación federal en lo educativo fue creciendo. En 1820 se estableció el nivel escolar elemental y en 1837 se creó la primera oficina de educación, quedando a cargo Horace Mann como secretario del despacho. Mann introdujo una de las grandes reformas en la educación norteamericana al crear la primera escuela normal. Treinta años más tarde, el gobierno federal fundó el Departamento de Educación destinado a obtener y difundir información estadística.

Al finalizar la primera guerra mundial, el congreso federal estableció la Ley Smith Hughes, que fijaba un presupuesto para el fomento de la educación vocacional técnica; de forma tal que la participación federal se canalizó exclusivamente hacia este tipo de educación.

En la década de los veintes, el gobierno nacional identificó la necesidad de usar la educación para reforzar el orgullo nacional y durante la segunda guerra se cuestionó fuertemente la posición del gobierno federal en lo referente al servicio educativo. El congreso reaccionó y reafirmó el principio de que los estados y las comunidades locales retuvieran el control y la responsabilidad de la educación pública elemental.

En 1958 dio inicio una nueva etapa en la educación, caracterizada por la participación del gobierno federal y por su contenido social al promover los alimentos escolares. Con la aprobación en 1964 del Acta de los Derechos Civiles,¹⁹¹ se garantizaba la igualdad de oportunidades educativas para todos los niños, jóvenes y ciudadanos, sin distinción de nivel económico, raza, sexo, religión o posición política.

De 1867 a 1972, el congreso federal emitió más de setenta leyes, acuerdos y disposiciones sobre educación; más de dos tercios de estos ordenamientos se produjeron después de 1960.

¹⁹¹ *Idem.*, p. 70.

La intervención federal en la educación alcanzó su máximo nivel en los últimos meses de la administración del presidente James E. Carter, al transformar la Oficina de Educación en Departamento de Educación, con carácter de dependencia federal.¹⁹²

Los gobiernos que se sucedieron tomaron como estandarte político o lema de campaña la educación y su importancia e impacto en el desarrollo económico y social del país. El concepto de *capital humano* ha acompañado a las administraciones de George Bush, William Clinton y George W. Bush. Sin embargo, sus perspectivas operativas para prestar el servicio educativo han sido diferentes en función del partido al que pertenecen, aunque todos han considerado pertinente, necesaria y urgente una mayor intervención del gobierno nacional en la educación del país. Así mismo, destinan un flujo importante de recursos financieros y materiales para el sector educativo.

De 1965 a 1985, el gasto federal en educación se incrementó de 4 mil millones a 18.4 mil millones de dólares americanos, con lo que el gobierno federal se ha convertido en el principal soporte de los gobiernos estatales, particularmente aquéllos que presentan una situación financiera limitada.¹⁹³

William Clinton en 1997 otorgó al Departamento de Educación de los Estados Unidos un presupuesto superior a los 26 billones de dólares para cumplir con las metas del programa educativo *America 2000*,¹⁹⁴ adecuó el documento de *Nation at Risk* a su política y apoyó a los departamento educativos locales con el objeto de incorporar a más de siete millones de niños al sistema escolarizado. Fortaleció, además, otros programas como el de Seguridad y Ausencia de Drogas en Escuelas; el de educación para adultos, la incorporación de nuevas tecnologías y los programas de apoyo a la educación superior.

¹⁹² Knezevich, Stephen J., *Administration of public education*. USA, Harper & Row Publishers. 1964, p. 113.

¹⁹³ Bush, George, *The Bush strategy for excellence in education*. USA. Phi Delta Kappa-Bloomington, 1988, pp. 114-117.

¹⁹⁴ United States Government. *America 2000: an education strategy for excellence in education*. USA, mimeo, 2001. p. 15.

La administración del presidente George W. Bush ha destinado un porcentaje importante del presupuesto federal a la educación -400 billones cada año para educación-. Además de integrar recursos de diversas fuentes como las asociaciones y organizaciones civiles, tanto nacionales como internacionales, involucradas en el mejoramiento del sistema educativo norteamericano, así como en la calidad y la cobertura de la educación.

El poder legislativo estadounidense también ha contribuido al incremento de la participación federal en materia educativa, ya que tiene atribuciones expresas en la constitución para destinar recursos a la educación. No obstante, su intervención directa en este sector está totalmente prohibida. El poder ejecutivo, a través del Departamento de Educación es el único facultado para participar en el proceso educativo y establecer el vínculo pertinente entre las instituciones, organizaciones y otros niveles de gobierno para cumplir con los objetivos que se persigan.

El caso estadounidense es un claro ejemplo de la visión clásica de las relaciones intergubernamentales que definimos como federalismo dual, en el que existe un grado de autonomía importante entre los niveles de gobierno, con una distribución de competencias de carácter segmentado, aunque los objetivos no siempre son comunes. Lo cierto es que el rol de los gobiernos locales son sustantivos y hasta definatorios de la política educativa.

Parecería que el sistema educativo en los Estados Unidos de Norteamérica es un sistema construido con muchas piezas, de distintos calibres, formas, colores y contenidos, pero que de alguna forma hacen sinergia para promover el desarrollo educativo, no solo nacional, sino principalmente local. Se trata de partes que son más importantes que el todo. El todo no sería nada sin esas piezas *fundamentales* de un rompecabezas que aparentemente no tiene solución, pero que en los hechos tiene una extraordinaria efectividad.

En materia educativa, Estados Unidos no ha transitado de una excesiva centralización a una descentralización de funciones. Por el contrario, lo que conformó al sistema educativo desde sus orígenes es precisamente lo local y solo recientemente en un periodo no mayor

a 30 años, la intervención de lo nacional en la educación ha venido surgiendo más como una visión política que como una necesidad administrativa.

Elmore considera que los procesos de centralización/descentralización inevitablemente suponen obtener y mantener poder, y las argumentaciones de carácter técnico o altruista pueden enmascarar intereses y acciones oportunistas. A menudo, señala el autor, estos procesos se prestan a debates de gran intensidad, donde pérdidas y ganancias están calculadas en términos políticos sin que aparezcan con claridad las consecuencias para las principales tareas de la escuela; se prestan a discusiones en las que cuestiones matizables y complejas se vierten de forma simple y reduccionista, y donde los aspectos políticos y administrativos oscurecen las actividades centrales de la escuela.¹⁹⁵

Al respecto de la centralización/descentralización, Fullan¹⁹⁶ ha analizado con precisión los elementos que describe Elmore y concluye que, en uno u otro caso, privilegia el control externo de la escuela o de su autonomía por lo que procesos de centralización o descentralización no suponen necesariamente una mejora en el cumplimiento de sus funciones.

Cabe preguntarse ¿cuál es el hilo conductor del sistema educativo en Estados Unidos?, si más allá de su carácter centralizado o no, las escuelas son el motor fundamental de la educación. Es decir, ¿cómo se hilvana a cada uno de los más de 1 millón de centros escolares desde el nivel preescolar hasta la secundaria? Trataremos de dar respuesta a este cuestionamiento, a partir de conocer la visión administrativa en la que se sustenta la operación del sector educativo y las reformas que se han emprendido para el mejoramiento de la calidad del servicio.

¹⁹⁵ Elmore, Richard F., "School decentralization: who gains? Who loses?" en Hannaway, J. y Carnoy, M. (eds.), *Op. cit.*, 2000. pp. 33-54.

¹⁹⁶ Fullan, Michael G., "Coordinating top-down and bottom-up, strategies for education reform" en Elmore, Richard F. y Fuhrman, Susan H. (eds.), The Governance of Curriculum. Yearbook of the Association for supervision and curriculum development, USA, ASCD, 1994. pp. 186-202.

LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS RELACIONES MULTINIVEL

En la actualidad, la escuela sigue caracterizándose por ser una institución local, conformada para y por las comunidades, pero vinculada a otros órdenes de gobierno. La participación del nivel federal se ha acrecentado a medida que la educación se sitúa como un elemento fundamental en el diseño de la agenda nacional. La construcción del sistema educativo en Estados Unidos tiene sus cimientos en las comunidades y se proyecta hacia el gobierno nacional. El desarrollo de la educación norteamericana es semejante a la forma en que se ha construido el federalismo de ese país. Como se señala en el primer capítulo, la nación cuenta con una sociedad civil fuerte, participativa y organizada que construye un Estado fuerte, receptivo y organizado.

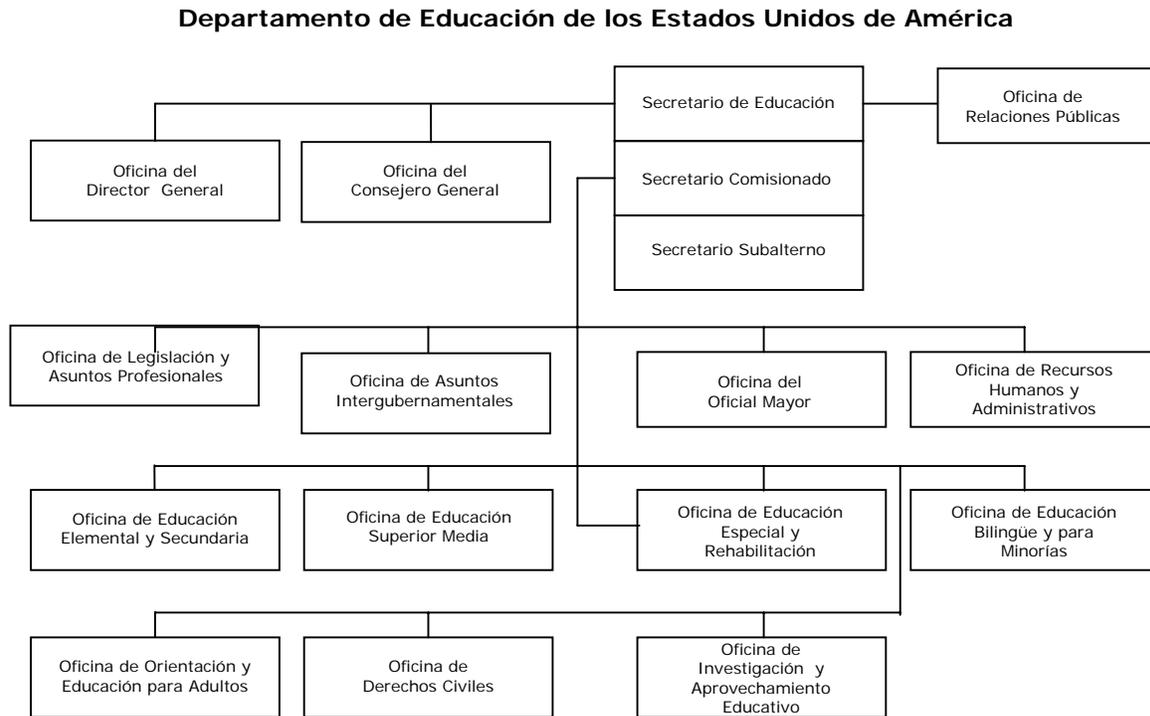
Lo anterior también se refleja en el diseño constitucional estadounidense en el tema educativo. El artículo 1º de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica describe exhaustivamente el Poder Legislativo, y en la sección VII señala que el Congreso tendrá facultades para: “expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus Departamentos o funcionarios”.¹⁹⁷

En esa sección se señala cuales son las instancias que dependen directamente del ejecutivo, incluido el Departamento de Educación, y que son las responsables de operar todas las leyes necesarias y convenientes emitidas por el Congreso, para cumplir con la tarea educativa del gobierno de esta nación. De tal forma, el Congreso norteamericano emite una serie de disposiciones con carácter de ley en materia educativa, que permiten el cumplimiento de los objetivos prescritos por el gobierno en la agenda nacional.

En cuanto a la estructura orgánica del sistema educativo, existe en el nivel federal un Departamento de Educación, directamente subordinado al ejecutivo federal. El titular del Departamento de Educación establece las políticas educativas del gobierno nacional, pero

¹⁹⁷ Congress Press. Constitution of the United States of America. USA.1980, p. 5.

las posibilidades de injerencia en el ámbito educativo local son mínimas, ya que las instancias locales son las que operan el servicio educativo en las comunidades.



Elaboración propia

El Departamento de Educación tiene entre sus funciones principales:

- Someter a consideración del presidente los planes y programas de educación.
- Establecer las políticas y lineamientos en materia educativa, a seguir por el gobierno federal.
- Administrar los fondos federales asignados a estados y territorios, en los términos de su asignación.
- Coordinar a las oficinas locales de educación y brindarles asesoría.
- Recopilar y publicar información educativa.
- Promover la investigación educativa.
- Cooperar y coordinarse con las oficinas, instituciones y agencias educativas estatales, locales y privadas.

Los gobiernos subnacionales cuentan con un departamento de educación y una oficina de educación que, junto con la dirección de cada escuela, ejercen la operación educativa. Existe un nivel adicional en la operación del sistema, los distritos escolares -que están a nivel local- cuyo papel es llevar a cabo la prestación del servicio.

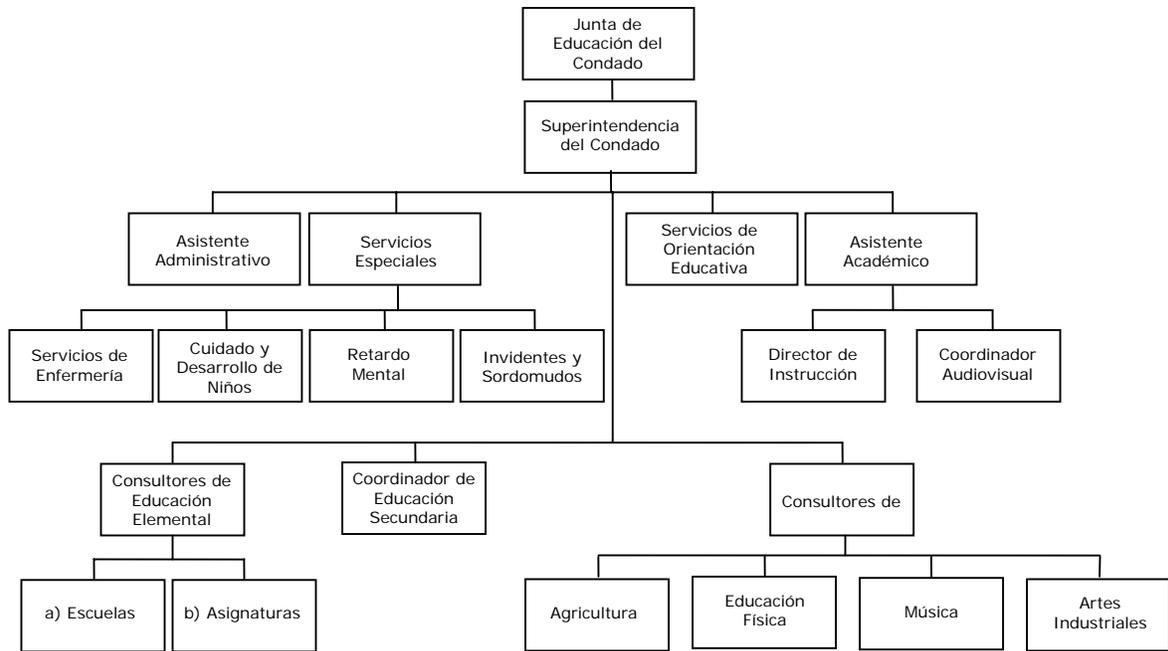
La oficina de educación local, en concordancia con las leyes estatales, establece los programas y políticas que habrán de seguir las escuelas del estado. En algunos estados, los funcionarios públicos de estas oficinas pueden seleccionarse a través de un proceso electoral, o bien, ser designados por el gobernador del estado. Ocupan el cargo por un período de entre dos a seis años y algunas de sus facultades son:

- Formular las políticas concernientes a la ubicación o localización de nuevas escuelas,
- Certificar maestros,
- Seleccionar los libros de texto, y
- Elaborar las estadísticas en materia educativa.¹⁹⁸

Realizan, además acciones como la recolección de impuestos referidos a la educación, construyen escuelas, determinan políticas educativas en el ámbito de su competencia, contratan maestros y administradores. En fin, son las oficinas responsables de la operación de los servicios educativos en el nivel local.

¹⁹⁸ Congress Press. The Education in the United States of America. United States. 1999, p. 13.

Organización tipo de Oficina de Educación del Condado



Elaboración propia

El titular de la oficina de educación local es el Superintendente de Instrucción Pública, conocido también como Comisionado Estatal de Educación. Esta oficina cuenta además con consejos a nivel estatal cuya función es promover y consolidar la participación ciudadana en materia educativa; los consejos captan y están atentos a los intereses de su comunidad.

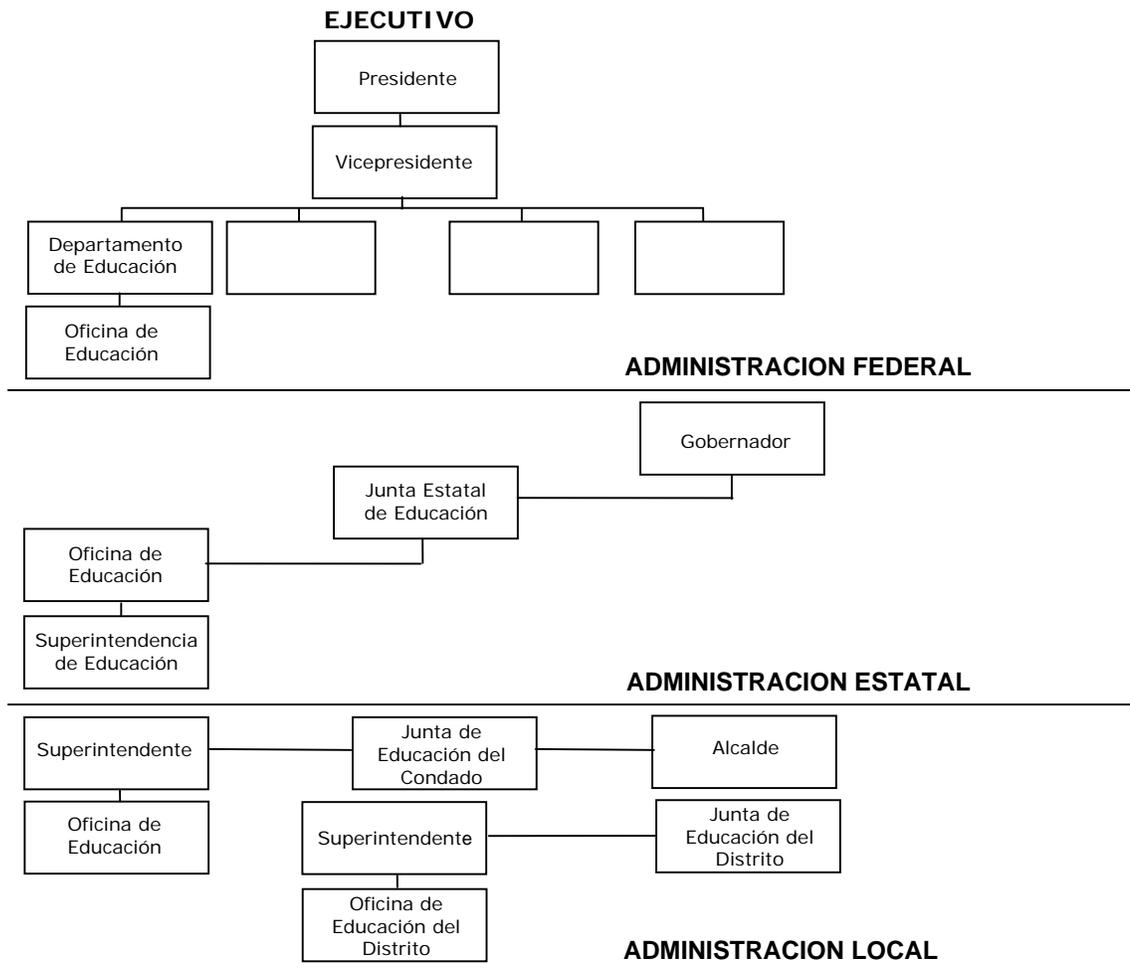
Actualmente existen más de cincuenta oficinas estatales de educación, con jurisdicción amplia en asuntos educativos dentro de cada estado de la federación, y son las responsables de la operación cotidiana del servicio educativo nacional.

La denominación de distrito escolar corresponde de manera genérica para designar a las distintas unidades administrativas locales que, bajo las órdenes de una junta directiva, son responsables de la operación de las escuelas dentro de su jurisdicción. Se trata de una división político-administrativa dentro del estado, con un territorio demarcado y una

población establecida, a la cual se le prestarán los servicios educativos bajo la dirección de la oficina local de educación. Sus funciones son: establecer objetivos generales, metas y actividades de responsabilidad, determinar políticas, criterios y normas de actuación; seleccionar y nombrar personal ejecutivo, así como evaluar al personal bajo su responsabilidad, en relación con los asuntos delegados y el cumplimiento de las metas establecidas.¹⁹⁹

A continuación se presentan los esquemas correspondientes a la distribución de competencias en materia educativa desde el nivel nacional hasta el nivel local.

Distribución de competencia en materia educativa



¹⁹⁹ *Idem.*, p. 25.

La distribución de competencias educativas, así como la propia construcción de la política educativa en Estados Unidos, evidencia un enfrentamiento entre centralización versus descentralización que se ha prodigado frecuente y ampliamente en los últimos años. No obstante, el significado y referentes de este debate han variado de forma considerable. Por un lado, tenemos que las aportaciones críticas tienen que ver con la “reestructuración” y la “gestión basada en la escuela”, incluso una gran descentralización de la estructura administrativa de grandes sistemas educativos urbanos, tales como los de la ciudad de Nueva York. Por otro lado, gran parte de la atención se ha dirigido hacia el papel y las limitaciones de la autoridad educativa a nivel nacional, en aquellas políticas constituidas desde los gobiernos centrales.²⁰⁰

Además, las estructuras administrativas en las que se construye lo educativo no están vinculadas entre los distintos niveles de gobierno. Se refuerza la idea de federalismo dual, en el que sin duda las agendas locales son sustantivas y prioritarias aun ante la agenda nacional. Asimismo, la participación en lo local se da con gran intensidad, no solamente desde la perspectiva gubernamental, sino también desde la perspectiva social y comunitaria.

No obstante, las reformas que han ocurrido en el sistema estadounidense tienen como elemento común asignar un papel preponderante al gobierno nacional en el tema educativo. Dedicaremos el siguiente apartado a conocer estos procesos a partir de la década de 1980.

DE UNA NACIÓN EN RIESGO HASTA NINGÚN NIÑO SE QUEDA ATRÁS

En la primavera de 1983, la Comisión Nacional para la Excelencia en la Educación entregó el reporte titulado *A nation at risk: the imperative for educational reform* (Una nación en riesgo: el imperativo para la reforma educativa). El Secretario de Educación Terrel H. Bell integró un grupo de educadores, líderes empresariales y servidores públicos

²⁰⁰ Weiler, Hans N., “Enfoques comparados en descentralización educativa” en Miguel Pereyra, et al. Globalización y descentralización de los sistemas educativos... *Op. cit.*, p. 209.

para analizar “la difundida percepción pública de que algo muy serio sucede en el sistema educativo norteamericano”.

El reporte confirmó lo que la sociedad ya percibía al señalar que “las bases de la educación de nuestra sociedad están erosionadas por una creciente marea de mediocridad que amenaza el futuro de una nación y de su gente. ...Si un poder enemigo hubiera creado las condiciones para tal mediocridad, se consideraría un acto de guerra”, continuaba el documento. “Pero nosotros mismos hemos permitido que nos suceda, hemos, en realidad, permitido un acto unilateral e irreflexivo de desintegración educativa”.²⁰¹

Las encuestas reflejaban también la preocupación de la sociedad, pero sobre todo el valor de lo educativo para los estadounidenses. Una encuesta de la firma Harris señaló que la gente estaba más atenta a los asuntos sobre educación que sobre cualquier otro aspecto gubernamental.

El reporte de *Nation at Risk* situó la reforma educativa en el escenario nacional. A partir de su difusión, otros foros nacionales e investigadores educativos se dieron a la tarea de profundizar en los hallazgos de la Comisión Nacional. Uno de esos foros entregó el reporte *Action for Excellence*, elaborado por la Comisión de Educación de los Estados, asociación de carácter interestatal. En esta Comisión participaron más de 13 ejecutivos de grandes corporaciones y once gobernadores, entre el total de 41 miembros.

Action for Excellence concluyó que el sistema de educación pública del país no estaba produciendo graduados que contribuyeran competitivamente a consolidar la fuerza laboral y por el contrario, estaban dañando la situación económica de los Estados Unidos. *Nation at Risk* también había llegado a conclusiones similares planteando cómo la fragilidad de la educación pública se convertía en un detractor de la viabilidad económica del país.²⁰²

²⁰¹ National Commission on Excellence, “*A nation at risk*”. USA, mimeo, cita del Secretario Bell, 1993. p. 5.

²⁰² Toch, Thomas, *In the name of excellence: the struggle to reform the nation’s schools. Why it’s failing, and what should be done.* Estados Unidos, Oxford University Press, 1991. pp. 15-17.

Lo cierto es que a los argumentos técnicos y propiamente educativos se sumaron los de carácter económico en un período en el que se vivía una recesión importante. Para algunos sectores, el tema económico era un asunto de trascendencia y veían en la reforma educativa un imperativo para el bienestar económico del país.

Los resultados del reporte *Nation at Risk* revelaban un declive significativo en el desempeño escolar de los estudiantes. En diecinueve evaluaciones académicas de carácter internacional, los participantes estadounidenses ocuparon el último lugar en siete de ellas y en los otros, nunca alcanzaron los primeros o segundos lugares. En cuanto a los resultados del SAT (*Standard Academic Test*), evaluación aplicada a estudiantes que desean ingresar a la educación superior, disminuyeron considerablemente. Solo el 20% de los jóvenes de 17 años pudieron redactar un ensayo y solo un tercio pudo resolver problemas multifactoriales de matemáticas.

La integración de la Comisión Nacional constituye un acto sin precedente en materia educativa por parte del nivel federal. Aunque también los gobiernos estatales participaron con determinación en un asunto que les competía directamente, pues se reconocía que si la escuela había sido una institución eminentemente local, entonces los gobiernos subnacionales y locales no estaban cumpliendo con su tarea educativa.

Las relaciones gubernamentales que se establecieron para revertir la tendencia negativa de la educación también caen en el esquema de federalismo dual, ya que cada nivel de gobierno asumió las competencias que les correspondían y determinó la prioridad de los roles locales, así como la de incluir a la educación en la agenda local y nacional. Como se señaló anteriormente, el gobierno nacional reorientó su presupuesto e incrementó significativamente el gasto educativo.

La reforma estuvo sustentada en la participación de diversos actores, prácticamente de todos aquellos que están involucrados con el tema educativo, pero buscando un modelo técnico-burocrático de control. Es decir, la tendencia era hacia la centralización de la

educación y una mayor injerencia del gobierno nacional para uniformar las prácticas docentes.

Antonio Bolívar estima que en la primera mitad de la década de 1980 (primera ola), y ante los resultados mediocres que arrojaron los esfuerzos reformadores de los años sesentas, se retornó a uniformar las prácticas docentes mediante un modelo técnico-burocrático de control, estándares y prescripciones que pudieran mejorar los resultados. Como en casi todos los casos, estas medidas se aplicaron a los alarmantes informes sobre el declive económico de Estados Unidos (*A Nation at Risk*, 1983). Pronto empezó a surgir un consenso generalizado sobre el modo inapropiado de mejorar la escuela con estrategias *top-down*, mejoras impuestas verticalmente.

La “segunda ola” de reformas se caracterizó por pensar en la necesidad de reestructurar (rediseñar, reformar, reinventar o transformar) de manera alternativa (vertebración horizontal) los centros escolares y la propia política curricular.²⁰³ Diversos informes, como el de la Carnegie (*A Nation prepared*, 1986) o el del Holmes Group (*Tomorrow’s teacher*, 1986), apelan a la necesidad de la revisión global del sistema educativo. Las propuestas de “reestructuración escolar” se dirigen así a reconstruir de otra forma los centros escolares.²⁰⁴

La problemática del sistema educativo norteamericano surgió de una débil articulación de los centros escolares y la falta de coordinación en la práctica docente; por lo que las reformas iniciadas en 1983 definen criterios suficientes para establecer mecanismos formales de control. Sin embargo, Bolívar afirma que la regulación estatal como estrategia de control para el mejoramiento de la escuela, con una toma de decisiones centralizada,

²⁰³ Murphy, J., “*Restructuring schools. Capturing and assesing the phenomena*”. USA. Teachers College Press. 1991, pp. 34-39.

²⁰⁴ Bolívar, Antonio, “*El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y de la descentralización*” en Miguel Pereyra et al. *Globalización y descentralización de los sistemas educativos... Op. cit.*, p. 242.

impide que el centro escolar pueda hacer su propio diseño organizativo, adaptar localmente la innovación y ser responsable de su propio desarrollo curricular.²⁰⁵

El autor hace una exhaustiva explicación sobre los procesos descentralizadores como motores principales en la mejora escolar, y los ubica más allá de una mera transferencia delegada del poder central. Para él, evitar que la descentralización administrativa se limite a una dimensión organizativa, gerencia de meros cambios de funciones, es una tarea que se produce solo si esta descentralización promueve a los centros escolares para elaborar y controlar el currículum que enseñan.²⁰⁶

En el caso estadounidense, la descentralización existente previa a la emisión del reporte de *Nation at Risk* generó en una excesiva descoordinación entre los docentes y el gobierno nacional; así como entre los propios gobiernos locales y estatales. Por lo que se trató de estandarizar ciertas medidas de carácter administrativo pero dejando el diseño curricular bajo la responsabilidad de los centros escolares.

Para Rowan,²⁰⁷ las reformas norteamericanas se han sustentado en dos grandes estrategias alternativas en el “diseño organizativo” de los centros escolares para promover la mejora escolar: control *versus* compromiso. Si bien ambos diseños pretenden incrementar el aprendizaje de los alumnos y lograr la necesaria coordinación de la tarea educativa, las estrategias para lograrlo son radicalmente opuestas, dependientes en gran medida de cómo se conciba el ejercicio de la enseñanza. A su vez el papel del profesor vendrá determinado por dicho diseño organizativo de los centros en la política curricular.

El debate se centra entre una concepción racional-burocrática, en la que el control externo es fundamental para que se regulen y uniformen los resultados deseados; y una visión que supone una mayor autonomía que auspicie la participación y la colaboración en el

²⁰⁵ *Idem.*, p. 243.

²⁰⁶ *Idem.*, pp. 240-241.

²⁰⁷ Rowan, B., “*Commitment and control: Alternative strategies for the organizational design of schools*” en C. Cazden (ed.). USA. *Review of Research in Education*, 16, 1990. pp. 353-389.

centro escolar. El propio Bolívar²⁰⁸ hace frente a estas dos percepciones y define el diseño de los centros escolares a partir de la naturaleza de la enseñanza, distinguiendo el tipo de estrategias y las formas de gestión según el modelo que se adopte.

Modelo	Burocrático-racional	Orgánico-compromiso
Naturaleza de la enseñanza	Actividad rutinaria, procesos prescritos uniformemente, enfoques tecnológicos	Actividad creativa, autonomía en incremento, compromiso y profesionalidad de los docentes
Estrategias	Control: regulación del estado por mecanismos de gestión burocráticos como estrategia de mejora	Compromiso: formas comunitarias y colegiadas, diseño orgánico de los centros escolares
Formas de gestión	Prácticas docentes estandarizadas, control de currículum, formación del docente en competencias, y evaluación de resultados	Gestión basada en el centro escolar, relaciones colegiadas, agenda común de tareas y valores compartidos.

Estos dos modelos que plantea Bolívar resultan antagónicos en los hechos y poco plausibles en la realidad, puesto que no se dan de manera pura. Solo al combinar ciertos elementos de ambos se puede lograr un compromiso y participación intensos, con los estímulos o “presiones” o “controles” externos pertinentes para concretar la mejora escolar. Esta combinación no es algo que suceda frecuente o casualmente; es un modelo que debe definirse por parte de todos los actores involucrados en el proceso educativo, pasando por todos los niveles de gobierno.

Uno de los actores ausentes en la construcción de una nueva visión del centro escolar en la reforma estadounidense fue el sindicato de maestros. Para éste, los indicadores que mostraba el reporte estaban siendo manipulados y exagerados. Los sindicatos

²⁰⁸ Bolívar, Antonio, *Op. cit.*, p. 241.

consideraban que el problema principal era la falta de fondos para la educación. Su preocupación se centraba en el nivel salarial de los profesores. Uno de los sindicatos, *The American Federation of Teachers*, sí apoyaba la reforma, particularmente en lo que se refería a la profesionalización del docente; pero el sindicato más grande de maestros norteamericanos, *The National Education Association*, estuvo en desacuerdo desde el principio y se dedicó a obstaculizar el proceso de la reforma por que no veían beneficio alguno para los maestros.²⁰⁹

Al cambio de administración federal, como señalamos anteriormente, W. Clinton retomó el documento *Nation at Risk* y lo rebautiza como *America 2000*, el cual establecía los mismos objetivos pero integrando dos elementos: la rendición de cuentas y la posibilidad de elección.

Nuevamente nos enfrentamos a una visión antitética, puesto que es difícil hacer compatibles la rendición de cuentas con la elección. Para Jim Carl²¹⁰ esta contradicción es evidente e identifica una ala liberal y otra conservadora en la Nueva Derecha, mentora de estas reformas; ambas con metas diferentes y distintas concepciones de la educación, aunque confluyendo en el objetivo a lograr: la libre elección del centro escolar. Así, mientras que los neoliberales, partidarios de la doctrina del *laissez-faire*, desean que la educación se rija por las normas del mercado para incentivar la eficacia del sistema, los neoconservadores comparten muy poco de la fe de los liberales en el mercado (éste aunque genera riqueza, origen del estado de bienestar –idea también rechazada por los neoconservadores- propicia desarreglos en el orden social y en la moralidad). Los neoconservadores enfatizan, sin embargo, la necesidad de la libre elección con el convencimiento de que por su mediación se puede restablecer la influencia de la tradición y recomponer la jerarquía y la moralidad en las instituciones sociales básicas (familia, Estado, iglesia).

²⁰⁹ Toch, Thomas, *Op. cit.*, pp. 46-58.

²¹⁰ Véase Carl, J., “*Parental choice as national policy in England and the United States*” en *Comparative Education Review*, 38, No. 3, USA. 1994. p. 295.

El resultado de las reformas de la libre elección es el mismo: rechazo a la escuela pública, concebida en términos keynesianos, y el consiguiente establecimiento de la mecánica del mercado en la educación; es decir, el reconocimiento del derecho a consumir (*free market*), la soberanía del que consume (el padre es el *consumer sovereignty*, si bien la industria y, supuestamente, la sociedad son también consumidores), la presencia de los productores (las escuelas individuales y diferenciadas) y el producto (las enseñanzas y el currículum nacional ya establecido e identificado).²¹¹

Para Carl las reformas estadounidenses que introducen la participación en la elección del centro escolar han sido utilizadas para no obligar a los blancos a integrarse con los negros en las escuelas que les corresponderían, aplicando normas de sectorización. José Gimeno señala, en el mismo sentido, que en sociedades pluralistas, la ideología y la práctica de la libre elección, incluso dentro de los servicios públicos, es la forma neoliberal de adecuar la oferta educativa a la variedad social de modos de vida, aspiraciones... Se reclama la posibilidad de elegir con quién juntar a los hijos, lo que, bajo excusa de respeto al pluralismo, acaba propiciando la homogeneidad de los que llegan a encontrarse en un mismo centro, como demuestra el sesgo socioeconómico de la enseñanza privada frente a la pública. El pluralismo no se respeta o se fomenta con la práctica de que cada cual pueda ir a “su escuela”, a la medida de sus necesidades y según su particular credo ideológico, sino cuando todos puedan convivir en la misma educación.²¹²

Esta opción de los padres para elegir centro escolar los coloca efectivamente en el papel de consumidores más que de asociados. Su rol consistirá en hacer una evaluación del servicio que presta la escuela a partir de la evaluación, rendición de cuentas y del aprovechamiento escolar; así como premiar o castigar al centro al dejar a su hijo o hija, o bien al cambiarlo de escuela. Esto evidencia la forma en que actores, que no son necesariamente gubernamentales, inciden en la definición de la política educativa

²¹¹ Fernández-Soria, Juan Manuel, “Descentralización y participación de los padres y madres en el sistema educativo” en *Globalización y descentralización...Op .cit.*, p. 297.

²¹² Gimeno Sacristán, J., “Educación, Democracia y escuela pública” en *Los retos de la educación ante el siglo XXI*, España. CEAPA-Editorial popular, 1995. p. 120.

estadounidense. Se establecen relaciones de mercado, como señala Kogan, que a partir de indicadores no necesariamente de calidad educativa, definen la elección de los padres.

Para mitigar estas críticas sobre la ambivalencia del *accountability* o rendición de cuentas y la participación basada en la elección del centro escolar, la actual administración gubernamental estadounidense ha incorporado un nuevo perfil a la reforma educativa. En la cumbre educativa realizada en Charlottesville, Virginia, el Presidente Bush y los gobernadores de los estados declararon que la descentralización de la autoridad y la responsabilidad para la toma de decisiones en la escuela, debe facultar a los educadores para definir el significado de los objetivos educativos y aceptar la responsabilidad para alcanzarlos.²¹³ La mayoría de los reformadores aceptaron esta propuesta ya que admite que un control local permite a las escuelas reconocer las necesidades individuales de cada estudiante.

En el año 2001, el congreso estadounidense aprobó por una sorprendente mayoría, el Acta federal de *No Child left behind (Ningún niño se queda atrás)*, misma que fue firmada por el presidente Bush al año siguiente. El objetivo principal de esta nueva faceta de la reforma educativa es reconocer la rendición de cuentas y la elección como elementos importantes para elevar la calidad de la educación, pero identificando las grandes diferencias que existen entre los centros escolares y más aún, las particularidades de cada una de las niñas y niños que asisten a los centros escolares de la educación básica norteamericana.

El enfoque del Acta hacia el aprovechamiento escolar es agresivo en términos de descentralización, ya que otorga a los estados poder sobre sus estándares de calidad y sus objetivos educativos. Simultáneamente, subraya la participación del público quien debe insistir en la rendición de cuentas por parte de los estados; en particular, el público necesita demandar a los estados que establezcan metas y objetivos ambiciosos para el aprovechamiento escolar y un estricto calendario para su cumplimiento a partir de ahora

²¹³ Garcia, Joseph., “Reforms get a C from teachers”. Diary Dallas Morning News, USA, may 22, 1988. p. 25.

hasta el 2014. De lo contrario, los estados sucumbirán a la tentación de aislar a las escuelas de las sanciones definidas por un pobre desempeño.

La reforma estadounidense se dirige hacia el cambio del sistema o *systemic change* o *systemic school reform*, y se desarrolla en la polémica sobre si el cambio debe venir de arriba o desde abajo. Según nuestras categorías analíticas, el modelo de cambio educativo debe sustentarse en un sistema de gobierno reestructurado, que propicie la compatibilidad de las decisiones centrales con un amplio campo de definiciones a nivel local; además de alimentarse de una visión y objetivos compartidos que aseguren la calidad y la cobertura en términos de igualdad.

En suma, las iniciativas descentralizadas no corren mejor suerte, hasta donde muestran las evidencias, que las reformas centralizadas. Dada la ausencia de una clara superioridad de las estrategias verticales sobre las surgidas desde abajo, persisten dos patrones; ambos inefectivos. Cada estrategia intenta resolver el dilema mediante la falsa claridad de la preferencia ideológica, dice Fullan.²¹⁴ La falta de conexiones entre los distintos niveles de gobierno, entendidos éstos como los estrictamente gubernamentales, pero también “los niveles de gobierno” dentro del centro escolar, lleva a los mandatos emanados del centro a estrellarse contra la realidad. Pero también las propuestas surgidas en el corazón del aula distan de ser exitosas si no encuentran una estructura administrativa en que se sustenten y se repliquen. El *quid* está en conectar, coordinar y hacer converger las estructuras de gobierno con dos procesos: el de la toma de decisiones y el de enseñanza-aprendizaje, para entonces sí, dar paso a la innovación y a la mejora educativa.

Para Peter W. Cookson el programa reformador estadounidense representa una importante victoria para los *cosmopolitan centralists* de la política educativa, que defienden un papel más fuerte del gobierno federal en el mejoramiento de las escuelas. Para él, *America 2000* es un momento importante en la historia educativa

²¹⁴ Fullan, M., “*Coordinating top-down and bottom-up strategies...* *Op. cit.*, pp. 186-202.

estadounidense, porque por primera vez el gobierno federal reclama la gestión del esfuerzo nacional invertido en las reformas educativas. Es más, curiosamente, el “nuevo federalismo” del que habla Cookson presenta desviaciones respecto a las tradicionales estrategias de las reformas liberales, como el entender que una reforma comprensiva aplicada por un Estado fuerte y poderoso puede crear un sistema de escuela pública capaz de alcanzar las metas y objetivos nacionales; este nuevo federalismo reafirma que las instituciones públicas pueden generar los mecanismos correctores de los problemas sociales que no puede resolver por sí mismo el mercado.²¹⁵

La visión de Cookson también se aplica al nuevo programa de *No child left behind* al sustentarse en una estrategia nacional, pero recuperando las mejores prácticas en las aulas con estudiantes evaluados como sobresalientes. Se trata de incorporar a aquellas escuelas ubicadas en distritos vulnerables e identificar a los estudiantes con atrasos importantes derivados no de sus capacidades, sino de las limitaciones del sistema y de estímulos insuficientes para el proceso enseñanza-aprendizaje. Esto con el propósito de establecer mecanismos que permitan subsanar en la inmediatez las limitaciones del sistema.

La preocupación por la educación es evidente, honesta, clara para quienes ejercen la toma de decisiones en la materia. Sin embargo, el complejo proceso de educar se ve entrampado en el imbricado proceso para transitar de una visión de federalismo dual hacia la operación de un federalismo administrativo, en el que más allá de voces cantantes o determinantes, existan hilos, eslabones, cadenas, sistemas que permitan fluir las estrategias de arriba a abajo y de abajo hacia arriba; pero además, que promueva la transversalidad y la participación abierta. Hacer que lo heterogéneo encuentre un denominador común en bien de lo educativo, apoyándose en una estructura, en un sistema de cambio administrativo.

²¹⁵ Cookson, P. W. Jr., “Goals 2000; Framework for the new educational federalism” en Teachers College Record, No. 3. 2000, pp. 405-417.

Por ello, hemos escogido a la ciudad de Nueva York como un ejemplo de esta posibilidad de construir un federalismo administrativo en lo educativo. Ante una comunidad heterogénea, que poco a poco se reconoce como tal, se han establecido mecanismos y estrategias pertinentes para que el sistema escolar se reorganice a la luz de esta característica, a fin de otorgar a la ciudad y a sus niñas y niños la posibilidad de contar con estructuras educativas sólidas bajo parámetros de calidad y cohesión, que recuperen el perfil de la sociedad que ahí vive, trabaja y educa a sus niños y niñas.

EL SISTEMA ESCOLAR EN LA “GRAN MANZANA”

Sin duda alguna, en las últimas décadas han ocurrido cambios dramáticos en la estructura etnográfica de Estados Unidos. Si en algún país se hace evidente el binomio de unidad-diversidad es en el Coloso del Norte, pero dentro del mismo país, existen regiones que sin duda alguna reflejan con mayor fuerza esta situación. Una de estas regiones es Nueva York, el estado y una de las ciudades más emblemáticas por su composición social, racial y cultural. Largos años han transcurrido, desde que la isla Elli recibió en sus puertos a inmigrantes europeos que con el tiempo se convertirían en el grupo étnico mayoritario.

Nueva York fue el escenario en el que los nativos americanos dieron la bienvenida a los nuevos colonizadores provenientes de Holanda, Senegal, Inglaterra, Indonesia, Francia, Italia, China, Iberia, El Congo, entre otros muchos países. Actualmente, representantes de todas las culturas y antecedentes se encuentran viviendo en esta ciudad.

Pero a más de 300 años de fundado el estado-nación norteamericano, los inmigrantes no han dejado de sucumbir ante el “encanto” de las enormes posibilidades que alberga una economía pujante. Se estimaba que para el año 2000 una de cada tres personas que vive en el estado de Nueva York es miembro de un grupo minoritario. Esta diversidad cultural ha inspirado a algunas autoridades educativas abiertas, que reconocen una situación que es evidente con solo transitar la famosa Quinta Avenida o dar un paseo por el mundialmente famoso Parque Central, para construir un sistema escolar distinto, altamente descentralizado y promotor de las potencialidades de cada centro escolar.

A seis años de la última estimación, se calcula que el número de inmigrantes o personas de grupos minoritarios en Estados Unidos se ha duplicado y se sigue concentrando. Solo en la ciudad de Nueva York vive alrededor del 20% de inmigrantes, del cual un porcentaje muy significativo son hispanos, concretamente mexicanos.²¹⁶

El reconocimiento de la multiculturalidad y la diversidad étnica de Nueva York fue un trabajo iniciado en 1990 por el Comisionado de Educación, Thomas Sobol, quien invitó a 24 expertos en materia educativa a revisar el *vitae*, un elemento fundamental en el proceso de enseñanza-aprendizaje, para identificar de qué forma se reflejaba esta heterogeneidad cultural en el centro escolar y en lo que ahí se enseñaba y aprendía.

Como resultado de ello, se integró el reporte denominado *Un currículum de inclusión*,²¹⁷ cuyo contenido en esencia determinaba que no es suficiente reconocer la existencia de otras culturas y grupos minoritarios, sino que estas culturas tendrían que hacerse presente en igualdad de circunstancias a la cultura blanca europea predominante. En una analogía, la cultura europea no tendría por qué presidir una mesa rectangular a la que se sientan otros grupos raciales; la invitación sería a que todos los grupos étnicos se reunieran en una mesa redonda, se sentaran en una silla que fuera igualmente confortable para todos y con las mismas posibilidades de acceder a las viandas que en esta mesa se sirvieran.

El reporte reconoce que el sistema educativo tiene la responsabilidad de reducir la ignorancia, evitando una estigmatización negativa. Pero la confección de estereotipos y de estigmas sobre todos los grupos raciales distintos al blanco-europeo, al americano real, fueron institucionalizados en distintas formas en el propio currículum educativo, causando grandes y graves daños en la convivencia social.

El grupo a cargo del reporte definió cuatro grupos predominantes de minorías: afro-americanos, asiáticos, hispanos e indios americanos; y reconoció una caracterización

²¹⁶ Associated Press, "*Perspectiva*". Diario El Financiero, México, abril 28, 2006. p. 60.

²¹⁷ The reference shelf, *The curriculum debate: multiculturalism*. Editor's introduction, United States, 1998. p. 67.

negativa de estos grupos en los contenidos temáticos de diferentes materias. Estos estereotipos tienen efectos directos en el desempeño académico de los niños y niñas miembros de grupos minoritarios, tal y como lo reflejan los índices de deserción escolar, así como de eficiencia terminal.

De los años en que los inmigrantes llegaban por barco desde tierras lejanas a la isla Elli, hasta nuestros días, cada nueva generación se ha integrado al sistema educativo norteamericano como una forma de adaptación y asimilación a la cultura predominante. Por ello, es importante que los contenidos que se enseñan en cada centro escolar se nutra de esta diversidad cultural y promuevan el aprendizaje de conocimientos, habilidades y actitudes que conduzcan a los estudiantes a enriquecerse de esta herencia universal y, al mismo tiempo, les permita entender, respetar y aceptar a aquéllos que son culturalmente distintos, porque se ven diferentes, se visten diferentes, creen y viven de forma diferente, hablan y rezan de una manera diferente.

De ahí que el reporte determinara como su metodología integrar cinco subcomités correspondientes a materias como ciencias sociales, matemáticas y ciencia, inglés y literatura, arte y música, así como idiomas. Los miembros de cada subcomité revisaron el contenido de los currículos de estas materias para identificar si se reflejaba de manera apropiada la pluralidad cultural de la sociedad neoyorquina, así como la existencia de referencias inadecuadas a cualesquiera de los grupos identificados como minorías.

El planteamiento era simple: los *currículos* sólo reflejan la perspectiva de un grupo o cultura dominante y niega o ignora las múltiples contribuciones que otras culturas han hecho a las ciencias sociales, a las matemáticas o a la literatura.

Aunque *Un currículum de inclusión* tuvo efectos inmediatos en la transformación de varios contenidos temáticos en distintas áreas y materias, la visión eurocentrista prevalece. La portada del libro de Ciencias Sociales de primer grado, diseñado en 1987, fue modificada a partir del reporte. Si bien continuó teniendo como portada un grupo de familias, la nueva edición refleja la multiculturalidad de la sociedad de Nueva York, al mostrar una familia

americana integrada por tres generaciones, una afroamericana compuesta por un padre soltero y su descendencia, y una asiática. Sin embargo, una cuidadosa observación de la portada descubre un mensaje sutil que el texto envía a niños y niñas en formación, escolares entre 6 y 8 años de edad: es que sólo los blancos tienen familias sólidas con herencia cultural. Por otro lado, se omite deliberadamente a dos de los grupos culturales que se identificaron como objetivos en la conformación del reporte: los hispanos y los nativos-americanos.

Este tipo de omisiones, aunque sutiles, traen consecuencias negativas, puesto que cuando algunos grupos se vuelvan (o los vuelvan) invisibles, los miembros de esos grupos se autodevalúan y se autoexcluyen; mientras que los miembros de los grupos que son considerados como representativos de una sociedad son sobrevaluados y sobredimensionados.

Además, la visión monocultural en la educación tradicional norteamericana restringe y retrae la acumulación y la producción de conocimiento. Sobol, como Comisionado de Educación en el estado de Nueva York, tuvo el tino de promover una reforma administrativa sin pretenderlo, al reconocer la pluralidad y la multiculturalidad de la sociedad neoyorquina, y al transformar el currículum de prácticamente todas las materias de educación básica, inició un movimiento de transformación de las estructuras administrativas a cargo de la prestación del servicio educativo.

No obstante, algunos grupos conservadores como el *New Republic*,²¹⁸ encabezados por Scout McConnell y Eric Breindel atacaron agudamente el contenido del reporte, al señalar que el tono estridente del documento sugería un estilo radical tercermundista. En la *National Review*,²¹⁹ Lawrence Auster al referirse a *Un currículum de inclusión* lo caracteriza como un documento pobremente pensado, fundamentado en la victimización

²¹⁸ Documento interno del Departamento de Educación de la Ciudad de Nueva York, “*Task force on minorities: equity and excellence*”. A curriculum of inclusion. A report by Task force on Minorities to Thomas Sobol, New York State Education Commissioner, 1989. pp. 6-18.

²¹⁹ *Idem.*, pp. 20-32.

racial y hostilidad hacia occidente, cuyo objetivo es desmantelar la cultura dominante. Otros autores como Diane Ravitch²²⁰ justifican esta visión al distinguir entre pluralismo multicultural y particularismo, al cual definen como un movimiento con raíces intelectuales en la ideología del separatismo étnico, por lo que la transformación del currículum solo convertiría a las escuelas y sus contenidos temáticos en campos de batalla, en los cuales los grupos étnicos tendrían que contender por lo que se debe enseñar.

Lo cierto es que más allá de los debates ideológicos, el perfil multicultural de Estados Unidos en general y de la ciudad de Nueva York en lo particular, ha venido configurando un nuevo sistema escolar que recoge necesariamente esta condición de lo que denominamos el binomio unidad-diversidad. La construcción del conocimiento y la educación debe basarse en el reconocimiento de las aportaciones de distintas culturas a una sociedad plural y multicultural, y no estar limitada a la experiencia de una sola cultura. Al respecto, el reporte de *Un currículum de inclusión* definió entre sus líneas de acción los siguientes puntos.²²¹

- El Comisionado de Educación daría continuidad al desarrollo de nuevos contenidos temáticos, creando la posición de Asistente Especial del Comisionado para la Equidad Cultural. Entre las funciones del Asistente Especial estarían las de informar al Comisionado sobre los avances en la implementación del nuevo currículum, y de convertirse en el *ombudsman* para solucionar problemas de equidad y excelencia.
- El Comisionado integraría grupos multiculturales de expertos para llevar a cabo la implementación del *currículum*.
- El Departamento de Educación del Estado establecería contacto con casas editoriales para promover la publicación de textos multiculturales.
- Los maestros y personal administrativo deberían certificarse en las competencias necesarias para ofrecer educación multicultural.

²²⁰ *Idem.*, pp. 32-42.

²²¹ Rose, Mike, The State of U.S. Education. The reference shelf, United States, 1996. pp. 79-81.

- Difundiría de la manera más amplia posible los resultados del reporte a actores clave en el estado de Nueva York, con el propósito de colocar en el centro del proceso de planeación de *Un currículum de inclusión* a toda la comunidad educativa del estado.

Un currículum de inclusión es importante, por otro lado, por que reconoce el binomio de autonomía-soberanía que vive el sistema escolar estadounidense. Es un documento que antecedió por casi una década a la reforma educativa de Bush, *No Child Left Behind Act*, firmada en 2002. Al currículum de inclusión y al Acta de *No Child Left Behind* se suma el programa de reforma *Children First* -Los niños primero-, cuyo propósito es recuperar el espíritu de equidad y excelencia de los otros dos documentos. Este programa evidencia la existencia de un grado de autonomía significativo, en el que la agenda local, si bien tiene rasgos de interdependencia como en el federalismo administrativo, se trata más bien de una agenda local autónoma, amplia y clara pero la distribución de responsabilidades no se comparte, sino que se ejerce de manera independiente. Lo que se vive en Nueva York, se acerca más a un federalismo dual que a un federalismo administrativo, aunque altamente eficaz.

A través de cambios en el contenido curricular, la formación y contratación de docentes, así como la reducción de burocracia y el incremento de la participación de los padres, el Departamento de Educación de la Ciudad de Nueva York y del propio estado de Nueva York, trabaja para incrementar el aprovechamiento de los estudiantes de nivel básico, haciendo uso de su autonomía frente a la federación.

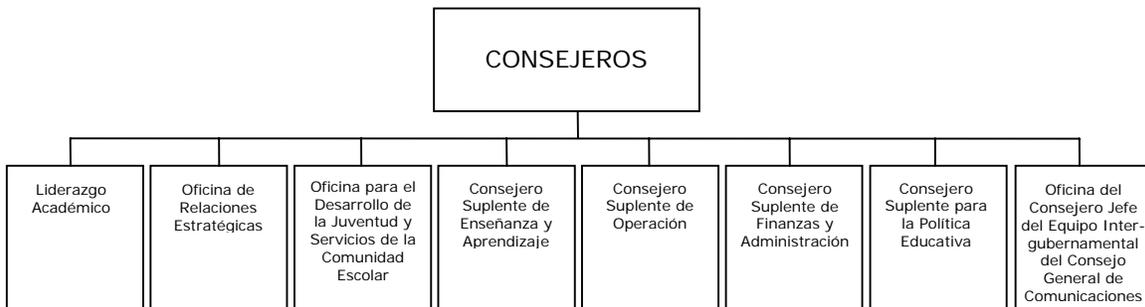
De hecho, estos dos organismos, los departamentos de educación tanto de la ciudad de Nueva York como del estado de Nueva York, trabajan conjuntamente en el desarrollo de estrategias y mecanismos eficaces que permitan a los padres de familia abrir el abanico de opciones para hacer realidad la elección de escuela para sus hijos. La interacción de redes administrativas y gubernamentales para el mejoramiento de la educación y para la prestación del servicio educativo, es una realidad en la Ciudad de Nueva York.

LA ESTRUCTURA ORGÁNICA

El Departamento de Educación de la Ciudad de Nueva York depende administrativamente del gobierno de esta ciudad. Este Departamento es el responsable de prácticamente la totalidad de las escuelas públicas de la ciudad y, por lo tanto, del distrito escolar. El titular del organismo es el Consejero Escolar de la Ciudad de Nueva York, que en la actualidad es Joel I. Klein.

El Departamento cubre los cinco barrios de la ciudad y constituye el mayor distrito escolar de Estados Unidos, con más de un millón de estudiantes distribuidos en 1,200 planteles. Cada casa o área residencial en la ciudad está referida a una escuela primaria y secundaria. Por sus dimensiones, este sistema escolar es el más influyente en los Estados Unidos. La experimentación educativa, la revisión de textos y nuevos métodos de enseñanza son aplicados en Nueva York para reconocer su viabilidad en el resto del país.

Departamento de Educación de la Ciudad de Nueva York

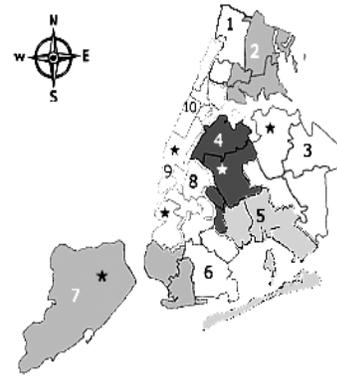


Elaboración propia

Esta es la importancia del sistema educativo de nivel básico de la Ciudad de Nueva York; una suerte de laboratorio pero, principalmente, un sistema que ha sido innovador y dinámico como la propia comunidad en la que está inmerso. En innovación educativa Nueva York tiene el primer lugar en la nación, así como en la modernización o implementación de reformas de carácter administrativo.

Como parte de las reformas de *Children First*, el sistema escolar se reorganizó en 10 regiones; cada una de ellas incluye de dos a cuatro distritos escolares comunitarios, además, de las escuelas de enseñanza media superior localizadas en esas zonas. El objetivo de esta reordenación es canalizar millones de dólares de las extintas oficinas de distrito para apoyar la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas.

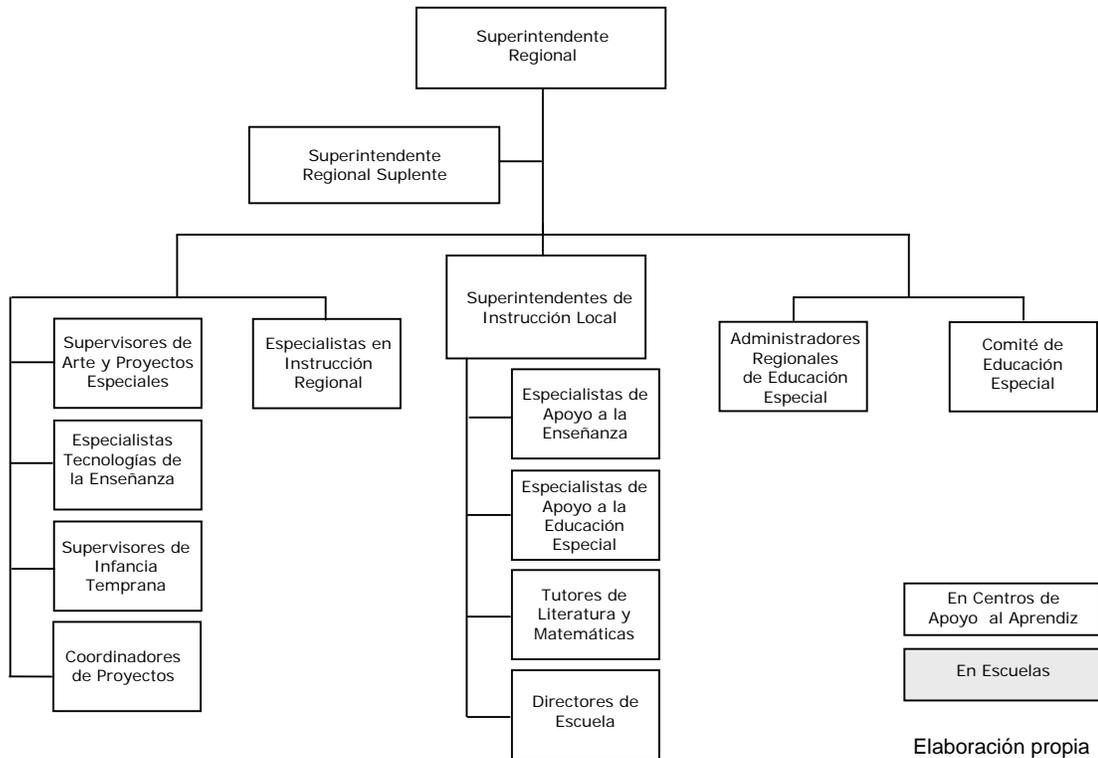
Región 1	1-LSC, Bronx (Distritos 9, 10)
Región 2	1-LSC, Bronx (Distritos 8, 11, 12)
Región 3	2-LSC, Queens (Distritos 25, 26, 28, 29)
Región 4	1-LSC, Queens (Distritos 24, 30, 32)
Región 5	2-LSC, Brooklyn (Distritos 19, 23, 27)
Región 6	1-LSC, Brooklyn (Distritos 17, 18, 22)
Región 7	2-LSC, Staten Island (Distritos 20, 21, 31)
Región 8	1-LSC, Brooklyn (Distritos 13, 14, 15, 16)
Región 9	1-LSC, Manhattan (Distritos 1, 2, 4, 7)
Región 10	1-LSC, Manhattan (Distritos 3, 5, 6)



Elaboración propia

Cada una de las 10 regiones está dirigida por un Superintendente Regional quien, junto con los equipos de administración de la enseñanza, reportan al Consejero suplente de enseñanza y aprendizaje.

**Estructura Regional para la Enseñanza y el Aprendizaje
(ubicados en los Centros de Apoyo al Aprendizaje)**



Los superintendentes regionales supervisan al Superintendente de Instrucción Local (LIS's).²²² Cada uno de ellos es responsable de un pequeño grupo de escuelas, entre 10 y 12 planteles, lo que permite una mejor y más adecuada supervisión a las escuelas al diagnosticar problemas y encontrar soluciones de manera oportuna y eficaz. En la actualidad existen 32 Superintendentes de Instrucción Local asignados a los distritos escolares comunitarios para vincular la nueva estructura organizacional con el Consejo Escolar Comunitario y con los padres de familia.

En cada una de las 10 regiones existe un Centro de Apoyo a la Enseñanza (LSC),²²³ aunque tres de estas regiones cuentan con un Centro Adicional, dadas sus dimensiones

²²² Local Instructional Superintendent, por sus siglas en inglés.

²²³ Learning Support Center, por sus siglas en inglés.

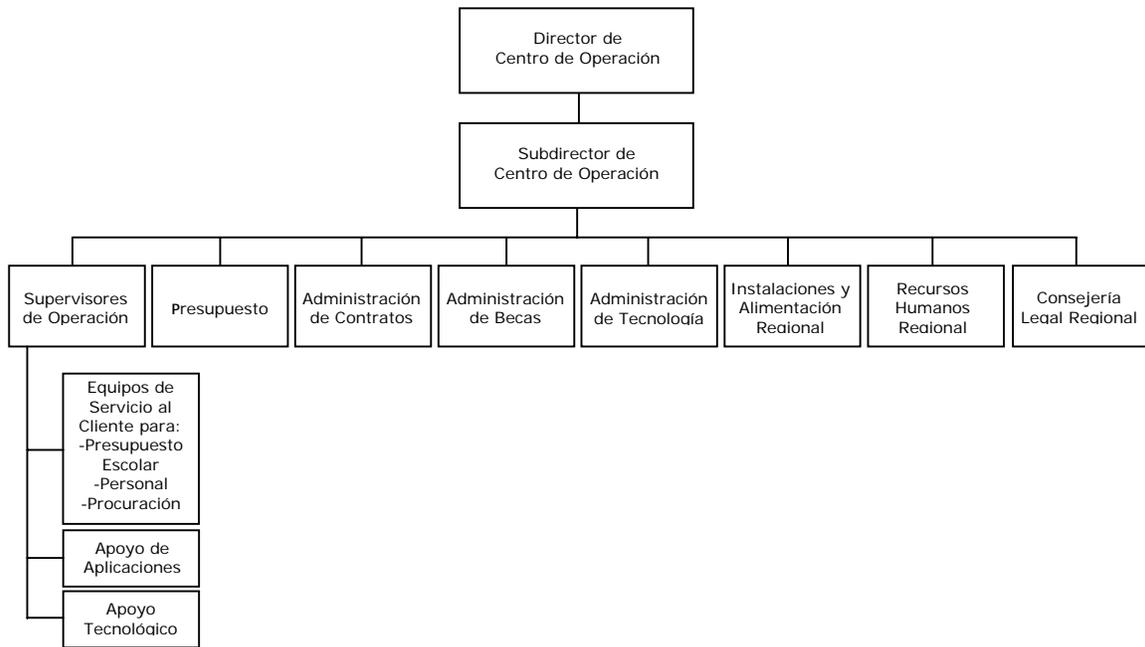
físicas. Las familias pueden asistir a la Oficina de Apoyo a Padres, ubicadas en cualesquiera de los LSC, para buscar ayuda o información sobre asuntos generales o particulares. Éstas son pequeñas oficinas pero cercanas a las familias y a la comunidad escolar. El interés del actual Comisionado en Educación para acercar la estructura gubernamental a la comunidad es tal que los LSC y las correspondientes oficinas de apoyo a padres tienen horarios nocturnos y trabajan los fines de semana.

Seis de los LSC también hospedan Centros de Operación Regional cuya función es apoyar la operación de las escuelas y darles los servicios que requieran. A través de la consolidación de la operación en estos centros, dice Joel I. Klein,²²⁴ el Departamento de Educación actúa con mayor eficiencia y eficacia en la detección de necesidades de las escuelas.

Cada distrito escolar comunitario también cuenta con una pequeña oficina de distrito, un equipo para apoyo a padres de familia y hasta asistencia personal. Estas oficinas dan alguna información y orientación a los padres, pero los servicios de orientación e información están disponibles en la Oficina de Apoyo a Padres en los LSC.

²²⁴ Klein, Joel I., Putting Children First. U.S. New York Department of Education. Documento Interno, 2003-2004. pp. 1-8.

**Centros de Operación Regional
(ubicados en seis Centros de Apoyo al Aprendizaje)**



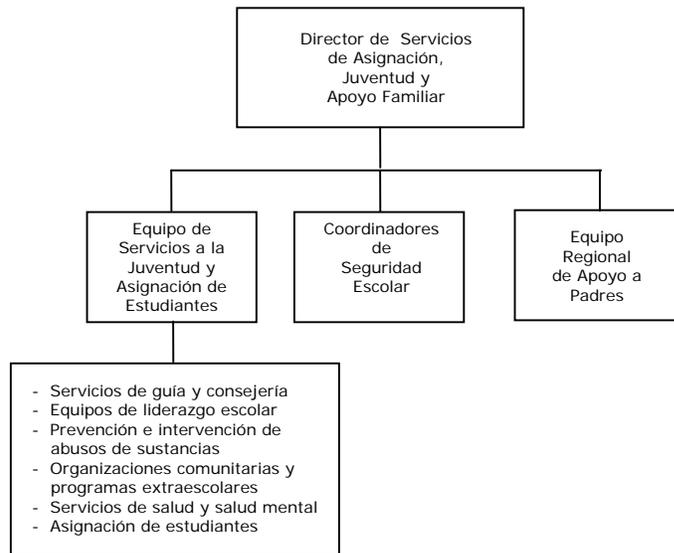
Elaboración propia

Además, el Comisionado Klein planteó como base de la reforma de Children First, la interacción dinámica y constante entre las escuelas, las familias y las comunidades para apoyar a los niños en su desarrollo académico y de salud. Para él, el aprovechamiento escolar se logra solo a través de una buena alimentación y un ambiente sano y seguro tanto dentro como fuera de las escuelas. Por ello, el Departamento de Educación se ha dado a la tarea de construir lazos fuertes con grupos locales de cada comunidad para proveer programas que confluyan y fluyan hacia la calidad.

En el año 2000, el Departamento de Educación define una nueva estructura para buscar una relación más directa con los padres de familia y con las comunidades en las que se ubican cada una de las escuelas, para atender problemáticas específicas de cada área y de cada estudiante y sus familias. La diversidad cultural que prevalece en Nueva York es el detonante principal de esta estrategia, ya que si bien existe un piso mínimo de valores entre la sociedad neoyorquina, no todos los grupos raciales que la integran le dan el

mismo peso e importancia a la escuela y a la formación educativa. Ante la diversidad hay que diferenciar para después engarzar y construir la unidad. Por ello se crea una estructura regional para servicios de asignación de alumnos a los planteles, así como de apoyo a las familias y a los adolescentes.

**Estructura Regional para Servicios de Asignación, Juventud y Apoyo Familiar
(ubicados en los Centros de Apoyo al Aprendizaje)**



Elaboración propia

La vinculación con los padres y los miembros de la comunidad escolar, incluidos maestros, supervisores, directores y tutores, es una vinculación estratégica para el Comisionado, pues entiende que solo a través de la construcción de redes entre todos los actores involucrados en el proceso educativo, se logrará incrementar la calidad, la eficiencia terminal y particularmente el reconocimiento de la pluralidad y multiculturalidad. Se trata de crear una nueva estructura de apoyo a las escuelas como órganos administrativos, pero también a los salones de clase como espacios de instrucción, teniendo en cuenta a *los niños primero*.

El objetivo principal es brindar todas las posibilidades y opciones a los niños y niñas para que la escuela sea atractiva y no un centro reproductor de prejuicios y limitaciones. De ahí

que el Departamento de Educación en Nueva York, diseñara como parte de la estrategia de reforma, una escuela que refleje los cambios administrativos en su interior, concebida además como espacio de instrucción escolar altamente federalizado, que no descentralizado.

Estas escuelas denominadas *charter* son escuelas públicas, gobernadas por sus propias Juntas Directivas y administradas sin fines de lucro, de acuerdo a los términos de un contrato por cinco años o *charter*, es decir, un lustro. El perfil de estas escuelas busca el mejoramiento de la educación pública al ofrecer a los estudiantes y sus familias la oportunidad de recibir una educación pública de calidad, como una alternativa a las escuelas públicas tradicionales. Es importante señalar que estas escuelas no son privadas ni forman parte del programa federal de *vouchers*, que analizamos anteriormente; son escuelas que pretenden conformarse como células de un organismo, pero que tienen vida autónoma.

Como parte del programa *Children First* se pretende crear en cinco años aproximadamente 50 nuevas escuelas *charter*, con el propósito de apoyar a cada uno de los niños y niñas inscritos en el nivel básico para desarrollar su más alto potencial. Entre las metas de las escuelas *charter* está el proveer una educación de alta calidad en un ambiente seguro que promueva los logros académicos, el respeto a los demás y los valores de la comunidad. Este tipo de escuelas ofrece un marco educacional flexible que combina el acceso a la enseñanza innovadora y los recursos de las organizaciones públicas y privadas para producir resultados educacionales efectivos.

Este tipo de escuelas está libre del control centralizado de los distritos escolares. Los líderes de sus escuelas pueden probar nuevos conceptos de enseñanza que, si demuestran ser efectivos, pueden influir positivamente en el resto del sistema escolar público.

Las metas de las escuelas *charter* son:²²⁵

- Mantener altos estándares académicos.
- Usar la información de las evaluaciones del estudiante para impulsar la instrucción.
- Promover excelencia y liderazgo instructivo.
- Alentar la selección y compromiso de los padres.
- Mejorar la calidad de la educación pública.

En caso de no cumplir con estas metas, el Departamento de Educación les revoca el permiso de escuelas *charter*. La autonomía de estas escuelas se centra en la innovación educativa, así como en los métodos de enseñanza, por que están sujetas a las regulaciones estatales y locales sobre salud, seguridad, derechos humanos y civiles, así como de procesos de evaluación de los estudiantes.

Estas escuelas son creadas por maestros, padres, líderes comunitarios y organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro que comparten una *visión* de lo que desean sea la escuela de sus hijos e hijas, su misión, programa educativo y estándares de desempeño. Con lo cual podría pensarse que se trata de escuelas que están ubicadas en zonas privilegiadas y, por lo tanto, su alumnado estaría en condiciones de ventaja respecto a la media. Sorprendentemente, esto no es necesariamente así; existe un número importante de escuelas de este tipo en áreas donde predominan afro-americanos, latinos y jóvenes que no hablan inglés. De hecho, aproximadamente el 90% de los 8,000 estudiantes inscritos en escuelas *charter* de la ciudad de Nueva York son afro-americanos y latinos. Lo que hace a estas escuelas una opción real para integrar a la población no anglosajona a la sociedad norteamericana, sin perder su identidad ni sus creencias o valores.

²²⁵ Klein, Joel I. Guía para las escuelas “charter” de la ciudad de Nueva York. New York City Center for Charter School Excellence, 2005-2006. p. 3.

Para Klein,²²⁶ los beneficios de una escuela *charter* son:

1. Innovación: introducción de nuevas ideas, métodos y currículos de enseñanza, así como integrar el “talento de emprendedores educativos” al sistema escolar público.
2. Atención personalizada: a través de horarios extendidos, el uso de prácticas educativas variadas e innovadoras, acordes con el perfil de los estudiantes; capacitación de personal, enseñanza en equipo, participación de los padres y una evaluación continua del desempeño de cada estudiante.
3. Matrículas abiertas y gratuitas: no se requieren costos o exámenes de admisión.
4. Mejores recursos: la gran mayoría de las escuelas *charter* se crean bajo el auspicio de universidades locales, museos, organizaciones comunitarias, o fundaciones dispuestas de compartir recursos, programas e instalaciones.
5. Opciones educacionales: se establece un catálogo de la oferta educativa en beneficio de estudiantes con riesgo de fracasar académicamente y sus familiares, de las áreas más pobladas de la ciudad.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Es probable que las escuelas *charter* sean la más nítida expresión del binomio autonomía-soberanía llevada hasta sus últimas consecuencias; pues de acuerdo con el diagrama del inicio de este capítulo- a medida que el eje del binomio unidad-diversidad se desplaza hacia la derecha, la diversidad se atenúa al ser plenamente reconocida. Por otro lado, se acentúa la participación y la interdependencia de los diferentes niveles de gobierno, así como de diferentes actores que desean involucrarse con un proyecto educativo para beneficio de la comunidad -no solo en el largo plazo sino también en el corto plazo-, ya que se reconoce la pluralidad, la multiculturalidad, la diferencia y la diversidad, y se contribuye a mitigar o eliminar otros problemas sociales.

De acuerdo con los análisis vertidos sobre el desempeño de estas escuelas, con escasos años en funcionamiento, éste ha sobrepasado las expectativas que ellas mismas se habían planteado, sin descuidar las regulaciones estatales y locales. Creadas como consecuencia directa de padres preocupados pero activos, se construyen redes de acción

²²⁶ *Idem.*, p. 6.

para mantener el éxito académico. Aunque todavía se requiere más investigación, análisis e información sobre los resultados de estas escuelas, los índices previos sugieren que se está logrando un progreso importante en los distritos escolares comunitarios donde operan.

Tomando como base los exámenes estandarizados de los grados 3-8 en el ciclo escolar 2003-2004, el 70 % de las escuelas *charter* tuvo un porcentaje mayor de estudiantes que cumplieron o excedieron los estándares del estado de Nueva York en inglés y matemáticas, comparativamente con otras del mismo distrito escolar de la comunidad.²²⁷

Sin embargo, existe cierta oposición al proyecto de escuelas *charter* por parte de algunos grupos como *Aesthetic Realism Foundation* (Fundación Realismo Estético), que señala que el estado de Nueva York ha fracasado en proveer una educación pública básica adecuada y en garantizar a cada niño, sin importar su raza o nivel social, el recibirla oportunamente. La Fundación percibe que el planteamiento federal de los *vouchers* y la estrategia local de las escuelas *charter* busca dismantelar la deteriorada escuela pública y privatizarla. La Fundación propone retomar el método de enseñanza de Eli Siegel, cuya premisa fundamental es integrar el mundo, el arte y el ser humano para explicarse el uno al otro, ya que cada uno es la unidad estética de opuestos.²²⁸ Según el autor, al usar este método, el maestro logra que los alumnos perciban una profunda relación entre las materias escolares y su vida cotidiana.

Ningún proyecto, gubernamental o no, está a salvo de opositores. Pero a pesar de las suspicacias que pudiera levantar un proyecto de la magnitud de las escuelas *charter*, éstas han encontrado más simpatizantes que detractores. Probablemente, la mínima oposición que ha tenido el proyecto se deba fundamentalmente a que está pensado con, para y por los padres de familia y las propias comunidades.

²²⁷ *Idem.*, p. 17.

²²⁸ Romeo, Anthony y Van O, Karen, “¿Qué clase de educación merecen nuestros hijos?” en *Manhattan Times*, New York, NY, febrero 1, 2001. p. 85.

Desde una perspectiva economicista las *escuelas charter* se desarrollan bajo la visión de un gobierno neoliberal, cuyo planteamiento es que solo aquellas comunidades que tengan los recursos suficientes para atender y consolidar sus centros escolares podrán obtener logros educativos. Pero las comunidades que no cuenten con los recursos, no solo financieros sino de cualquier tipo, entonces tenderán a desaparecer o por lo menos, a ahondar la brecha social entre los que reciben un servicio público adecuado y los que no. Pero siguiendo la visión económica, las escuelas sin recursos finalmente tenderán a desaparecer; son las externalidades que pueden ser asumidas por el resto del sistema.

Cabe señalar que las *escuelas charter* también participan en las evaluaciones internacionales y los resultados que obtienen en pruebas como el Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA) son determinantes para decidir el futuro de las escuelas. Aquéllas con evaluaciones por debajo de la media nacional son cerradas y los alumnos se readscriben a aquéllas cuyos resultados son satisfactorios de acuerdo a los resultados de evaluaciones tanto nacionales como internacionales.

Lo cierto es que es prematuro calificar el éxito o fracaso de estas escuelas, pero la propuesta tiene una estructura innovadora, interesante y peculiar, como la ciudad que la vio nacer; y si triunfa en ella, habrá triunfado en el resto de la unión americana.

ESPAÑA

España es un estado centralizado desde finales del siglo XV, al fusionarse las coronas de Castilla y Aragón. A partir de entonces y hasta el último tercio del siglo XX, con breves periodos descentralizadores durante la primera y segunda república española, la historia del país es, entre otras cosas, la de una progresiva homogeneización política, jurídica, cultural y lingüística del territorio. No debemos olvidar que el estado español se formó en la época del absolutismo europeo, pero no vivió la transición de otros estados, que tuvieron una etapa de consolidación de las nacientes ciudades emanadas de las villas feudales, lo cual sirvió de contrapeso a los estados nacionales del resto del continente. Las ciudades en España nunca se consolidaron, pero no hay que olvidar que el estado alberga distintas nacionalidades que siempre han conservado, a pesar de su pérdida de

independencia y de autonomía política, su espacio territorial y un “reconocimiento” administrativo como regiones.

Reducidos o desaparecidos los espacios político-administrativos regionales, las iniciativas en materia de educación, siempre correspondieron al gobierno nacional, como única instancia efectiva. La escuela desde sus orígenes padece el excesivo centralismo, pero también es el principal motor de éste. Fernández Enguita señala que la escuela además de instilar, a través de la enseñanza de la historia y la geografía, un sentimiento nacional, convirtió al castellano en lengua común y principal de todo el territorio por medio del aprendizaje de la lectura y la escritura -ignorando o reprimiendo las lenguas maternas-, homogeneizó los sistemas de pesas y medidas -tan importantes para el comercio- con el de las matemáticas y barrió las influencias restantes de otras religiones -islámica y judío- a través del estudio obligatorio de la religión católica.²²⁹

La historia de la educación formal en la Europa occidental se remonta a varios siglos atrás. El resurgimiento del profesorado como profesión social específica, coincide con la creación de la educación pública obligatoria en la España del siglo XIX. La educación pública es un elemento importante en la formación de los estados nacionales europeos desde el siglo XVI y XVIII. En la educación pública obligatoria, el objetivo fue educar al niño para ser un ciudadano y para que tuviera una identidad nacional y moral específica. En una escuela obligatoria para todos, los métodos de enseñar se hicieron problemáticos.²³⁰

El sistema educativo español actual es obra de su liberalismo decimonónico, sobre todo de las corrientes moderada y progresista que lo configuró centralizadamente para garantizar un mínimo de desarrollo educativo en el país, a través de la intervención del Estado. Esta configuración permitió que el gobierno nacional fuera el motor de la política

²²⁹ Fernández Enguita, M., “Participación y elección en España y en los Estados Unidos: dos sistemas escolares comparados” escrito en colaboración con Anorve, Robert F., Compilación del Sistema Educativo Español. España, Universidad Complutense. 1994. pp.109.

²³⁰ Lundgren, U.P., “New challenges for teachers and their education: national reports on teacher education”, Estrasburgo, Consejo de Europa, en Revista de Educación, núm. 285, 1988. p. 22.

educativa, mientras que las otras instancias o niveles de gobierno quedaron subordinadas a las funciones de aplicación y ejecución de las decisiones centrales.

España surgió como un estado nacional fuerte que subordinó a las unidades territoriales que se integraron a la nación española siguiendo su sólida herencia y tradición absolutista, la cual se reforzó en el período de la dictadura. No se debe olvidar que una organización altamente centralizada, cerrada a iniciativas que no provengan de la cúspide, como la organización de la iglesia católica, ha estado presente en la vida nacional y particularmente en la educación ibérica, incluso llegando a confundir o extraviar los límites entre la iglesia católica y el estado español. La reforma protestante no penetró en el país y la libertad de cultos nunca fue prioridad del estado; las minorías religiosas, la musulmana y la judía, fueron expulsadas en su totalidad. La relación entre Estado e iglesia católica siempre ha sido sólida, aun en materia educativa, al grado de que todavía recientemente se incluía la enseñanza del catolicismo en todos los centros escolares.

La estructura del sistema educativo español, vigente hasta hace algo más de tres décadas arranca de la Ley Moyano de 1857, que estableció la división básica entre enseñanza primaria, secundaria y superior y prescribió que se crearan escuelas primarias en todos los municipios e institutos de enseñanza secundaria en cada una de las capitales de provincia. La escolarización primaria generalizada, sin embargo, tardaría más de un siglo en alcanzarse por completo, pues buena parte de los municipios no contaban con recursos suficientes para lograrla. A principios de siglo, un conjunto de normas que centralizaron la administración educativa y restringieron el trabajo infantil dieron un considerable impulso a la escolarización, y la II República, conocida como la “república pedagógica”, daría un nuevo empujón al aumentar enormemente los presupuestos escolares (210 millones de pesetas en 1931 y 496 en 1937), lo que permitió crear numerosos centros donde no existían, acelerar la formación de maestros y aumentar sensiblemente sus salarios.²³¹

²³¹ Fernández Enguita, M., El sistema educativo. Departamento de Sociología III. Universidad Complutense, 1991. pp. 1-2.

El socialismo y el anarquismo surgidos durante el primer tercio del siglo XX son factores importantes para el desarrollo del sistema educativo español, por la importancia dada a su acción en este campo.

La guerra civil interrumpió este proceso en ambos bandos, al tener que destinarse a ella la inmensa mayoría de los recursos disponibles. El régimen al que dio origen procedió a una amplia purga del profesorado, ya diezmado por la guerra y diáspora del exilio, y puso en manos de la Iglesia los centros educativos privados y bajo el control del partido único los centros públicos. El presupuesto dedicado a educación se vio drásticamente reducido y no volvió a alcanzar cifras similares a las de la República, en pesetas corrientes, hasta 1943.²³²

En la posguerra, la organización del sistema educativo español fue la de una pirámide semitruncada. Todos los alumnos debían cursar cuatro años comunes de primaria, pero después se dividían en una minoría que accedía al bachillerato elemental (enseñanza secundaria de primer grado, de cuatro años) y una mayoría que se mantenía en la llamada *prolongación de la primaria*. Para lograr lo primero era necesario superar un examen de ingreso, cosa que apenas intentaba y lograba una cuarta parte del alumnado. Entre un quinto y un cuarto de los que alcanzaban el bachillerato elemental se incorporaría después al bachillerato superior (segundo grado, de dos años, más, en su caso, un curso preuniversitario), dividido desde 1926 en las ramas de ciencias y letras, y una pequeña parte de los que se mantenían en la primaria podría ingresar a algún tipo de formación profesional.

Esto refleja las deficiencias del sistema escolar aunado a la escasez de recursos destinados a la educación. Mientras el resto de los países occidentales avanzados le asignaban ya entre un veinte y un veinticinco por ciento del presupuesto estatal, España solo dedicaba a educación menos del cinco por ciento. Estos dos factores junto con la

²³² *Idem.*, pp. 2-3.

migración masiva a la periferia de las ciudades, contribuyeron a que existiera un déficit permanente de puestos escolares.

EL CENTRALISMO EDUCATIVO

La centralización tuvo su cúspide durante el período franquista. La Ley General de Educación de 1970 refrendó el esquema centralista bajo el cual había nacido el sistema educativo español y algunos autores como Beas, Monés, Monreal y Viñó,²³³ coinciden en que el ordenamiento jurídico no consolidó el sistema centralizado pero sí representó un avance, aunque limitado de racionalidad administrativa. Fernández Enguita²³⁴ reconoce que aunque la ley, impulsada por el sector del *Opus Dei* y modernizante del franquismo, no transformó radicalmente el *statu quo* de la estructura político-administrativa que organizaba la educación en la península, fue el único atisbo de modernidad, apertura y democracia de la dictadura.

La ley derivó de un estudio publicado en 1969 denominado *La educación en España. Bases para una política educativa*. En él se sintetizaba el estado educativo español y el avance de las líneas generales de la política educativa que el gobierno se proponía seguir. El documento también contemplaba los resultados de una consulta a la sociedad española, que respondió con una comprensión y amplitud sin precedentes, aportando críticas y sugerencias que se tomaron en cuenta para la elaboración de la ley.

De acuerdo con nuestras categorías de análisis, las relaciones gubernamentales existentes hasta entonces en España obedecen a una relación jerárquica centralista, con distribución de algunas funciones, pero de ninguna manera de responsabilidades. Las agendas y los roles locales están supeditados a las determinaciones del gobierno nacional, como una entidad supralocal que ahoga en cualquier forma la innovación y el desarrollo desde la base.

²³³ Véase los trabajos de Beas, Miguel, “*La creación de las delegaciones provisionales de educación. Un ejemplo de la falsa desconcentración administrativa*” en *Revista de las Ciencias de la Educación*, 1995, núm 163, pp. 379-392; Monés, Jordi, “*La ley general de educación de 1970. Administración educativa*” en *Revista de Educación*, número extraordinario: “*Ley General de Educación veinte años después*”, pp. 131-192 y Monreal José y Viñao, Antonio. Modelos de Administración educativa descentralizada, Murcia, Universidad de Murcia, 1982.

²³⁴ Fernández Enguita, M., “*Participación y elección... Op. cit.*”, pp. 107-137.

Fernández Enguita confirma que el sistema educativo español se caracteriza, como otros sistemas europeos mediterráneos, por un fuerte grado de centralización. Hasta la Constitución de 1978, prácticamente la totalidad de las competencias en materia escolar eran exclusivas del Ministerio de Educación, sin ningún espacio autónomo para los gobiernos regionales, las instituciones locales o los centros mismos. La Constitución abrió el paso a la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, que tuvo lugar casi veinte años después de promulgada la Constitución y se realizó primero a favor de las llamadas comunidades históricas o nacionalistas (Cataluña, País Vasco y Galicia, ésta con un notable retraso respecto de las otras). Después se incorporó Andalucía, acogida también a la vía rápida del artículo 151 del texto constitucional, que inicialmente había sido prevista solo para las anteriores. Después lo harían otras por la vía lenta del artículo 143, entre ellas Canarias, la Comunidad Valenciana y Navarra. Las restantes forman de momento el llamado territorio MEC (siglas del Ministerio de Educación y Cultura), es decir, la parte del Estado español en que todavía no existen competencias autonómicas en educación.²³⁵

El proceso de transferencia no había concluido cuando nuevas comunidades autónomas asumieron lo que se denominó *plenas competencias*, al margen de las cuales el Estado sigue reservándose algunas competencias básicas como la ordenación general del sistema educativo, el reconocimiento de los títulos con validez en todo el territorio nacional y la alta inspección. Analizaremos el proceso a detalle más adelante como parte de la construcción de lo que denominamos como federalismo dual.

Las autoridades municipales, por su parte, se vieron excluidas de cualquier competencia en materia de ordenación educativa. Su papel se limitó a algunos aspectos de la conservación de los edificios y a colaborar en la organización de las actividades extraescolares y de los servicios complementarios.

²³⁵ Fernández Enguita, Mariano, *El Sistema Educativo*, *Op. cit.*, 1991, pp. 26-27.

Con la aprobación de la Constitución de 1978 y el establecimiento de un régimen democrático, se da paso a un proceso de descentralización en todos los ámbitos de la vida nacional. A través de dicho proceso, se ha pasado de un modelo absolutamente centralizado a otro que supone una casi total descentralización administrativa y una gran descentralización política.²³⁶

Como parte del rechazo absoluto a la centralización, identificada en su carácter más personalista con la dictadura, España vive una etapa descentralizadora sin precedentes, fundamentada en los movimientos nacionalistas históricos, reprimidos brutalmente en el periodo franquista, con los que se construye un nuevo estado nacional: el estado de las autonomías. De esta manera, se pretende establecer, no relaciones intergubernamentales duales de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, sino relaciones *etnocentristas*; es decir, se da paso a un estado policentrista como transición a un estado federal descentralizado. Un estado policentrista supone la existencia de órganos rectores de cada comunidad autónoma convertidos en centro de poder que tienden, por una parte, a exigir el mayor nivel de descentralización al estado y, en consecuencia, la asignación del mayor número de competencias; y, por otra, a reservarse toda la capacidad de ordenamiento y de decisión frente a instancias inferiores, que son reducidas a funciones meramente ejecutoras de sus decisiones.²³⁷

El artículo 27 de la Constitución Española está dedicado íntegramente a la educación. Este artículo, llamado “el pacto escolar”, constituye un buen ejemplo del pacto constitucional. Casi todos los puntos de este artículo constituyeron un pacto entre la izquierda y la derecha que se reflejaron en una nueva estructura para sentar las bases del sistema educativo español. La transición política dice Fernández Mellizo-Soto fue definitiva desde un punto de vista político y de la democracia española, pero no desde el punto de la vista de la educación (exceptuando el hecho de que quedó establecido el

²³⁶ Puellas, Manuel de, “Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental” en Revista de Educación, No. 299, 1992. p. 364.

²³⁷ Sevilla Merino, Diego. “Distrito educativo, descentralización y participación en la formación de la política educativa” en Pereyra, García, Gómez y Beas (eds.). Globalización y descentralización de los sistemas educativos... Op. cit., p. 341.

marco constitucional que conformaría los límites de la futura política educativa). Durante esta época y hasta principios de la década de 1980, la educación no fue una prioridad nacional.²³⁸

En 1980 se dicta la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE). El ordenamiento constituye la primera ley general sobre la educación en el período democrático y en ella se reconoce que los derechos de profesores, padres y alumnos quedan supeditados a las prerrogativas de la administración y a las competencias del director en los centros públicos. La LOECE reforzaba principios constitucionales defendidos por la derecha: la libertad de enseñanza, referida a la posibilidad de crear y operar escuelas privadas, y de ofrecer y recibir educación religiosa; al derecho de las escuelas privadas a tener un “ideario” propio pero manteniendo el subsidio o subvención del gobierno, casi sin ningún tipo de requisitos por parte de los poderes públicos para su concesión.

Las tasas de escolaridad y el gasto público en educación, reflejan para Fernández Mellizo-Soto esta situación. En 1980 el 85% de los españoles de 14 años estaba escolarizado y el 53.4% de los de 16 años. Las tasas de escolarización permanecieron todavía bajas en ese período según las cifras del Instituto Nacional de Estadística de España al igual que el gasto público en educación que aunque fue ligeramente superior al de años anteriores, en 1981 alcanzó el 2.5% del PIB,²³⁹ la cifra estaba muy por debajo de la media de los países europeos. Es decir, seguía siendo insuficiente. La escuela privada mantenía su importancia y existían grandes diferencias entre las escuelas públicas y las escuelas privadas.

Cinco años más tarde fue promulgada la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) que reconoce y otorga competencias, mucho más amplias que cualquier otra, al

²³⁸ Fernández Mellizo-Soto. Igualdad de oportunidades educativas. La experiencia socialdemócrata española y francesa. Barcelona-México. Pomares, 2003. p. 79.

²³⁹ Ministerio de Educación y Cultura (MEC), “*El gasto público y privado de la educación en España 1975-1993*”. Madrid, MEC, Manuscrito. 1993, pp. 18.

consejo escolar y reconoce la autonomía de los centros escolares, sobre todo para elegir directores, fortaleciendo a los centros públicos ante la presencia de un fuerte sector privado de educación. Se trató de cimentar las bases para una política educativa que enfatizara la igualdad de oportunidades en el acceso a la enseñanza. De ahí el nombre de la ley. Para ello se inició la reestructuración de los centros y también un proceso de descentralización educativa que conllevara el reconocimiento de las capacidades de los niveles locales en la toma de decisiones de lo educativo.

La creación de los consejos escolares permitió la participación de profesores, padres de alumnos y alumnos, con una leve mayoría absoluta de los primeros, y se les atribuyó a estos órganos una serie de competencias relativas a la elección de cargos directivos, admisión de alumnos, programación general, actividades extraescolares y servicios complementarios. Los consejos vinieron a consolidar sobre todo el poder de los profesores, al asegurarles la mayoría en unos centros con más autonomía, reservando un papel relevante, pero más bien testimonial, a padres y alumnos, pues por un lado se refuerza y se reconoce su capacidad de control incorporándolos a órganos decisorios, pero por otro lado no se les da el peso suficiente en la aprobación de las decisiones, y, eso sí, limitando seriamente las prerrogativas de los propietarios de los centros privados sostenidos con fondos públicos, que hasta entonces era la inmensa mayoría.²⁴⁰

La ley de 1990, aunque no modifica los órganos de gobierno de los centros, atribuye a éstos una mayor autonomía en la formulación de sus programas, la determinación de los métodos de enseñanza y la utilización de criterios de evaluación. Según este ordenamiento jurídico, todo centro debería tener su propio proyecto o plan, elaborado por los profesores del mismo siguiendo las directrices generales establecidas por la administración del centro y aprobado por su consejo escolar.

²⁴⁰ Fernández Enguita, Mariano, *Op. cit.*, pp. 26-28.

De acuerdo con la evolución de la legislación española, la tendencia es hacia mayor autonomía de los centros y mayor participación de los padres, sobre todo con el intento para establecer el cheque escolar (equivalente a los *vouchers* estadounidenses).

Desde una vista panorámica, dice Enguita, la evolución de la participación en los centros docentes puede contemplarse como una progresión gradual en la que se sustituyen paulatinamente cuatro fuentes de poder: la burocracia estatal, la propiedad privada, el grupo profesional y la comunidad. Bajo la dictadura, y en particular bajo la Ley de 1970, la burocracia del Estado tenía un dominio pleno pero se reconocían sustantivamente los derechos de la propiedad. Ya en la democracia, la Ley conservadora de 1980 puso en primer lugar a éstos (incluidos los del Estado sobre los centros públicos, como propietario de los mismos) pero reconoció sustancialmente los derechos del grupo profesional, en particular en los centros públicos. La Ley socialista de 1985, aunque en su discurso pone el acento en la comunidad escolar, de hecho refuerza por doquier el poder del grupo profesional y solo subsidiariamente el de aquélla. Cada nueva forma, por supuesto, conserva en su seno el poder predominante anterior, pero quiebra su predominio en beneficio del nuevo. Solo el poder del público (padres y alumnos, en especial éstos) pugna todavía por ser adecuadamente reconocido, y no podrá considerarse que lo ha sido en tanto que los otros agentes puedan imponer sus decisiones sin necesidad de consenso con él.²⁴¹

El pleno del Congreso de los Diputados aprobó la Ley Orgánica de Calidad en Educación en diciembre de 2002, después de más de nueve meses de debate y con los votos favorables del Partido Popular y de Coalición Canaria.

Los diferentes análisis del sistema educativo llevados a cabo en los últimos años, la experiencia de los profesionales de la educación y múltiples evidencias empíricas, han venido a coincidir en la necesidad de acometer una reforma educativa que permita subsanar los fallos y deficiencias del actual modelo, mejorar la calidad del sistema

²⁴¹ Fernández Enguita, Mariano, Reforma educativa, desigualdad social e inercia institucional, Laia, Barcelona, 1991. p. 183.

educativo, reducir y prevenir el índice de fracaso escolar, fomentar la cultura del esfuerzo y de la evaluación, y mejorar las condiciones para el desarrollo de la función docente.

Durante todo el año 2002, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) ha llevado a cabo un proceso de debate con toda la comunidad educativa para conocer sus propuestas de cara a la elaboración de la presente Ley, que ha obtenido el informe favorable del Consejo Escolar del Estado y del Consejo de Estado, contando con el respaldo de más de 40 organizaciones de toda España (sindicatos docentes, asociaciones de padres, alumnos y profesores, entidades de gestión y organismos profesionales).

Las principales novedades de la Ley son la gratuidad de la educación infantil; la supresión de la promoción automática; la implantación de itinerarios para satisfacer las necesidades y expectativas de los alumnos; el establecimiento de una prueba general de bachillerato, como la existente en la mayoría de los países de la Unión Europea, para homologar los conocimientos de los alumnos; la creación de programas de iniciación profesional; el establecimiento de una verdadera carrera docente con mayores posibilidades de promoción, dando más importancia a su formación, tanto inicial como permanente, y con medidas de apoyo; el refuerzo de las competencias de los directores y de la autonomía de los centros; la adopción de medidas para mantener la convivencia en las aulas; y el refuerzo de la lectura y de las materias instrumentales en todos los niveles educativos.

La Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) dio paso a una nueva configuración del sistema educativo con el objetivo de elevar la calidad en las aulas y de incrementar la participación de otros niveles de gobierno. De acuerdo con esta estructura, el nuevo sistema educativo tiene la siguiente configuración:

1. Educación preescolar (hasta 3 años).
2. Es de carácter voluntario para las familias, y tiene como finalidad la atención educativo-asistencial a la primera infancia.

3. Las Comunidades Autónomas (CC.AA) serán las encargadas de supervisar y controlar las condiciones de los centros, además de coordinar la oferta de plazas.
4. Estas enseñanzas serán impartidas por profesionales con la debida cualificación.

- Educación infantil (3-6 años).

La educación infantil, de carácter voluntario para las familias, será gratuita para atender la demanda que existe actualmente. De esta forma, todos los padres que deseen escolarizar a sus hijos en esta etapa dispondrán de una plaza gratuita. En esta etapa, los niños se introducirán en el aprendizaje de lectura, escritura y habilidades numéricas; y además, iniciarán el estudio de una lengua extranjera y de las nuevas tecnologías.

- Educación primaria (6-12 años)

Se potenciará la formación en habilidades de lectura, escritura y cálculo, ya que el objetivo es que todos los alumnos finalicen esta etapa con sólidos conocimientos en estos tres ámbitos. Por todo ello, se actualizarán los currículos de las enseñanzas mínimas de este nivel, a fin de consolidar las áreas instrumentales (lengua y matemáticas) y las lenguas extranjeras (se adelanta el aprendizaje de una lengua extranjera al primer curso de primaria, que anteriormente comenzaban en tercero).

En todas las áreas se incluirán actividades que fomenten la lectura. La evaluación de los alumnos será continua, es decir, un alumno pasará de ciclo si ha alcanzado los objetivos establecidos en el currículum. Cuando no ocurra así, podrá permanecer un curso más en el mismo ciclo una sola vez a lo largo de la educación primaria. Los alumnos que accedan al ciclo siguiente con evaluación negativa en alguna de las áreas, recibirán los apoyos necesarios para su recuperación.

- Educación secundaria obligatoria (ESO) (12-16 años)

En 1º y 2º se establecerán medidas de refuerzo educativo que permita una enseñanza más personalizada y acorde con las necesidades específicas de cada alumno. Al finalizar el 2º curso de la secundaria obligatoria, con el fin de orientar a las familias y a los alumnos

en la elección de los itinerarios posteriores, el equipo de evaluación y el equipo de orientación emitirán un informe de orientación escolar para cada alumno.

En 3º y 4º de la ESO las enseñanzas se organizarán en asignaturas comunes y en asignaturas específicas. En 3º de secundaria los alumnos podrán elegir libremente entre dos itinerarios: itinerario tecnológico e itinerario científico-humanístico. En 4º de secundaria podrán elegir libremente entre tres itinerarios: itinerario tecnológico, itinerario científico e itinerario humanístico.

Los alumnos serán quienes, junto con sus familias y con la orientación de los profesores, elegirán libremente el itinerario más adecuado para 3º y 4º. Se prevé la movilidad entre itinerarios. Es decir, si un alumno elige un itinerario en 3º podrá cambiar de itinerario en 4º si así lo desea. La decisión para los alumnos, por tanto, es reversible.

Todos los alumnos, independientemente del itinerario que elijan, obtendrán el mismo título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, que les permitirá acceder al bachillerato y a la formación profesional de grado medio.

La LOCE impulsa una reforma al sistema educativo no universitario español, orientada principalmente a la transformación de la ESO, y busca colocar a la política educativa en una prioridad nacional y gubernamental. A decir de Pilar del Castillo, Ministra de Educación, Cultura y Deportes, en la administración de Aznar, la ley representa una reforma compleja puesto que implica la afectación de intereses e ideologías que se polarizan; esto en respuesta a las innumerables críticas de otros sectores que manifiestan la imposición de la autoridad educativa y la falta de diálogo. Sin embargo, la Ministra Castillo insiste en que el Documento de Bases de la ley ha sido consensado con los profesores, directores de los centros, con padres y gestores. Para ella, la ley parte en buena medida de las experiencias de los profesores, quienes están en el lugar en que se desarrolla la educación. Ellos son los primeros conocedores de lo que ocurre y coinciden

sustantivamente con el contenido de la ley, por encima de las preferencias ideológicas o políticas de cada uno.²⁴²

Los detractores de la LOCE la consideran una ley segregadora puesto que elimina la promoción automática, la evaluación por asignaturas –que permitía al profesor evaluar individualmente, saber el grado de conocimientos adquirido por el alumno y expresarlo de manera individualizada-, así como la especialización de centros escolares. Desde esta perspectiva la ley ha roto con el modelo de comprensividad establecido en la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), el cual posibilitaba la elección de horarios y de centros y la flexibilidad en las evaluaciones. Pero para el gobierno de Aznar la prioridad se centra en incrementar la calidad y equilibrarla con la equidad promovida por los anteriores ordenamientos jurídicos. Para el gobierno la ley se emite una vez atravesada la fase de la escolarización plena y se orienta a construir un sistema de más oportunidades y más flexible, en el que los alumnos, según su motivación y sus intereses, encuentren una posibilidad para continuar y no desertar. Se trata de conseguir los objetivos básicos de la ESO bajo criterios de calidad.

La ley prevé una revisión de los objetivos y contenidos generales de la enseñanza infantil y primaria, aunque especialistas y políticos estimaron que esto no se concretaría puesto que la LOCE está estigmatizada e identificada con la derecha.²⁴³ Lo cierto es que la política educativa en cualquier país no puede ni debe estar sometida a vaivenes políticos, ya que se trata de una política pública de largo plazo para alcanzar sus objetivos, aunque en la operación de estrategias y diseños técnico-pedagógicos es una política de corto y mediano plazo.

El papel de las CC.AA en la aplicación de la ley es fundamental ya que para la Ministra del Castillo deben existir relaciones normales de cooperación y lealtad entre la Administración del Estado y las autonómicas, de lo contrario ésta y cualquier otra ley

²⁴² Entrevista con Pilar del Castillo por Aurora Campuzano, “*Las reformas hay que hacerlas sin esperar el sí de todos*”, CDL, Revista Especializada, septiembre 2002. pp. 3-7.

²⁴³ *Idem.*, p. 7.

sucumbiría.²⁴⁴ Lo que nos remite a la inexistencia de las interacciones y vasos comunicantes que hemos establecido entre nuestras categorías analíticas, la construcción de gobiernos multinivel que coincidan y consensen los contenidos y objetivos de cualquier política educativa. Al no existir estas interacciones suaves, lo que se produce son enfrentamientos y confrontaciones entre niveles de gobierno, pero más preocupante aún, inacción e ineficiencia en lo educativo. Entonces, ¿se trata de una prioridad nacional o solamente de un juego político?

La Ley Orgánica de Educación (LOE) emitida ya bajo el signo del Partido Socialista también encuentra resistencias sustanciales entre especialistas y la sociedad en general, ya que se considera que esta ley, al igual que su antecesora la LOCE, atenta contra la libertad de decisión y promueve la discriminación. En noviembre del 2005 se llevó a cabo una multitudinaria marcha contra la reforma educativa del gobierno socialista, encabezado por José Luis Rodríguez Zapatero; marcha promovida y apoyada por el Partido Popular y la Conferencia Episcopal, así como por distintas asociaciones de padres de alumnos como la CONCAPA y COFAPA, la Asociación Nacional de Centros de Educación Especial, la Coalición Democrática de Estudiantes y el Foro Español de la Familia.

La marcha tuvo como objetivo dar a conocer un manifiesto contra la LOE argumentando principalmente, al igual que en el caso de la LOCE, la falta de participación y acuerdo de toda la comunidad educativa para elaborar la reforma. Además, para los convocantes la ley no garantiza la calidad en la educación y desconoce los derechos y libertades de los padres a decidir sobre el tipo de educación que quieren para sus hijos; el derecho a la gratuidad en los niveles básicos y obligatorios; el derecho de los centros privados a recibir fondos públicos y la posibilidad de que tengan idearios propios. Según los manifestantes la ley marginará la enseñanza de la religión y empeorará, en general y en particular, la situación laboral de los profesores que imparten esta asignatura.²⁴⁵

²⁴⁴ Entrevista con Pilar del Castillo. *Op. cit.*, p. 6

²⁴⁵ Diario El Mundo de Madrid “*Masiva marcha contra la Ley Orgánica de Educación*”. noviembre 13, 2005, p. 18.

Pero el gobierno de Zapatero insiste en que la reforma educativa tiene como principal propósito incrementar la calidad, promover la libertad y la equidad en todos los niveles particularmente en los que a educación infantil y básica se refiere. La LOE trae aparejada una buena cantidad de recursos para concretar sus objetivos, ya que se asignarán más de 6 mil millones de euros en un periodo de cinco años, de los cuales el Ejecutivo aportará el 55%. El resto de los recursos provendrá de diversas fuentes, entre las que destacan las aportaciones de las CC.AA.

La LOE representa la sexta reforma educativa en los 27 años de democracia en España y entre sus principales puntos encontramos los siguientes:

La asignatura de religión no será computable en los cursos de enseñanza media-superior; en el proyecto se expresa claramente el trato igualitario que la Administración Educativa otorgará a todas las confesiones religiosas.

En cuanto a las repeticiones y las promociones de curso en la ESO se modifican las reglas para impulsar la eficiencia terminal, pero también se da la posibilidad a los alumnos de repetir dos veces el 4º año de ESO y presentar pruebas extraordinarias. Se incluyen pruebas de diagnóstico al término del 4º de primaria, es decir a los nueve años, y al concluir 2º de ESO, a los 13 años. Estas pruebas tienen como propósito establecer el estado de salud del “enfermo” y aplicar las “medicinas” adecuadas para mejorarlo. Esto en conjunción con los *planes de apoyo* para alumnos con bajo desempeño escolar, quienes tendrán clases más reducidas e individualizadas en las materias en las que tienen problemas.

En educación infantil se da un viraje importante puesto que se considera a la etapa con carácter preventivo y compensador de las desigualdades; se garantiza la gratuidad en el segundo ciclo de esta etapa -algo que ya sucede en muchas CC.AA- y la oferta suficiente de plazas para todos los alumnos. Se exigirá un perfil de especialista en educación infantil al profesorado, a quien se les asignará apoyo de otros especialistas en el primer ciclo de educación infantil –0 a 3 años-.

La LOE recoge el “deber de estudiar” como el primero de los cometidos del alumnado a petición del Consejo de Estado, ya que no aparecía así citado en la LOCE.

Zapatero retoma dos ingredientes fundamentales para la reforma educativa: la calidad y la cobertura, sin olvidar la libertad y la equidad. Pero sus detractores están más atentos a las consecuencias que traerá la aplicación de la ley en términos de que la religión, y en particular la católica, represente una religión más y no “la” religión preponderante y única. Probablemente el gran acierto de la LOE sea el estimular las condiciones para crear un sistema educativo en el que impere la tolerancia, en un país que cada día resulta menos homogéneo y más abierto a la comunidad internacional. De ahí que la LOE también supone retormar las categorías de unidad-diversidad y de autonomía-soberanía; ésta en el sentido de que la LOE se inspira en prácticas realizadas con anterioridad por las CC.AA en el mejoramiento de sus sistemas educativos. Es el reconocimiento de que las mejoras pueden venir desde lo local a lo nacional y no necesaria e indefectiblemente al revés. Es el reconocimiento a la autonomía-soberanía de las partes y del todo para beneficio de la sociedad más próxima.

Una vez más la LOE evidencia que la educación en España tiene un peso político específico y que reacciona más rápidamente ante ideologías y partidos que ante las expectativas y necesidades reales de la comunidad educativa. ¿Es posible eliminar esas cargas ideológicas en una política pública? En España resulta interesante el análisis ya que existen dos polos aparentemente opuestos, enfrentados, materializados en grupos de partidos que representan a la “derecha” y a la “izquierda”. En Estados Unidos, los partidos aunque con diferencias importantes e insalvables, en materia educativa coinciden en lo general y la ideología educativa tiene que ver más con una filosofía educativa -el pragmatismo anglosajón-. A la pregunta planteada sobre si en una política pública, como la política educativa, debe estar presente la ideología, la respuesta se orienta a que, si bien es cierto que todo acto de gobierno es un acto que refleja la ideología de ese gobierno y, por lo tanto, el diseño de sus políticas públicas tienen un sesgo determinado; también es cierto que las políticas públicas en sus diferentes etapas -diseño, implementación y evaluación- participan diferentes grupos o redes de actores que

imprimen una parte de su ideología a la política en cuestión. De manera que la respuesta al cuestionamiento es afirmativa, sí hay un sesgo ideológico que se matiza al mezclarse con las ideologías entre las redes de actores que participan en cualquier etapa de las políticas públicas.²⁴⁶

LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS RELACIONES MULTINIVEL

En lo referente a la estructura en que se sustenta la administración de lo educativo, esta tendencia hacia la descentralización y la participación no ha sido tan explícita. Los objetivos de los gobiernos socialistas en este sentido consisten en hacer del sistema educativo un instrumento de integración social, corrector de desigualdades injustas, transmisor de valores democráticos, modernizador del país.²⁴⁷

Estos propósitos serían cumplidos bajo la visión socialista, con instancias que mantuvieran una fuerte autoridad central (Ministerio y Consejerías), por un lado y, por otro, centros escolares con un alto grado de elección y participación para sus comunidades. Pero esta estructura dio lugar a una dicotomía entre la autoridad educativa central y los centros escolares. Para muchos, la intervención de un nivel en el medio de la estructura ha venido faltando. Entre ellos, Diego Sevilla, que señala que habría que explorar las virtualidades del nivel medio para salvar la distancia entre los órganos centrales del Ministerio y las Consejerías y los centros, para dotar de sentido a la participación y a la descentralización y, a la vez, para conseguir que el sistema educativo sea más eficiente y funcional.²⁴⁸

Al Ministerio de Educación y Ciencia, como órgano del Estado inmediatamente responsable de la educación, le corresponde el ejercicio de las competencias señaladas en la Ley General de Educación, entre ellas:

- Proponer al Gobierno las líneas generales de la política educativa y planes de educación.

²⁴⁶ Ver trabajos de Ferrel Heady, Luis F. Aguilar Villanueva con respecto a la Hechura de Políticas, México, FCE. 1994.

²⁴⁷ Maravall, José M., La reforma de la enseñanza. España, Laia, 1984. p. 97.

²⁴⁸ Sevilla Merino, D., *Op. cit.*, pp. 342-343.

- Proponer al Gobierno la creación y supresión de centros estatales de enseñanza y los anteproyectos para crear y suprimir universidades.
- Ejercer la superior dirección de todas las instituciones educativas.
- Inspeccionar y coordinar todas las instituciones docentes, tanto estatales como no estatales.
- Estimular, orientar y coordinar la cooperación social y económica a las actividades educativas.²⁴⁹

Ministerio de Educación y Ciencia



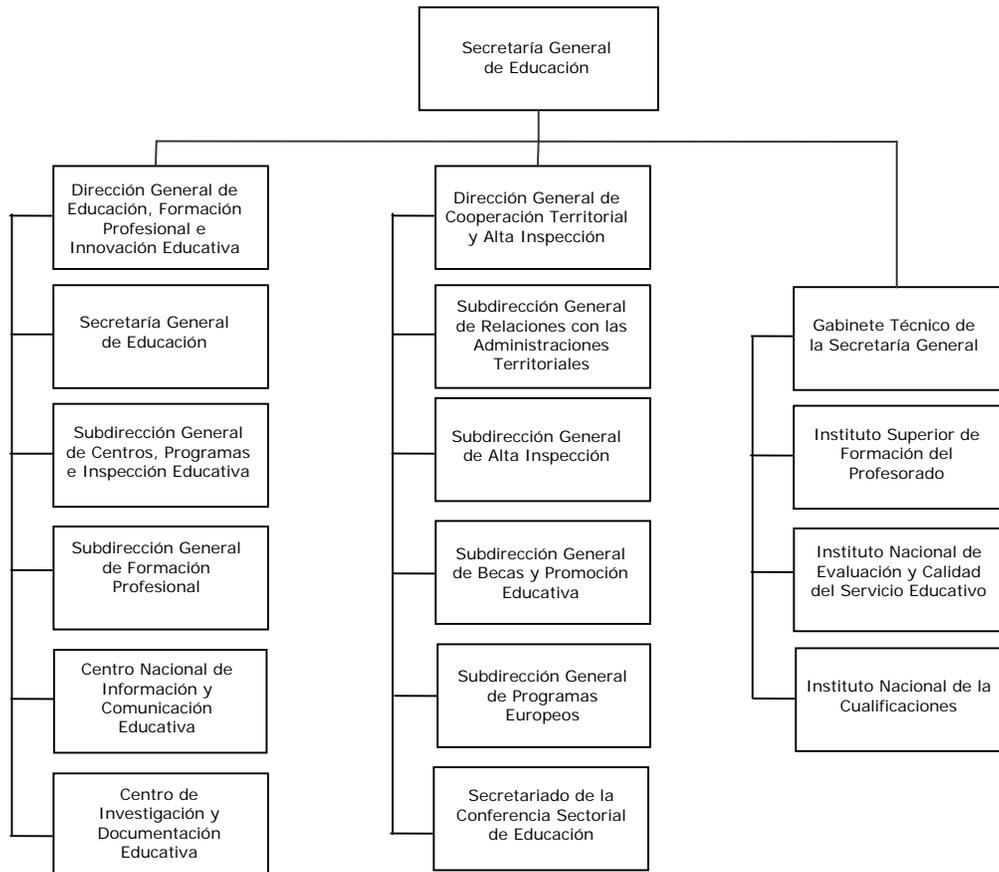
Fuente: Elaboración propia

²⁴⁹ Boletín del Gobierno de la República Española. *Ley General de Educación*. 14/1970, de 4 de agosto, (BOE 6 de agosto de 1970), Capítulo II, Artículo 135. p. 33.

Si bien es cierto que existe una figura intermedia como las delegaciones provinciales, éstas no están tan involucradas ni tan cercanas a los centros escolares y a las comunidades ubicadas en sus entornos. El artículo 141 de la Ley establece la existencia de estas delegaciones provinciales, como responsables de la dirección, coordinación, programación y ejecución de la actividad administrativa del ministerio.

Las delegaciones provinciales son los órganos administrativos de cada provincia facultados para ejercer las competencias delegadas, como su nombre lo indica, por el Ministerio de Educación. Además, en cada provincia y bajo la tutela del delegado provincial de educación y ciencia, existen, entre órganos, una Junta provincial de Educación en la que tienen representación los sectores estatales y no gubernamentales involucrados en la enseñanza.

Secretaría General de Educación



En la ley y en la práctica no existe un ordenamiento o estructura que vincule a la cúspide de la estructura administrativa. Las relaciones gubernamentales están caracterizadas, bajo el modelo de Kogan, como relaciones de intercambio. En ellas existe un centro con poder decisivo, además de bases con intervención en las decisiones. Ambas se requieren, bajo un concepto de reciprocidad, pero no de igualdad. Es decir, el centro siempre estará en un nivel jerárquico distinto al de los centros escolares.

El sistema educativo español está en transición. Parte de un excesivo centralismo y da paso al surgimiento de un proceso de descentralización excesiva; pero, tal como en el caso estadounidense, los centros escolares tienen una amplia autonomía sin contar con estructuras que los articulen entre sí y con el gobierno nacional.

Sevilla²⁵⁰ confirma nuestra posición al señalar que los riesgos de la descentralización excesiva hacia los centros de enseñanza son no solo los de actualización y progreso, sino también que la participación no sea causa de un dominio por parte de quienes tienen intereses ajenos a las funciones propias de la escuela o están en ella atendiendo solo a miras parciales.

Chiarante y Napolitano²⁵¹ señalan las ventajas que el agrupamiento de todos los centros de una comarca o distrito proporciona para la administración y la participación. Cuando se han elaborado propuestas sobre la democracia en la escuela, dicen los italianos, las reflexiones en este sentido han estado presentes en las inquietudes y planteamientos de la izquierda europea desde hace más de dos décadas.

En el caso español, la descentralización de la vida educativa requiere necesariamente de vínculos internos entre los órganos encargados de administrar la educación. Los vasos comunicantes deben permitir la coordinación y la comunicación de objetivos comunes y no comunes, así como la puesta en marcha de estrategias para consolidar la verdadera

²⁵⁰ Sevilla, *Op. cit.*, p. 343.

²⁵¹ Chiarante, G. y Napolitano, G., (eds.), La democrazia nella scuola: la posizione dei comunisti sui nuovi organi di governo negli istituti e nei distretti scolastici, Italia, Editori Riuniti, 1974. p. 134.

autonomía de las escuelas, pero siempre sustentadas en la articulación con el resto del sistema. Es decir, el reconocimiento de los binomios de unidad-diversidad y de autonomía-soberanía.

Autores como Garrido Pérez, Angulo y Sevilla proponen la creación de los distritos escolares como estos vasos comunicantes necesarios e indispensables en un sistema que, como el español, reclama mayor autonomía en las bases pero se desarticula del proceso nacional. En España, por su condición política e histórica, es fundamental la convergencia entre el centro y sus partes; entre las partes y el centro. Aquí los binomios de unidad-diversidad y autonomía-soberanía cobran enorme sentido, puesto que la península se debate desde hace siglos entre este conflicto político y social, que a ratos parece no tener solución.

Pero en lo educativo se abre una esperanza, centrada en la creación de un distrito escolar, que ha sido propuesto desde la promulgación de la Ley General de Educación en 1970. Un distrito escolar a semejanza del existente en Estados Unidos pero que, a diferencia del estadounidense, surgiría y se acuñaría a partir del gobierno nacional y no como una propuesta que reflejara la dinámica local. De hecho en el título cuarto sobre calidad de la enseñanza en el texto de la LGE, se justificaba la creación de un distrito escolar a partir del reconocimiento de maximizar los recursos educativos, unido al objetivo de acercar a los agentes educativos, la capacidad de decisión y control sobre los mismos.

El texto sugería la sectorialización del mapa escolar y la ordenación de las administraciones educativas bajo la actuación de distritos educativos, como unidades estructurales para la coordinación de recursos.

Entre las funciones que se le asignaban a este órgano estaban las siguientes:

- Ser el marco para la coordinación de los servicios de apoyo al centro educativo.
- Ser la unidad de formación permanente del profesorado, contando al menos con un centro específico para este objetivo.

- Ser la unidad administrativa de gestión de centros y servicios y de programas educativos.
- Ser el ámbito geográfico de actuación de la inspección educativa y del servicio médico escolar.²⁵²

La creación del distrito escolar es la apuesta de los españoles para configurar un sistema educativo altamente descentralizado. Con ello buscan mejorar el funcionamiento de la escuela y fortalecer tanto la descentralización como la participación, pero sin olvidar los elementos de coordinación y la colaboración como factores que superen el control y la jerarquía. En realidad pretenden establecer un federalismo que en la práctica los lleve a lo que hemos propuesto como federalismo administrativo.

Sin embargo, no hay que olvidar que en Estados Unidos cuentan ya con esta figura de distritos escolares y sus procesos de reforma se orientan hacia recuperar la coordinación del centro y la participación efectiva del gobierno nacional, sin que esto implique una necesaria centralización o recentralización. Esto evidencia que los vaivenes entre concentraciones, descentralizaciones o federalizaciones implican la construcción de esquemas de coordinación y cooperación ágiles, oportunos y eficaces, más allá de apostar por una u otra opción de organización de los sistemas educativos. En cualquier caso se requiere de estos vasos comunicantes en los que hemos insistido.

En ambos casos, el estadounidense y el español, la expectativa principal es definir cómo se superan las dicotomías. Establecer los criterios para la confluencia, para la convergencia, fomentando actitudes constructivas, de coordinación y colaboración.

Las relaciones gubernamentales tienden a evolucionar, a cambiar y, cuando menos, a transformarse desechando la rivalidad y construyendo en la diversidad. Estas relaciones tendrán que orientarse al aprendizaje para la formulación de metas compartidas y condiciones que permitan su logro, en lugar de limitarse al juego de las relaciones

²⁵² MEC. Proyecto de Ley General de Educación (BOCG, 31-05-1990), p. 193.

jerárquicas, en las que unos niveles de gobierno tienen la omnisciencia sobre otros. El cambio que se busca es aquél que permita modificar el ejercicio de la autoridad y asumir las responsabilidades de forma distinta. Se trata de interacciones suaves entre los distintos niveles de gobierno, dejando atrás las responsabilidades acotadas entre unos y otros por un marco jurídico rígido, preestablecido y que en la práctica opera poco o no opera. El objetivo es interactuar con oportunidad, asumiendo la responsabilidad de cada nivel de gobierno, más allá de signos o ideologías de partido, buscando establecer esa relación directamente proporcional entre federalización y democratización entendida ésta como la posibilidad de prestar un servicio, en este caso el educativo, con niveles de eficacia óptimos.

Dice Sevilla, que para el éxito de una política educativa es muy importante la selección de los objetivos, el establecimiento de prioridades, la consecución de recursos y su distribución; tareas todas ellas que se han de realizar en los niveles superiores. Pero una política educativa triunfa o fracasa en los centros escolares, en las aulas.²⁵³ Lo que se necesita es construir los puentes entre ambos órganos, para crear un sistema educativo racional y particularmente, un sistema educativo con gran efectividad.

MADRID

La villa de Madrid no solo es la capital de España, también lo es de su provincia y de la Comunidad Autónoma de Madrid. Desde 1561, cuando Felipe II decide instalar la corte en la ciudad, Madrid es considerada la capital del país ibérico por lo que su evolución está íntimamente ligada a los avatares del país y su monarquía. Tras la muerte de Franco y la instauración de un régimen democrático, la constitución de 1978 confirma a Madrid como capital de España. Al año siguiente, vive las primeras elecciones municipales con lo que se impulsa el desarrollo de la ciudad.

Hablar de la capital de un país que nació centralizado y se ha mantenido así desde su formación como estado moderno, es hablar de un territorio fundamental para la nación,

²⁵³ Sevilla, *Op. cit.*, p. 340.

pero también para los que ahí viven. En una república monárquica centralista, la capital es el centro neurálgico de lo que ocurre en el resto de la península. En la capital se asientan los poderes políticos, económicos, sociales y hasta culturales de España.

Estas son características que comparte con Nueva York y con la Ciudad de México, ya que son consideradas concentraciones demográficas importantes y tienen un flujo importante de inmigrantes. Dada su localización geopolítica, España es una puerta de entrada para los flujos africanos, y su capital es un destino obligado para estos grupos de población, así como para la migración latinoamericana, ya que ahí es donde se concentran las oportunidades de empleo y desarrollo. Esta situación la analizaremos bajo el binomio de unidad-diversidad en un apartado más adelante.

LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS RELACIONES MULTINIVEL

¿Qué es una Comunidad Autónoma? La Constitución Española de 1978 declara que el Estado español está organizado territorialmente en tres niveles subnacionales: el municipal, el provincial y el regional. En comparación con las Comunidades Autónomas los gobiernos municipales o los provinciales tienen menor grado de autonomía. Las CC.AA son un nivel de gobierno subnacional al que se le han transferido una serie de competencias anteriormente asignadas al Estado nacional, con el objetivo de reconocer las particularidades de cada región de la península e incrementar la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios. Madrid es una CC.AA desde 1992 y aunque no fue de las primeras regiones en recibir competencias, dadas sus características y desarrollo sociopolítico y económico ha logrado un avance importante particularmente en materia educativa.

En lo referente a la educación, en el artículo 149 se establece que la Constitución Española otorga al Estado la competencia sobre: “La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales y normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento

de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.²⁵⁴ Señala también que “las materias no atribuidas al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”.²⁵⁵

Como señalamos anteriormente, los dos primeros Estatutos de Autonomía, promulgados en 1979, fueron el vasco y el catalán. En el ámbito de la educación consagraron una fórmula que sería después generalizada a los demás Estatutos y que suponía una amplia descentralización política y administrativa: la regulación y administración (gestión y ejecución) de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades. Esta amplia atribución competencial parecía limitada por las competencias estatales, ya que se excluía la regulación de los títulos y se establecía como marco legislativo general el constituido por las normas básicas de desarrollo del artículo 27. Por último, aparecía la Alta Inspección del Estado, organismo llamado a supervisar y garantizar el cumplimiento de las leyes estatales por parte de las Comunidades Autónomas.

En materia de educación el proceso autonómico quedaba relativamente abierto en materia de educación, las competencias quedaron delimitadas mediante la aprobación de varias leyes orgánicas, entre ellas la LOECE (Ley Orgánica sobre el Estatuto de los Centros Escolares) que asignaba a las CC.AA la competencia del desarrollo legislativo y de la administración de la educación, dentro del marco delimitado por la Constitución. Mientras que el Estado estaría a cargo de la ordenación general del sistema educativo, los títulos académicos y profesionales, la fijación de las enseñanzas mínimas y la Alta Inspección. Pero cuando se aprobó la LODE en 1985 se amplió el marco competencial al asignar la programación general de la enseñanza de forma compartida al Estado y a las CC.AA. Posteriormente, la LOGSE de 1990 logró ensanchar las competencias de las

²⁵⁴ Gobierno de la República de España. Constitución Española, Artículo 149.1.3.0. BOCG 18/2/2004. p. 58.

²⁵⁵ *Idem.* 149.3, p. 59.

CC.AA al someter la potestad reglamentaria del Estado, en determinadas materias, a la necesidad de obtener el acuerdo expreso de las CC.AA o someter a consulta de ellas determinados aspectos de la ley.²⁵⁶

Este proceso de transferencia de competencias perfiló en buena medida la política educativa que, para Fernández Mellizo-Soto, contó con un amplio consenso tanto político como social y educativo.

Una vez revisado el sistema educativo español a nivel nacional procederemos a analizarlo desde la perspectiva local a partir de los instrumentos de relaciones multinivel expuestos al inicio de este capítulo.

La Consejería de Educación es el órgano de la Administración de la Comunidad de Madrid al que se atribuye con carácter general la competencia autonómica en materia de investigación y juventud, así como las competencias en relación con la enseñanza, constituyéndose, a partir de los traspasos de funciones y servicios del Estado, en la administración educativa u órgano de gobierno competente de la Comunidad de Madrid a los efectos que previene el conjunto del ordenamiento jurídico vigente en materia educativa.²⁵⁷

El 29 de julio del 2004 se emite el *Decreto por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación* en base a la *Ley 1/1983 de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid*. El decreto del 2004 tiene como objetivo fundamental concentrar en una sola norma la regulación de la estructura y competencias de la Consejería, recoge, además, mejoras técnicas y de redacción en la distribución de competencias entre los diferentes órganos de la Consejería y en la estructura de la misma.

²⁵⁶ Fernández Mellizo-Soto, *Op. cit.*, p. 151.

²⁵⁷ Servicio de Coordinación Legislativa y Relaciones Institucionales. Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo y SGT de Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno. BOCM 4 de Agosto de 2004. Decreto 117/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación. Ver Artículo 1, p. 1.

El artículo 2 define la estructura básica de la Consejería de Educación en Madrid. “La Consejería de Educación, bajo la superior dirección de su Consejero, que ejercerá las competencias que le atribuyen el artículo 41 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y las demás disposiciones legales, tendrá la siguiente estructura básica:

- a) Viceconsejería de Educación.
- b) Secretaría General Técnica.
- c) Dirección General de Universidades e Investigación.
- d) Dirección General de Centros Docentes.
- e) Dirección General de Ordenación Académica.
- f) Dirección General de Recursos Humanos.
- g) Dirección General de Infraestructuras y Servicios.
- h) Dirección General de Promoción Educativa.
- i) Dirección General de Juventud”.²⁵⁸

El titular de la Consejería de Educación es el Presidente de dicho órgano y para asistirle en el estudio, formulación y desarrollo de las directrices generales de la Consejería, funciona un Consejo de Dirección del que forman parte el Viceconsejero, el Secretario General Técnico, los Directores Generales, así como, en su caso, los responsables de las unidades territoriales. Además, las competencias atribuidas al Consejero, Viceconsejero, Secretario General Técnico y Directores Generales podrán ser desconcentradas en otros órganos jerárquicamente dependientes, mediante Orden del Consejero Presidente de Educación.

En la Viceconsejería recae la responsabilidad de la coordinación, apoyo y supervisión de las actividades que competen a la Consejería de Educación en materia de enseñanzas de régimen general y especial a que se refiere la Ley Orgánica 10/2002, del 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, así como las de nivel medio y medio superior.

²⁵⁸ *Idem.*, Artículo 2, p.2

De acuerdo con esta ley, el sistema educativo regional de Madrid²⁵⁹ comprende por tanto:

- La educación infantil
- Las enseñanzas escolares
- Las enseñanzas universitarias

Las enseñanzas escolares son de régimen general y de régimen especial. Las primeras se organizan en los siguientes niveles:

- Educación Infantil
- Educación Primaria
- Educación Secundaria, que comprende las etapas de:
 - Educación Secundaria Obligatoria
 - Bachillerato
 - Formación Profesional de Grado Medio
- Formación Profesional de Grado Superior

Las enseñanzas escolares de régimen especial son:

- Enseñanzas Artísticas
- Enseñanzas de Idiomas
- Enseñanzas Deportivas

Las enseñanzas de régimen especial podrán ampliarse si la demanda social y las necesidades educativas lo requiriesen mediante un decreto del Gobierno Nacional, previa consulta a las Comunidades Autónomas.

Al igual que en Nueva York, en Madrid se ha regionalizado el área para dar un mejor servicio educativo a toda la población y contar con oficinas administrativas al alcance de toda la comunidad escolar. Para atender las enseñanzas escolares mencionadas anteriormente, así como otras funciones establecidas en el Decreto 117/2004, la

²⁵⁹ Consejería de Educación. Guía de Centros y Servicios Educativos de la Comunidad de Madrid. www.madrid.org, consultado el 29 de diciembre, 2006, pp. 1-10.

Viceconsejería de Educación cuenta con las siguientes Direcciones de Área Territoriales y unidades administrativas orgánicas:

- a) Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital.
- b) Dirección de Área Territorial de Madrid- Norte.
- c) Dirección de Área Territorial de Madrid-Sur.
- d) Dirección de Área Territorial de Madrid-Este.
- e) Dirección de Área Territorial de Madrid-Oeste.
- f) Subdirección General de Inspección Educativa.
- g) Subdirección General de Formación Profesional.

Al frente de cada una de las Direcciones de Área Territorial hay un Director nombrado por Decreto de Consejo de Gobierno, pero el Director del Área Territorial Madrid-Capital es quien asume las funciones de coordinación del resto de las Direcciones. Esto en tanto no se culmine el proceso de reorganización territorial de los servicios educativos, sin perjuicio de las competencias de otros órganos administrativos.²⁶⁰

Jurídicamente, Madrid cuenta con un acabado sistema de vasos comunicantes entre los distintos niveles de gobierno, a diferencia de Nueva York. Sin embargo, en la práctica este andamiaje institucional todavía no se refleja en la operación de un sistema educativo regional integral. Para algunos especialistas, como José Gabriel Barral, la distribución de competencias, entre ellas las referidas a lo educativo, es un hecho absolutamente positivo, ya que ha traído como consecuencia cambios notables, aunque también se reconoce la existencia de insuficiencias en cuanto a definiciones operativas y hasta jurídicas.

El cambio operado en los últimos veinte años en la configuración del Estado español ha sido una de las características principales del desarrollo político y social. Se ha pasado de una concepción del Estado como un ente único, fuertemente centralizado, a una visión

²⁶⁰ *Idem.*, Decreto 117/2004. *Disposiciones Transitorias. Segunda.* Madrid, 2004, p. 24

más plural, a raíz del reconocimiento de las comunidades autónomas como entidades vertebradoras del propio poder político.

Esta transformación ha afectado de forma significativa al hecho educativo, pues las competencias en esta materia fueron transferidas ya en su totalidad a las comunidades autónomas y constituyen uno de los elementos referenciales en el vínculo mantenido entre el gobierno central y las administraciones autonómicas.

Para los especialistas del Congreso 2001 “Construir la escuela desde la diversidad y para la igualdad”, gobiernos y parlamentos autonómicos, consejerías y departamentos de educación, consejos escolares de comunidad, mesas sectoriales de negociación, en fin todo el entramado institucional está en marcha, con mayor o menor amplitud, en el conjunto de las comunidades del Estado. Sin embargo, resaltan algunos pendientes como el presupuesto educativo transferido, los desacuerdos en cuanto a la estimación real del gasto educativo, así como los lastres con que parten algunas comunidades con déficits históricos en equipamientos y desarrollo educativo, por lo que consideran que el Ministerio de Educación no debe cumplir una mera función de coordinación de las distintas administraciones educativas, sino por el contrario, ha de reservársele un papel más activo en la definición de una política educativa de Estado, con resortes que permitan intervenir y nivelar las situaciones de insuficiencias que así lo demanden.

Estas disyuntivas son parte del debate actual en el caso madrileño y de, prácticamente, el conjunto de las comunidades autónomas ya que el desarrollo educativo en cada una de ellas dista de la homogeneidad. Barral²⁶¹ sostiene que aunque habría que pormenorizar la constatación, las comunidades autónomas que asumieron antes las competencias educativas están por delante de las comunidades de vía lenta, hecho este que no guarda correspondencia con el signo político de los gobiernos respectivos. Es más, las tres comunidades con un mapa de la LOGSE (Ley Orgánica de Ordenación General del

²⁶¹ Barral, José Gabriel. “*La política educativa en un sistema descentralizado*”. www.nodo50.org/igualdadydiversidad, consultado el 12 de diciembre, 2006. pp. 1-4.

Sistema Educativo) más desarrollado, llevan años gobernadas por gobiernos de derecha. Estas CC.AA son Cataluña, País Vasco y Galicia, como señalamos anteriormente.

A la vista de la evolución educativa del Estado, se hace evidente que más que una descentralización auténtica se ha asistido a una desconcentración del poder educativo, a una creación de nuevos centros de decisión política que siguen siendo opacos a la participación y al protagonismo que reclama la sociedad. Sin devaluar los aspectos positivos del proceso autonómico, particularmente en lo referido al respeto y desarrollo de las culturas específicas y a su incardinación en proyectos políticos, apenas se ha avanzado en sistemas de toma de decisiones próximos a la ciudadanía. Para Barral esto se refleja claramente en el funcionamiento languideciente de los consejos escolares municipales y el poco protagonismo que éstos adquieren en la planificación educativa de su entorno. También señala la apatía en cuanto a voluntades políticas para constituir entidades supramunicipales en zonas de escasa población, bien a través de consejos intermunicipales o comarcales. Dice él que se está ante una nueva, o cuando menos inexplorada hasta el momento, formulación de la descentralización educativa.

Barral insiste en la proximidad a la ciudadanía, a la escuela. El conocimiento real de los problemas y las posibilidades de arbitrar soluciones integrales a las demandas educativas sitúan a las administraciones locales como clave en el devenir de la evolución de los sistemas educativos y retoma la idea de Angulo, Garrido Pérez, Chiarante, Napolitano y Sevilla²⁶² del distrito escolar como una unidad básica completa de planificación educativa, con toda la red educativa y de servicios integrados para facilitar la participación, la apertura y el control democrático real de la escuela.²⁶³

RÍO MANZANARES ¡DÉJAME PASAR! EL DILEMA UNIDAD-DIVERSIDAD

Un sistema de centros de enseñanza de calidad es imprescindible para tener la seguridad de que todos los individuos tienen derecho a la enseñanza básica, a recibir una base cultural común y un acceso igual al conocimiento. Dos factores son claves para conocer y

²⁶² Ver apartado anterior de *Estructura Orgánica y Relaciones Multinivel del Caso Español*.

²⁶³ Barral, José Gabriel, *Op. cit.*, p. 4-6.

entender la estructura de la educación infantil, primaria y secundaria en Madrid. Por una parte, es importante conocer el peso que constituyen los escolares dentro de la población de un distrito, enfatizando los efectos que se derivan del aumento de los escolares extranjeros. Por otra parte, el número de centros disponibles en cada distrito, como proporción del número de escolares, constituye un indicador de la calidad potencial del sistema educativo.

Madrid cuenta con cerca de 1,400 centros de primaria, infantil y LOGSE en los cuales 420,000 escolares reciben clases. El 15% de ellos son extranjeros. La parte este y sur-este de la ciudad concentra el mayor porcentaje de escolares. Los distritos de Villa de Vallecas y Vicálvaro muestran los valores más altos, seguidos por Barajas, Hortaleza, San Blas, Puente de Vallecas y Villaverde. En esta zona existe una correlación de -0.42 entre el nivel de renta *per cápita* y el porcentaje de escolares. Cuanto menor es el nivel de renta per cápita del distrito, mayor es el porcentaje de escolares dentro de la población, lo que refuerza la idea de que son los distritos de menor renta los que deben realizar un mayor esfuerzo en educación.

El otro factor que influye en las necesidades de recursos del sistema educativo en Madrid es el peso porcentual de los escolares extranjeros sobre el total de escolares. En el *Barómetro de Economía Urbana*, publicación especializada en estadística y análisis económico de la Comunidad de Madrid, se plantea que el alumnado extranjero tiene desventajas para acceder al sistema educativo, ya sea por cuestiones lingüísticas como culturales; además señala la publicación que se les concentra en determinados centros escolares o distritos, lo que produce una disminución de la calidad de la educación impartida.²⁶⁴ Esta aseveración refleja una carga discriminatoria y racista al señalar que la concentración de extranjeros en las aulas españolas provoca un descenso en el nivel de la calidad de la enseñanza. Pero el origen del alumnado por sí solo no determina el nivel de calidad de la educación, en ella intervienen diversos factores, incluido el profesorado,

²⁶⁴ Barómetro de Economía Urbana. “*Atracción empresarial, las cifras educativas*”. Editorialex, Madrid, octubre, 2005, pp. 115-116.

para determinar si un sistema educativo tiene niveles de calidad o no. Para esta publicación de “derecha” es necesario analizar la distribución territorial con el objetivo de aportar los recursos materiales y humanos pertinentes, más en el caso de Madrid, en donde se ha producido un rápido proceso de inmigración. El indicador analizado es el porcentaje de escolares extranjeros por distrito, el cual refleja el promedio del número de escolares extranjeros que reciben clase por cada escolar español. Según sus resultados, los distritos de Tetúan, Centro y Carabanchel se caracterizan por tener un porcentaje de escolares extranjeros superior al 20%. En el distrito Centro uno de cada tres escolares es extranjero. Un segundo grupo englobaría el distrito de Ciudad Lineal y la parte suroeste de la ciudad con los distritos de Usera, Villaverde, Arganzuela y Latina. Todos ellos son distritos donde se asienta la población extranjera en Madrid.

Estos planteamientos abren un debate sobre *multiculturalidad*, *interculturalidad* y *jerarquización de culturas* al igual que en la ciudad de Nueva York. Para algunos especialistas como Fernández Enguita y la propia Fernández Mellizo-Soto, no todas las culturas están en igualdad de condiciones, por lo que existe una pirámide cultural y la pregunta que se hacen es ¿cuál es la cultura dominante?, pero sobre todo ¿cuáles son los valores predominantes de esa cultura? Lo cierto es que Madrid debe transitar hacia un modelo de sociedad en el que las relaciones sociales estén fundamentadas en la tolerancia y la igualdad. Se trata de construir la *interculturalidad* al hacer explícitos los valores de cada cultura, insistiendo en las coincidencias y reconociendo las disidencias. Esta es una tarea que se da en las aulas, en los centros educativos pero también en el conjunto de la sociedad. Es una tarea por demás complicada y compleja que no puede circunscribirse al perímetro de las escuelas; en todo caso las escuelas serán cajas de resonancia de lo que afuera, en la comunidad, suceda pero será solo eso, reflejo y no motor de transformaciones sociales de esta envergadura.

Lo que sí debe ocurrir con rapidez y precisión es la incorporación de nuevas necesidades y escenarios a la escuela, por lo que el proyecto educativo debe replantearse continuamente. Los participantes al Congreso 2001 “Construir la escuela desde la diversidad y para la igualdad”, insisten en ello al señalar que toda escuela pública o

sostenida con fondos públicos debe contemplar mínimos con respecto a la interculturalidad. Miguel Pajares, al igual que Díaz Aguado, expresan que el sistema educativo ha de formar a los hombres y mujeres que, tanto en su etapa escolar como en todas las posteriores, han de convivir en una sociedad en la que existen expresiones culturales diferentes y personas de diversos orígenes culturales, y no solo han de saber convivir sino también han de saber sacar provecho de ello para su enriquecimiento personal, cultural y de toda la sociedad.²⁶⁵ La enseñanza intercultural tendría que impartirse en todos los centros escolares y no solo en aquéllos en los que se concentra la población inmigrante.

El debate lleva necesariamente al asunto de la religión católica como un elemento que debería estar fuera de los centros. El planteamiento es por la laicidad, que va más allá de una o varias religiones. La laicidad supone el reconocimiento de distintas religiones como fenómeno cultural y así evitar la jerarquización de las mismas, con lo que contribuye a aceptar la diversidad.

Para algunos españoles las preguntas que se abren son varias ¿todo vale de cada cultura?, ¿cuál es el límite de la tolerancia? Se puede aceptar la diferencia pero no lo antagónico, contestan otros. Lo cierto es que el proyecto educativo de los centros debe reflejar esa diversidad que hasta hace unas décadas no era tan marcada en Madrid. No debemos de olvidar que los centros escolares son espacios de inclusión en los que se busca hacer iguales a los desiguales en raza, cultura, condiciones económicas, sociales y hasta físicas y mentales. Las aulas deben ser incluyentes y para ello hay que consolidar la formación del profesorado, pero también de todos los que participan en la acción educativa. La inclusión supone un reto y la conjunción de un sinnúmero de esfuerzos de carácter económico, social y político, pero la recompensa es la armonía no sólo en las aulas, sino también afuera de ellas. No olvidemos que quienes estaban vinculados a los cuatro hombres que colocaron bombas en las vías del subterráneo inglés en julio del

²⁶⁵ Pajares, Miguel. La inmigración en España. Retos y propuestas. Barcelona. Icaria Antrazyt, 2000. pp. 180-181. Ver también, Díaz Aguado, María José, *Revista de Educación* 307. España, 1995. p. 164.

2005, eran ingleses con ascendencia india y árabe,²⁶⁶ quienes al ser interrogados por las fuerzas de inteligencia británica respondieron con gran rencor “nunca nos sentimos parte de esa comunidad, a sus ojos y a los nuestros somos musulmanes”.²⁶⁷ Tampoco podemos olvidar la afrenta que ETA sostiene con el pueblo español al sentirse distintos, diferentes, superiores al resto de la península. En buena medida, podríamos señalar que los acontecimientos de enero de 2007 en el aeropuerto de Barajas suponen un reflejo del fracaso de los procesos de inclusión en toda España.

Se trata de romper con el etnocentrismo que caracteriza al sistema educativo español y de desarrollar visiones favorables de las culturas de origen de la inmigración. Se busca que este alumnado se sienta integrado y a gusto y que su presencia sirva para mejorar la calidad de la enseñanza para todos. Pero al mismo tiempo, se plantea la necesidad de potenciar actitudes críticas hacia todos los elementos socioculturales, de manera que la introducción de actitudes positivas hacia las demás culturas no reduzca la perspectiva crítica, tanto hacia esas culturas como hacia la propia.²⁶⁸ No se pretende dar por buenas todas las pautas culturales de todo el mundo, sino aprender a contrastarlas con un tema que debe estar incluido también en los centros escolares, el de los derechos humanos, para desarrollar a fondo los conceptos de igualdad y solidaridad. Ese puede ser el eje central de la educación intercultural: la enseñanza de los derechos humanos.

Pero la diversidad no solamente es vista desde la perspectiva de los inmigrantes sino también desde las diferencias físicas y psicológicas del alumnado. La diversidad supone incorporar y estructurar el proyecto educativo reconociendo estas diferencias y trabajando para compensarlas.

Madrid, a través de su Consejería de Educación, desarrolla acciones de educación compensatoria, garantía social y necesidades educativas específicas en atención a la

²⁶⁶ <http://www.es.wikipedia.org/wiki/Atentados-del-7-de-juliodel-2005#Brigada-Abu-Hags-al-Masri>, consultado el 22 de enero, 2007. p. 1.

²⁶⁷ <http://www.20minutos.es/noticia/43242/0/SEGURIDAD/LONDRES>, consultado el 22 de enero, 2007. pp. 3-5.

²⁶⁸ Pajares, Miguel. *Op. cit.*, pp. 181-182.

diversidad. La Comunidad de Madrid ha puesto en marcha el Servicio de Atención a la Diversidad²⁶⁹ a través del cual se llevan a cabo las siguientes actividades:

- En materia de compensación de desigualdades en educación se han organizado grupos de apoyo para realizar tareas de educación compensatoria en el centro educativo. Es lo que la LOE de Zapatero considera un elemento de inclusión. También han puesto en marcha aulas hospitalarias para el alumnado enfermo y el denominado Servicio de Apoyo Educativo Domiciliario (SAED).
- Como parte del sistema compensatorio se integró el Servicio de Apoyo Itinerante al Alumnado Inmigrante (SAI), así como un Servicio de Traductores e Intérpretes para familias que desconocen el español (SETI).
- En lo que se refiere a la garantía social están las Unidades de Formación e Inserción Laboral (UFIL) para aquellos alumnos con capacidades diferentes, así como un programa para atender necesidades educativas específicas, es decir, el alumnado superdotado.
- El Servicio de Atención a la Diversidad es un órgano pequeño, nuevo que requerirá de mejores condiciones para desarrollar su labor. El simple hecho de que exista y opere, aunque discretamente es un avance y un claro reflejo de la importancia de la diversidad en un ambiente otrora homogéneo.

La Comunidad de Madrid es pionera en este tipo de servicios, al igual que en otras innovaciones que resaltamos al tratar la LOE. El presidente de la Consejería de Educación en Madrid, Luis Peral Guerra, ha recogido una serie de propuestas y planteamientos que responden al fenómeno de la diversidad, de la inclusión y de la compensación para diseñar un modelo propio para la Comunidad de Madrid, coordinadamente en lo necesario con el Ministerio de Educación y Cultura. Esto es un acierto que responde al binomio de autonomía-soberanía en el que se reconoce las potencialidades de lo local, sin olvidar lo nacional. Madrid todavía no recibe las competencias plenas en educación y en ella persisten situaciones administrativas que implican duplicidades como la existencia de maestros del MEC en comisión de servicios y

²⁶⁹ <http://www.madrid.org/cs/Satellite?idTema03/10/2006>, consultado el 6 de octubre, 2006. pp. 2-3.

maestros de la Comunidad de Madrid; dos figuras profesionales con situaciones laborales y administrativas diferentes para una misma función, exigencia y responsabilidad. Ante esta situación es necesario homologar responsabilidades, funciones y condiciones para garantizar la calidad de la educación.

Madrid es tierra fértil para la innovación de una escuela incardinada en el entorno que logre la integración y diga no a la segregación. Es escenario también para impulsar un proceso de transición entre un federalismo legislativo, en el que las responsabilidades se dividen, hacia la construcción de un federalismo administrativo, concentrado en corresponsabilidades. Madrid tendrá que adecuar sus estructuras para interactuar con el gobierno nacional y con otros gobiernos autonómicos, así como con las instancias supranacionales de la Unión Europea. Es el nuevo escenario de lo local.²⁷⁰

²⁷⁰ Ver Ward y Rodríguez, Las grandes ciudades. Seminario organizado por el DDF y CIDE, 1997. pp. 61-65.

CAPÍTULO 4

LA TAREA PENDIENTE DEL DISTRITO FEDERAL

El objetivo de este capítulo es analizar el caso del Distrito Federal en su tránsito hacia la recepción de los servicios educativos, a la luz del federalismo administrativo y la posibilidad de deconstruir,²⁷¹ en palabras del matemático francés René Descartes, una estrategia de entrega-recepción distinta, particular, específica para la ciudad capital. Además se incluye como preámbulo el proceso histórico que ha vivido el D.F. al convertirse en el centro político, administrativo, económico y social del país y la intensa tarea para contar con un perfil de entidad federativa, además de ser el asiento de los poderes federales, perfil indispensable para promover la federalización del servicio educativo en el Distrito Federal.

EL DEVENIR HISTÓRICO DE LA CIUDAD CAPITAL. UN CENTRO CASTIGADO

El nacimiento del sistema federal en México es la tentativa por fundamentar territorialmente un proyecto nacional, carente de eje articulador tras la invasión napoleónica de España y la consecuente abdicación forzada de Fernando VII. Los territorios americanos del Imperio español no aceptaron tal abdicación y se declararon independientes de la Península hasta que la monarquía no se restableciera.

El problema fue entonces que, al no existir el eje articulador representado por el rey entre las diferentes partes del Imperio, se debía encontrar un medio que mantuviera su unidad. El sucedáneo lógico fue el territorio. Así, el soberano y su voluntad se sustituyeron por la soberanía del pueblo, entendida ésta como la voluntad de los habitantes de un territorio dado definido según los límites geográficos que el propio Imperio había establecido.

A partir de 1561 el rey Felipe II se establece en Madrid como punto central para dirigir los reinos peninsulares y sus posesiones transatlánticas y pacíficas; antes de ello el rey se

²⁷¹ Deconstruir para Descartes significa construir no sobre lo viejo, sino la destrucción de lo anterior y edificar sobre la nada. Véase el título 1 de *La Lógica*. México, Porrúa, 1987.

paseaba con su corte por toda la Península con el fin de recaudar los impuestos y despachar los asuntos jurídicos que requerían solución.

En el caso de la Nueva España, donde el rey estaba representado en su poder personal por el virrey, la sede la constituyó la Ciudad de México que se convirtió entonces en su centro y, por tanto, en el eje del sistema jerárquico colonial. Por esta razón, al intentar suprimir las desigualdades territoriales heredadas de la Colonia, la organización político-territorial se convirtió en uno de los focos de discusión del Congreso Constituyente de 1822 y, en general, del proceso político mexicano durante por lo menos el primer medio siglo de su vida independiente; he aquí el fundamento de la oposición entre federalistas y centralistas.

Se buscó entonces la creación de un país conformado por entidades jurídicamente iguales y donde se promoviera la recuperación socioeconómica de las zonas más atrasadas.

Así, el Congreso Constituyente de 1822 vio en el federalismo la posibilidad de conjugar unidad nacional y autonomías regionales, a la vez de considerarlo el medio idóneo para implementar mecanismos de regulación susceptibles de nivelar los fuertes desequilibrios territoriales existentes desde entonces.

Es por esto por lo que el Congreso decide, dentro de este esquema de binomios de unidad-diversidad y autonomía-soberanía, establecer un territorio neutral en el cual todas las unidades territoriales estuvieran representadas en igualdad de circunstancias y derechos al interior de una sola nación federal.

Dotar al país de una estructura federal implicaba, dentro de la perspectiva del Congreso Constituyente de 1822, la posibilidad de sustituir el ejercicio soberano del rey por el ejercicio soberano de los ciudadanos definidos por un territorio, para lo cual debía evitarse la centralización del poder mediante la creación de un territorio neutral que no decantase el ejercicio del poder a su sede física, esto es, un Distrito Federal.

Al no existir hasta entonces tal figura jurídico-territorial pero sí la necesidad de darle contenido físico, se propuso para su localización a las ciudades de Querétaro y México; tras argumentar consideraciones históricas, geográficas, económicas, demográficas e incluso geométricas, el Congreso se decidió por la segunda de las ciudades. No unánimemente puesto que los diputados de la entonces Provincia de México, en cuya circunscripción se localizaba la Ciudad de México y que, sin ella, pronto se convertiría en estado, se opusieron a tal medida ya que ello afectaría a su entidad y a sus representados.

En otras palabras, para René Ceseña, la resolución constituyó un “castigo” para la Ciudad de México, ya que el poder y atribuciones de esta ciudad fueron neutralizados al convertirse en un espacio federal subordinado a los estados, en tanto que se convirtió en un territorio gobernado por el gobierno nacional y no por sus habitantes. Esta condición prevalece hasta hoy al no contar con todas las prerrogativas que competen a una entidad federativa.

LA CONSTRUCCIÓN DEL BINOMIO AUTONOMÍA-SOBERANÍA

El desarrollo político y social que ha vivido la Ciudad de México desde su nacimiento como asiento de los poderes federales se deriva también de ser un eje económico del desarrollo urbano y de concentración demográfica. La oferta de servicios educativos y de una serie de estímulos culturales, económicos y sociales ha permitido la construcción de una ciudadanía participativa pero sobre todo diversa. Mientras que en otras localidades la población es más homogénea, la que reside en la capital del país posee esa cualidad: la diversidad. Esta es una característica fundamental de quienes habitamos esta gran ciudad que además ha contribuido también a construir una ciudadanía participativa y altamente tolerante hacia lo otro, hacia lo diferente y hacia los diferentes. Este perfil social es el motor de distintas iniciativas y reformas para dotar al Distrito Federal de condiciones e instituciones autónomas y soberanas que permitan a los ciudadanos ejercer sus derechos y obligaciones plenamente. Se trata de construir el binomio que asigne plena autonomía y soberanía a la capital.

Desde 1928 se suprimieron los municipios existentes en la capital de la República con lo que desaparece cualquier forma de gobierno representativo en la sede de los poderes federales, cuyo territorio quedaría a cargo del presidente de la nación. Casi sesenta años después se inició una serie de reformas políticas para generar los instrumentos e instituciones de gobierno que devolvieran la posibilidad de la expresión democrática y autónoma a los habitantes del Distrito Federal.

En 1987 se crea la Asamblea de Representantes como un órgano legislativo de la capital con representación popular, sin tener el fundamento jurídico y administrativo de un congreso local, y se le asignan las funciones para emitir bandos y reglamentos, hacer trabajo de gestoría, participar en el nombramiento de magistrados del Tribunal e iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

Para 1993 se realiza un plebiscito ciudadano que en marzo logró que cerca de medio millón de ciudadanos se pronunciaran por la elección directa del titular del gobierno del Distrito Federal. Cabe señalar que el plebiscito no contó con recursos ni publicidad pagada, pero la participación reflejó la existencia de una ciudadanía deseosa y capaz de decidir sobre su ciudad.

Como resultado, la reforma de 1993 perfila la figura de una elección indirecta para el jefe de gobierno; además se amplían las facultades de la Asamblea de Representantes para aprobar la ley de ingresos y el presupuesto, y aparece la figura de los “consejos ciudadanos” para cada delegación, con funciones de supervisión y consulta de las acciones de los delegados políticos, aunque con atribuciones limitadas. Otra figura de carácter ciudadano que apareció en este año fue la del Consejo Metropolitano para atender cuestiones relativas al suministro de servicios de agua y transporte público en una megalópolis como la ciudad de México. Este Consejo agrupaba investigadores, especialistas, empresarios y funcionarios preocupados por el mejoramiento en la prestación de servicios públicos, bajo las condiciones y circunstancias complejas y complicadas que prevalecen en la ciudad.

Desde su creación el Distrito Federal no había contado con una Constitución local, dado su carácter de órgano desconcentrado dependiente del titular del ejecutivo federal. Sin embargo, como parte de la reforma de 1993, el Congreso de la Unión decidió, mediante mayoría, la expedición de un Estatuto de Gobierno cuyo contenido sería determinar las funciones jurídico-administrativas de las instituciones encargadas del gobierno local.

En 1996 el ejecutivo federal determina la elaboración de una reforma definitiva en la que se establece el voto universal, directo y secreto para el jefe de gobierno del Distrito Federal, pero se trató de una reforma más, pues se deja al gobierno de la capital con una serie de candados para el ejercicio de gobierno, al no considerar la reforma al artículo 122 constitucional que prevé dotarlo de una estructura autónoma. Durante ese año se lleva a cabo la elección de Consejeros Ciudadanos prevista en el Estatuto de Gobierno promulgado un año antes, pero el abstencionismo caracterizó este proceso. La reforma de 1996 promovió dos reformas al Estatuto de Gobierno de la Ciudad que afectaron las reglas en el proceso para la elección del titular de la Jefatura de Gobierno, así como la posibilidad de reformar la nueva Ley de Participación Ciudadana.

Un año más tarde, la ciudadanía de la capital sorprendió a todos los partidos políticos, aun al partido ganador, con su participación en la contienda para elegir al primer Jefe de Gobierno del D.F. En ella Cuauhtémoc Cárdenas fue elegido con una amplia mayoría y vasta asistencia a las urnas.

El sistema electoral del Distrito Federal se define a partir de la reforma de 1996; a semejanza del esquema nacional se consideró a los asambleístas como legisladores locales y se incluyeron las reglas de 40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, elegidos mediante lista cerrada. Este sistema cobra presencia institucional hasta la creación del Instituto Electoral del D.F. en 1998.

En este año se emite una nueva reforma que arrastra las debilidades de la reforma anterior, pues conserva la posibilidad de que el Jefe de Gobierno sea removido por el senado, y prevalece la atribución del ejecutivo federal para nombrar a los titulares de la

policía y de la procuraduría capitalina. También se mantienen las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal. Esta reforma incluye una nueva Ley de Participación Ciudadana que reconoce a los comités vecinales como la principal instancia de representación de la ciudadanía, y establece la posibilidad de recurrir a instrumentos tales como el referéndum, el plebiscito y la consulta pública. Sin embargo, en 1999 se registró una baja participación ciudadana en el proceso realizado para la elección de los comités vecinales, lo cual podría reflejar la falta de credibilidad de la ciudadanía en este tipo de figuras o bien la poca importancia que otorga a las mismas.

Para el año 2000 se lleva a cabo la primera elección de los jefes delegacionales en las 16 circunscripciones administrativas en las que se divide el territorio de la capital, como parte de la reforma de 1998.

El Distrito Federal ha recorrido un largo y tortuoso camino para contar con los derechos y obligaciones que competen a toda entidad federativa en el marco del acuerdo suscrito con la federación. Su devenir histórico y el desarrollo de su sociedad lo ha convertido en un espacio que, como se dijo anteriormente, alberga todas las expresiones políticas, sociales y culturales que requieren de una representación específica ante sus gobernantes. Es tiempo de que se concluya el recorrido y se concrete la reforma política para la ciudad capital, será parte de la consolidación del binomio autonomía-soberanía, pero también del reconocimiento al binomio de unidad-diversidad.

LA FIRMA DEL ANMEBN Y LA EXCLUSIÓN DEL D.F.

En 1992 el gobierno federal transfirió a los gobiernos de los estados y municipios la responsabilidad en la operación de los servicios de educación básica, conservando la Secretaría de Educación Pública (SEP) el papel normativo en el diseño e implantación de los programas de estudio, los libros de texto y los criterios para la evaluación educativa. Sin embargo, los servicios educativos del Distrito Federal se mantuvieron bajo el control de la SEP en espera de que esta secretaría, el gobierno del Distrito Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) acordasen las modalidades para la transferencia de los servicios a las autoridades locales.

Sin embargo, a la fecha, no se ha avanzado en la coordinación de esfuerzos ni se han establecido compromisos legales o formales para proceder a la entrega-recepción de los servicios educativos en la capital de la República. Ello a pesar de que en la entrega de la administración gubernamental, que concluyó en 1999, la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación marcó como observación que el proceso de entrega recepción de los servicios educativos en el Distrito Federal quedaba inconclusa²⁷² y señaló un periodo de no más de 36 meses para su conclusión. Aun cuando el plazo que ya venció, el gobierno local del Distrito Federal parece no tener intención de recibir los servicios educativos que opera la SEP, que hasta el año 2005 lo hizo a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal y actualmente a través de la Administración Federal de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

Aunque el gobierno del Distrito Federal no contaba con una dependencia o entidad responsable del servicio educativo -como el caso de las entidades federativas que, aun antes de la firma del ANMEBN, contaban con estos organismos-, dentro de su estructura orgánica cuenta con una dirección de área dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, responsable de las funciones del mantenimiento e infraestructura de inmuebles escolares, otorgamiento de uniformes y materiales escolares, así como de la distribución de libros de texto. También existe una dirección de educación media superior y superior creada en 2002, encargada de las 16 preparatorias impulsadas por el gobierno del Distrito Federal, así como del enlace con la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

Durante la administración de la Jefa de Gobierno, Rosario Robles, se emitió una Ley de Educación para el Distrito Federal²⁷³ que contraviene la Ley General de Educación y la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dicho ordenamiento fue objeto de análisis en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁷² SECODAM. Acta entrega-recepción de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal. Documento interno. México, SEP. 2000.

²⁷³ Gobierno del Distrito Federal. Ley de Educación del Distrito Federal. México. GDF. 2000.

Es importante señalar que el Distrito Federal es la única entidad que alberga tres secciones sindicales altamente politizadas (sección novena, décima y undécima), además de la sede del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE; lo cual ha hecho más complejo el proceso de transferencia de los servicios. Algunos de los miembros de estas tres secciones han sido protagonistas de diversas alianzas con partidos políticos como el Partido de la Revolución Democrática (PRD), durante el proceso de alternancia política que vivió el D. F. en 1997.

Hasta el mes de mayo de 1992 los servicios educativos en el Distrito Federal no contaban con un organismo responsable de su planeación y coordinación, pese a que desde 1981, mediante las delegaciones de la Secretaría de Educación Pública, se iniciaron reformas que permitieron que dichos servicios fuesen administrados de manera conjunta en cada entidad. Sin embargo, en esta metrópoli se estableció una organización que impidió la vinculación entre las escuelas de los diversos niveles de educación básica.

La administración del sistema se llevaba a cabo con el apoyo de las direcciones generales de educación preescolar, primaria, secundaria, física, especial y, posteriormente, de educación inicial. El objetivo primordial de esta estructura era normar los servicios en todo el país y, más adelante, con la formación de las delegaciones de la Secretaría, administrar su funcionamiento en cada estado.

En el transcurso de los años las diferentes direcciones dependieron de distintas subsecretarías, por lo que en algunos momentos el propio Secretario de Educación Pública se encargó de coordinar los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

La falta de un organismo específico para la planeación de los servicios educativos en el Distrito Federal, a diferencia de las otras entidades del país, provocó múltiples retrasos; por ejemplo, la estadística educativa se manejó con índices de agregación por zonas o sectores escolares y no por delegaciones o unidades geoestadísticas de uso común para

otros servicios públicos, así la información histórica por delegación política o colonia era nula o incompleta.²⁷⁴

La programación de las escuelas en el Distrito Federal tenía escaso impacto, al contrario de lo que ocurría en las otras entidades federativas, en las que mediante la programación detallada se realizaba la ampliación de la cobertura.

Por otra parte, debido a que el Departamento del Distrito Federal (DDF) se encargaba de construir los edificios escolares, la estructura de organización de la SEP limitaba grandemente la comunicación entre las direcciones generales y el DDF, lo que trajo como consecuencia que en la mayoría de los casos la inversión en infraestructura no respondiera a la demanda real. De la misma manera, el ejercicio del gasto educativo dependía de instancias federales de la Oficialía Mayor y de las direcciones de personal o de finanzas de la Secretaría de Educación Pública. Esto contribuía a que las distintas direcciones que operaban los servicios fungieran como meras peticionarias de presupuesto, el cual no siempre estaba integrado de acuerdo con las necesidades de gasto educativo requerido por las escuelas.

El estilo de administración y organización centralizada impidió el establecimiento de oficinas regionales que apoyaran la planeación local y la gestión de recursos humanos, materiales y financieros de las escuelas. Además de dificultar la relación entre los servicios educativos, propició que la estructura de supervisión escolar mantuviera diversas funciones ajenas a esta naturaleza y se alejara de sus tareas técnico-pedagógicas.

Es importante observar que hasta la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (1992),²⁷⁵ y como producto de ese esquema centralizado,

²⁷⁴ González Roaro, Benjamín, “Nace una nueva Escuela para el Distrito Federal” en Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000, México, SEP, 2000.

²⁷⁵ Secretaría de Educación Pública. Acuerdo. *Op.Cit.*, p. 35

en el Distrito Federal se mantuvieron pautas que los estados habían abandonado desde la década de los años ochentas.

Así, por ejemplo, ningún organismo o grupo de trabajo específico realizaba actividades de investigación e innovación educativas, y eran los profesores desplazados de las escuelas quienes cubrían funciones de esta y otra índole en el sistema educativo de la Ciudad de México.

Con el fin de superar el grave rezago en la planeación y administración educativas, en 1994 la SEP fundó la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal (SSEDF). A ella se incorporaron las direcciones generales de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y educación física, así como las direcciones de educación inicial y especial que atendían asuntos nacionales, con el fin de reestructurarlas como organismos de corte regional y solo en los ámbitos operativos y de administración. Además de las direcciones de nivel nacional que conformaron su estructura, la subsecretaría creó las direcciones generales de planeación, de personal y de operación, indispensables para la correcta administración de los servicios educativos de la ciudad. En 1993 surgió la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa formada, en principio, por niveles, y actualmente por cuatro regiones, como un experimento de regionalización. Por último, se estableció la Dirección General de Extensión Educativa para atender y organizar la gran variedad de proyectos y servicios que múltiples instancias públicas y privadas ofrecen a las escuelas para apoyar los planes y programas de estudio.

Superar los retos administrativos de esta nueva dependencia implicó la transformación de varias direcciones generales en coordinaciones sectoriales de educación. Tal fue el caso de las correspondientes a educación preescolar, primaria y secundaria, aunque educación física y normal mantuvieron su estructura anterior. Por su parte, educación inicial y especial conservaron su esquema de dirección de área.

En 1977 la Subsecretaría incrementa su estructura orgánico-funcional, que hasta ese momento operaba con 185 plazas de mandos medios y superiores y con cinco

direcciones generales, para llegar a 351 plazas y 7 direcciones generales, las cuales se mantienen hasta 2005:

1. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto en el D.F.
2. Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el D.F.
3. Dirección General de Administración de Personal en el D.F.
4. Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio en el D.F.
5. Dirección General de Extensión Educativa.
6. Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa

Para julio de 1999 se modificó su estructura orgánica con relación a nomenclatura, reubicación y cambios de adscripción, sin que esto incrementara o disminuyera el número de órganos de la Subsecretaría.²⁷⁶

Los movimientos arriba señalados se realizaron con el propósito de responder a las necesidades orgánico-funcionales de las áreas administrativas para llevar a cabo las funciones sustantivas asignadas a cada una de éstas.



Elaboración propia

²⁷⁶ Secretaría de Educación Pública. Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, Manual de Organización de la Oficina del C. Subsecretario de Servicios Educativos para el Distrito Federal. México, SEP. 2000.

MARCO JURÍDICO

En la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de junio de 2000, órgano encargado de la difusión de la normatividad y legislación emitida para el Gobierno del Distrito Federal, se autoriza la Ley de Educación del Distrito Federal,²⁷⁷ en cuyo capitulo se incluye lo siguiente:

- Disposiciones Generales
- De la Distribución de la Función Educativa
- De los Integrantes del Sistema Educativo
- Del Financiamiento de la Educación
- De los Servicios Educativos que se imparten en el Distrito Federal
- De los tipos, niveles y modalidades
- De la Educación Inicial
- De la Educación Básica
- De la Educación Media Superior
- De la Educación Superior
- De la Educación Indígena
- De la Educación para los Adultos
- De las Escuelas con Funciones Educativas Específicas
- De la Educación que imparten los particulares
- De la equidad y calidad en la educación
- De la evaluación
- De la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos
- De quienes ejercen la patria potestad o tutela
- De los educandos
- De los educadores
- De los planes y programas de estudio
- Del calendario escolar
- De la participación social

²⁷⁷ Gobierno del Distrito Federal, Ley de Educación del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. México, COMISA; 2000.

- De los consejos de Educación
- De las asociaciones de padres de familia
- De las infracciones y las sanciones y el recurso de revisión de los prestadores de los servicios educativos

Además de incluir un artículo único transitorio que a la letra dice:

“UNICO. La presente Ley entrará en vigor una vez que se haya agotado el proceso y los actos a que se refiere el artículo Cuarto Transitorio de la Ley General de Educación”.

El artículo Cuarto Transitorio de la Ley General de Educación hace referencia al proceso de transferencia de los servicios educativos para el Distrito Federal, y señala que hasta que no se concrete este proceso, entrará en vigor el artículo 16 de la propia Ley. En este artículo se le otorgan al Distrito Federal facultades similares a las de cualquier entidad federativa, por lo que toca a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial. Por ello, en tanto este proceso no se concluya, la Asamblea Legislativa carece de facultades para legislar en la materia y el Gobierno del D.F. no tiene atribuciones para prestar servicios educativos de ninguna especie.

Ante la promulgación de la Ley de Educación del Distrito Federal, la SEP inició un juicio de controversia constitucional, por exceder dicha legislación en lo que a las atribuciones del Gobierno del D.F. corresponde.

Además, la ley local va más allá de la Constitución y de la Ley General de Educación. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Pretende regular y operar el servicio educativo de la educación normal, cuando por tratarse del DF, dicha materia es de la exclusiva competencia de la autoridad educativa federal (SEP).
- Sujeta indebidamente la vigencia de la Ley local a actos futuros.
- Ignora la atribución exclusiva del Congreso de la Unión para distribuir la función social educativa, contemplada en la Ley General de Educación.

- Rompe con la unidad del sistema educativo nacional, al plasmar principios distintos a los señalados en los artículos 9 y 10 de la Ley General de Educación.
- Existe confusión en cuanto a los niveles educativos: la educación inicial no es un nivel educativo; confunde el tipo medio superior, al comparar los niveles de bachillerato y equivalentes con los de técnico profesional y otros; y en el tipo superior, no hay distinción precisa entre las carreras tecnológicas, las de técnico superior universitario y las universitarias.
- Confunde los términos que la Ley General de Educación utiliza para la incorporación de estudios.
- Otorga a la autoridad educativa local facultad para suscribir los títulos profesionales y grados académicos por las instituciones educativas; atribución que compete a las escuelas, de acuerdo al artículo 60 de la Ley General de Educación.
- Existe contradicción en cuanto a la libertad de los particulares para impartir planes y programas de estudio elaborados por ellos mismos, ya que por un lado se niega tal libertad y por el otro se permite.
- Diversos artículos se contraponen con las disposiciones que ha emitido la SEP en materia de incorporación de estudios.
- Define y regula los servicios de revalidación y equivalencia de estudios, en forma muy distinta a lo dispuesto por el Acuerdo Secretarial número 286, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 2000 (facultad exclusiva de la autoridad federal).
- Tergiversa los principios básicos que contempla la Constitución en materia educativa.
- Regula las asociaciones de padres de familia, sin fundamento alguno.
- Se excede en legislar aspectos de materia laboral al reducir las horas laborales en perjuicio de las instituciones, lo que genera desconfianza y malestar en los particulares.

La controversia constitucional fue presentada el 4 de agosto de 2000 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial de la Federación.

La sentencia relativa a la Controversia Constitucional 29/2000, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fue emitida el día quince de noviembre de 2001, y resuelve que la Ley de Educación del Distrito Federal invade la competencia del Congreso de la Unión al disponer la distribución de la función social educativa, que es competencia exclusiva del Poder Legislativo Federal, en especial respecto de la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica; y de la facultad para regular un sistema nacional de créditos, revalidación y equivalencia de estudios.

Dentro del cuerpo de la LEDF se especifican artículos, que debido a sus repercusiones financieras y de relaciones laborales, comprometerían en buena medida por un lado, las finanzas del gobierno local así como la asignación presupuestal federal en materia educativa. Estos artículos son:

“Art. 24. El Ejecutivo Federal y el Gobierno de la Ciudad de México, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos”.²⁷⁸

“Art. 25. El monto del financiamiento que se destine a la educación no podrá ser menor al 8% del producto interno bruto que genere la entidad, y deberá mantenerse creciente y nunca inferior al ejercicio presupuestal previo. Este monto deberá ser conocido por los órganos de representación social que se especifican en esta ley y corresponderá con la satisfacción de las demandas y requerimientos de la sociedad y del desarrollo nacional”.²⁷⁹

“Art. 66. El Gobierno del Distrito Federal creará las escuelas normales necesarias para satisfacer la demanda de maestros de educación básica, de educación especial y media

²⁷⁸ Gobierno del Distrito Federal, Ley de Educación... *Op.cit.*, p. 9.

²⁷⁹ *Idem.*, p. 10.

superior. Los profesionistas que egresen de las instituciones públicas formadoras de docentes obtendrán nombramiento oficial”.²⁸⁰

“Art. 145. Los docentes de educación básica y media superior dispondrán de la mitad de horas de su nombramiento, a fin de atender para la institución, en la que laboran, funciones de fortalecimiento curricular, tales como planeación, evaluación, seguimiento e investigación, y actividades cocurriculares en general”.²⁸¹

“Art. 149. Los profesores de tiempo completo o cuya suma de horas sea equivalente, con plaza de base, tendrán derecho al año sabático y a becas para realizar estudios de posgrado”.²⁸²

La Ley de Educación para el DF, aprobada por la Asamblea Legislativa desde el 2000, establece en su artículo 24 la concurrencia entre el gobierno federal y el local, pero no precisa proporciones ni cifras, por lo que es necesaria una definición que haga explícito cómo, por qué y para qué se llevará a cabo esta concurrencia. El artículo es ambiguo, poco preciso, pero sus consecuencias pueden determinar el adecuado o inadecuado funcionamiento del proceso de federalización de la educación en el Distrito Federal.

El artículo 25 supone impactos financieros importantes, pero tampoco se precisan las fuentes financieras que los soportarán. El artículo 25 plasma un reclamo social de incrementar el porcentaje del PIB destinado a la educación, sin tomar en cuenta el desequilibrio financiero y administrativo que esto provocaría tanto al gobierno federal como al local. Además, las otras entidades federativas estarían en posibilidades de hacer la misma exigencia. Es indiscutible la necesidad de asignar mayores recursos a la educación, pero debe considerarse el criterio de gradualidad y de corresponsabilidad para ambos niveles de gobierno, puesto que los recursos no están disponibles a partir de una ley o un decreto, sino a partir de la capacidad financiera, en términos de recaudación,

²⁸⁰ *Idem.*, p. 15.

²⁸¹ *Idem.*, p. 30.

²⁸² *Idem.*, p. 31.

distribución y asignación, de los gobiernos. Es una cuestión que a la luz del federalismo administrativo podría analizarse siempre y cuando prevalezca el criterio de la gradualidad, porque aunque los recursos estuvieran disponibles, ¿cuáles son las garantías que la propia ley contempla para que este dinero se gaste efectiva y eficazmente a favor de la educación local? El planteamiento sin duda es el adecuado, pero no existen las condiciones financieras para llevarlo a cabo.

Los artículos 66, 145 y 149 tienen implicaciones de carácter laboral favorables para el mejoramiento de las condiciones salariales y contractuales de los docentes, pero tampoco tienen respaldo presupuestal. El nombramiento oficial para los egresados de las escuelas normales públicas, que se determina en el artículo 66, es motivo de análisis desde la perspectiva laboral y financiera. El otorgar una plaza de servidor público a cada uno de los nuevos maestros es crear automáticamente una plaza docente sin sustento presupuestal, y sin existir un proceso de planeación para conocer el número de plazas requeridas y el lugar al que deberán de adscribirse. Además, el artículo supone la creación automática de plazas, pero no define si serán federales o locales.

El 145 supone destinar la mitad de la jornada laboral a los objetivos expuestos en el artículo, con lo cual se reduciría aún más el tiempo en aula de los profesores y, con ello, una disminución sustancial en la calidad y cantidad de los contenidos temáticos y pedagógicos de cada programa en todos los niveles de educación básica. Si bien es cierto que las tareas de planeación, evaluación, seguimiento e investigación, así como las actividades cocurriculares en general son fundamentales, éstas deberán realizarse bajo otro esquema sin perjudicar directamente al alumnado. Pero esto también representa un asunto laboral que complicaría, o por lo menos enturbiaría, la relación entre las secciones magisteriales del Distrito Federal y el gobierno local.

El artículo 149 implica la implementación de una estrategia destinada a la actualización, capacitación y desarrollo de investigación en el nivel de educación superior. Sin embargo, la viabilidad y productividad de un año sabático en el nivel de educación básica, no ha operado en ninguna otra entidad de la república ni en otro país del mundo. Además

significaría una carga financiera incosteable para el gobierno local, ya que un porcentaje de alrededor del 40% de los maestros y maestras en activo tendrían la posibilidad de demandar un período sabático, dadas sus condiciones de antigüedad.

Para algunos de los representantes del PRD en la LIX Legislatura, la LEDF es un documento de avanzada que sitúa el centro del debate en la apuesta que debe hacerse por la educación. Sin embargo, sus intenciones se truncan al no tener sustento financiero posible, plausible en el corto plazo, y al desconocimiento en detalle del contenido de esta ley por representantes de otras fracciones partidistas. De tal forma que en el prolongado y aparentemente interminable debate sostenido entre las autoridades educativas de los gobiernos federal y local, la LEDF no es motivo de discusión. El debate se centra en las propuestas para llevar a cabo la federalización, en las cuestiones financieras y en la falta de estructura administrativa para operar el servicio a nivel local. Este último tema se ha resuelto con la creación de la Secretaría de Educación para el D.F., que analizaremos más adelante.

Para algunos funcionarios de la entonces Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, la LEDF es inoperante y alejada absolutamente de la realidad educativa, no solo de la ciudad, sino también del país. Para ellos, que prefirieron el anonimato, el gobierno local solo plantea en el discurso su intención de recibir los servicios, pero en la realidad prefieren mantener la educación del D.F. bajo la responsabilidad del gobierno federal.

La LEDF es innegablemente un factor que obstaculiza la federalización educativa en la localidad, puesto que en su único artículo transitorio señala que “La presente Ley entrará en vigor una vez que se haya agotado el proceso y los actos a que se refiere el artículo CUARTO TRANSITORIO de la Ley General de Educación”. El problema es que la LEDF no podrá entrar en vigor en los términos que establecen los artículos antes mencionados, por las consecuencias que tendría su aplicación. La LEDF es parte del círculo perverso entre el gobierno federal y el local: los servicios no se entregan, pero tampoco se reciben por las implicaciones de la LEDF.

Otra parte más del círculo perverso es la propuesta surgida desde la Convención Nacional Hacendaria y la CONAGO, reuniones en las que se abrió una mesa de financiamiento para la educación. En ella, diputados de la fracción parlamentaria del PRI en la LIX Legislatura propusieron una iniciativa para reformar el artículo 122 Constitucional, consistente en la adición de una base sexta al apartado C de este artículo, con la cual se pretende suprimir el régimen de excepción del que hasta ahora ha disfrutado el gobierno del D.F., ya que es la única entidad federativa cuya operación de los servicios de educación básica es financiada totalmente por el gobierno federal.²⁸³ A esta propuesta se sumaron inmediatamente los representantes del PAN.

El artículo 122 Constitucional tiene sustento en el espíritu federalista bajo el cual se organiza al Estado mexicano, tomando en cuenta los principios de subsidiariedad, colaboración y cooperación. La propuesta para su modificación surge de los representantes priístas del Estado de México, con el objeto de que el Distrito Federal, asigne en su presupuesto los recursos requeridos para la operación de los servicios de educación básica, para atender a más de 8 millones de alumnos²⁸⁴. Sin embargo, la propuesta carece precisamente de dichos principios, pues plantea una situación inequitativa para el D.F.

Con la firma del ANMEBN en 1992, se evidenció la dependencia financiera y administrativa de prácticamente todas las entidades federativas para operar sus servicios educativos. Solo cinco estados, Jalisco, México, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz, aportaban recursos a sus sistemas educativos a través de la coexistencia de un sistema estatal de educación con el federal.²⁸⁵ Sin embargo, los diputados del Estado de México consideraron que, por la carga educativa del Distrito Federal, era pertinente elevar a rango constitucional la participación financiera en el sector educativo del gobierno de la

²⁸³ Diario de Debates, Participación del diputado por el XI distrito del Estado de México, 20 de septiembre de 2004, p. 18.

²⁸⁴ Ortega Salazar, Sylvia, "Alista la SEP transferencia en la capital". Diario El Universal. Sección Ciudad. 7 de julio de 2006, p. 18.

²⁸⁵ Observatorio Ciudadano de la Educación. Debate educativo 4. "La educación, el D.F. y la reforma al artículo 122". Primera Parte. <http://www.observatorio.org/comunicados/debate004.html>, consultado el 19 de febrero de 2007.

capital de la república. Para algunos diputados de las fracciones parlamentarias del PRI y del PAN, la reforma al 122 constituirla un primer paso para hacer cumplir una disposición de la LGE, para transferir la administración de la educación básica al gobierno del D.F.; con lo que, planteaban ellos, se corregiría una situación de extralegalidad y profunda inequidad respecto de los demás gobiernos estatales en el país.²⁸⁶ Además, consideran que la iniciativa de reforma para establecer formalmente que el Distrito Federal se haga cargo de la educación básica y contribuya a ella con recursos equivalentes a los que, en promedio, aportan el resto de las entidades federativas, es congruente con el artículo 3º constitucional en su fracción VIII, que dice: “El Congreso de la Unión... expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público...”²⁸⁷

Desde esta perspectiva, aparentemente, la aprobación de la reforma del 122 daría cumplimiento cabal al ANMEBN, a la LGE y a la propia constitución. Sin embargo, el contenido de la iniciativa de reforma es inequitativa: primero, porque es una propuesta unilateral y, segundo, porque en la suscripción del ANMEBN no se requirió la aportación financiera de ninguna entidad federativa para recibir los servicios de educación básica.

Además, en el dictamen aprobado se incluyó un artículo transitorio para garantizar al SNTE la exclusividad de la relación laboral con el Gobierno del Distrito Federal, que supone elevar a rango constitucional una especie de contrato laboral, así como no reconocer las otras expresiones sindicales existentes en la ciudad capital. Algunos especialistas consideran “una insensatez que la Constitución le escriturara su feudo al SNTE a perpetuidad”.²⁸⁸

²⁸⁶ Granados, Otto, “Educación en el D.F.: mitos y realidad”. Diario La Crónica de Hoy, sección A, 29 de septiembre de 2004. p. 4.

²⁸⁷ Secretaría de Gobernación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Poder Ejecutivo Federal. 2006. p. 6.

²⁸⁸ Granados, *Op. cit.*, p. 5.

El diario de debates de la LIX Legislatura refleja un ambiente de encono y confrontación, pero, sobre todo, puso de manifiesto la inexistencia de datos y cifras fidedignas sobre el costo operativo de la educación básica en el Distrito Federal, así como una ausencia de propuestas viables y plausibles que busquen definir fórmulas equitativas, novedosas y sostenibles para el financiamiento y operación de la educación. Ya que éstos son, o deberían ser en realidad, los temas de análisis para emprender la federalización del servicio educativo en el D.F. y revisar la operación del servicio de educación básica en otras entidades federativas. Pero la discusión de la reforma del artículo 122 tomó tintes políticos, más que administrativos o financieros. De hecho, el gobierno federal demostró la falta de comunicación entre las distintas dependencias a cargo del propio titular del ejecutivo. Aunque el presidente Vicente Fox y su secretario de Gobernación apoyaban políticamente la embestida de los diputados panistas y priístas para restarle de golpe una porción del presupuesto al gobierno capitalino, sin transferirle plenas facultades en el ramo educativo, el titular de la SEP, señalaba abiertamente que la federalización para el D.F. “tiene que darse en los mismos términos que en los estados, a los que se transfirió autoridad, responsabilidad y recursos financieros...”.²⁸⁹ Añadiendo que la entrega del servicio educativo debía darse de forma concertada.

Sin embargo, en el discurso público la Secretaría de Educación Pública ha señalado estar en condiciones de realizar la transferencia de los servicios educativos al gobierno del Distrito Federal, una vez que las partes involucrados acuerden los términos de dicha transferencia.

Por otro lado, el Gobierno del Distrito Federal ha manifestado también su interés por recibir los servicios educativos y operarlos conforme al probable acuerdo que se suscriba entre las partes involucradas. No obstante, después de seis años de haberse suscitado la controversia constitucional y a más de una década de suscribirse el ANMEBN, la SEP sigue siendo responsable de la operación de los servicios en el Distrito Federal.

²⁸⁹ Entrevista a Tamez, Reyes, Ex Secretario de Educación Pública. “*Que el GDF confíe en la SEP: avanzaremos de común acuerdo*” en Semanario Proceso, No. 1459, 17 de octubre de 2004, p. 17.

LA ESTRUCTURA ORGÁNICA

Durante estos años, la situación jurídica y política del Distrito Federal como entidad federativa se ha modificado sustancialmente. Sin ser una entidad federativa con plenos derechos autónomos y soberanos, cuenta ya con un orden legislativo, así como con un poder ejecutivo electo mediante un proceso electoral democrático e independiente.²⁹⁰ Pero el Distrito Federal continúa en el centro de la disputa entre convertirse en una entidad federativa o seguir siendo el asiento de los poderes federales. Presupuestalmente tiene un tratamiento diferenciado, ya que en el Sistema de Coordinación Fiscal así como en la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación, particularmente el referido al Ramo 33. Desarrollo Regional y Superación de la Pobreza, el Distrito Federal cuenta con asignaciones específicas y un Fondo de Aportaciones, derivado del Ramo 33, distinto al de las entidades federativas.

Aunque no existe evidencia concreta de que la federalización educativa en el D.F. haya sido una prioridad para el gobierno federal. Lo cierto es que, a partir de una serie de reformas impulsadas desde el poder legislativo federal para disminuir el número de subsecretarías en el nivel nacional en 2004, la SEP se reestructura y da paso a la transformación de la SSEDf en Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), cuyo decreto de creación se emite el 22 de enero del 2005, en atención a la necesidad de preparar el traslado de los servicios educativos al gobierno local.

La AFSEDF²⁹¹ se crea como un órgano desconcentrado de la SEP con autonomía técnica y de gestión; se le transfieren además funciones que desempeñaba la SSEDf y diversas unidades centrales de la SEP.

²⁹⁰ Ver Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997. La reforma electoral de 1996, FCE; Martínez Assad, Carlos, 1996. ¿Cuál destino para el D.F.? Océano. Ziccardi, Alicia 1995 “¿Qué es un gobierno local en el D.F.?” en La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, IIS-UNAM-Porrúa.

²⁹¹ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. 21 de enero de 2005, p. 45.

En cuanto a su estructura orgánica, ésta se compone de dos unidades adicionales a las que contaba su antecesora, la SSEDf, así como un órgano interno de control, dado su carácter de órgano desconcentrado. También aparece la figura de un Consejo Técnico Consultivo. Las dos nuevas unidades son la Dirección General de Innovación y Fortalecimiento Académico y la Coordinación de Asuntos Jurídicos, pero en estricto sentido se mantienen las funciones y atribuciones de la SSEDf.

De acuerdo con el DOF la estructura orgánica de la AFSEDf es la siguiente:

- Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.
- Coordinación de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación Educativa
- Dirección General de Innovación y Fortalecimiento Académico
- Dirección General de Operación de Servicios Educativos
- Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio
- Dirección General de Educación Física
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa
- Órgano Interno de Control

En agosto de 2005 y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 5º, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, se expide el Manual de Organización de la AFSEDf. El manual tiene como objetivo describir, determinar y difundir las atribuciones y ámbitos de competencia de cada una de las áreas que integran la AFSEDf, con el propósito de que los servidores públicos adscritos a este órgano las lleven a cabo de manera eficiente, y se faciliten los sistemas de trabajo encaminados a cumplir con los objetivos y metas establecidas en materia de educación básica y normal en el Distrito Federal.

En el Manual se especifica que la Administración Federal tendrá como funciones dirigir y coordinar los servicios de educación inicial, básica en todas sus modalidades incluso la

indígena y especial, así como la educación normal y demás para la formación de maestros de este nivel en el Distrito Federal. Además de dirigir y vigilar la aplicación de los planes y programas de estudio, formular y someter a autorización propuestas de contenidos regionales que contribuyan a un mejor conocimiento del entorno, así como vigilar el cumplimiento del Calendario Escolar y la distribución y uso de los Libros de Texto Gratuito.

En cuanto a las atribuciones de cada una de las unidades administrativas²⁹² que integran la AFSEDF, éstas retoman en buena medida las de la anterior SSEDF. Por otro lado, mantiene la Dirección General de Educación Física que refleja la importancia de las negociaciones del SNTE sobre la necesidad técnico-pedagógica referente a la actividad deportiva.

La Coordinación de Asuntos Jurídicos tiene entre sus atribuciones instruir y coordinar la integración de las normas jurídicas relacionadas con el funcionamiento de los servicios educativos en el Distrito Federal; coordinar la asesoría, apoyo y orientación jurídica que se proporcione a las áreas administrativas y planteles adscritos a la AFSEDF; así como formular los proyectos de convenios, contratos y demás actos jurídicos en que intervenga la Administración.

Por su parte, la Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación Educativa desarrollará y coordinará las acciones relativas a la planeación y evaluación de los servicios educativos que preste la Administración; y además integrará y difundirá la estadística educativa básica del Distrito Federal, a través de prontuarios que ha venido desarrollando desde que se creara la SSEDF.

La Dirección General de Innovación y Fortalecimiento Académico deberá establecer, previo acuerdo, normas pedagógicas, métodos educativos y materiales didácticos para la operación y supervisión de la educación básica e inicial, entre otras funciones. Mientras

²⁹² http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Boll560805 consultado el 16 de abril de 2007, p. 1-3.

que la Dirección General de Operación de Servicios Educativos se encarga de organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación inicial, básica y especial, como anteriormente.

La Dirección General de Educación Física tiene como tarea organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación física que se brindan en educación inicial, básica y especial, excepto en la delegación Iztapalapa, en donde la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa es la responsable de llevar a cabo estas funciones y en general la organización del servicio educativo en la demarcación.

La Dirección General de Administración conserva las atribuciones de dirigir la administración general de los recursos humanos, financieros y materiales de la AFSEDF.

Sin embargo, en la descripción de las funciones de la AFSEDF no se especifica un apartado para realizar la entrega de los servicios educativos a las autoridades del Distrito Federal. En el Diario Oficial de la Federación, en el que se publica el Manual de Organización de la AFSEDF, se señala que con la creación de la Administración “se cumple el compromiso del Programa Nacional de Educación 2001-2006 de mejorar la gestión mediante una reestructuración interna; y se impulsa y garantiza una educación pública laica, gratuita, obligatoria para las niñas y niños del Distrito Federal; a la vez que se atiende el objetivo del Programa de Servicios Educativos para el Distrito Federal 2001-2006, de ofrecer servicios de educación básica con calidad y equidad en un esquema de desconcentración”.²⁹³

El tema de la desconcentración solo aparece en este apartado y no se traduce en funciones específicas o generales atribuidas a alguna de las unidades de la AFSEDF, al igual que el asunto de la federalización o entrega de los servicios al gobierno local. Además, la AFSEDF está construida bajo la visión clásica de las relaciones de poder entre niveles de gobierno en el marco del federalismo legislativo. Es decir, las relaciones

²⁹³ Diario Oficial de la Federación, Manual de Organización de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. Primera Sección, 23 de agosto de 2005, p. 48.

entre cada una de las unidades administrativas se establecen bajo un acuerdo jurídico que establece líneas y espacios jerárquicos de interacción. La autonomía de las unidades que integran la AFSEDF es nula, aunque de acuerdo al propio reglamento sí existe una interdependencia entre ellas.

Actualmente la distribución de responsabilidades entre el gobierno nacional y el subnacional para operar el servicio educativo en el D.F. se ubica también en la visión clásica del federalismo dual, ya que las responsabilidades se distribuyen de acuerdo a un proceso de segmentación del servicio educativo; proceso en el que el gobierno nacional asume sus competencias en base al arreglo jurídico sustentado en la Constitución, pero también en la LGE, así como en los reglamentos de operación de la SEP. Mientras que el gobierno subnacional se encarga de acciones específicas, sin llegar a ningún grado de especialización. Son acciones segmentadas en el proceso de operación del servicio educativo que tienen que ver con el mantenimiento de la infraestructura escolar, así como con la dotación de algunos útiles y uniformes escolares. Las competencias y responsabilidades de ambos niveles de gobierno están divididas y no existe ningún tipo de interacción entre ellos. El binomio autonomía-soberanía se desvanece ante la inexistencia de acciones o al menos deseos de cooperación y colaboración. La agenda y el rol del gobierno subnacional del D.F. parecen caminar en una pista completamente distinta a la del gobierno nacional. Es más, no solamente es una pista distinta, sino hasta un estadio diferente, en una competencia diferente. Cada nivel de gobierno trae consigo un objetivo distinto para la educación, para operar el servicio educativo y para construir un binomio de autonomía-soberanía que coadyuve a la confluencia de acciones en beneficio de la educación en el ámbito local y nacional.

Sin duda para la autoridad local es necesario contar con un órgano como la AFSEDF, pero también considera indispensable la creación de una dependencia local encargada de lo educativo. Por ello, llevó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la iniciativa del Jefe de Gobierno para que la ciudad contara con una Secretaría de Educación, misma que fue aprobada por unanimidad en febrero del 2007.

En su discurso de toma de posesión²⁹⁴ como Secretario de Educación Pública del Gobierno del Distrito Federal, Axel Dridiksson Takayanagui manifestó que el gobierno de la ciudad cuenta ahora con una Secretaría de Educación que se nutrirá de las ideas y de la voluntad de todos los actores, padres de familia, maestros y autoridades, en la enorme tarea de sustentar el futuro de las próximas generaciones a través de su quehacer en beneficio de todos. Este planteamiento refleja un interés de apertura e inclusión de todas las voces involucradas en lo educativo, incluso la del gobierno federal para participar en lo que el Dr. Dridiksson ha denominado Ciudad Educadora y del Conocimiento.

En ese contexto, el Dr. Dridiksson²⁹⁵ resaltó la cordialidad y el buen entendimiento con el gobierno federal, con las autoridades de la SEP, para llevar a cabo la entrega del servicio educativo básico, que él considera una tarea inaplazable. Asimismo, determinó que en seis meses a partir de su toma de posesión, el gobierno del Distrito Federal estaría entregando al gobierno federal un convenio de carácter administrativo para proceder a la recepción de los servicios educativos de nivel básico en la ciudad capital. Reconoció la importancia de involucrar en este proceso al SNTE, así como retomar los programas ya existentes e impulsar otros que permitan hacer funcionar un nuevo sistema de educación en esta megalópolis.

Para el titular de Educación Pública en el D.F., la construcción de la nueva secretaría entraña tres grandes momentos.²⁹⁶

- Absorber y concentrar el conjunto de los servicios educativos que ya llevaba a cabo el gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, en materia de otorgamiento de uniformes escolares y libros de texto gratuitos, mantenimiento de escuelas, la Dirección de Educación Media Superior, las 16 preparatorias y el enlace directo con la UACM.

²⁹⁴ Dridiksson, Axel, *Discurso de Toma de Posesión como Secretario de Educación Pública del Gobierno del Distrito Federal.*, proporcionado por el Dr. Dridiksson en entrevista personal. pp. 2-3.

²⁹⁵ Entrevista con el Dr. Axel Dridiksson Takayanagui. Palacio de Gobierno del D.F., 17 de febrero de 2007.

²⁹⁶ Carmona León, Raymundo, *“Retos y Realidades de la Descentralización Educativa en el D.F. Entrevista a Axel Dridiksson”*. Educación 2001, Febrero 2007, pp. 26-29.

- Operar los nuevos proyectos y programas a cargo de la Secretaría y construir un conjunto de acciones y programas alrededor de lo que se denomina Ciudad Educadora y del Conocimiento, que consiste en transformar y crear las condiciones para que todo ciudadano y habitante de esta ciudad pueda encontrar posibilidades de aprendizaje y de educación en todos los medios y circunstancias posibles.
- Finalmente, la culminación del proceso de descentralización y federalización que desde 1992 se ha venido desarrollando por parte del gobierno federal, en cuanto a los servicios de educación básica.

A tan solo un mes de creada la nueva dependencia a cargo del sector educativo en el Distrito Federal, su titular presentó el Programa de Trabajo 2007 cuyo objetivo principal es superar el actual modelo educativo y escolar, y aseguró que “la SEP no ha mostrado hasta el momento voluntad para transferir los servicios educativos a la ciudad, por razones irracionales y fuera de la ley” y de posponerse más tiempo presenciaremos el desmantelamiento de la profundización de las condiciones de desigualdad e inequidad de importantes sectores de la población. Criticó la distribución de atribuciones en materia de educación básica, subordinada a una esquizofrenia crónica del gobierno federal, que por una parte proclama una vocación federalista y supuestamente rige sus actuaciones por el marco normativo de la descentralización educativa y por el otro practica, en contra de los postulados federalistas, un anacrónico centralismo”.²⁹⁷ Bajo esta visión, está muy lejos de concretarse el diseño de una agenda y rol local fundamentado en una visión multinivel en el marco del federalismo administrativo, en el que las agendas sean amplias pero claras y los roles locales sean estratégicos.

El Programa de Trabajo 2007 de la Secretaría de Educación del D.F. tiene como objetivo principal superar el actual modelo educativo y escolar, de gestión y contenidos, métodos y técnicas, así como esquemas de financiamiento y orientación pedagógica, que ya no corresponden con la actualidad, “a los nuevos principios, métodos, lenguajes de la producción y transferencia del conocimiento y los aprendizajes para organizar la gestión

²⁹⁷ <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/30>, consultado el 16 de abril de 2007, pp. 1-2.

de una nueva escuela con la más plena autonomía”.²⁹⁸ La apuesta del D.F. es por la educación como prioridad para alcanzar mayores niveles de prosperidad, pero dada la compleja situación de este sector en la ciudad capital, parecería más un buen deseo que una posibilidad a concretarse en el corto plazo. La dinámica sindical es un elemento que debe incorporarse en el diseño de todo programa educativo en el Distrito Federal.

JUGADORES CON VETO Y DECISIÓN: SNTE Y CNTE EN LA CAPITAL

El magisterio de la capital, agrupado en las secciones IX, X y XI del SNTE cuenta con la fuerza política más importantes y el contingente de agremiados más numeroso de la organización. La novena sección comprende a los maestros de preescolar, primaria y educación especial, la décima a los docentes de secundaria y media superior, mientras que la undécima agrupa al personal administrativo, de apoyo, a técnicos y trabajadores manuales. Alberto Arnaut²⁹⁹ es enfático al señalar que desde el siglo XIX, los maestros del D.F. lograron proyectar su influencia en toda la República³⁰⁰ y han fungido como el fiel de la balanza en las disputas por el control de la dirigencia del magisterio nacional desde la fundación del SNTE en 1943.

Arnaut escribió hace ya una década que el peso del SNTE sobre la estructura de la SEP y su dominio del sistema educativo, hacía que la definición de las políticas del sector y las cuestiones técnico-pedagógicas se convirtieran en asuntos de carácter sindical y laboral³⁰¹. Latapí Sarre coincide en que, a la fecha, toda decisión importante aunque sea de carácter técnico, administrativo o político tiene que ser previamente consultada, si no consensuada, con el sindicato, so pena de incurrir en conflictos laborales enconados.³⁰²

²⁹⁸ *Idem.*, p. 2.

²⁹⁹ Arnaut, Alberto, Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México (1887-1993), México, Tesis de Maestría en Ciencia Política. Centro de Estudios Internacionales, COLMEX, 1993. p. 123.

³⁰⁰ Ver Avila Carrillo, Enrique y Brizuela M. H., Historia del Movimiento Magisterial 1910-1989, México, Quinto Sol, 1990 y Arnaut, Alberto. "La evolución de los grupos hegemónicos del SNTE". México, CIDE, Documento de trabajo núm. 4, 1992. p. 53.

³⁰¹ Arnaut, Alberto, "Los maestros de educación primaria en el siglo XX" en Latapí Sarre, Pablo (coord.), Un siglo de educación en México, México, FCE-CONACULTA, 1998. p. 215.

³⁰² Latapí Sarre, Pablo, "Las perspectivas hacia el siglo XXI" en Pablo Latapí Sarre (coord.) *Idem.*, p. 426.

El ANMEBN se negoció entre las cúpulas del sindicato y las máximas autoridades educativas del país, al margen de los gobiernos estatales y de las bases magisteriales,³⁰³ a pesar de que el proyecto de descentralización desde su inicio fue rechazado por el SNTE. La razón que ofrecía el magisterio era la misma que siempre argumentaba en los intentos descentralizadores previos: la descentralización implicaba una mayor autonomía de las secciones, lo que amenazaba con desintegrar a la dirigencia nacional.³⁰⁴ Lo que a su vez podría desembocar en una eventual formación de sindicatos estatales independientes. Paradójicamente la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) también se oponía a la descentralización, pues veía en el proyecto una amenaza de fragmentación para el movimiento disidente, cuya relevancia y presencia son cada vez mayores en estados como Oaxaca y Chiapas y en el propio Distrito Federal.

Sin lugar a dudas la federalización trastocó la forma de organización del magisterio. Pero los cambios que sufrió el SNTE resultaron mucho más limitados de lo esperado y hasta fueron benéficos para la organización. En muchas entidades federativas por ejemplo, miembros destacados por su combatividad, ingresaron a las administraciones educativas como funcionarios de primer y segundo nivel. Situación que desde la perspectiva de lo educativo puede no ser tan positiva.

Susan Street asegura que la tendencia que ha caracterizado al SNTE en las últimas dos décadas es la consolidación del poder sindical en ámbitos diversos al sistema educativo.³⁰⁵ El SNTE se ha transformado y ha adoptado un discurso más democrático, plural y tolerante; un discurso corporativo moderno, preocupado por revalorar la función social del maestro. Su propuesta, sin embargo, choca con la cultura sindical dominante, caracterizada por la verticalidad de su estructura y su funcionamiento coloca a la cúpula sindical como la instancia decisoria central, con poder de control sobre todo el aparato

³⁰³ Chavoya, María Luisa, “*La descentralización educativa y el poder sindical*” en Teresa Bracho (comp.), La modernización educativa en perspectiva: análisis del programa para la modernización educativa 1989-1994. México: FLACSO, 1990. pp. 54-57.

³⁰⁴ Jerárquicamente, los órganos de gobierno del SNTE son: Congreso Nacional, Consejo nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Comité Nacional de Vigilancia, Congreso Seccional, Pleno de representantes de Comités Delegacionales, Comité Ejecutivo Seccional, Asamblea Delegacional y Comité Ejecutivo Delegacional. El SNTE tiene afiliados cerca de un millón y medio de maestros.

³⁰⁵ Street, Susan, “*El SNTE y la política educativa...* *Op. cit.*, p. 74.

burocrático y corporativo del magisterio. Es decir, el sistema político corporativista que dio a luz a la estructura sindical del país, en la que se encuentra el magisterio, permanece intacta en sus prácticas autoritarias y represivas hacia la base; buscando mantener, prolongar y ampliar la serie de prebendas y privilegios para sus líderes, mas no así para sus agremiados.

La aseveración de Street es acertada en el sentido de que el sindicato magisterial ha logrado ampliar su ámbito de acción, que anteriormente se restringía al espacio de control entre los maestros y la autoridad educativa federal y local. Su enunciado fue escrito hace más de 12 años y cobra una extraordinaria vigencia en el contexto de las elecciones presidenciales del 2006, a partir de la creación de un nuevo partido político (Partido Nueva Alianza) y su operación para influir en el resultado de las votaciones. El sindicato desplazó y sometió a sus contrapartes en las entidades federativas, doblegando a la SEP y las instancias educativas locales, logró canalizar verticalmente la participación política de los maestros y fungir como aparato electoral desplegado por toda la república.³⁰⁶

En palabras llanas, Sabino Bastidas lo dice y lo dice muy bien. Hace una década Elba Esther Gordillo, líder real del SNTE ocupaba el lugar 14 en la agenda de gobierno. Hoy ocupa los primeros lugares en la agenda de gobierno. Si creímos que el país cambiaría con tan solo sacar al PRI de Los Pinos, la realidad nos demuestra lo contrario. Hoy tendríamos que reconocer que el PRI fuera de Los Pinos es un factor insuficiente para transformarnos y encaminarnos hacia la democracia. Hoy tenemos que enfrentarnos a la transformación “democrática” de entes como el SNTE, cuya rentabilidad, funcionalidad y complicidad de sus líderes determina en gran medida el avance o retroceso del sector educativo en el país y de muchos otros sectores.³⁰⁷ El SNTE es un jugador con veto, bajo la corriente del profesor de ciencia política de la Universidad de California, George Tsebelis, ya que tiene un papel importante en la configuración del sistema político al promover u obstaculizar el *statu quo* en el que se desenvuelve dicho sistema político. El

³⁰⁶ Ibarra E., Santiago, El gasto educativo y la calidad de la enseñanza. México, Tesis de Licenciatura en Administración Pública del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, México, COLMEX, 2000. p. 52.

³⁰⁷ Entrevista con Sabino Bastidas, analista de Grupo Monitor y articulista de Diario Monitor, 22 de agosto de 2006.

SNTE, desde esta perspectiva, es un jugador con veto específico, pues presenta propuesta de “tómalo o déjalo” a los otros jugadores con veto que tienen un control significativo sobre las políticas que reemplazan al *statu quo*.³⁰⁸

Sin duda, el sindicalismo en México requiere de nuevos paradigmas, pero el sindicalismo cobijado al auspicio del Estado mexicano requiere urgentemente de nuevos y mejores paradigmas que se orienten a la construcción de una sociedad del conocimiento, en particular, el sindicalismo del magisterio. Las sociedades del conocimiento implican la construcción de una estructura de educación, capacitación y actualización sólidas, basadas en un nuevo pacto social que permita la formación de seres humanos con capacidades y habilidades para el empleo, pero también conocimiento para la creación para la innovación, para el desarrollo tecnológico, agrícola e industrial. Los países que le han apostado al conocimiento han logrado reducir la brecha del subdesarrollo y encaminarse a mejores estadios económicos.

Si el Gobierno del Distrito Federal y Dridiksson planean transformar el sistema educativo de la capital, deberán ser cauteloso para incorporar las propuestas de las diferentes y encontradas manifestaciones sindicales que prevalecen en el D.F. De lo contrario, su esfuerzo se orientará principalmente a los niveles de educación media, media superior y superior, y la educación básica seguirá atrapada en el círculo perverso del sindicalismo corporativista y clientelar, en la inexistencia de capacidades y estructuras institucionales en el Gobierno del Distrito Federal, pero sobre todo en la carencia de una legislación educativa adecuada para que la federalización en la ciudad capital sea una realidad.

Además, el SNTE dentro del sistema político corporativo cobró importancia, según Arnaut, al intervenir en la defensa del salario, el empleo y el respeto a las condiciones de trabajo de sus miembros, controlando las condiciones mismas del trabajo del magisterio y su carrera profesional, administrativa y política, e incluso influyendo en la permanencia en

³⁰⁸ Tsebelis, George, Veto players: How political institutions work, USA. Random House, 2002. p. 15.

sus puestos del personal de confianza.³⁰⁹ Sin embargo, sus prácticas clientelares, la opacidad en el manejo de sus finanzas,³¹⁰ la falta de democracia y la existencia de líderes con privilegios, alejados de la base magisterial, permitió que en estados como Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Michoacán, México, Morelos y la Ciudad de México surgiera un “nuevo orden” basado en los ideales de la izquierda mexicana de los sesentas y setentas al interior del SNTE. Este movimiento se denominó Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), un elemento más del círculo vicioso en el que se mueve la educación de la capital.

En el caso del Distrito Federal los integrantes de la CNTE, formados en su mayoría en las Escuelas Normales Superiores, es decir, las Escuelas Normales Rurales, simpatizan abiertamente con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y en su momento con el Partido Comunista Mexicano (PCM). Por ello, el SNTE se ha opuesto tajantemente a la entrega de los servicios educativos en la capital, por que eso supondría ceder la titularidad de la representación laboral a los comités ejecutivos de las secciones IX, X y XI, y renunciar a su principal instrumento de control de los trabajadores de la educación de la capital y a una fuente importante de recursos financieros. La entrega de los servicios en el D.F. supone para el SNTE el debilitamiento de la influencia de la dirigencia nacional entre los maestros del Distrito Federal.

Arnaut insiste que hasta la fecha el sindicato se ha convertido en prácticamente el único interlocutor del gobierno en asuntos que competen a toda la sociedad.³¹¹ Nosotros insistimos en que, sin la anuencia del SNTE, la entrega del servicio educativo en el Distrito Federal se mantendrá detenida indefinidamente y el gobierno local seguirá apostando por la educación, pero no por la educación básica.

³⁰⁹ Arnaut, Alberto, “*La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*” en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, COLMEX, 1999. p. 79.

³¹⁰ La repartición y venta de plazas a través del SNTE fue calificada como una corrupta y mala práctica que afecta la educación en México, según una investigación de la UNESCO. Diario Reforma, sección A, 10 de junio de 2007, p. 1. www.unesco.org/iiep.

³¹¹ Arnaut, Alberto. “*La federalización educativaOp. cit.*”, p. 72.

Víctor M. Durand establece que el conflicto político del SNTE en el D.F. es un asunto latente y muy riesgoso. Para él, la federalización es un proceso que debe impulsarse puesto que mantener las cosas como están no resuelve nada. Sin embargo, hay que tener presentes los riesgos y las posibles soluciones. En su estudio sobre las redes clientelares del PRD en la delegación de Xochimilco, hace un análisis de microsociología en el que incluye lo educativo, y señala que la escuela no responde a una dinámica escolar, sino que refleja una dinámica de carácter sindical en la que tanto directores como profesores están inmersos, por lo que éstos últimos no tienen incentivos para mejorar o transformar las condiciones actuales en las que se desarrolla el sistema educativo en la demarcación.

Agrega además, que la imagen del profesor decayó y que los padres están cada vez más alejados de la educación de sus hijos; los padres no reconocen la importancia de la educación, no encuentran un valor agregado en ella, lo cual crea conflictos constantes entre padres y profesores. La vieja relación escuela-familia se está deshaciendo; los padres no contribuyen a lo educativo, por el contrario lo inhiben mediante protestas contra maestros exigentes.

La participación social en Xochimilco está distorsionada, pues los padres se involucran en enfrentamientos con los docentes que plantean nuevas, mejores o simplemente, diferentes técnicas pedagógicas. Ante ello, los profesores y los directores de planteles prefieren conducirse de manera inercial, sin motivar a sus alumnos o “exigirles demasiado”, a fin de evitar un choque con los padres. Así mismo, dadas las condiciones del sistema de carrera magisterial, los profesores no tienen incentivos de ninguna naturaleza para participar en el sistema, ya que está manejado por los líderes sindicales, quienes deciden quién, cómo y cuándo participar; aunado a que los centros de formación de docentes no cumplen con su función, pues el contenido temático de sus cursos es de poca calidad y no están orientados al mejoramiento de la práctica docente.

Rafael Segovia coincide. La caída de la educación es un hecho conocido y ampliamente aceptado, dice. La instrucción y la educación, que se supuso serían la base nacional,

fueron cayendo por razones demasiado complejas para poderlas explicar aquí. Viene desde luego al caso detenerse en unas situaciones publicadas por la prensa: no hay ya el menor respeto por los profesores en las escuelas públicas o privadas. Los profesores son tratados como sirvientes porque los padres de los educandos los consideran así: en las instituciones privadas la situación es peor que en las públicas; la falta de respeto no tiene límite por sentirse los escolares apoyados por sus progenitores al aceptar éstos una conducta intolerable. Continúa señalando que pese a los llantos vertidos por los autores del plan de desarrollo, la situación económica de la familia resolverá la situación laboral del muchacho aunque éste haga unas faltas de ortografía peores que las de sus padres.³¹²

Sin embargo, para los operadores del Servicio Educativo en el D.F., la percepción pública sobre la calidad de los servicios de educación básica es distinta a los planteamientos anteriores, pues de acuerdo a los resultados de la Encuesta ISU 2002, los maestros son la clave para sustentar cualquier mejora educativa; los padres y el público en general percibe a los maestros como el factor más importante asociado a la calidad de la educación y que los cambios no podrán alcanzarse sin el compromiso y la mejora de las capacidades de los maestros.³¹³

Las encuestas realizadas por la AFSEDF reflejan resultados coincidentes con investigaciones y estudios de caso que apoyan la importancia de los maestros en el éxito o fracaso de cualquier proyecto, programa o política educativa de la envergadura que se trate. Sin embargo, estos resultados son contrastantes con la posición de Segovia y Durand, ya que en la práctica, en el día a día, la relación padres-maestros está cada vez más deteriorada e influyendo negativamente en el desempeño escolar de una nación, dice Segovia y de una ciudad dice Durand.

³¹² Segovia, Rafael, “Educación y civilización”. Opinión editorial. México, Periódico Reforma. 2007-06-22, p. 18.

³¹³ SEP. “Hacia una política de equidad y calidad en educación básica: la perspectiva del operador”. Ponencia presentada por la Dra. Sylvia B. Ortega Salazar en la Universidad de California. Abril, 2006, p. 18-23.

Aunque Durand³¹⁴ insiste en que la situación de Xochimilco no necesariamente es igual a la del resto de las delegaciones, por lo que replicará su estudio en un futuro cercano en Benito Juárez u otras delegaciones; y puntualiza que la federalización tendría algún sentido si y solo si se promueve la participación de las familias, las autoridades y los propios maestros, pero como ciudadanos. La apuesta es hacia la *ciudadanización* de los docentes dice él. Pero el planteamiento puede parecer utópico, ya que *ciudadanizar* la docencia implicaría la eliminación de las intrincadas redes clientelares del SNTE y de la CNTE. Lo anterior obligaría al gobierno de la ciudad a establecer alianzas con otras fuerzas políticas, desde partidos hasta organizaciones civiles, para contrarrestar el peso de las corrientes que operan al interior del PRD, pero esto supondría una ruptura con el líder actual del PRD –Andrés Manuel López Obrador- y con el propio partido del sol azteca.

También reconoce el investigador que es preciso modificar el diseño institucional autoritario bajo el cual está sustentado el Gobierno del Distrito Federal e impulsar la descentralización y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las delegaciones, para que sean ellas las que operen el servicio educativo. Pero bajo la administración de Marcelo Ebrard, actual Jefe de Gobierno (2006-2012), eso no podrá suceder, pues ese gobierno requiere de la estructura organizacional e institucional que surgida de los gobiernos priístas, ya que ha sido y es de gran utilidad para las relaciones clientelares del perredismo capitalino. La construcción de una visión multinivel es factible y deseable. Establecer los cimientos para la operación del federalismo administrativo y dar pasos firmes hacia la federalización sería un reto para el gobierno del D.F., pero también representa costos políticos que no necesariamente está dispuesto a asumir.

³¹⁴ Entrevista con el Dr. Víctor Manuel Durand, Profesor investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 16 de mayo de 2007.

EL SISTEMA EDUCATIVO ACTUAL EN LA CAPITAL

EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

A pesar de las circunstancias en las que se ha desarrollado, el sistema educativo del D.F. sigue ocupando los primeros lugares de eficiencia y calidad a nivel nacional. Lo cual para muchos analistas no significa nada, dadas las limitantes de la inmensa mayoría de sistemas educativos estatales. Es decir, en el país de los ciegos el tuerto es rey. Pero aún así, el Distrito Federal concentra la mayor y mejor oferta educativa del país. Aquí se encuentra la mayor y mejor oferta cultural y el más alto índice de escolaridad en el país. Este es un servicio educativo con inmensas posibilidades y, sin duda alguna, con inmensas limitantes.

Considerada como una de las ciudades con un alto desarrollo social y económico también refleja las disparidades de una economía abierta, puesto que en ella conviven diferentes sectores y grupos sociales con grandes contrastes en sus niveles de bienestar. La diversidad social, la hiperconcentración económica y la heterogeneidad que prevalecen en la ciudad, son elementos que impactan, o deberían impactar, en el sistema educativo a través de la creación de distintas modalidades para atender a toda la población asentada en la capital de la República.

EL CONTEXTO EDUCATIVO

El sistema educativo está integrado por los siguientes niveles:³¹⁵

- Inicial escolarizada: se imparte en tres modalidades, la escolarizada, semiescolarizada y no escolarizada, a niños entre 45 días de nacidos y menores de 4 años. Los niños son atendidos en Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), guarderías, estancias infantiles o Centros de Educación Inicial; de acuerdo con el tipo de modalidad las jornadas oscilan entre 4 y 8 horas. El propósito de este nivel educativo es que los niños reciban atención pedagógica y asistencial para desarrollar sus habilidades y capacidades físicas, afectivas, sociales y cognitivas. En este nivel se

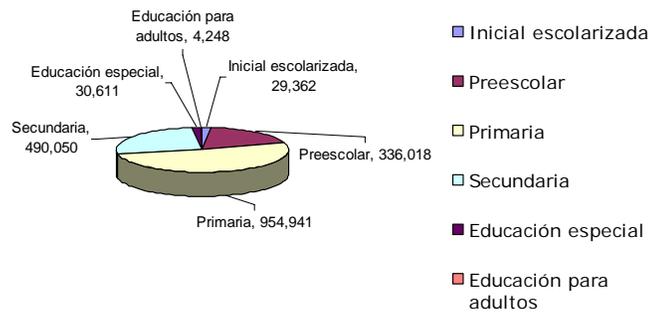
³¹⁵ SEP. “Desafíos educativos para el Distrito Federal. Memoria de Gestión 2001-2006”. Junio 2006. Documento interno, pp. 36-54.

fomenta la participación continua de los padres de familia en la formación y atención de sus hijos.

- Preescolar: este nivel educativo atiende a niños de tres a cinco años de edad en jardines de niños de jornada regular (diurnos, tres horas y media) y amplia (mixtos, 7 horas). El propósito de este nivel es desarrollar en la población infantil, por una parte, la autonomía, la socialización, la creatividad y la expresión artística y, por otra, la expresión oral, gráfica, escrita y corporal, así como actitudes de cuidado y preservación de la naturaleza. La educación preescolar en el D.F. ocupa el tercer lugar a nivel nacional en cobertura para los niños entre tres y cinco años, después de Tabasco y Chiapas.
- Primaria: la educación primaria en el D.F. atiende a la población de 6 a 12 años de edad en escuelas diurnas y nocturnas (matutinas y vespertinas) de tiempo completo, internados y escuelas de participación social. El propósito de este nivel educativo es que los niños adquieran conocimientos, valores, habilidades, actitudes y destrezas que les permitan vivir en sociedad y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.
- Secundaria: la población que asiste a secundaria oscila entre los 13 y los 15 años. Existen tres modalidades de atención; la secundaria general, que atiende al 68% de la matrícula; la secundaria técnica al 28.6% y la telesecundaria al 1.4%. El objetivo de este nivel es continuar el proceso formativo de los alumnos, iniciado en la primaria, mediante la profundización en contenidos específicos que los doten de conocimientos y herramientas para el mercado laboral.
- Educación Especial: atiende a niños y jóvenes de 0 a 20 años con alguna capacidad diferente, como trastornos o deficiencias físicas o mentales, así como a aquéllos con capacidades sobresalientes que requieren de atención específica. El propósito de este servicio es contribuir al desarrollo de sus potencialidades. Estos niños son atendidos en los Centros de Atención Múltiple (CAM) y en Unidades de Apoyo a la Educación Regular (USAER).

- Educación para adultos: este servicio educativo está destinado a individuos de 15 ó más años que no han cursado o concluido la educación básica y comprende la alfabetización, la educación primaria y secundaria, así como la formación para el trabajo. Las escuelas que imparten estos niveles educativos se denominan Centros de Educación Extraescolar (CEDEX).

Alumnos por niveles

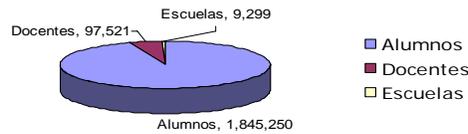


Fuente: Prontuario Estadístico inicio de cursos 2006 – 2007. Educación Básica en el Distrito Federal. Administración de Servicios Educativos para el D. F. SEP. 2007.

Al igual que en Madrid y Nueva York, el sistema de educación en el Distrito Federal es complejo y refleja una gran diversidad. A diferencia de estas dos ciudades, en el D.F. se atiende a población con grandes contrastes sociales, culturales y económicos, además de constituirse en una de las concentraciones demográficas más importantes del mundo. Para el ciclo 2004-2005 se atendieron a 1 millón 845 mil 250 alumnos, los cuales son formados por 97,521 profesores en 9,299 escuelas.³¹⁶

³¹⁶ Véase Prontuario Estadístico inicio de cursos 2006-2007. Educación Básica en el Distrito Federal. Administración Federal de Servicios Educativos para el D. F. SEP. 2007.

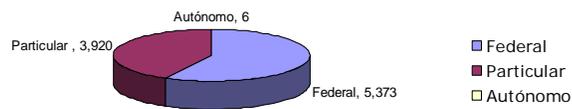
Educación básica en el D.F.



Fuente: Prontuario Estadístico inicio de cursos 2006 – 2007. Educación Básica en el Distrito Federal. Administración de Servicios Educativos para el D. F. SEP. 2007.

En el Distrito Federal hay una amplia participación del sector privado en la prestación del servicio educativo, lo cual lo asemeja a Madrid pero lo diferencia de Nueva York. De 1 millón 845 mil 250 alumnos, 375,446 asisten a 3,521 escuelas privadas, atendidas por 23,165 docentes. Aunque, como lo demuestran las cifras, las escuelas públicas siguen siendo mayoría: 1 millón 469 mil 205 alumnos asisten a 5,428 escuelas públicas atendidas por 74,517 docentes.³¹⁷ Sin embargo, el porcentaje de escuelas de sostenimiento privado va en aumento, particularmente en el preescolar, debido al establecimiento de la obligatoriedad de este nivel, a partir del año 2006, por parte de la autoridad educativa federal.

Escuelas por sostenimiento



Fuente: Prontuario Estadístico inicio de cursos 2006 – 2007. Educación Básica en el Distrito Federal. Administración de Servicios Educativos para el D. F. SEP. 2007.

En el Distrito Federal la participación de los particulares en el preescolar, históricamente, ha sido importante. De acuerdo con las cifras del ciclo 2006-2007, de los 1,171 centros preescolares operando en la entidad más de la mitad son de sostenimiento privado, a

³¹⁷ *Idem.*

excepción de delegaciones como Magdalena Contreras, Milpa Alta y Xochimilco, en donde el número de preescolares públicos es mayor que el número de preescolares privados. En el resto de las delegaciones seis de cada diez jardines de niños son privados.

Sin embargo, el tamaño de las escuelas es diferente de acuerdo al tipo de sostenimiento. Los planteles particulares tienen una población promedio de 50 niños, los públicos atienden en promedio a 195 niños por escuela. Lo anterior evidencia que aunque el número de preescolares privados es superior, su absorción de la matrícula es menor con respecto a los jardines públicos. En la delegación Benito Juárez el 81% de los preescolares son privados, pero solo captan el 54% de la matrícula.

Estos datos reflejan que la relación número de alumnos-número de docentes es favorable en el sector privado, ya que es de 20 alumnos por docente, mientras que en las escuelas públicas esta relación es de casi 40 alumnos por docente. Aunque esto podría ser considerado un indicador en términos de la medición de la calidad de la enseñanza en uno y otro ámbito, los pedagogos refieren que, si bien el número de alumnos por docente es un elemento importante, también lo son otros factores como el perfil del maestro, las condiciones y el ambiente académico, así como la participación e involucramiento de los padres en las tareas educativas.

El 98% de los docentes de preescolar son mujeres y más de las dos terceras partes están en el rango de edad entre 19 y 39 años de edad.³¹⁸ En promedio cada profesora atiende a 21 alumnos, mientras que las escuelas privadas reflejan una proporción de 15 alumnos por cada profesor; aunque esta relación alumnos-docente puede variar por delegación, en función de la concentración demográfica en cada demarcación.

³¹⁸ BCG, “Percepciones de profesores de educación básica sobre los servicios educativos en el D.F.” investigación realizada por Ulises Beltrán y Asociados, S.C. en un muestreo de 1,800 profesores de los tres niveles de educación básica y financiada por SEP, 2003.

A nivel nacional, el D.F. es la entidad con la mayor oferta privada en educación básica: los estudiantes que asisten a escuelas privadas de preescolar representan el 20.7% del total de la matrícula; en contraste, solo el 9.2% de la matrícula a nivel nacional asiste a una escuela particular. Para el caso de secundaria, la matrícula atendida en el sostenimiento público es de 85% y el restante 15% asiste a escuelas particulares; este porcentaje de la matrícula atendida por el sector privado en el Distrito Federal es el doble del reportado a nivel nacional, el cual asciende a 8%. De acuerdo con las cifras, la oferta privada se concentra en los niveles preescolar y primaria, así como en la educación inicial; sin embargo, en los servicios educativos para adultos y de carácter especial la participación de los particulares es mínima, puesto que no les representa ningún nicho de mercado.

El nivel escolar que mayor matrícula concentra es la primaria que en el D.F. es del 52.5% de los alumnos, seguido por el de secundaria, el 26.4%; en menor proporción está el preescolar con el 17.1% y la educación inicial, especial y de adultos que en conjunto absorben al 4% de la matrícula.

Por otro lado, se puede afirmar que por efecto de la transición demográfica, la matrícula de educación básica está siendo afectada. Aunque en la última década la tasa de crecimiento de la población del Distrito Federal ha sido baja (0.3%), el crecimiento de la población ha sido diferenciado en las delegaciones políticas debido a factores como la emigración -provocada por el sismo de 1985-, el envejecimiento de la población, bajas tasas de fecundidad y de natalidad, así como un movimiento poblacional del centro del territorio de la capital hacia la periferia.

	Población			Tasa de crecimiento	
	Total	Hombres	Mujeres	1995 - 2000	2000 - 2006
Estados Unidos Mexicanos	103 269 080	50 249 955	53 013 433	1.58	1.02
Distrito Federal	8 720 916	4 171 683	4 549 233	0.32	0.24
Álvaro Obregón	706 567	336 625	369 942	0.35	0.50
Azcapotzalco	425 298	201 618	223 680	-0.73	-0.64
Benito Juárez	355 017	161 553	193 464	-0.61	-0.27
Coyoacán	628 063	295 802	332 261	-0.47	-0.34
Cuajimalpa de Morelos	173 625	82 426	91 199	2.36	2.46
Cuauhtémoc	521 348	245 697	275 651	-1.06	0.17
Gustavo A. Madero	1 193 161	573 847	619 314	-0.40	-0.61
Iztacalco	395 025	167 859	207 166	-0.43	-0.71
Iztapalapa	1 820 688	885 049	935 839	1.04	0.47
La Magdalena Contreras	228 927	109 649	119 278	1.10	0.54
Miguel Hidalgo	353 534	163 271	190 263	-0.76	0.04
Milpa Alta	115 895	57 013	58 882	4.22	3.23
Tláhuac	344 106	167 271	176 835	4.01	2.28
Tlalpan	607 545	292 141	315 404	1.21	0.77
Venustiano Carranza	447 459	212 050	235 409	-1.12	-0.59
Xochimilco	404 458	198 812	204 646	2.53	1.59

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

La estructura de edad en el D.F. también se ha modificado. Para el año 2000, el promedio de edad de los pobladores de la ciudad se situó en 27 años, aunque cada delegación tiene sus variaciones. Podríamos considerar delegaciones jóvenes a Milpa Alta, Tláhuac o Cuajimalpa cuyo promedio de edad es de 23 y 24 años, mientras que en delegaciones como Miguel Hidalgo y Benito Juárez el promedio llega hasta los 30 y 33 años.

Población de 5 y más años por grupo quinquenal de edad y su distribución porcentual según condición de asistencia escolar y sexo, 2005

Grupo quinquenal de edad	Población de 5 y más años			Condición de asistencia escolar						
	Total	Hombres	Mujeres	Asiste %			No asiste %			No especificado %
				Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
Entidad	7 794 967	3 702 748	4 092 219	29.0	31.0	27.3	70.0	68.0	71.7	1.0
5 - 9 años	671 579	341 618	329 961	95.3	95.3	95.3	2.5	2.5	2.5	2.2
10 - 14 años	704 950	357 106	347 844	96.3	96.2	96.4	3.2	3.3	3.1	0.5
15 - 19 años	740 280	368 042	372 238	67.4	67.8	67.0	32.0	31.6	32.4	0.6
20 - 24 años	765 641	373 044	392 597	33.3	35.2	31.5	65.9	64.0	67.7	0.8
25 - 29 años	735 441	353 337	382 104	11.0	12.6	9.4	88.1	86.4	89.6	1.0
30 y más años	4 177 076	1 909 601	2 267 475	2.6	2.8	2.5	96.3	96.2	96.4	1.0

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

Sin embargo, a pesar de estos promedios de edad en la población, la proporción de población infantil y juvenil que demanda servicios de educación básica es considerable. De acuerdo con los datos del censo de 2000, 1 millón 966 mil 649 niños y jóvenes conforman el grupo de edad entre 3 y 15 años, cifra que representa el 23% de la población, aunque según estimaciones del CONAPO, este grupo de edad tenderá a disminuir en los próximos años. Mientras en el año 2000, la tasa de crecimiento para este grupo de edad fue de -0.65 para todo el D.F., se estima que esta tasa seguirá descendiendo a -0.86 para 2010.³¹⁹ Es decir, la disminución de población será un factor determinante para planear de forma integral la prestación del servicio educativo, pero no es un elemento decisivo para solucionar, por sí solo, la problemática que enfrenta la educación en el Distrito Federal. El comportamiento de la matrícula en el D.F. es distinto en cada nivel educativo. En educación inicial, especial y de adultos el crecimiento o decremento de la matrícula no refleja regularidad, puesto que se trata de servicios no obligatorios y la dinámica de la matrícula no depende de la dinámica demográfica. Pero en los otros niveles de educación básica sí es posible observar tendencias decrecientes. En los últimos cinco ciclos, la primaria ha tenido una reducción de su matrícula en un promedio de diez mil alumnos por año; en la secundaria también se ha reflejado una reducción en el número de estudiantes que acceden al servicio, aunque la matrícula tiende a estabilizarse. Lo anterior permitirá rediseñar la ocupación de los espacios educativos, reorientar el número de egresados de la Escuela Normal Superior, así como a los propios maestros en activo; también se podrán diseñar nuevas estrategias de enseñanza-aprendizaje en grupos reducidos, seleccionando materias y estableciendo cursos especializados por materia y por grupo.

La pregunta que se plantea es quién y cómo lo hará. La respuesta podría encaminarse hacia la construcción del federalismo administrativo para la prestación del servicio de educación en el Distrito Federal. Un esquema de coparticipación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno, en busca de la mayor calidad y la mayor cobertura educativa, en el que la autoridad educativa esté conformada por diversos actores en

³¹⁹ CONAPO, *Proyecciones de la población de México 2000-2050 (población a mitad de año)*. Ciudad de México, 2002.

diferentes niveles gubernamentales pero que se relacionan interdependientemente, compartiendo responsabilidades, diseñando agendas amplias y claras y asignando roles estratégicos al gobierno local. Dado el contexto en el que se desarrolla la prestación del servicio educativo en la capital de la República, la configuración de los binomios autonomía-soberanía y unidad-diversidad es la tarea pendiente que se debe resolver en el corto plazo, con la voluntad del gobierno nacional y del gobierno subnacional.

EL CONTEXTO OPERATIVO

Los siete niveles educativos cuentan con una estructura operativa por zonas, sectores o regiones. Estas son las estructuras que permiten integrar a la AFSEDF con las escuelas a través de la figura de los supervisores, funcionarios encargados de vigilar el adecuado funcionamiento de las escuelas, así como el desempeño de docentes, autoridades escolares y la puesta en marcha de los distintos programas a desarrollar en cada centro escolar. Los supervisores también son responsables de vigilar que el desempeño académico de los alumnos se realice de acuerdo a los estándares de calidad establecidos por la AFSEDF. Los supervisores dependen de la Dirección General de Operación del Servicio Educativo y constituyen uno de los elementos fundamentales para la interacción entre el ámbito escolar y el ámbito administrativo.

De acuerdo a cifras de la AFSEDF, en la actualidad existen 1 mil 404 supervisores distribuidos en los siete niveles educativos, pertenecientes a 140 sectores en 1 mil 264 zonas escolares. Los sectores tienen una distribución georeferencial e integran diferentes zonas escolares. En el caso de los niveles de secundaria, educación especial y para adultos no existen sectores debido a que son pocos los centros escolares en los que se imparten estos servicios. Educación física cuenta con un gran número de zonas escolares y sectores, lo cual obedece más a la dinámica sindical que a otro tipo de factores. Basta recordar que su unidad administrativa tiene nivel dirección general, cuyo objetivo y propósito es desarrollar los planes y programas de esta materia; sin embargo, para analistas educativos es un exceso contar con toda una unidad responsable del manejo de la educación física en la ciudad, pero en este caso prevalece la visión y la posición del SNTE.

EL PROYECTO EDUCATIVO DE LA CAPITAL

La descripción del contexto educativo en el Distrito Federal refleja las dimensiones, tamaños y formas de lo que implica prestar este servicio en una megalópolis, cuya concentración demográfica ocupa el tercer lugar en el mundo y la población en edad de asistir a la educación básica, en cualesquiera de sus niveles, asciende al 23%,³²⁰ porcentaje muy similar al 30% nacional,³²¹ es decir, casi dos millones de niñas y niños entre 3 y 15 años demandan servicios de educación en esta ciudad, lo cual supone un reto administrativo y pedagógico importante, particularmente si se busca ofrecer una educación de calidad en un sistema seguro y cálido que promueva realmente el desarrollo educativo de las alumnas y los alumnos que a él acudan.

Al igual que Madrid y Nueva York, el Distrito Federal a través de la AFSEDF diseñó un proyecto educativo, cada uno con estrategias diferentes pero con objetivos coincidentes: la calidad, la equidad y la autonomía escolar. En el caso del D.F., el proyecto educativo está fundamentado a partir de cuatro ejes de acción: calidad, equidad, participación y gestión institucional en beneficio de la escuela, y sus acciones se orientan hacia dos grandes ámbitos:

- a) Impulsar la transformación de la gestión escolar y el trabajo pedagógico, a fin de que las comunidades escolares se responsabilicen de los resultados de aprovechamiento escolar.
- b) Fortalecer el protagonismo de la escuela en el logro de la mejora educativa.

La idea es centrar la administración en la escuela más que en los objetivos del sistema, como la cobertura, normas y metas programáticas para consolidar los procesos de descentralización en la toma de decisiones, así como en la ejecución de los programas. La Dra. Sylvia Ortega³²² como titular de la AFSEDF sugirió que el proyecto educativo emprendido identifica los puntos críticos a tomar en cuenta por la actual AFSEDF para

³²⁰ SEP, *Prontuario... Op. cit.*, p. 9.

³²¹ INEE, *Panorama Educativo en México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, estimaciones a partir del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y del II Conteo de Población y Vivienda 2005. INEGI, 2006. p. 58.

³²² *Ibid.*, p. 60.

lograr una verdadera reforma que propicie la mejora continua en la escuela, la mejora pedagógica y la equidad. De hecho, desde su administración se han realizado acciones que en su conjunto están orientadas a atender estos puntos críticos.

Al igual que en otros países, durante la década de los noventa se generó un contexto favorable a las reformas y un relativo consenso sobre las políticas más adecuadas para introducir cambios institucionales, modernizar su gestión, mejorar calidad y equidad, acercar las escuelas a las demandas de la sociedad y abrirlas a la iniciativa de los actores.³²³

Para cuando inicia la administración gubernamental del 2000-2006, había en nuestro país un ambiente propicio para plantear, si no una reforma, por lo menos un plan de acción orientado a mejorar, a partir de la escuela, los rendimientos y niveles de aprovechamiento escolar, así como iniciar un proceso de mejora continua tal y como se planteó por parte de la AFSEDF. Pero otra vez se dejó pasar la oportunidad.

Cada uno de los tres puntos críticos considerados por la AFSEDF, se nutrió de diferentes acciones que coadyuvarían a iniciar un proceso de transformación. En cuanto a la mejora continua de la escuela, se determinó como el factor fundamental para que el sistema educativo dote a las escuelas de mecanismos institucionales para facilitar la obtención de recursos materiales y la formación profesional de sus directivos y docentes, y así transformar la vida escolar. Entre las acciones más relevantes que se llevaron a cabo en este rubro están:

- Desarrollo de competencias.
- Proyecto escolar.
- Formación de directores.
- Formación y actualización de profesores.
- Transformación de la supervisión.

³²³ Gajardo, Marcela, *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década*, Documentos /PREAL. Santiago de Chile: PREAL. 1999. p. 8.

- Cambios en la normatividad.
- Participación social.
- Programa Escuelas de Calidad (PEC).
- Sistema de Información para la Mejora Educativa (SIME).

Desarrollo de competencias.

Comprende el conjunto de habilidades y competencias que deben desarrollar los alumnos para alcanzar una formación integral, tales como habilidades de comunicación verbal y escrita, pensamiento abstracto, búsqueda y uso de información, adquisición y práctica de valores, conocimientos sobre historia nacional, habilidades informáticas y desarrollo de autoestima, autonomía, disciplina, orden, limpieza, higiene y deporte. En este rubro, se modificaron los ejes curriculares y se organizaron desde una perspectiva interdisciplinaria, para impulsar aprendizajes específicos que contribuyan a que los alumnos puedan integrarse fácilmente a una sociedad diversa y cambiante. Pero el *desarrollo de competencias*, al implicar la transformación de prácticas escolares y pedagógicas, es una estrategia a mediano plazo, que puede avanzar solo si se atiende con seriedad la formación del personal docente y directivo, al margen de lo que se denomina “Carrera Magisterial”.

Proyecto escolar.

En la literatura especializada, tanto internacional como nacional,³²⁴ es el elemento clave para la transformación de la gestión escolar; así lo consideró también la AFSEDF. El proyecto escolar consiste en lograr una organización escolar que favorezca el aprendizaje colectivo, y comprende objetivos de mejora para todos los miembros de la comunidad escolar. La AFSEDF determinó implementar el proyecto escolar en cada una de las escuelas del Distrito Federal por lo que, desde el inicio de cada ciclo, educativo los profesores y directivos se reúnen en Consejo Técnico para analizar los progresos alcanzados por su escuela en el ciclo escolar anterior, identificar los retos y problemas

³²⁴ Center for Educational Research and Innovation, New School Managment Aproaches, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development. OECD, 2001. pp. 35-76.

que persisten y definir las acciones para corregirlos en el ciclo escolar que inicia. La confección del proyecto escolar incluye la participación de los padres de familia.

Los resultados del proyecto escolar son relatados por la Dra. Sylvia Ortega.³²⁵ Las escuelas han perfeccionado y diversificado el proyecto escolar, de acuerdo a sus particulares necesidades. En un principio las preocupaciones de directivos y profesores giraban en torno a la mejora de la lectura y de la comunicación oral y escrita; posteriormente, las matemáticas tuvieron mayor presencia en los documentos, así como la necesidad de ampliar la oferta de actividades extraescolares para los alumnos, y el incremento de cursos y talleres sobre temáticas para la paz y cultura de la legalidad, a los que directivos y profesores han tenido acceso. Lo anterior ha propiciado una mayor diversificación de los proyectos en los últimos ciclos escolares.

La AFSEDF da seguimiento a los proyectos escolares de cada escuela, a través de una herramienta informática denominada PROYESCO que registra y organiza a cada uno de los proyectos de acuerdo a los objetivos que se plantean las escuelas.³²⁶

Formación de directores

Los directores son los responsables de coordinar y conducir el trabajo de cada centro escolar. Su tarea es compleja y de alta responsabilidad al ejercer funciones relativas a la administración de la escuela, así como a la organización de las mejoras técnico-pedagógicas al interior de la escuela. Su labor implica promover la participación de los miembros de la comunidad educativa y coordinar la elaboración del proyecto escolar, impulsar la actualización permanente de los maestros, así como favorecer un clima de trabajo armónico, no solo entre el cuerpo docente sino entre toda la comunidad escolar.

La AFSEDF determinó entre sus prioridades capacitar y actualizar a los directores en programas de habilidades gerenciales, liderazgo y trabajo en equipo, en diferentes instituciones de nivel superior, así como involucrarlos en programas de pasantías de

³²⁵ En entrevista con la Dra. Sylvia Ortega Salazar. *Op. cit.*

³²⁶ SEP. *Desafíos educativos...* *Op. cit.*, p. 63.

directivos en España y Argentina con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). De acuerdo a la ex titular del organismo, estas actividades desataron un proceso de reflexión al interior de la cadena técnico-pedagógica, sobre los avances en la gestión escolar y la importancia de incorporar estos conocimientos a su actividad cotidiana. Se establecieron espacios de intercambio de experiencias entre los directivos en beneficio de sus comunidades.

Sin embargo, no se tienen datos precisos de cuántos directivos participaron en este proceso, ni sobre los criterios con los que fueron seleccionados. Tampoco se sabe si se trataba de un programa de capacitación general con recursos suficientes para que todos pudieran tener acceso a él. Lo cierto es que se trata de un buen intento que debe ser integrado y planeado de forma sistemática, con metas y tiempos precisos, así como indicadores para evaluar a los directores antes y después de participar en procesos de actualización o capacitación.

Pero no debemos olvidar que la escuela, al igual que las estructuras centrales que la administran y coordinan, está sustentada en relaciones jerárquicas lineales que inhiben la participación real de todos los miembros de la comunidad escolar. Es decir, que es fundamental fomentar y alentar esa participación, y para ello se requiere dotar a los directores de herramientas de liderazgo basadas en la participación y en el involucramiento de docentes, de padres de familia y hasta de los alumnos. Una tarea nada fácil que implica procesos largos y complejos, como el reaprendizaje de lo que es un líder y cuál es su función social, más acorde a las modernas teorías del liderazgo como la de la Escuela de Harvard,³²⁷ según la cuál un líder no es aquél que tiene todas las respuestas y todas las soluciones, sino aquél que facilita las condiciones para que los cambios sean sustanciales y positivos para la comunidad. Para conducir los esfuerzos en esta materia es indispensable establecer un programa de formación de directores sistematizado e integral para que rinda resultados concretos.

³²⁷ Heifetz, Ronald, Liderazgo sin respuestas fáciles. FCE, 2000. p. 18.

Formación y actualización de profesores

Desde hace más de dos lustros existe el Programa Nacional para la Actualización del Profesorado (PRONAP); su objetivo es llevar a cabo actividades dirigidas a poner al día los conocimientos científicos y humanísticos de los maestros de educación básica, para aplicar el enfoque de los planes y programas vigentes y planear las actividades del ciclo correspondiente. En el PRONAP se integran los Cursos Nacionales de Actualización, Cursos Estatales de Actualización y Talleres Generales de Actualización y quienes asisten reciben puntuaciones para cada etapa de la Carrera Magisterial, el sistema escalafonario para los docentes. En el Distrito Federal además se ha desarrollado un Sistema de Inscripción en Línea para los Cursos Estatales de Actualización, con el cual se han optimizado los procesos de inscripción y certificación.

Sin embargo, la oferta de cursos no corresponde necesariamente a la experiencia de cada docente ni a sus necesidades técnico-pedagógicas. Así mismo, existen evidencias de que la calidad de los cursos dista mucho de lo deseable y que quienes participan en ellos son solo los “premiados” por sus directores, y no necesariamente quienes los requieren o desean involucrarse en dichos procesos. Deficiencias como estas, han propiciado que la Carrera Magisterial esté siendo cuestionada por los propios docentes.³²⁸

La AFSEDF ha reconocido que la formación, actualización y capacitación de los docentes debe integrarse en un sistema que tome en cuenta las distintas trayectorias formativas y necesidades profesionales de los maestros de educación básica en el Distrito Federal, y que además incorpore las novedades metodológicas del proceso de enseñanza y aprendizaje. Al igual que en la formación de directores, en este rubro se carece de indicadores, aunque sí hay evidencia de avances, al menos en cuanto al análisis de la problemática de la formación y actualización de profesores; por lo que se pretende abordar esta problemática desde la formación inicial de los docentes hasta la inclusión de nuevas técnicas y tecnologías de enseñanza.

³²⁸ Entrevista con Maestra Jubilada Elda García de la Mora, 8 de junio de 2007 y entrevista con funcionario de la AFSEDF, 19 de junio de 2007.

En este contexto, se impulsó una reforma a los planes de estudio de las Escuelas Normales; como formadoras de docentes, en tres grandes áreas:³²⁹

1. Fortalecimiento de la vida académica e institucional interna, a través de la promoción de espacios para la reflexión colectiva y el diálogo académico.
2. Superación de los formadores de docentes, es decir, de los maestros de los futuros maestros, dando prioridad a las acciones que fortalezcan un enfoque renovado de la enseñanza y el aprendizaje.
3. Fortalecimiento de la relación entre la teoría y la práctica.

Pero el reto prevalece. Mejorar la actualización y superación profesional de los formadores de docentes, así como orientar esta formación a mejorar la práctica docente en el aula, son objetivos que no se alcanzaran sin la participación seria de autoridades, sindicato y docentes con intenciones claras y precisas para lograr lo que debería ser una prioridad en la agenda nacional. La mejora educativa en el aula se consigue solo con docentes sólidamente formados y comprometidos con la actualización y la capacitación permanente.

Transformación de la supervisión.

La investigación educativa revela la importancia de la supervisión en toda la cadena técnico-pedagógica; al demostrar su impacto en la innovación. Tradicionalmente los supervisores tienen confinadas sus actividades a tareas de supervisión administrativa, por lo que se han llevado a cabo diagnósticos para identificar un perfil diferente del supervisor de educación básica. Sin embargo, estos diagnósticos no se han traducido en acciones específicas que impulsen la supervisión integral de los centros escolares. La supervisión debe estar vinculada a los diferentes actores en el proceso educativo para promover estrategias de colaboración, cooperación, coordinación y difusión que contribuyan a la mejora escolar.³³⁰

³²⁹ SEP. *Desafíos...* Op. cit., p. 65.

³³⁰ *Idem.*, p. 68-69.

Este tramo de la cadena técnico-pedagógica es fundamental en la visión del federalismo administrativo, pues es el elemento que engarza precisamente a la escuela con la estructura administrativa del gobierno subnacional. Por ello deben llevarse a cabo transformaciones significativas para el ejercicio de la supervisión tradicional e involucrarla hacia mejoras de innovación pedagógica.

Cambios en la normatividad.

La AFSEDF elaboró desde el ciclo escolar 2004-2005 el documento denominado “Lineamientos para la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica, inicial, especial y para adultos”, cuyo propósito principal es establecer las normas y criterios que deben cumplirse en todas las escuelas del Distrito Federal frente a determinados problemas.³³¹ Dos aspectos de relevancia se incluyen en estos lineamientos. El primero se refiere a garantizar la transparencia en la asignación de plazas disponibles, ya que anteriormente las plazas se asignaban a través de mecanismos de negociación y presión por parte del SNTE o la CNTE. El segundo aspecto importante es el establecimiento de criterios y líneas de acción específicas para procurar la seguridad de los alumnos en casos de violencia o abuso.

Aunque hay un gran avance en cuanto a la modificación de la reglamentación vigente, así como en las disposiciones que afectan la prestación del servicio educativo, es preciso que este trabajo sea una labor continua y permanente para que se adecue a las necesidades de las escuelas y de la comunidad escolar en su conjunto. No debemos olvidar lo que señala Justa Ezpeleta: la nueva gestión escolar no se construye por decreto. A la previsible distancia entre toda norma y la realidad que intenta ordenar, hay que agregar que el contenido de la nueva normativa -el fortalecimiento del estilo local de gestión- tiene la magnitud de un verdadero cambio cultural. En el nivel de las personas supone renunciar a certezas, seguridades y hábitos hechos rutina en el trabajo diario. En las instituciones supone la revisión de la organización y de la administración escolar cuya

³³¹ *Idem.*, p. 70.

estructuración, asociada históricamente al esfuerzo por lograr la cobertura, no parece hoy apta para procurar la calidad.³³²

Participación social

Los consejos escolares son los órganos de participación a través de los cuales alumnos, maestros, directivos y padres de familia convienen para mejorar el desempeño en general de sus escuelas. Los Consejos Escolares de Participación Social están tipificados en la LGE desde el año 1998 y, en algunos casos, han establecido las redes necesarias al interior de los centros escolares para llevar a cabo acciones de mejora específicas. La creación y operación de los consejos escolares parte de la convicción de que una mayor participación y diálogo permanente, entre los miembros de la comunidad educativa, son condiciones indispensables para generar un clima favorable al aprendizaje y al logro educativo. Su creación parte de una acción de arriba hacia abajo, es decir, como un acto de autoridad; sin embargo, se nutre de una necesidad manifiesta de incorporar a los diferentes actores que intervienen en la cadena técnico-pedagógica. En el caso del Distrito Federal es indispensable seguir fortaleciendo estos mecanismos de participación.

- *Programa Escuelas de Calidad (PEC)*

En 2001 arrancó este programa en todo el país para mejorar la calidad de la educación básica que se imparte en las escuelas públicas. El PEC inició como un mecanismo compensatorio para las escuelas marginadas al tratar de igualar las oportunidades para el logro educativo de los alumnos, independientemente de sus capacidades, origen social, étnico o ambiente familiar del que proceden.³³³

De acuerdo a las reglas de operación, las escuelas podrán inscribirse al programa, si así lo desean, y recibirán un monto de recursos determinado para llevar a cabo acciones encaminadas a elevar la calidad del entorno educativo en todos los ámbitos: desde la

³³² Ezpeleta, Justa, “*La gestión pedagógica de la escuela frente a las nuevas tendencias de la política educativa en América Latina*” Fundación Polar, Caracas, 1996, p. 10, en Teresa Bracho. “*La administración centrada en la escuela*”. México, CIDE. 2003, Documento de Trabajo núm. 137.

³³³ *Idem.*, pp. 72-73.

infraestructura hasta acciones de innovación pedagógica. En sus inicios, la mayoría de las escuelas participantes en el Distrito Federal correspondían al nivel primaria; en la actualidad participan escuelas de los diferentes niveles educativos.

Las escuelas inscritas en el PEC son caracterizadas por la AFSEDF como centros que han logrado transformarse en organizaciones centradas en lo pedagógico, abiertas al aprendizaje y a la innovación; y que han guiado sus esfuerzos a través de planes integrales y sistemáticos con visión de futuro. Sin embargo, las evaluaciones nacionales arrojan datos inconsistentes en cuanto a la mejoría de los indicadores de gestión y la rendición de cuentas como parte de un proceso de mejora en las escuelas. Por otra parte, estas escuelas han logrado recuperar la experiencia de acciones como *el proyecto escolar* y la creación de los *consejos escolares* para orientarlos hacia la consecución de los objetivos del PEC.

Sistema de Información para la Mejora Educativa (SIME)

Creado desde 2004, tiene como propósito difundir los resultados que los alumnos obtienen en los diferentes exámenes estandarizados, lo que ha proporcionado a las escuelas un importante apoyo para ubicar las áreas donde tienen oportunidad de mejora. El SIME al igual que el Sistema Integral de Evaluación de Proyectos y Procesos Educativos (SIEPPE)³³⁴ son sistemas informáticos que contribuyen a transparentar y difundir información, a la que anteriormente no se tenía acceso.

Todas las medidas anteriormente relatadas forman parte de un proceso de mejora continua. Se insertan, desde la perspectiva de algunos analistas, como parte de una reforma centrada en la escuela, aun cuando no fue considerada así. De hecho la AFSEDF, o su antecesora la SSEDF, no diseñaron un programa o proyecto específico, como en el caso de Nueva York con sus *escuelas charter* o en el caso de Madrid con las *escuelas autonómicas*. No obstante, las acciones emprendidas por la AFSEDF coinciden

³³⁴ El SIEPPE concentra en grandes procesos el sinnúmero de actividades que cotidianamente se realizan en el sistema educativo; coadyuva a la evaluación y a la rectificación de procesos. Entrevista con el ex titular de la DGPP de la entonces SSEDF.

plenamente con las cinco rutas críticas³³⁵ que organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han trazado para mejorar el proceso de aprendizaje, con el propósito de que todos los niños terminen el ciclo y lo hagan con una mejor preparación; así como con la evaluación que Gajardo realiza para considerar a estas acciones como un nuevo punto de partida para las transformaciones que requieren los sistemas educativos en América Latina, y que deben caracterizarse por:

- Una mayor conciencia pública sobre el papel de la educación en el desarrollo y mayores esfuerzos por trabajar en torno a agendas concertadas.
- Una opción generalizada por introducir cambios institucionales, descentralizar la gestión administrativa y pedagógica, fortalecer la autonomía escolar y promover la participación familiar en la educación y la enseñanza.
- La adopción de sistemas de medición de calidad y evaluación de los resultados del aprendizaje y una revisión de los contenidos curriculares a partir de nuevas demandas nacionales y comparaciones internacionales.
- Consensos respecto de la necesidad de fortalecer los ambientes de aprendizaje, mejorar las capacidades de gestión y ofrecer incentivos a los maestros como un medio para mejorar la efectividad de las escuelas.
- Mejorías en el gasto y éxitos parciales en la aplicación de estrategias para mejorar la equidad, la calidad de la enseñanza y el rendimiento interno del sistema educativo, particularmente en los niveles de educación básica.³³⁶

Sin embargo, la adopción de estas medidas en el caso del Distrito Federal sigue la estrategia del “arriba hacia abajo”, por lo que, por un lado, carece de una visión integral de todos los involucrados y, por otro, no cuenta con los consensos necesarios para que trascienda gobiernos y liderazgos políticos. Sin duda está orientada al fortalecimiento de la autonomía de la escuela, pero es necesario retomarla para que forme parte de una estrategia integral que las propias escuelas “traduzcan como propias y que no lleguen al

³³⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, Reforming Primary and Secondary Education in Latin America and the Caribbean. And IDB Strategy. Washington, 2000. p. 4-5, en Teresa Bracho, *Op. cit.* p. 8.

³³⁶ Gajardo, Marcela, “*Reformas Educativas en América Latina... Op. cit.*”, p. 6.

fenómeno identificado por Bracho como “simulación de política”, es decir, cuando no se hace ninguna modificación real a los procesos educativos en el centro escolar, aunque en papel aparezca una coincidencia con la política impuesta, o propuesta, centralmente.³³⁷

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

El artículo tercero constitucional establece los fines y objetivos generales del sistema educativo nacional y determina que la educación que imparta el Estado, ya sea por parte del gobierno nacional, subnacional o local, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. La fracción I habla sobre el carácter laico de la educación pública y la fracción II establece que el criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Esta fracción incluye las características esenciales de la educación:

- Educación democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- Educación nacional, en cuanto a que atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.
- Educación que contribuya a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer al educando, junto con el aprecio hacia la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.³³⁸

³³⁷ Bracho, Teresa, *Op. cit.*, p. 10.

³³⁸ SEP, Artículo 3º constitucional y la Ley General de Educación, México, 1993, pp. 27-28.

Como todo precepto normativo y jurídico derivado de la Constitución, la LGE retoma estos fines y agrega que la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial, tendrá además los siguientes fines:

- a) Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas;
- b) Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;
- c) Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;
- d) Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional -el español-, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas;
- e) Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos tomar decisiones para el mejoramiento de la sociedad;
- f) Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos;
- g) Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científica y tecnológicas;
- h) Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquellos que constituyen el patrimonio cultural de la Nación;
- i) Estimular la educación física y la práctica del deporte;
- j) Desarrollar actitudes solidarias en los individuos para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y el respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios;

- k) Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente; y
- l) Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.³³⁹

A partir de la firma del ANMEBN, la LGE perfila un sistema educativo nacional que reconoce la existencia de diferentes actores y niveles de gobierno para el cumplimiento de los fines establecidos anteriormente, tratando de ser congruentes con el sentido y propósito mismo del ANMEBN: transferir la gestión educativa a cada entidad federativa, definiendo facultades y responsabilidades para los gobiernos nacional, subnacional y local. Sin duda, el ANMEBN impulsó la configuración de un Sistema Educativo Nacional en el que se promueve la coordinación y la colaboración horizontal para dar paso al consenso en la toma de decisiones. El ANMEBN es un factor jurídico y administrativo que tiende hacia la construcción del federalismo administrativo en materia de educación. Es el inicio del fenómeno descrito por Walker como *galloping intergovernmentalization* o interrelación acelerada, en el que cada vez es más significativo el establecimiento de relaciones intergubernamentales para la definición y desarrollo de políticas gubernamentales,³⁴⁰ entre ellas la educativa.

Este antecedente para el Distrito Federal es un factor fundamental para rediseñar y redirigir la relación entre el gobierno local y el nacional en materia educativa. Hasta ahora prevalece un esquema tradicional de federalismo legislativo, en el que las relaciones de poder son absolutamente jerárquicas, especializadas y lejanas al reconocimiento de los binomios de unidad-diversidad y autonomía-soberanía. De hecho, la reforma al artículo 122 tenía un claro propósito de sujeción y dependencia entre el gobierno nacional y el del D.F., así como todas aquellas políticas educativas en las que el gobierno subnacional de la capital ha desarrollado, al tratar de desconocer o por lo menos de caminar de forma aislada e independiente del sistema educativo nacional que, al menos en lo jurídico, habla de un reconocimiento de las autoridades educativas estatales como un elemento

³³⁹ *Ibid.*, pp. 51-52.

³⁴⁰ Walker, David. *A new intergovernmental system... Op. cit.*, pp. 114-115.

fundamental en la cohesión del sistema. Ambos niveles de gobierno han transitado en la dimensión formal de todo proceso de descentralización tradicional que tiende a la separación de atribuciones, responsabilidades y recursos.

Ante ello, el gobierno del Distrito Federal debe transitar hacia una visión multinivel de interconectividad, de modo que se trascienda la división formal y legal entre gobiernos y se adhieran a las múltiples conexiones institucionales que implica el desarrollo de la política educativa, bajo el marco de un federalismo administrativo adecuada y satisfactoriamente constituido por los dos niveles de gobierno involucrados en este proceso, así como por un tercer nivel de gobierno que podría ser considerado: las delegaciones políticas. Siguiendo a Agranoff será necesario asirse a la idea de que las políticas públicas unan lo que las constituciones dividen.³⁴¹

Birkhead considera que el sistema de relaciones intergubernamentales es el principal medio para llevar adelante asuntos del gobierno subnacional o local. Es una serie intrincada y casi infinita de relaciones entre el gobierno nacional, los de los estados, los de los municipios, así como entre los funcionarios de los mismos.³⁴² Pero las redes que emergen del federalismo administrativo trazan sus líneas de interacción en dos dimensiones básicas: entre gobiernos de distinto nivel y también entre gobiernos del mismo nivel. A partir de ello se da una multiplicidad de conexiones aun entre instancias o dependencias de un mismo nivel de gobierno. Por ello Wrigth reconoce que los rasgos característicos de este tipo de relaciones comprende el número y variedad de las unidades gubernamentales; el número y variedad de funcionarios públicos que intervienen; la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios; así como la preocupación por cuestiones de política financiera.³⁴³

³⁴¹ Agranoff, Robert, “*Las relaciones y la gestión intergubernamentales*” en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *Op.cit.*, pp. 126-127.

³⁴² Birkhead S. Guthrie, “*El cambiante sistema intergubernamental*” en Martín Roscoe C. (comp.), *Op.cit.*, p. 186.

³⁴³ Wrigth, Deil, *Op. cit.*, p. 71.

Transitar del enfrentamiento y el encono hacia la construcción de otro tipo de relaciones intergubernamentales entre el gobierno local y el nacional es un factor fundamental para la federalización del servicio educativo en la capital. Requiere esfuerzo pero, sobre todo, diseñar una visión compartida para el mejoramiento del servicio educativo en beneficio de una de las ciudades más importantes del país y del mundo. Es una tarea que requiere tiempo y recursos, no sólo financieros, sino principalmente recursos de entendimiento.

Aquí es pertinente retomar las preguntas que nos hacíamos en el Capítulo II de este documento: ¿quién estará a cargo del diseño de un federalismo administrativo para el Distrito Federal? ¿quién o quienes serán los responsables de su arquitectura?; pero sobre todo, ¿cuándo se logrará ese entendimiento entre los niveles de gobierno involucrados para beneficio de la sociedad capitalina? Las respuestas se sustentan en la conversión de los factores que integran el círculo perverso que impide la transferencia del servicio educativo y la confección del federalismo administrativo. Es preciso modificar la LEDF; es indispensable contar con una estructura orgánica sólida en el gobierno del D.F. para que reciba los servicios, punto en el que ya se ha avanzado con la creación de la Secretaría de Educación en el D.F., por ello es posible plantear la presentación de un Acuerdo de carácter administrativo, en el que el gobierno capitalino solicite la entrega de los servicios, así como la colaboración y corresponsabilidad del gobierno nacional.

No se trata de replicar la historia del ANMEBN. A más de tres lustros de firmado este Acuerdo se reconoce que la transferencia de los servicios educativos a las entidades federativas no ha arrojado los resultados esperados en cuanto al impacto en los índices de aprovechamiento y de calidad escolar; en cambio lo que sí ha afectado la dinámica escolar en los estados es la dinámica sindical. Así lo señala el documento denominado *Elementos para la elaboración de un diagnóstico de la educación nacional, 2007*, documento interno de SEP que en el apartado de Gobernabilidad y gestión democrática en el sector educativo reitera lo que es un secreto a voces:

1. “El proceso de federalización debe ser revisado a fin de asegurar un funcionamiento óptimo del sector educativo; se debe avanzar hacia la corresponsabilidad, la participación y la democracia.

2. La relación entre las entidades federativas y la Federación debe ser analizada críticamente, con el fin de establecer nuevas reglas del juego que favorezcan un funcionamiento realmente eficiente y eficaz, corresponsable, participativo y con pleno respeto a la soberanía estatal.
3. Es preciso avanzar hacia la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación para conformar un sistema ordenado que integre los esfuerzos nacionales, estatales, municipales, públicos, sociales e internacionales de evaluación. Esto significa, entre otras cosas, favorecer el desarrollo y consolidación de organismos especializados de evaluación.
4. Es preciso impulsar de manera decidida la investigación y el desarrollo de innovaciones educativas, para sustentar sobre bases firmes la toma de decisiones e impulsar la eficacia, la eficiencia, la competitividad y la productividad.
5. En el ámbito de la concurrencia de las entidades federativas en el financiamiento del sector y la distribución de los recursos federales entre aquéllas, es necesario avanzar hacia el desarrollo y el establecimiento por consenso de un marco más equitativo y transparente, que prevea fórmulas para ir cerrando las brechas entre estados y asegure la atención a las prioridades y necesidades de los estados y las regiones”.³⁴⁴

No es suficiente transferir, descentralizar, desconcentrar; es preciso federalizar en los términos del federalismo administrativo. El gobierno del Distrito Federal no puede ni debe recibir los servicios educativos en las mismas condiciones en las que los recibieron cada uno de los 31 miembros de la federación. Lo que es más no puede ni debe recibir los servicios educativos en peores condiciones que el resto de los estados, como se planteaba en la reforma al artículo 122 constitucional en el 2004. El gobierno del D.F. deberá ser el principal promotor de este nuevo acuerdo con el gobierno nacional y asumir los costos políticos que esto le representa, así como los costos administrativos de ser el responsable -nunca único- de la educación básica en la capital, ya que es necesario reordenar también las estructuras administrativas de las delegaciones políticas y

³⁴⁴ SEP, “*Elementos para la elaboración de un diagnóstico de la educación nacional. Resumen Ejecutivo*”. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Febrero, 2007. p. 12-13.

desarrollar sus capacidades institucionales, para que se sumen al esfuerzo de la prestación del servicio educativo en el Distrito Federal.

El documento agrega en otro de sus apartados relativos también a la Gobernabilidad y a la gestión democrática en el sector educativo que:

- La educación es un ámbito que involucra a la mayor parte de la población nacional - como beneficiarios directos o indirectos, actores o grupos de interés-. Sin embargo, las decisiones se concentran en algunas instancias y en un número reducido de personas.
- En buena medida, el sistema educativo en su conjunto funciona sobre la base de mecanismos de control verticales, de arriba hacia abajo, que resultan anacrónicos y contrarios a la evolución de una sociedad en proceso de desarrollo democrático, que demanda nuevos espacios de participación en los diversos ámbitos de la vida pública. Por otra parte, en virtud del crecimiento y desarrollo del sector educativo, los mecanismos de control vertical resultan inoperantes y la burocracia del sector se ha convertido en un fin en sí mismo.
- Con la federalización³⁴⁵ se crearon aparatos administrativos en las entidades federativas que no siempre funcionan de la mejor manera; en ocasiones no ha sido posible lograr la fusión de los sistemas estatales y federalizados y, consecuentemente, la administración educativa estatal opera de manera desarticulada.³⁴⁶
- Si bien se han realizado esfuerzos por una mejor articulación entre la actividad de la Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas de los estados -la creación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, entre otras-, no se ha logrado que el sector funcione de la manera más eficaz y eficiente posible; la Federación en ocasiones limita el progreso de las entidades federativas que observan

³⁴⁵ La *federalización* a la que se refiere el documento es al proceso de transferencia del servicio educativo en el marco del ANMEBN, por lo que para esta investigación se trata de un proceso de descentralización y no al concepto que hemos venido acuñando en ella.

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 16.

los mayores avances, y su apoyo ha resultado insuficiente para favorecer una evolución más rápida de los estados que presentan severas deficiencias y rezagos.

Los *Elementos para elaborar un Diagnóstico* identifican una problemática mucho más amplia que el ámbito educativo; o en otros términos, el documento reconoce limitantes que escapan al mero espacio de la educación planteando la necesidad de modificar prácticas y ejercicios de gobierno. Lo cierto es que el proceso educativo no es un proceso aislado del resto de los ámbitos sociales; toca y trastoca infinidad de redes relacionadas con lo político, lo económico y, por supuesto, lo social, además del ámbito familiar. Por ello que es fundamental tomar en cuenta esas redes, que planeadas o no, están presentes en el proceso educativo, desde la planeación hasta la transferencia de conocimientos y la subsecuente modificación de conductas individuales y sociales, a fin de avanzar no solo en el proceso de federalización del servicio educativo en el D.F., sino también en la mejora educativa.

Además esas redes no necesariamente actúan a favor de lo educativo o de las autoridades educativas, muchas de esas redes reflejan intereses particulares o de grupo que en poco o nada coadyuvan a la transformación del sector. En esas redes están involucrados los propios sindicatos, los partidos políticos y los representantes del poder legislativo que por falta de conocimiento, información y experiencia detienen y limitan el avance de la educación en la capital y en el país. Ante ello, es vital que las autoridades educativas del gobierno nacional y subnacional confronten los nudos problemáticos del sistema y generen un amplio consenso ante un proyecto educativo que surja de aquellos *jugadores con veto*³⁴⁷ que, aun con distancias ideológicas importantes entre ellos, establezcan una agenda en común. La necesidad insoslayable es la creación de acuerdos políticos que impacten el ámbito administrativo de la educación.

Uno de las observaciones resultantes de la aplicación de PISA 2006 en nuestro país tiene que ver precisamente con el papel del Sindicato Nacional de Trabajadores de la

³⁴⁷ Tsebelis, George. *Op. cit.*, 2002, p. 13.

Educación (SNTE). En el informe presentado al gobierno mexicano, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aseguró que es necesario modificar la relación entre las autoridades educativas y el SNTE, a fin de delimitar sus responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas, dentro del sistema educativo nacional. El informe denominado *Un análisis del sistema escolar mexicano a la luz de PISA 2006*, realizado por la OCDE a petición del gobierno mexicano señala puntualmente “Es necesario revisar las respectivas responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas entre el Estado y el SNTE”. El informe reconoce el poder del SNTE como un jugador con veto que permite o impide llevar a cabo ciertas iniciativas que considera convenientes o no. La proporción del poder político del SNTE en relación al bajo rendimiento escolar es directa, por lo que el organismo internacional urge al gobierno mexicano a modificar su relación con el sindicato. Entre las recomendaciones de la OCDE para que esto suceda están:

- Fortalecer la formación continua de maestro e incrementar la inversión en el rubro.
- Desarrollar un programa que integre cursos sobre la currícula, pedagogía, administración y gestión escolar.
- Asignar a los maestros con mayor experiencia para impartir los primeros grados educativos.
- Auditar internamente la calidad y la efectividad de la práctica docente en todas las escuelas del país y que se coteje con agentes externos.
- Revisar la organización escolar para que los directores de escuela sean asignados por la autoridad educativa.
- Independizar la administración del sistema educativo de asuntos políticos y redes corporativas.
- Expandir la oferta de maestros, dado que el tamaño de los grupos en México es más alto en comparación con los países de la organización.
- Integrar a los 100 mil maestros que apoyan al sindicato, al sistema a través de la provisión de cursos y asesorías.

El informe surge como parte de los resultados de la aplicación del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes 2006³⁴⁸ (PISA, por sus siglas en inglés). El informe PISA 2006 compara los conocimientos y el rendimiento de los alumnos de 15 años en los 30 países de la OCDE y analiza también, en esta ocasión, resultados de otras 27 naciones, haciendo un total de 57 países evaluados. De acuerdo con la clasificación, entre Finlandia, que es el país campeón de esta evaluación, con 563 puntos en ciencias y México, con 410 puntos, hay 153 puntos de diferencia. En la prueba de lectura, el primer lugar lo ocupó Corea con 556 puntos mientras que nuestro país alcanzó 410 puntos también. Taipei obtuvo el primer lugar en la evaluación de matemáticas con 549 y México alcanzó 406 de puntuación. De acuerdo a las estimaciones de la Dirección de Educación de la OCDE, se considera que cada 40 puntos equivalen a un año de educación, por lo que México estaría a varias décadas de distancia para alcanzar a los países con un mejor desempeño en la prueba. España y Estados Unidos se encuentran en promedio a 75 puntos de distancia con México, es decir, casi a dos años educativos.

Programa Internacional Para la Evaluación de los Estudiantes 2006			
País	Ciencias	Lectura	Matemáticas
España	488 (31)	461 (35)	480 (32)
Estados Unidos	489 (29)	n.d (---)	474 (35)
México	410 (49)	410 (43)	406 (48)

Fuente: Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante 2006, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Los dígitos entre paréntesis corresponden al lugar ocupado con respecto a otros países evaluados. Pisa se aplica cada 3 años y entrega resultados en puntuaciones globales que van del 200 al 800, donde la media es 500. En el 2000 se evaluó a 41 países y en el 2003 a 40. Para 2007 participaron 57 naciones. Como se aprecia México está por debajo de la media internacional.

³⁴⁸ Hopkins, David, *et. al.* (2007), An analysis of the mexican school system in light of PISA 2006. OECD. London. p. 21.

ÍNDICE DE DESEMPEÑO POR ENTIDAD FEDERATIVA		
CIENCIAS	LECTURA	MATEMÁTICAS
DISTRITO FEDERAL (445)	NUEVO LEÓN (455)	DISTRITO FEDERAL (439)
QUERÉTARO (440)	DISTRITO FEDERAL (452)	AGUASCALIENTES (437)
AGUASCALIENTES (437)	AGUASCALIENTES (439)	NUEVO LEÓN (432)
NUEVO LEÓN (435)	QUERÉTARO (436)	QUERÉTARO (429)
COAHUILA (431)	COAHUILA (435)	SONORA (425)
COLIMA (425)	JALISCO (427)	COAHUILA (425)
CHIHUAHUA (421)	TAMAULIPAS (424)	JALISCO (421)
SONORA (421)	SONORA (423)	COLIMA (420)
MÉXICO (418)	CHIHUAHUA (423)	CHIHUAHUA (418)
JALISCO (416)	COLIMA (419)	MÉXICO (413)
SAN LUIS POTOSÍ (414)	DURANGO (418)	TAMAULIPAS (412)
QUINTANA ROO (414)	BAJA CALIFORNIA SUR (418)	BAJA CALIFORNIA (411)
GUANAJUATO (413)	BAJA CALIFORNIA (416)	DURANGO (411)
YUCATÁN (413)	MÉXICO (416)	GUANAJUATO (411)
TAMAULIPAS (413)	QUINTANA ROO (414)	YUCATÁN (409)
BAJA CALIFORNIA (412)	GUANAJUATO (413)	SAN LUIS POTOSÍ (409)
DURANGO (411)	SAN LUIS POTOSÍ (413)	ZACATECAS (408)
BAJA CALIFORNIA SUR (410)	HIDALGO (410)	BAJA CALIFORNIA SUR (406)
TLAXCALA (408)	ZACATECAS (410)	TLAXCALA (404)
HIDALGO (408)	VERACRUZ (407)	QUINTANA ROO (404)
PUEBLA (407)	YUCATÁN (403)	VERACRUZ (404)
ZACATECAS (407)	PUEBLA (403)	SINALOA (402)
VERACRUZ (404)	TLAXCALA (400)	HIDALGO (401)
MICHOACÁN (398)	CAMPECHE (398)	NAYARIT (399)
NAYARIT (395)	NAYARIT (395)	CAMPECHE (388)
SINALOA (395)	SINALOA (388)	MICHOACÁN (387)
CAMPECHE (392)	MICHOACÁN (387)	PUEBLA (387)
GUERRERO (379)	TABASCO (380)	OAXACA (374)
TABASCO (378)	GUERRERO (377)	GUERRERO (370)
CHIAPAS (374)	CHIAPAS (375)	CHIAPAS (368)
OAXACA (368)	OAXACA (361)	TABASCO (363)

Fuente: PISA en México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Ante esta información el gobierno mexicano se comprometió a elevar el promedio actual en comprensión de lectura y matemáticas en 43 puntos; actualmente el promedio en ambas materias es de 392 y se planea elevarlo a 435 al finalizar la actual administración

gubernamental. Sin embargo, no se señala cuales serían las estrategias para lograr ese objetivo. La SEP³⁴⁹ ha presentado un documento en el que establece las correspondencias entre el programa sectorial de educación 2007-2012 y las recomendaciones de la OCDE, en su análisis del sistema escolar mexicano; sin embargo, ese documento no integra por ejemplo una de las recomendaciones fundamentales referidas a modificar la relación SEP-SNTE, que solo podrá ser modificada a través de consolidar el ejercicio de la autoridad educativa y asumir los costos políticos que eso signifique.

La federalización de la educación básica en el D.F. debe tomar en cuenta esta sugerencia de la OCDE y establecer condiciones distintas para la relación entre SNTE y gobierno subnacional para, primero, recibir los servicios educativos y, después, llevar a cabo una reforma educativa al sistema en su conjunto. Acotar la participación del organismo sindical a lo estrictamente laboral sería una opción para disminuir su influencia en todo el sistema. También sería conveniente considerar fundamental el impulso a la autonomía escolar, particularmente la posibilidad de asignar directores de escuela a través de concursos de oposición y no mediante decisiones sindicales. La presencia de directores *independientes* que se conviertan en líderes del cambio estructural en sus centros escolares, es una más de las recomendaciones de la OCDE, que bien valdría la pena analizar y poner en marcha para darle sustento a un nuevo esquema de correlaciones entre los diversos actores que participan en el proceso educativo.

El SNTE forma parte del sistema corporativista que emergió a partir de la consolidación del régimen político presidencialista y corresponde a un sistema político altamente centralizado; representa y ejerce el corporativismo que funcionó para un partido único en el que no había más voz ni voto que el del presidente. Plantear su transformación debido al bajo nivel educativo de nuestro país, no solamente resulta ocioso, sino hasta ingenuo. El SNTE no se reformará en beneficio de la educación, su propósito no fue ni ha sido lo

³⁴⁹ SEP (2007). “Correspondencia entre el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en su Análisis del Sistema Escolar Mexicano a la luz de PISA 2006”. Documento Interno. SEP.

educativo; surge como parte de un sistema de cooptación al régimen. Uno de los sindicatos más poderosos de América Latina solo podrá transformarse a través de actos de autoridad que le indiquen cual es su ámbito de competencia y acción y que el gobierno nacional y subnacional asuman los costos políticos que eso les supone; ellos sí, -los gobiernos- pensando en lo educativo y en el perfil de sociedad que debemos construir. Si bien es cierto que, aun cuando se transformara y se limitara la acción del SNTE, los problemas educativos no se resolverían automáticamente, pero por lo menos se reduciría un obstáculo en el largo camino hacia la calidad en la educación.

En el Distrito Federal se requiere un Acuerdo para lograr la federalización de la educación, siempre y cuando el objetivo sea impulsar la calidad y la cobertura del servicio educativo, y que en el proceso se reconozca la imperiosa necesidad de establecer un balance entre la corresponsabilidad de las autoridades nacionales y subnacionales en materia educativa, para construir capacidades administrativas tanto en el ámbito gubernamental como en el escolar en beneficio del sistema educativo. Se requiere dotar a las escuelas, y a las estructuras que las administran, de elementos, no solamente financieros, materiales o humanos, sino particularmente, de autonomía y corresponsabilidad, perfilando sistemas de redes de colaboración, rendición de cuentas y evaluaciones continuas, constantes y transparentes que se orienten a un objetivo, que insisto deberá ser la calidad. Calidad no solo para ser más competitivos ante el resto de las naciones o competitivos al interior de la propia. Se requiere calidad en la educación para que seamos los responsables de construir una sociedad equilibrada, promotora y creadora de su propio desarrollo.

CONCLUSIONES

México está construyendo un sistema político-administrativo que aparentemente busca alejarse del autoritarismo del sistema presidencialista, por lo que la idea federalista como sistema de organización e ideología democrática es promovida por algunos de los actores involucrados en esa tarea, denominada Reforma del Estado Mexicano.

Federalismo implica asociación, relación, coordinación, cooperación, integración, pero reconociendo la otredad de las partes que pretenden involucrarse; reconociendo la importancia y el potencial de cada miembro en la unidad; reconociendo también la importancia, la preponderancia de la diferencia y del conflicto. Es la unidad en la diversidad, puesto que se vale ser diferentes y permanecer unidos como sociedad. Se reconoce, pues, a la heterogeneidad como la posibilidad de traspasar el concepto homogéneo de la *unidad nacional*, una unidad que podrá construirse en base a la diversidad. Un sistema federal surge a partir de condiciones histórico-sociales que alientan la conformación de una sociedad integrada, unida, pero con instituciones políticas independientes y limitadas que promueven la autonomía y reconocen la soberanía, no del gobierno nacional como coordinador de los esfuerzos subnacional, sino de la propia población. Es un binomio que integra autonomía y soberanía.

La federalización no es sinónimo de federalismo o de descentralización. La federalización es precisamente el ejercicio de la autonomía de los estados o miembros que integran una federación, es la acción del binomio autonomía-soberanía. El federalismo es un sistema de organización del estado y la descentralización implica la existencia de un gobierno nacional que reparte funciones y responsabilidades a los integrantes del pacto federal de forma jerárquica; en ambos prevalece la intención de un solo centro decisor. Federalizar implica también la corresponsabilidad de los integrantes de un estado federal, en el que puedan ejercer sus funciones ante sus comunidades con el apoyo del gobierno nacional, si así se requiriera; o quizá, interactuar entre los diferentes niveles de gobierno en beneficio de las comunidades. Federalizar es una acción y una decisión administrativa y

política que propicie y promueva las iniciativas provengan de la periferia y no sólo del centro formal de la federación.

La pluralidad, la diversidad, la multiculturalidad y particularmente la asimetría son conceptos presentes en el proceso de federalización. Son ideas que capturan la esencia de la heterogeneidad en una unidad política o jurídica como un estado nacional, y que se trastocan como elementos a combinar y a reconocer para conformar un estado realmente nacional. Estos conceptos son síntomas de apertura en las sociedades que se crean y recrean a partir de condiciones históricas y materiales cambiantes. Sin duda, las sociedades abiertas son la antesala de sociedades más libres pero, sobre todo, más democráticas.

México se debate entre las bondades del federalismo teórico y los riesgos que significan llevarlo a la práctica. Por ello, se requiere de un diseño institucional distinto, que dé buena cuenta del perfil plural, diverso, multicultural de la sociedad mexicana del siglo XXI; un diseño institucional sustentado en la democracia operativa, no en la democracia aspiracional, y en el que la agenda ciudadana sustituya a la agenda particular del todavía prevaleciente sistema “federal” autoritario, presidencialista y antidemocrático.

Aunque las opciones son limitadas, el ejercicio eficiente de gobierno, tratándose del nivel de que se trate, es una condición *sine qua non* para construir instituciones sólidas. Esta investigación propone el federalismo administrativo como una posibilidad para mejorar la acción del gobierno, la acción pública y la acción colectiva. El federalismo administrativo reconoce el código genético de las sociedades abiertas: la pluralidad, la diversidad, la multiculturalidad y la asimetría; y busca que el ejercicio de gobierno concentre los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno en la prestación de los servicios públicos, que en el caso de esta investigación es el servicio educativo en el Distrito Federal. El federalismo administrativo es un sistema de organización administrativa en construcción, sustentado en el establecimiento de redes de colaboración y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno que integran un estado federal para la prestación de un servicio público.

El federalismo administrativo tiene su expresión en la edificación de gobiernos multinivel, a través de las redes señaladas. Los gobiernos multinivel representan la posibilidad de la convergencia, la convivencia y la conveniencia de gobiernos nacionales, subnacionales y locales para ofrecer servicios públicos de calidad, con oportunidad y a precios razonables de manera corresponsable. El federalismo administrativo requiere de arreglos públicos y gubernamentales, no necesariamente jurídicos, como el federalismo legislativo que se sustenta fundamentalmente en la división de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, en base a un acuerdo legal.

En el caso estadounidense el federalismo administrativo está operando de forma más dinámica que en el caso español. Estados Unidos se ubica en un periodo de transición entre el federalismo legislativo y el federalismo administrativo. Sus instituciones y estructuras están adecuadas para operar un federalismo dual, en el que se dividen las competencias y las responsabilidades provocando duplicidad y confusión en la operación de la educación.

España se ha caracterizado por un alto grado de centralismo de la autoridad política y administrativa. Las presiones a favor de la descentralización política y administrativa se han dejado sentir desde hace tres décadas, las cuales han impulsado un proceso de descentralización sin precedentes a través del establecimiento de las comunidades autónomas, aunque este es un proceso en evolución que no ha concluido.

Las unidades subnacionales territoriales en España como la municipal y la provincial tienen poca autonomía formal en la toma de decisiones y continúan dominadas por las decisiones políticas y administrativas tomadas en el gobierno nacional y, en otros casos, en el gobierno autonómico. Contrario a lo que sucede en Estados Unidos, cuyos gobiernos subnacionales y locales históricamente han tenido y tienen un grado de autonomía importante en la toma de decisiones, pero no cuentan con los vasos comunicantes necesarios para establecer mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación para que el sistema se ubique, finalmente, en el federalismo administrativo, en el que las interacciones y las decisiones sean de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, de forma horizontal y también transversal.

Tanto en Estados Unidos como en España se ha avanzado en los procesos de descentralización y desconcentración de las funciones y atribuciones en materia educativa, pero no han logrado la federalización de estos servicios.

Estados Unidos y España tienen, como Estados, diferentes estructuras territoriales; es decir, sus sistemas políticos tienen diferentes grados de descentralización. Estados Unidos tiene un grado de descentralización política mucho mayor que el Estado español. El grado de descentralización política tiene influencia e incide directamente no solo en el reparto y distribución de responsabilidades de competencias educativas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en ambos países, sino también en el proceso de decisión educativa, debido al papel cada vez más relevante que juegan los gobiernos subnacionales, las comunidades educativas locales y la sociedad en el ámbito local.

Para conocer el grado de descentralización de los casos estudiados, utilizamos el porcentaje regional o estatal de gasto público como indicador del grado de descentralización. España tiene el 21% del gasto público en manos de los gobiernos subnacionales y en Estados Unidos este porcentaje asciende al 84%.

Nueva York y Madrid son megalópolis en las que se concentra una oferta educativa importante; la primera por ser la ciudad con el ingreso *per cápita* más alto de los Estados Unidos y la segunda por ser la capital política y económica del país.

El sistema educativo de ambas ciudades tiene un tamaño grande,³⁵⁰ tomando en cuenta las tasas de escolarización entre los 3 y los 14 años. En Madrid ésta asciende a 99.8% y en Nueva York a 97.7%.³⁵¹

Ambas ciudades han reestructurado los organismos encargados de la educación bajo criterios de territorialidad. En el caso de Nueva York la estructura es lineal y abierta, con

³⁵⁰ Según la clasificación de la OCDE los sistemas educativos son grandes, medianos o pequeños según las tasas de escolarización por edad; aunque esta clasificación tiene sus matices, ya que en ocasiones el tamaño depende de la franja de edad que se considere.

³⁵¹ MEC, Series decenales de enseñanzas de régimen general no universitarias 1992-93 y 2005-06 <http://www.nycenet.edu/offices/stats/default.htm>.

tendencias hacia el federalismo administrativo. Mientras que en el caso de Madrid la estructura sigue siendo tradicional y jerárquica con arreglo a un centro decisor, sin posibilidades de abrir espacios para la toma de decisiones en lo local o autonómico, es decir, se establece un federalismo de carácter legislativo.

Los criterios de territorialidad suponen también que en aquellas zonas económicamente sólidas se cuente con mayores recursos y posibilidades para atender las necesidades educativas de la población; mientras que las zonas vulnerables no reciben los apoyos suficientes, ya que la población tampoco cuenta con los medios para exigir más recursos y atención para las niñas y niños de su comunidad. Los criterios de territorialidad pueden promover o ahondar las diferencias entre unas escuelas y otras, como es el caso de las escuelas “charter” en Nueva York, aun cuando sus promotores señalan que este tipo de escuelas en realidad impulsan la competitividad bajo la lógica del mercado; entonces, ¡que sobrevivan solo las más fuertes!

Las relaciones intergubernamentales en ambas ciudades parten de criterios distintos. Coincidimos con Kogan en el sentido de que países altamente centralizados como España, buscan la descentralización para mejorar sus servicios educativos; mientras que Estados Unidos, con un antecedente histórico y filosófico de descentralización, pretende una recentralización de lo educativo al menos para mejorar e incrementar el diseño y operación de los sistemas de evaluación y la determinación de proyectos educativos de carácter nacional. Por ello, las relaciones de poder entre los distintos niveles de gobierno para el caso de Estados Unidos y Nueva York se apega al federalismo dual, ya que son autónomas, y en España y Madrid la visión es más tradicional, más cercana al federalismo legislativo, puesto que se trata de relaciones de poder jerárquicas.

La distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno en Estados Unidos está segmentada; a cada nivel de gobierno le corresponde un determinado número y tipo de atribuciones y prácticamente no existen interacciones entre uno y otro nivel. En España las responsabilidades están especializadas, ya que sus atribuciones y funciones se especifican detalladamente en acuerdos normativos y jurídicos.

La agenda local de los gobiernos subnacionales y locales en los Estados Unidos son selectivas y responden fundamentalmente a los intereses de las comunidades educativas y locales de la ciudad o gobierno local, puesto que estas agendas se establecen ahí en el ámbito local y no necesariamente coinciden o convergen con las agendas nacionales. La agenda local de Madrid es amplia y dispersa, puesto que sigue la inercia de asemejarse a la agenda del gobierno nacional, y se confecciona en el ámbito central; aunque recientemente ha incluido temas específicos y novedosos tanto en el ámbito local como en lo nacional.

Debido a esta dispersión en la agenda local de Madrid, el binomio autonomía-soberanía es débil porque además el rol de la autoridad local es operativo y no estratégico, como sucede en el esquema de federalismo administrativo. En Estados Unidos los roles locales de la autoridad neoyorquina son sustantivos, ya que inciden en la definición de la agenda, pero de forma selectiva y segmentada, sin jugar un papel estratégico.

Tanto Madrid como Nueva York son consideradas megalópolis³⁵² con una amplia oferta de servicios de alta calidad y con un gran atractivo como fuentes de empleo, por lo que reciben flujos importantes de migrantes nacionales y extranjeros que deciden instalarse en estas localidades. La migración en ambas ciudades tiene un impacto considerable, no solo en la prestación del servicio educativo, sino también en los contenidos técnico-pedagógicos de esa oferta educativa. El binomio unidad-diversidad refleja una condición administrativa en lo gubernamental, pero también una condición administrativa en lo social, ya que la unidad-diversidad debe integrarse en todo el proceso educativo en beneficio de sociedades que cada vez son más globales, sin olvidar lo local.³⁵³

En ambos países y en ambas ciudades se refleja una preocupación por mejorar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y por prestar de manera más adecuada el servicio educativo. Para ello, tanto en Madrid como en Nueva York están reorganizando sus estructuras administrativas y prácticas institucionales conforme a las nuevas

³⁵² Ver Ward y Rodríguez. *Op. cit.*, p. 58.

³⁵³ *Idem.*, p. 61-65.

condiciones sociales que viven; sin embargo, se enfrentan a obstáculos jurídicos y normativos a vencer.

Tanto en Estados Unidos como en España, o en cualquier otro país, los proyectos educativos, así como las legislaciones para operar esos proyectos, tienen una carga ideológica partidista definida que también se refleja en los contenidos técnico-pedagógicos de la educación que se pretende implementar. En Estados Unidos la diferencia entre republicanos y demócratas en materia educativa no es sustantiva, ya que los proyectos educativos surgen de lo local y lo regional, por lo que su problema está en engarzar a lo nacional lo que se genera en los gobiernos subnacionales. Sin embargo, en España las diferentes leyes y normas sobre educación tienen un sello característico de los gobiernos -de izquierda o derecha- que las promueven. En ningún caso, ya sea para Estados Unidos o para España, para la izquierda o para la derecha, se hace hincapié en los avances educativos de las naciones, ya sea que provengan de gobiernos emanados de uno u otro partido, de una u otra carga ideológica.

En el D.F. las leyes y normas en materia de educación han corrido una suerte similar a la legislación española. Una vez que ha tenido lugar la alternancia política y el acceso a distintos partidos políticos al ejercicio de gobierno a través de elecciones, las leyes aprobadas reflejan el vaivén ideológico a favor o en contra de determinados grupos. Un claro ejemplo es la LEDF, promovida por un gobierno de izquierda que contiene excesivas prebendas y privilegios para el SNTE y sus maestros agremiados.

En contraste con Madrid y Nueva York, la Ciudad de México está reorganizando sus estructuras orgánicas gubernamentales, pero bajo la visión tradicional del federalismo dual, en el que se dividen las competencias y las responsabilidades, con lo que se perpetúa la duplicidad y el enfrentamiento en la operación del servicio educativo de la capital. Madrid y la Ciudad de México, a diferencia de Nueva York, comparten una histórica tradición centralista y autoritaria, que en el caso madrileño ha venido cediendo terreno ante las presiones de la Unión Europea, mientras que en el caso mexicano se está iniciando el proceso de eliminar las estructuras del antiguo sistema centralista para dar paso a los binomios de autonomía-soberanía y de unidad-diversidad.

La Ciudad de México cuenta con poca autonomía real en la toma de decisiones, en tanto no se complete el círculo de reformas políticas para ser considerada una entidad federativa con las correspondientes obligaciones y derechos constitucionales.

Desde hace más de tres décadas, en México se iniciaron intensos procesos de descentralización y desconcentración administrativa de la educación que no han generado una auténtica federalización del servicio educativo en las entidades federativas, puesto que fueron iniciativas decididas y diseñadas desde el centro; sin embargo, en la capital de la república este proceso está pendiente.

SERVICIO	CIUDAD		
	DISTRITO FEDERAL	MADRID	NUEVA YORK
TIPO	NACIONAL	NACIONAL/LOCAL	LOCAL
ESTRUCTURA ORGÁNICA	DESCONCENTRADA	CENTRALIZADA	DESCENTRALIZADA
GESTIÓN ESCOLAR	DEPENDIENTE	AUTÓNOMA	AUTÓNOMA
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	JERÁRQUICAS	JERÁRQUICAS	HORIZONTALES
TAMAÑO	GRANDE	GRANDE	GRANDE

El grado de descentralización política y administrativa en nuestro país es bajo, comparado con países como Estados Unidos y España, ya que el gasto público que manejan las entidades federativas no rebasa el 10%, a pesar de que los recursos para educación y salud ya han sido desconcentrados. En México, el gobierno nacional es el único centro en el que se decide la asignación presupuestal para cada miembro de la federación.

Los sistemas educativos del Distrito Federal, Madrid y Nueva York son grandes. La población en edad escolar que asiste a la escuela en el D.F. asciende al 91%,³⁵⁴ mientras que en Madrid es del 90% y en Nueva York del 98%.

³⁵⁴ SEP. Prontuario Estadístico inicio de cursos 2006-2007, Educación Básica en el Distrito Federal, www.sep.gob.mx, consultado el 24 de junio de 2007.

En el caso del Distrito Federal, la estructura orgánica en la que basa la operación de su sistema educativo es jerárquica y lineal, sin participación del nivel local, constituido por las delegaciones políticas. La AFSEDF es la encargada de la operación del servicio educativo y pertenece al gobierno nacional. Durante el primer trimestre del 2007 se crea la Secretaría de Educación en el D.F., como parte de la estrategia para solicitar los servicios de educación básica al gobierno nacional, pero esta dependencia también mantiene una estructura lineal y jerárquica, no solo hacia el gobierno nacional sino también hacia el gobierno subnacional.

El sistema operativo está sustentado también bajo una óptica jerárquica a través de las zonas y supervisores escolares. Solo la USEI opera bajo el criterio de territorialidad, ya que cuenta con un margen de acción y respuesta oportuna a las necesidades de la demarcación. El criterio de territorialidad podría ser de gran utilidad para la operación del servicio educativo en el D.F., siempre y cuando se desarrollaran previamente las capacidades institucionales, ya sea de las delegaciones políticas o como paso anterior de las unidades administrativas creadas *ex profeso* para integrar la nueva Secretaría de Educación.

La Ciudad de México es suma de grandes tradiciones y reflejo de contrastes profundos en su sociedad. Es considerada un centro cosmopolita, una megalópolis a la altura de Madrid y Nueva York, pues cuenta con una oferta importante de servicios educativos, culturales, recreativos, económicos, industriales, además de ser la sede de los poderes federales de la nación; es decir, es el centro neurálgico de la política nacional. Al igual que Madrid y Nueva York, lo que sucede en esta capital tiene repercusiones de toda índole en el resto del país, por lo que si su gobierno logra un acuerdo sustentado en el federalismo administrativo para recibir los servicios de educación básica, probablemente sirva de ejemplo para las demás entidades federativas.

Para que ello suceda, el gobierno del Distrito Federal debe destrabar el círculo vicioso que mantiene encerrada la transferencia de los servicios educativos, a través de acciones como modificar la LEDF, construir solidamente la nueva Secretaría de Educación, analizar nuevas reglas de entendimiento con el SNTE y la CNTE, así como alianzas con otras

fuerzas políticas, incrementar gradualmente el gasto local en educación básica y establecer objetivos precisos para el mejoramiento y modernización para este nivel, y dejar de concentrar sus esfuerzos únicamente en el nivel medio-superior y superior. Además, es preciso que defina un proyecto o acuerdo de corresponsabilidad con el gobierno federal, para llevar a cabo la transferencia de los servicios educativos e ir cimentando las bases del federalismo administrativo.

Esas acciones, si bien no son una receta, sí son imprescindibles para que el caso del Distrito Federal sea atípico con respecto al resto de las entidades y más aún, de no llevarse a cabo sería conveniente acogerse al análisis de Lindblom y a la posibilidad de ir corrigiendo en el camino: “la ciencia de salir del paso”, le llama él y consiste en ir enfrentando la inmediatez así como las consecuencias que esto supone.

Para los hacedores de política pública, las situaciones que enmarcan el diseño de una política son tres:

1. El Estado reconoce que existe un problema pero decide no hacer nada.
2. El Estado reconoce que existe un problema elabora un diagnóstico, una estrategia y una serie de acciones para darle salida a una posible solución, pero no las lleva a cabo.
3. El Estado reconoce que existe un problema, elabora un diagnóstico, una estrategia y una serie de acciones y las lleva a cabo.

Este primer escenario reflejaría la falta de acuerdo entre las partes involucradas, es decir, entre el gobierno nacional, el gobierno subnacional de la Ciudad de México y el SNTE, por un lado. Por otro, prolongaría la situación de “excepción” en la que se ha mantenido al D.F. y aunque en un primer momento la federalización en la capital no era urgente, al cabo de más de una década ésta, se ha vuelto, por lo menos, necesaria y deseable. La federalización debe ser un hecho significativo para la vida educativa de la ciudad, ya que refleja en gran medida la dinámica social y política en la que se desarrolla todo sistema educativo. La federalización del servicio educativo básico en la Ciudad de México es entonces un hecho deseable, plausible, probable y posible. Pero ¿bajo qué circunstancias? o ¿bajo qué términos?

Debemos reconocer que no existen circunstancias ideales para llevar a cabo un proceso tan complejo, en el que intervienen tantos y tan diversos actores, estructuras, programas y recursos de todo tipo. Las circunstancias, se tendrán que ir construyendo a través de la convergencia de diversas ópticas, de distintas visiones para aprehender una misma realidad, desde diferentes posiciones a través del diseño y la formulación de políticas públicas.

El caso de la federalización de la educación básica en el D.F. se ubica actualmente en la segunda situación. Es decir, el Estado, a través de su gobierno, decide la inacción, aunque reconoce la necesidad de llevar a cabo un proceso de esta naturaleza. Tanto el gobierno nacional como el gobierno subnacional han elaborado diagnósticos y estrategias para el caso, pero optan por una política pasiva, no hacer nada, probablemente por los costos políticos que este proceso les representaría, particularmente con la dirigencia del SNTE.

Sin embargo, coyunturalmente se podría, por un lado, aprovechar la estrecha relación entre el titular del gobierno nacional y la dirigencia del SNTE y, por otro, la relación entre el titular del gobierno de la capital también con la dirigencia del SNTE a fin de establecer la estrategia y las acciones pertinentes para llevar a cabo un proceso de esta naturaleza y definir su objetivo. Esta posibilidad colocaría nuevamente al organismo sindical como el eje de una de las decisiones político-administrativas más importantes de la ciudad capital.

La transferencia de los servicios educativos de nivel básico al D.F. es un proceso único, que si bien puede apoyarse en las experiencias de las 31 entidades federativas que firmaron el ANMEBN, no puede seguir el mismo patrón. El ANMEBN surgió como una respuesta a la severa crisis institucional que fundamentó la decisión de llevar a cabo lo que se denominó la “federalización educativa” y que, en realidad, se trató de un acuerdo más para descentralizar funciones. El ANMEBN respondió a circunstancias específicas en las que el órgano nacional, encargado de la prestación del servicio educativo, se colapsaba ante la diversidad de realidades de cada una de las unidades que integran al país. El ANMEBN cumplió su objetivo en este sentido al lograr reestructurar a la SEP federal e impulsar la construcción de los sistemas de administración educativa en algunas

entidades federativas, mientras que en otras, que ya contaban con estructuras locales, se buscó integrar los servicios federales a los existentes.

El ANMEBN respondió a una cuestión jurídico-administrativa y durante su aplicación surgió la clara necesidad de trabajar en cuestiones de calidad en el servicio, y así lo recupera la SEP: “la responsabilidad que adquirieron los estados de prestar los servicios de tipo básico ha dado lugar a un interés y una preocupación crecientes y renovadas por otras funciones y los demás niveles del sistema educativo”.³⁵⁵ Sin embargo, los resultados del ANMEBN son diversos y han puesto de manifiesto cuestiones como las siguientes, que podrían evitarse para la federalización en el D.F., particularmente, el hecho de que se trató de una descentralización desde “arriba” y que en algunos casos sucumbió “abajo”.³⁵⁶

- a) La planeación es el elemento que perfilará la racionalidad y la coordinación de las acciones de carácter administrativo, jurídico y, por supuesto, educativo, a emprender.
- b) La escasez de información en materia educativa indica la inexistencia de indicadores y estándares de desempeño diseñados para valorar los logros de aprendizaje esperados en cada nivel y modalidad de educación básica.
- c) El supuesto de que a mayor participación y responsabilidad local se mejora la calidad no resiste la contundencia de evaluaciones nacionales e internacionales.
- d) El supuesto de que a mayor número de recursos financieros para la educación se mejora la calidad no es real.

Para el caso del D.F. señalamos que es preciso establecer un Acuerdo de carácter administrativo que permita al gobierno nacional llevar a cabo la entrega de los servicios educativos al gobierno local. Este Acuerdo debe perfilarse a partir de la planeación de acciones que definan tiempos, responsables y costos, así como acciones de corto, mediano y largo plazo que coadyuven a una entrega concertada y coordinada entre los diferentes actores, con lo cual se iría construyendo un segundo escenario en el que los gobiernos nacional y local decidan las estrategias y acciones a emprender para evitar un acuerdo unilateral, jerárquico e impuesto de “arriba” hacia “abajo”.

³⁵⁵ SEP(2000). “*Informe de Labores 1998-1999*”. SEP. México.

³⁵⁶ Casos como el de Chiapas, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas.

El inciso b) nos refiere a los resultados del Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante (PISA, siglas en inglés) 2006. En el informe presentado al gobierno nacional mexicano a finales del 2007 se establece la inexistencia de estándares diseñados y definidos con claridad para aprovechar la función pedagógica de la evaluación, e incidir en el aprendizaje de los estudiantes y en el mejoramiento de los programas educativos; acción relacionada precisamente en la planeación. Los analistas e investigadores educativos coinciden no solo en la inexistencia de indicadores y estándares, sino también en la opacidad de las estructuras gubernamentales para difundirlos, por lo que la rendición de cuentas debe acompañar la tarea de diseñar indicadores. La evaluación debe estar concatenada a la planeación y viceversa para que el diseño e implementación de toda política educativa tenga sustento y viabilidad.

La referencia del inciso c) nos conduce a las escasas evaluaciones que existen del ANMEBN. Las evaluaciones nacionales coinciden en la falta de información y de indicadores o estándares para hacer evaluaciones o por lo menos contrastaciones antes y después de la firma del ANMEBN. Por ello, es difícil comprobar el supuesto de que a mayor responsabilidad local en materia educativa se elevaría la calidad de la educación en las entidades. Sin embargo, según la última evaluación de PISA, las entidades que recibieron los servicios de educación básica en 1994 reflejan un comportamiento inercial similar al que presentaban aún antes del ANMEBN. Por el contrario, el D.F. que no es responsable de los servicios básicos, continúa ocupando los primeros lugares de aprovechamiento en pruebas como ENLACE, IDANIS y PISA, con respecto al resto de las entidades federativas. En cuanto a rendimiento escolar, en términos nacionales, la llamada prueba PISA que se aplicó a estudiantes de 15 años, nos mostró que más del 50% de los alumnos se ubicaron en los niveles cero y uno. Comparado con los resultados de 2000, los niveles nacionales de lectura y ciencias descendieron 12 puntos.

Como respuesta y parte de la coyuntura, el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), del que forman parte las Secretarías Estatales de Educación, señala que los resultados del programa PISA 2006 coinciden con las evaluaciones nacionales, por lo que se comprometen a considerar las recomendaciones del organismo internacional

responsable del programa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para elevar la calidad de la enseñanza.

Mientras que en Nueva York, las escuelas públicas y privadas con peor desempeño académico, según la prueba PISA, simplemente se cierran. Los alumnos son reubicados en otros centros educativos para equilibrar las diferencias en cuestiones de aprovechamiento y rendimiento escolar tanto en matemáticas, lectura y ciencias. En España, particularmente en Madrid, consideran a las evaluaciones, entre ellas a la de PISA como un medio y no un fin en sí mismo, ya que, por un lado, solo constituye un indicador de rendimiento de los estudiantes y, por otro, aporta información valiosa sobre tendencias internacionales para comprender mejor las posibles causas y consecuencias de deficiencias, según un comunicado del gobierno de Madrid.

Lo cierto es que en el caso mexicano, la ecuación en la que se establece que a mayor participación local mayor calidad en lo educativo está lejos de ser una realidad. Primero porque la “participación local o subnacional” derivada del ANMEBN se limitó a administrar el servicio básico, pero las acciones de planeación e innovación continúan bajo la responsabilidad del gobierno nacional. La división entre los gobiernos subnacionales y nacionales para diseñar y ejecutar la política educativa persiste. Y, segundo, porque el único contacto entre gobierno nacional y los subnacionales se da a través de reuniones periódicas entre las máximas autoridades educativas nacionales y las autoridades educativas estatales, cuyo propósito es informar sobre los lineamientos de operación de los programas nacionales a nivel estatal. Si bien es cierto que en algunos casos la intervención estatal provoca el rediseño o reorganización de aspectos más o menos sustantivos de los programas federales, la participación de los gobiernos subnacionales continúa siendo muy limitada. Además, existe un tercer factor que limita la participación subnacional: la falta de infraestructura administrativa y de profesionalización del personal responsable del sector educativo que prevalece en los estados.

El tercer inciso incide en la necesidad de incrementar recursos financieros para mejorar la calidad de la educación y ampliar su cobertura. Sin embargo, este planteamiento tampoco es válido a la luz de los resultados de PISA 2006. Elevar la inversión en educación no es

un elemento suficiente. México ha venido incrementando el gasto educativo de manera sostenida; en los últimos años la inversión en la materia ha crecido en un 30% a partir de 1994. En el comparativo con otros países miembros de la OCDE, que también participaron en PISA, se refleja que Finlandia, Corea del Sur, Japón, Australia y los Países Bajos obtienen mejores puntuaciones con niveles moderados de gasto, mientras aquellos países que más gastan, como Estados Unidos y Noruega, presentan resultados por debajo del promedio de la OCDE. En términos generales, el comportamiento de los resultados ha sido similar desde hace algunos años, a pesar del incremento de recursos orientados al sector educativo realizado por algunos países.

Un segundo escenario caería en la tercera situación para los hacedores de política pública: el Estado reconoce que existe un problema, elabora un diagnóstico, una estrategia y una serie de acciones y las lleva a cabo. De este segundo escenario derivarían dos posibilidades:

1. Se firma un acuerdo entre gobierno nacional y subnacional, así como con la dirigencia sindical, según lo estipulado en el artículo 4º transitorio de la LGE, para convenir en una descentralización tradicional.

En esta situación se retomaría el esquema de decisiones de “arriba hacia abajo”, con poca o nula participación de parte del gobierno de la Ciudad de México. Se trataría de completar el esquema de acciones contempladas en el ANMEBN, con el propósito de reasignar bienes muebles e inmuebles rápidamente, sin mediar un acuerdo o negociación entre los actores involucrados. Bajo esta situación la relación laboral y salarial permanecería bajo la responsabilidad de la SEP, así como la definición de cuestiones clave como la planeación, evaluación y formulación de contenidos.

El gobierno subnacional asumiría las atribuciones correspondientes a la operación del servicio educativo, así como la administración de los recursos que para ello se requiere, pero no tendría plena responsabilidad y autonomía sobre el servicio educativo. Se consolidaría un federalismo legislativo en el que hay división de atribuciones pero la interacción entre ambas instancias de gobierno se eliminaría; cada instancia se haría

cargo de una parte del proceso educativo, ya que las relaciones de poder entre ambos niveles mantendrían su carácter jerárquico y la distribución de responsabilidades sería de carácter especializado. La agenda local en materia educativa sería amplia y dispersa, ya que su función se centraría únicamente en la operación del servicio.

2. Establecimiento de un compromiso mediante un acuerdo inicial de llevar a cabo una federalización del servicio educativo que considere:
 - Construir una agenda conjunta entre los actores involucrados en el proceso para establecer tiempos y alcances de la federalización.
 - Perfilar el proyecto de la educación básica en la ciudad.
 - Identificar a la calidad, cobertura e innovación del sistema educativo como el objetivo del Acuerdo.
 - Revisar y derogar aquellos artículos de la Ley de Educación para el Distrito Federal que sean inviables financieramente.
 - Establecer un compromiso de corresponsabilidad con el gobierno nacional.
 - Adecuar la estructura administrativa y coordinar la transferencia entre el gobierno nacional y el subnacional.
 - Dotar de mayor autonomía a los distintos niveles del sistema educativo (administrativo y escolar).

El objetivo sería sentar las bases para construir un federalismo administrativo que reconozca una relación diferente entre el gobierno nacional y el subnacional, para interactuar conforme a la dinámica social del proceso educativo en la que, forzosamente, intervienen diferentes instancias y niveles de gobierno en la prestación del servicio. La relación jerárquica daría paso a una relación intergubernamental más horizontal.

Bajo esta opción se asumiría la corresponsabilidad en la prestación del servicio. La confección de la agenda del gobierno subnacional estaría caracterizada por su amplitud y precisión en los objetivos a alcanzar y su función se trasladaría de lo meramente operativo a lo estratégico.

Dice el maestro Segovia³⁵⁷ que la educación lo es todo para una nación. Su importancia y prioridad en la agenda de los gobiernos determina en buena medida el porvenir de las sociedades. Su trascendencia y complejidad implican indefectiblemente la convergencia de los más disímilos actores y de los más diversos procesos. Redefinir la administración del servicio educativo no es suficiente. Tampoco lo es replantear el papel sindical. No es suficiente acceder a mayor autonomía en los centros escolares para lograr un mejor aprovechamiento escolar. Profesionalizar y actualizar constantemente a los docentes y a los directivos es fundamental, pero no lo único por hacer. Incrementar la inversión del gasto educativo en cualquiera de sus niveles es deseable, pero no es el elemento que permita una transformación profunda y sustentable del sistema educativo mexicano en su conjunto. Solo en la convergencia e interacción de actores, procesos, voluntades y responsabilidades se podrán crear condiciones distintas, mejores quizá, para hacer posible la vida en una sociedad cuyo núcleo de desarrollo esté sustentado en la educación básica.

La educación básica es la plataforma de lanzamiento de una sociedad que aspira no a la miseria sino al equilibrio entre las fuerzas sociales, puesto que dota de los conocimientos elementales para después construir la ciencia y la cultura nacionales. Las repercusiones de no atender las advertencias que las evaluaciones nos indican son cada vez más evidentes. La federalización de la educación básica en el Distrito Federal es un paso para revitalizar el sistema educativo local, pero no será suficiente para elevar los índices de aprovechamiento escolar. Es un primer momento para colocar a la educación no solo en la retórica de la agenda gubernamental, sino como una prioridad en la agenda de la sociedad para impulsar la investigación, la tecnología, la ciencia y el desarrollo de la ciudad y del país.

³⁵⁷ Segovia, Rafael (2007), *Op. cit.*, p. 18.

BIBLIOGRAFÍA

Aghón, Gabriel y Casas, Carlos (1996). "Un análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en la América Latina. Revisión de algunas experiencias", en Arellano Cadena, Rogelio, México hacia un nuevo federalismo fiscal. Gobierno del Estado de Puebla y Lecturas 83 de El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica. México.

Agranoff, Robert (1997). "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), La nueva administración pública. Alianza, España. 1997.

Aguilar Villanueva. Luis F. (1994). Hechura de Políticas. Porrúa. México

Althusius, Johannes (1964). The Politics. (translation of *política methodicedigesta, atque exemplis sacris et profanis illustrata*). Press Boston. USA.

Anderson, William (1960). Intergovernmental relations in review. USA. University of Minnesota Press citado por Wright, Deil S. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. CNCP Y AP, UAC, FCE, México.

Antón, Thomas J.(1994). Las políticas públicas y el federalismo norteamericano. Cómo funciona el sistema. Eliasta. Argentina.

Arellano Cadena, Rogelio (1994). Federalismo Fiscal. Fundación Mexicana Cambio XXI. México.

Arellano Gault, David (1994). Análisis organizacional: una perspectiva de la estrategia. Cuadernos de trabajo No. 26, CIDE, México.

Arellano, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo (2000). Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambios gubernamental. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México.

Armenta F., Leonel A. (1996). La forma federal del estado. UNAM, México.

Arnaut, Alberto (1999). "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", en María del Carmen Pardo (coord.). Federalización e innovación educativa en México. COLMEX, México.

----- (1998). "Los maestros de educación primaria en el siglo XX" en Latapí Sarre, Pablo (coord.). Un siglo de educación en México, FCE-CONACULTA, México.

----- (1993). Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México (1887-1993), Tesis de Maestría en Ciencia Política. Centro de Estudios Internacionales, COLMEX, México.

----- (1992). "La evolución de los grupos hegemónicos del SNTE". México, CIDE, Documento de trabajo núm. 4.

----- (1992). "La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación". CIDE, mimeo, México.

Auclair, Céline (2000). Federalism: Its principles, flexibility and limitations. Second International Conference on Decentralization. Manila, Philipines.

Ávila Carrillo, Enrique y Brizuela M. (1990). Historia del Movimiento Magisterial 1910-1989. Quinto Sol. México.

Banco Interamericano de Desarrollo (2000). Reforming Primary and Secondary Education in Latin America and the Caribbean. And IDB Strategy. Washington.

Banco Mundial (1997). El Estado en un mundo en transformación. Report. USA.

Barómetro de Economía Urbana (2005). "*Atracción empresarial, las cifras educativas*". Editorialex, Madrid.

Barral, José Gabriel. "*La política educativa en un sistema descentralizado*". www.nodo50.org/igualdaddiversidad, consultado el 12 de diciembre, 2006.

Bassanini, F. (2004). "*El federalismo administrativo*", documento presentado en la Reunión de Ibermade, Santo Domingo, República Dominicana.

BCG (2003). "*Percepciones de profesores de educación básica sobre los servicios educativos en el D.F.*" investigación realizada por Ulises Beltrán y Asociados, S.C. SEP, México.

Beas, Miguel (1995). "*La creación de las delegaciones provisionales de educación. Un ejemplo de la falsa desconcentración administrativa*", en Revista de las Ciencias de la Educación, núm. 163, México.

Becerra, Salazar y Woldenberg (1997). La reforma electoral de 1996, FCE. México.

Benson, Netti Lee, México:50 años de Revolución. F.C.E. México.

Birkhead S. Guthrie (1977). "*El cambiante sistema intergubernamental*", en Martín Roscoe C. (comp.) Administración Pública. Ensayos en honor a Paul H. Appleby. Herrero, México.

Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (2003). "*Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*" en Reforma y Democracia. No. 26. Revista del CLAD. Junio. Caracas.

----- (2002). "*Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias*", en Blanco y Gomá (coords.), Gobiernos Locales y Redes Participativas. Ariel. España.

Boletín del Gobierno de la República Española (1970). Ley General de Educación. 14/1970, de 4 de agosto, (B.O.E. 6 de agosto de 1970), Capítulo II, Artículo 135.

Bolívar, Antonio (1996). "*El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y de la descentralización*", en Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada. Pomares-Corredor. España.

Bracho, Teresa. (comp.) (1994). La modernización educativa en perspectiva: análisis del programa para la Modernización Educativa 1989-1994. FLACSO, México.

----- (2003). *“La administración centrada en la escuela”*, CIDE, Documento de trabajo. México.

Bravo Padilla, I. Tonatiuh (1997). Fundamentos para la transformación del federalismo fiscal en México. H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. México.

Burgoa Orihuela, Ignacio (1963). *“La evolución de la idea federalista”*, en México: 50 años de Revolución. FCE. México.

Bush, George (1998). The Bush strategy for excellence in education. Phi Delta Kappa-Bloomington, USA.

Cabrero Mendoza, Enrique (2005). Acción pública y desarrollo local. FCE. México.

----- (2004). *“Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México”*, en Gomá, Ricard y Jordana, Jacint (eds.) Descentralización y políticas sociales en América Latina. CIDOB. España.

----- (coord.) (1999). Políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos. CIDE. México.

----- (1998). El estudio de las políticas descentralizadoras en México: un reto metodológico. CIDE. México.

----- (1995) *“Los nuevos gobiernos locales en el México de nuestros días: hacia una estrategia para la descentralización”*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y municipal. No. 51. INAP. México.

Caillaud, B. Jullien, and Picard, P. (1996). *“Information et organisation des processus de décision publique”*. Revue de'Economie Politique No. 106, France.

Caminal, Miguel (2002). El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional. Paidós, Barcelona.

Campuzano, Aurora (2002). *“Las reformas hay que hacerlas sin esperar el sí de todos”*. Entrevista con Pilar del Castillo Ministra de Educación y Cultura del Gobierno de España (2000-2006). CDL. Revista Especializada, Septiembre . España.

Carl, J. (1994). *“Parental choice as national policy in England and the United States”*. Comparative Education Review, 38, No. 3, USA.

Carmona León, Raymundo (2007). *“Retos y Realidades de la Descentralización Educativa en el D.F. Entrevista a Axel Dridiksson “*. Educación 2001, Febrero. México.

Carpizo, Jorge (1978). El presidencialismo mexicano. Siglo XXI. México.

----- (1973). Federalismo en Latinoamérica. UNAM. México.

Castelazo, José (1992). Ciudad de México: Reforma posible. INAP, México.

Center for Educational Research and Innovation (2001). New School Managment Aproaches, Organization for Economic Cooperation and Development. OECD, París.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000). “*Redes interorganizacionales y su gerencia en la administración pública*”. (Convocatoria de la II Cátedra Virtual). CLAD-UNESCO, Venezuela.

Chanes Nieto, José (1986). “*Estado federal, descentralización, desconcentración y reubicación*”, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 20/21. INAP, México.

Chavoya, Maria Luisa (1994). “*La descentralización educativa y el poder sindical*”, en Teresa Bracho (comp.). La modernización educativa en perspectiva: análisis del programa para la Modernización Educativa 1989-1994, FLACSO, México.

Chiarante, G. y Napolitano, G. (eds.) (1974). La democrazia nella scuola: la posizione dei comunisti sui nuovi organi di governo negli istituti e nei distretti scolastici, Editori Riuniti, Italia.

CONAPO (2002). Proyecciones de la población de México 2000-2050 (población a mitad de año). México.

Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990). Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Documento de trabajo. Jomtien, Tailandia.

Congress Press (1999). The Education in the United States of America. USA.

----- (1980). Constitution of the United States of America. USA.

Consejería de Educación. Guía de Centros y Servicios Educativos de la Comunidad de Madrid. www.madrid.org, consultado el 29 de diciembre, 2006.

Cookson, P. W. Jr. (2001). “*Goals 2000; framework for the new educational federalism*”, en Teachers College Record, No. 3. USA.

Covarrubias, Oscar M. (2003). Coordinación de la política educativa en el federalismo: La evaluación de la educación básica, 1992-2002. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México.

De la Madrid H., Miguel (1981). “*Discurso pronunciado en Durango*”, México. Oficina de la Crónica Presidencial.

Descartes (1987). La lógica. Porrúa. México.

Diario Oficial de la Federación (2005). Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. 21 de Enero. Secretaría de Gobernación. México.

----- (2005). Manual de Organización de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. 23 de Agosto. Secretaría de Gobernación. México.

Díaz Aguado, María José (1995). “*Educación básica española*”. Revista de Educación 307. España.

Díaz Cayeros, Alberto (1995). “*Sobrevivencia política y asignación de recursos en el sistema federal mexicano*”, en Arellano Cadena, Rogelio. Federalismo Fiscal. Fundación Cambio XXI. México.

----- (1994). "La disputa por los recursos" en Arellano Cadena, Rogelio. Federalismo Fiscal. Fundación Cambio XXI. México.

Díaz Rivera, G. "Poder político y pacto ideológico, en México" (1988) en Octavio Rodríguez Araujo (comp.), México: estabilidad y luchas por la democracia 1990-1982. CIDE-El Caballito, México.

Diccionario Larousse de la Lengua Española (1995). Larousse, México.

Dridiksson, Axel (2007). "Discurso de Toma de Posesión como Secretario de Educación Pública del Gobierno del Distrito Federal", proporcionado por el Dr. Dridiksson en entrevista personal.

Dubnick, Melvin y Romzek, Barbara (1991). American Public Administration. Politics and management of expectations. McMillan Publishing Company. USA.

Duran, P. y Thoenig, J. C. (1996). "L'État et la gestion publique territoriale" Revue Française de Science Politique, No. 46, France.

Elmore, Richard F. (2000). "School decentralization: who gains? Who loses?" en Hannaway, J. y Carnoy, M. (eds.), Decentralization and School Improvement: can we fulfill the promise?, San Francisco, Jossey-Bass, United States.

----- (1994). The governance of curriculum. Yearbook of the Association for Supervision and Curriculum Development. ASCD. USA.

Ezpeleta, Justa (2003). "La gestión pedagógica de la escuela frente a las nuevas tendencias de la política educativa en América Latina" Fundación Polar, Caracas, 1996, en Teresa Bracho. "La administración centrada en la escuela", CIDE, México.

Faya Viesca, Jacinto (1996). La reforma constitucional del nuevo federalismo. Instituto de Administración Pública de Querétaro. México.

----- (1988). El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal. INAP, México.

Fernández Enguita, M. (1994). "Participación y elección en España y en los Estados Unidos: dos sistemas escolares comparados", escrito en colaboración con Añorve, Robert F. Compilación del Sistema Educativo Español. Departamento de Sociología III. Universidad Complutense. España.

----- (1991). "El sistema educativo". Departamento de Sociología III. Universidad Complutense, España.

----- (1991). Reforma educativa, desigualdad social e inercia institucional, Laia, Barcelona.

Fernández Mellizo-Soto (2003). Igualdad de oportunidades educativas. La experiencia socialdemócrata española y francesa. Pomares, Barcelona-México.

Fernández-Soria, Juan Manuel (1996). "Descentralización y participación de los padres y madres en el sistema educativo" en Globalización y descentralización de los sistemas educativos. España.

Flores Gómez, Fernando (1984). Manual de Derecho Constitucional. Porrúa, México.

Fullan, Michael G. (1994). "*Coordinating top-down and bottom-up strategies for educational reform*", en R.F. Elmore y S. H. Fuhman (eds.). The governance of curriculum 1994. Yearbook of the ASCD, Alexandria, Va. Association for Supervision and Curriculum Development. USA.

Gajardo, Marcela (1999) "*Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década*", Documentos/PREAL. Santiago de Chile: PREAL.

Gamas Torruco, José (1997). "*Federalismo situación actual y perspectivas*", en La modernización administrativa en el nuevo federalismo (Conferencias y reflexiones). Chiapas. IAPECH, México. 1997.

Gimeno Sacristán, J. (1995). "*Educación, Democracia y escuela pública*", en Los retos de la educación ante el siglo XXI, CEAPA-Editorial popular, España.

Gobierno del Distrito Federal (2000). Ley de Educación del Distrito Federal. Gaceta del D.F. México.

Gobierno de la República de España (2004). Constitución Española, BOCG. España.

Gomá, Ricard y Jordana, Jacint (eds.) (2004). Descentralización y políticas sociales en América Latina. Fundación CIDOB.

Gómez Álvarez, David (2000). Educación en el Federalismo. La política de descentralización educativa en México. ITESO, SEGEJ, Universidad de Guadalajara y Universidad de Colima, México.

González Roaro, Benjamín (2000). "*Nace una nueva Escuela para el Distrito Federal*", en Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000. SEP, México.

Hamilton, Jay y Madison (1985). El Federalista. FCE. México.

Heifetz, Ronald R.(2000). Liderazgo sin respuestas fáciles. FCE. México.

Hernández Chávez, Alicia (2000). "*Las tensiones internas del federalismo mexicano*", en Hernández Chávez, Alicia, (coord.) El nuevo federalismo en América del Norte. UNAM-CISAN. México.

----- (coord.) (1996). ¿Hacia un nuevo federalismo? FCE. México.

----- (1993). "*Federalismo y gobernabilidad en México*" en Marcello Carmangani (coord.). Federalismo Latinoamericanos: México-Brasil-Argentina. México. COLMEX y FCE. México.

Hevia Rivas, Ricardo (1991). Política de descentralización de la educación básica y media en América Latina. Estado del arte. UNESCO. 1991. Chile.

Hopkins, David (2007). An analysis of the mexican school system in light of PISA 2006. OECD. London.

<http://www.20minutos.es/noticia/43242/0/SEGURIDAD/LONDRES>, consultado el 22 de enero, 2007.

<http://www.es.wikipedia.org/wiki/Atentados-del-7-de-juliodel-2005#Brigada-Abu-Hags-al-Masri>, consultado el 22 de enero, 2007.

<http://www.jornada.unam.mx/2007/03/30>, consultado el 16 de abril de 2007.

<http://www.madrid.org/cs/Satellite?idTema03/10/2006>, consultado el 6 de octubre, 2006.

http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Boll560805 consultado el 16 de abril de 2007.

Ibarra E., Santiago (2000). El gasto educativo y la calidad de la enseñanza. México, Tesis de Licenciatura en Administración Pública del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, COLMEX, México.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2006). Panorama Educativo en México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional, SEP, México.

INEGI (2006). II Censo de Población y Vivienda 2005. México.

Jansen, D. (1995). "*Interorganisationforschung und politiknetwerke*", en D. Jansen y K. Schubert, (comps.) Netwerke und Politikproduktion. Marburg: Schürren Verlag.

Jellinek, Georg (1970). Teoría General del Estado. Albatros, Argentina.

Jordana, Jacint (2002). "*La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*", documento presentado en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. España.

Justo G., Susana (2004). "*La construcción de una nueva gestión escolar en los servicios educativos de Iztapalapa*". Educación 2001 Revista mexicana de educación, año IX, no. 15, febrero. México.

Kelsen, Hans (1949). Teoría General del Derecho y del Estado. México. Imprenta Universitaria, México.

Klein, Joel I. (2006). Guía para las escuelas "charter" de la ciudad de Nueva York. New York City Center for Charter School Excellence, 2005-2006. New York.

----- (2004). Putting Children First. U.S. New York Department of Education. Documento Interno, 2003-2004.

Kliksberg, Bernardo. "*Cómo modernizar el estado para el desarrollo social. Elementos para la reflexión*" (1997), en Kliksberg, Bernardo (comp.) Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. PNUD-FCE. México.

Knezevich, Stephen J. (1964). Administration of public education. Harper & Row Publishers, USA.

Kogan, Maurice, "*Formas de gobierno y evaluación de los sistemas educativos*", en Pereyra, Miguel A., et al. (compiladores). Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada. España.

Lapredelle, Alexander de (1943). Cours de Droit Constitutionnel. Ricueil Sirey, France.

Latapí Sarre, Pablo (1998). "*Las perspectivas hacia el siglo XXI*", en Pablo Latapí Sarre (coord.). Un siglo de educación en México. FCE-CONACULTA. México.

Leví, Lucio (1985). "*Federalismo*" en Bobbio y Matteucci. Diccionario de Política. Siglo XXI, México.

Linz, Juan (1997). "*Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?*" en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (comps.). La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas. Alianza, Madrid.

López Pérez, Alexis y Justo, Susana (1995). "*Una alternativa en Iztapalapa*", en Revista Básica, Fundación SNTE, No. 5, México.

López Portillo, José, citado por Guzmán Rodríguez, José (1997). El federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales. INAP, México.

Lovell, Catherine H.(1996). "*Where we are in intergovernmental relations an some of the implications*", en Southern Review of Public Administration 2.

Lundgren, U.P. (1988). "*New challenges for teachers and their education: national reports on teacher education*", Estrasburgo, Consejo de Europa, en Revista de Educación, núm. 285, España.

Mahoney, J. (1999). "*Nominal, ordinal and narrative appraisal in macrocausal analysis*". American Journal of Sociology. New York.

Mandell, Myrna (1997). "*Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada*", en Kliksberg, Bernardo (comp.). Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. PNUD-FCE, México.

Maravall, José M. (1984). La reforma de la enseñanza. Laia, España.

Maya, Olga (1994). La desconcentración de los servicios educativos en el D.F. El caso de Iztapalapa. Tesis. UPN, México.

Mcmeekin, R.W. (1993). "*Descentralización de la Educación*", en Boletín 31 del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, Agosto.

Martínez Assad, Carlos. (1996). ¿Cuál destino para el D.F.? Océano.

MEC. Series decenales de enseñanzas de régimen general no universitarias 1992-93 y 2005-06
<http://www.nycenet.edu/offices/stats/default.htm>.

----- "*Proyecto de Ley General de Educación*" (BOCG, 31-05-1990). España-

Méndez, José Luis. "*Estudio Introductorio*" en Wrigth, Deil. S.(1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica. México.

Merino, Huerta (1994). "*Entrevista con Lorenzo Meyer*". *La Revista del Colegio*. México. CNCP y AP. Año II. No.3.

----- (1991). Fuera del centro. México. Universidad Veracruzana. México.

Mills, Wright (1990). La teoría de las élites. FCE. México.

Ministerio de Educación y Cultura (1995). El gasto público y privado de la educación en España (1975-1993), MEC, Manuscrito. Madrid.

Modoux, Magali. (2006). Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000). Centre d'études et de recherches internationales (CERI). Karthala. France.

Monés, Jordi (1993). "La ley general de educación de 1970. Administración educativa", en Revista de Educación, número extraordinario: Ley General de Educación veinte años después. España.

Monreal, José y Viñao, Antonio (1982). Modelos de Administración educativa descentralizada. Universidad de Murcia. Murcia, España.

Mueller, D.(2000). "Fédéralisme et Union Europeéne: une perspective constitutionnelle". *Revue d'Economie Politique* N. 105. France.

Murphy, J. (1991). "Reestructuring schools. Capturing and assesing the phenomena". Teachers College Press, USA.

Musgrave, R., y Musgrave, Peggy (1989). Public Finance in theory and practice. San Francisco Press. USA.

Mýrdal, Sigurjón (1996). "Centralización, descentralización y profesionalización del enseñante europeo", en Pereyra, Miguel, *et. al. Globalización y descentralización de los sistemas educativos Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Pomares-Corredor. España.

Nacif, Benito (1992). "Gobiernos locales y descentralización" en Pardo, Ma. Del Carmen (coord.), Teoría y praxis de la Administración Pública en México. INAP, México.

National Comission on Excellence(1983). "A nation at risk", USA Government, mimeo. USA.

New York State Education Commissioner (1989). "Task force on minorities: equity and excellence". A curriculum of inclusion. A report by Task force on Minorities to Thomas Sobol, USA.

Oates, W. (1972). Fiscal Federalism. Harcourt, Brace, Jovanovich, USA.

Observatorio Ciudadano de la Educación. Debate educativo 4. "La educación en el D.F. y la reforma al artículo 122". Primera Parte <http://www.observatorio.org/comunicados/debate004.html>, consultado el 19 de febrero de 2007.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2007). Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes. Informe 2006-Capítulo México. OCDE. México.

----- (1997). La Transformación de la Gestión Pública. OCDE. México.

Orivel, François (1996). Niveles de descentralización y autoridad de los sistemas educativos, en Pereyra, Miguel A. *et. al. Globalización y descentralización de los sistemas educativos*.

Ornelas, Carlos (2004), "Las bases del federalismo y la descentralización en educación". Revista de Investigación Educativa, 3 (1), consultado el 18/09/2004 en <http://redie.ens.uabc.mx/vol5no1 contenido-ornelas.html>

----- (1999). "*Educación básica: el federalismo difícil*", en Cabrero, Enrique (Coord.) Políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos. CIDE. México.

Ortega L., Roberto (1994). Federalismo y Municipio. FCE, México.

Ostrom, Vincent (1973). The intellectual crisis in american public administration. The University of Alabama Press, USA.

Pardo, María del Carmen (coord.) (2000). Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México. Colegio de México. México.

----- (coord.) (1992). Teoría y praxis de la Administración Pública en México. INAP, México.

----- (1992). La modernización administrativa en México. INAP-COLMEX. México.

Pablo, Nicolás (1992). "*Reforma del estado y burocracia*", en Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Tomo II. CNCPYAP, México.

Pajares, Miguel (2000). La inmigración en España. Retos y propuestas. Icaria Antrazyt, Barcelona.

Pereyra, Miguel A., et. al. (comps.) (1996). Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada. Pomares-Corredor. España.

Person, T. and Tabellini, G. (1996). "*Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistributions*". Journal of Political Economy No. 104.

Pettigrew, A.M y R. Whip (1990). Managing change for competitive success. Basil Blackwell. Oxford.

Prawda, Juan (1984). Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México. Grijalbo, México.

Presidencia de la República (2002). Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006. México. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. México.

----- (1996). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. SHCP. México.

----- (1992). "*Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal*", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de mayo de 1992. México.

Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1984). Implementation, University of California Press, 3ª ed. Berkeley, USA.

Proudhon, Pierre-Joseph (1985). El principio federativo. Ariel, España.

Puelles, Manuel de (1992). "*Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental*", en Revista de Educación, núm. 299, México.

Rabasa, Emilio (1986). Pensamiento político del Constituyente de 1824. UNAM, México.

- Ragin, C.C. (1994). Constructing social research. The unity and diversity of method. Pinge Forge Press. California. USA.
- Raich, Uri (1995). "*Nuevo federalismo*". Revista del Colegio. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Año III. No. 5. 2º Semestre. México.
- Rápalo Castellanos, Renán (2003). "*Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos de propuesta para la descentralización educativa en Honduras*". PNUD. USA.
- Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda (2004). "Problemáticas institucionales de la política social argentina" en Gomá, Ricard y Jordana, Jacint, (eds). *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. CIDOB. España.
- Reagan, Michael D. (1972). The New Federalism. USA. Oxford University Press. USA.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance*. OUP. United Kingdom.
- Rose, Mike (1996). The State of U.S. Education. The reference shelf, United States.
- Rowan, B. (1990). "*Commitment and control: Alternative strategies for the organizational design of schools*" en C. Cazden (ed.) *Review of Research in Education*. USA.
- Rowland, Allison y Caire, Georgina (2001). Federalismo y Federalismo Fiscal en México. CIDE. México.
- Ruiz Massieu, José Francisco (1986). "*El federalismo mexicano y la descentralización. Reflexiones sobre su evolución reciente*", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 20/21. INAP, México.
- Sabine, George H. (1987). Historia de la teoría política. FCE. México.
- Sabetti, Filippo (1996). "*Nuevo Federalismo*" en Hernández Chávez, Alicia. *Op. cit.*
- Salyano Rodríguez, Raúl (2002). "*Convenciones para el análisis de la centralización, desconcentración y descentralización de la vida nacional*", en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal No. 20/21, INAP.
- Sayeg H., Jorge (1984). Federalismo y municipalismo mexicanos. Instituto de Investigaciones Legislativas-H. Cámara de Diputados. México.
- Schechter, Stephen (2000). "*Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos*" en Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro, El nuevo federalismo en América del Norte. CISAN, México.
- Schwager, Robert (1999). Administrative federalism and a Central Government with Regionally Based Preferences. *International Tax and Public Finance Review*. 6.
- SECODAM (2000). "*Acta entrega-recepción de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal*". Documento interno de SEP. México.
- Secretaría de Educación Pública (2007). "*Elementos para la elaboración de un diagnóstico de la educación nacional. Resumen Ejecutivo. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas*". Documento interno. SEP. México.

----- (2007), Estadística básica del Sistema Educativo Nacional, fin de cursos 2005-2006. SEP. Dirección General de Planeación y Programación. México.

----- (2007). “*Correspondencia entre el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en su Análisis del Sistema Escolar a la luz de PISA 2006*”. Documento Interno. SEP. México.

----- (2007). Prontuario Estadístico inicio de cursos 2006-2007. Educación Básica en el Distrito Federal. Administración Federal de Servicios Educativos para el D. F. SEP. México. 2007.

----- (2006). “*Desafíos educativos para el Distrito Federal. Memoria de gestión 2001-2006*”. Junio. Documento interno. AFSEDF. México.

----- (2006). “*Hacia una política de equidad y calidad*”. Documento interno. AFSEDF. México.

----- (2004). “*Diagnóstico de la educación básica en el D.F.*” Documento interno. SEP. México.

----- (2000). “*Manual de Organización de la Oficina del C. Subsecretario de Servicios Educativos para el Distrito Federal*”. Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal. SEP. México.

----- (2000). “*Informe de Labores 1998-1999*”. SEP. México.

----- (1994). Calidad de la Educación Básica, Reorganización de los Servicios de Educación Básica en el D.F. SEP-USEI, México.

----- (1994). Memoria de Gestión 1988-1994. USEI. SEP. México.

----- (1993). Artículo 3º constitucional y la Ley General de Educación, SEP. México.

----- (1993). Manual general de organización de las unidades de servicios educativos del D.F. SEP, México.

----- (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal. SEP. México.

Secretaría de Gobernación (2006). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, México.

Self, Peter (1992). Government by the market. McMillan. London.

Sempere, Jaime y Sobrzo, Horacio (1996). “*Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México*”, en Economía Mexicana. Nueva Época. Vol. V. No. 2. segundo semestre de 1996. México.

Senado de la República (1995). Federalismo Mexicano: Elementos para su estudio y análisis. México.

Serra Rojas, Andrés (1984). Ciencia Política. Porrúa, México.

Servicio de Coordinación Legislativa y Relaciones Institucionales. Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo y SGT de Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno. BOCM 4 de Agosto de 2004. "*Decreto 117/2004*", de 29 de julio.

Sevilla Merino, Diego (1996). "*Distrito educativo, descentralización y participación en la formación de la política educativa*", en Pereyra, García, Gómez y Beas (eds.). Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada. Pomares-Corredor. España.

Shannon, John (1982). Nuevo Federalismo. Perspectivas y soluciones. INDETEC. No. 25. México.

Spencer, Herbert (1996). La teoría social. México, FCE, México.

Street, Susan (1994). "*El SNTE y la política educativa*", en Revista mexicana de Sociología. Núm. 4. UNAM.

Suárez Dávila, Francisco (1995). "*El federalismo mexicano*". Memoria del Foro Nacional sobre Federalismo. Gobierno del Estado de Jalisco. México.

Tena Ramírez, Felipe (1978). Derecho constitucional mexicano. Porrúa. México.

The reference shelf (1998). The curriculum debate: multiculturalism. Editor's introduction, United States.

Thoenig, J. C. (1998). "*L'usage analytique du concept de régulation*", en J. Commaille y B. Jobert. (comps.). Les métamorphoses de la régulation politique, LGDJ, París.

Toch, Thomas (1991). In the name of excellence: the struggle to reform the nation's schools. Why it's failing, and what should be done. Oxford University Press. USA.

Tsebelis, George (2002). Veto players: How political institutions work. Random House. USA.

Tyack, David (2000). The story of the public american school. Ascent Education Press, USA.

----- (1993). "*School governance in the United States: Historical puzzles and anomalies*", en Hannaway, J. y M. Carnoy, Decentralization and School Improvement: can we fulfill the promise? USA. Jossey-Bass. USA.

UNESCO (1990). "*Congreso Internacional de Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación. Informe Final*". UNESCO. México.

United States Government (2001). America 2000: an education strategy for excellence in education. Mimeo. USA.

Uvalle Berrones, Ricardo (1997). "*Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México*", en Revista Gestión y Estrategia, No. 7. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Vázquez, Josefina Z. (2000). "*Un siglo de descentralización educativa, 1821-1917*", en Pardo, María del Carmen (coord.). Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México. Colegio de México. México.

Vecchio, Giorgio del (1972). Teoría del Estado. Bosch. España.

Velasco R., Gerardo (1978). "*La organización política de México*", en México a través de los siglos. FCE. México.

Versión revisada y ampliada del documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.

Walker, David (1978). A new intergovernmental system in 1977. Publius, USA.

Ward, Rodríguez y Cabrero, Enrique (1999). New federalism and state government in Mexico. US-Mexican Report No. 9: L. B.. Johnson School of Public Affairs. USA.

Ward, Peter y Rodríguez, Victoria (1997). "*Las grandes ciudades*". Seminario organizado por el DDF y CIDE. México.

Watts, Ronald (2001). Models of federal power sharing. UNESCO. USA.

Weiler, Hans N.(1996). "*Enfoques comparados en descentralización educativa*" en Pereyra, Miguel A., *et al.* (Compiladores). Globalización y descentralización de los sistemas educativos Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada. Pomares-Corredor. España.

Williamson, O. (1985). The economic institutions of capitalism. New York: Free Press. USA.

Wright, Deil S. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica. México.

Ziccardi, Alicia (1995). "*Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida de las ciudades*", en Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM, Julio-Agosto 1995. México.

----- (1995). "*¿Qué es un gobierno local en el D.F.?*", en La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas. UNAM. México.

Fuentes Hemerográficas

- Associated Press (2006). "*Perspectiva*", Diario El Financiero, abril 28, México.
- Camacho Solís, Manuel (1993). "*Hacia la reforma del D.F.*", en Diario La Jornada, junio 30, México.
- Ceceña Alvarez, René (2004). "*El mito del centralismo*", en Diario Reforma, octubre 27, México.
- Del Valle, Sonia (2006). "*Van en picada alumnos en D.F.*", en Diario Reforma. enero 16. México.
- Diario de Debates (2004). "*Participación del diputado por el XI distrito del Estado de México*", 20 de septiembre. Cámara de Diputados. Legislatura.
- Diario El Mundo de Madrid (2005). "*Masiva marcha contra la Ley Orgánica de Educación*", noviembre 13, Madrid.
- Díaz Cayeros, Alberto (1994). "*Federalismo, apertura comercial y crecimiento económico*" en Diario Reforma, mayo 18, México.
- Garcia, Joseph (1988). "*Reforms get a C from teachers*", Diary Dallas Morning News, may 22. USA.
- Granados, Otto. "*Educación en el D.F.: mitos y realidad*". Diario La Crónica de Hoy, 29 de septiembre, 2004. México.
- Monsiváis, Carlos (2000). "*Multiculturalismo y diversidad*" en Diario El Norte, Monterrey, junio 4. México.
- Morín, Edgar y Domingo Motta, Raúl (2004). "*El desafío de la educación planetaria*" en Diario Reforma. Distrito Federal, mayo 23. México.
- Ortega Salazar, Sylvia (2006). "*Alista la SEP transferencia en la capital*". Diario El Universal, 7 de julio de 2006. México.
- Ortega, Adolfo (2004). "*Dos focos amarillos*", en el Semanario (suplemento del Diario El Independiente), núm. 31, febrero 2. México.
- Paz, Octavio (1997). "*Nuestra lengua*" en Diario El Norte. Monterrey. Abril 8. México.
- Quintana, Enrique (2003). "*Las vicisitudes de la Convención Hacendaria. Coordenadas*". Diario Reforma, septiembre 29. México.
- Romeo, Anthony y Van O, Karen (2001). "*¿Qué clase de educación merecen nuestros hijos?*", en Manhattan Times, Febrero 1. New York, NY.
- Segovia, Rafael (2007). "*Educación y civilización*". Opinión en Diario Reforma. Junio 23. México.
- Tamez, Reyes. (2004) "*Que el GDF confíe en la SEP: avanzaremos de común acuerdo*", Semanario Proceso, No. 1459, 17 de octubre. México.
- Vázquez, Lilia (1993). "*Declaraciones de la lideresa sindical de la CNTE*". Diario Uno más Uno. Agosto 26, México.

Relación de entrevistas realizadas**Dr. Axel Dridiksson Takayanagui**

Secretario de Educación Pública del
Gobierno del Distrito Federal

Mtra. Eida Amalia García de la Mora

Maestra Jubilada.
Jardín de Niños Primavera. Tlalpan II
Clave de Adscripción 80/5347

Lic. Carlos Mancera Corcuera

Director General de VALORA Consultoría
Ex Subsecretario de Planeación de la Secretaría de Educación Pública

Mtra. Susana Justo Garza

Directora General de la Unidad de Servicios Educativos de Iztapalapa
Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal
Secretaría de Educación Pública

Lic. Antonio Ávila Díaz

Director General de Operación del Servicio Educativo de la
Administración Federal del Servicio Educativo del Distrito Federal.
Ex Director General de Planeación Programación y Presupuesto de la
Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal. SEP.

Dra. Sylvia Ortega Salazar

Ex Subsecretaria de Servicios Educativos para el Distrito Federal y
Ex Titular de la Administración Federal del Servicio Educativo del Distrito Federal. SEP.

Lic. Roberto Campa Cifrián

Diputado por el Partido Revolucionario Institucional
LIX Legislatura. H. Cámara de Diputados

Lic. Federico Döring Martínez

Diputado por el Partido Acción Nacional
LIX Legislatura. H. Cámara de Diputados

Lic. Salvador Martínez de la Roca

Diputado por el Partido de la Revolución Democrática
LIX Legislatura. H. Cámara de Diputados

Mtro. Sabino Bastidas

Analista Político
Monitor

Dr. Víctor Manuel Durand

Profesor Investigador
Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México