

# Descentralización postergada, ¿por qué?

El caso de la educación básica en el Distrito Federal

*José Antonio Rosique Cañas\**  
*Janette Góngora Soberanes\*\**

## RESUMEN

¿Por qué la administración de la educación básica en el Distrito Federal continúa con una situación de excepción dependiendo del gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP)?; ¿por qué se ha postergado la descentralización educativa en la ciudad de México? De estas interrogantes se desprende nuestro interés por analizar la situación que prevalece respecto al sistema de educación básica en el Distrito Federal. Para ello, daremos cuenta a partir de un breve recuento histórico del centralismo que ha prevalecido en las relaciones jurídicas de la Federación con las entidades federativas; del papel del gobierno central en el financiamiento público de la educación; de la distribución de los recursos fiscales y de los conflictos de interés político que han permeado la descentralización entre los gobiernos local y federal y los organismos sindicales.

**PALABRAS CLAVE:** federalismo, descentralización educativa, financiamiento educativo, educación básica.

## ABSTRACT

Why does the Basic Education Management in Mexico City keeps on with an exceptional situation depending on the federal government through the SEP? Why the educative decentralization in Mexico City has been put back? We detach these questions from our interest of analyzing the situation that prevails in regards to the basic education system in Mexico City. For that purpose we will explain through a brief historical recount of the centralism that has prevailed within juridical relationships of the Federation with the federative entities of the central government roll in the public sponsorship of education of the fiscal resources distribution and the conflicts of political interest that has covered the decentralization among the local and federal governments and the union's organizations.

**KEY WORDS:** federalism, educative decentralization, educative sponsorship, basic education.

\* Profesor-investigador de la UAM-Xochimilco, maestro en Administración Pública y doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, miembro del SNI/Conacyt y presidente de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, AC.

\*\* Profesora-investigadora de la UAM-Xochimilco, doctora en Educación, presidenta de Incluye, AC.

## INTRODUCCIÓN

El 18 de mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre Ernesto Zedillo, secretario de Educación Pública, Elba Esther Gordillo, secretaria general del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobernadores de los 31 estados de la República.<sup>1</sup> Con este acuerdo el gobierno federal transfirió a los gobiernos de los estados la administración de la educación básica y normal, el personal, las escuelas y los recursos de esos servicios, preservando para la Federación las facultades normativas hacia el conjunto del sistema educativo nacional.<sup>2</sup> De esta medida se exceptuó al Distrito Federal.

Un año después, en 1993, lo esencial del acuerdo quedó establecido en la nueva Ley General de Educación (LGE). A partir de entonces, al asumir las entidades federativas la responsabilidad de operar la educación básica y normal que había dependido durante 70 años del gobierno federal a través de la SEP, se fueron modificando las legislaciones locales, creando organismos estatales como Secretarías de Educación o Institutos de Educación de los estados, para la operación de los servicios que el gobierno federal les transfirió. Esa ley dispuso que la educación básica fuera transferida al gobierno de la ciudad de México en los términos y el momento que así lo acordasen la SEP, el GDF y el SNTE.

La exclusión del Distrito Federal del ANMEB y la ausencia de ese acuerdo implicó que los servicios educativos en el DF hasta hoy continúen a cargo del gobierno federal a través de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), que tuvo su origen en el proceso de descentralización iniciado en 1992. Su nombre original fue Coordinación General de Servicios Educativos para el Distrito Federal y le fue conferida la dirección y operación de los planteles de educación inicial, básica, especial y la formación de maestros en la ciudad de México. El 26 de marzo de 1994 se publicaron las modificaciones al Reglamento Interior de la SEP, donde cambió la

<sup>1</sup> De este acuerdo político estuvieron excluidos los legisladores.

<sup>2</sup> También permanecen centralizados el currículo, los libros de texto gratuito, los programas compensatorios administrados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y la evaluación del sistema y del rendimiento escolar que se realiza en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y a través de las pruebas nacionales como Pisa y Enlace.

denominación de la Coordinación General por la de Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal; y el 1 de enero de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un nuevo cambio en el Reglamento Interno de la SEP y se decretó la creación de la AFSEDF como un órgano desconcentrado de la SEP con autonomía técnica y de gestión que absorbió la funciones de la Subsecretaría.

La AFSEDF se encarga de la prestación de los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, normal y para adultos en escuelas con sostenimiento público, además supervisa el funcionamiento de las escuelas privadas.

En la actualidad la AFSEDF tiene a su cargo la educación de más de un millón 800 mil alumnos, desde bebés de 45 días de nacidos que son llevados a las escuelas de educación inicial, hasta adultos que cursan educación básica, de los cuales 79.7% asiste a escuelas públicas o autónomas y el resto a escuelas particulares; coordina el funcionamiento de 5 373 escuelas públicas y supervisa la operación de 3 920 privadas y 6 con sostenimiento autónomo; para la formación de maestros opera 5 escuelas de educación normal; y opera los cursos de capacitación, actualización y superación permanente para docentes y directivos de educación inicial, básica –en todas sus modalidades, incluyendo la indígena–, especial, normal y física.

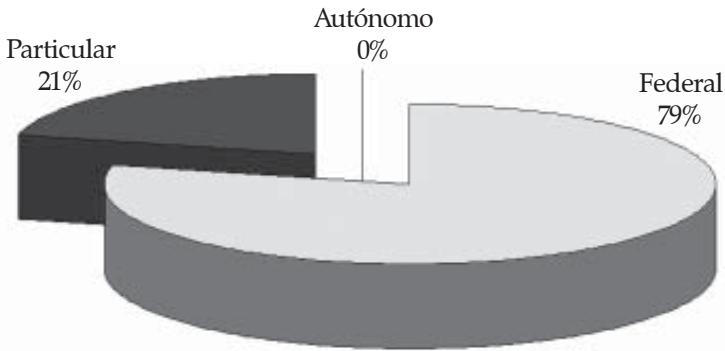
CUADRO 1  
*Estadística global: alumnos, grupos, funciones y escuelas, 2006*

NIVEL EDUCATIVO	ALUMNOS	GRUPOS	FUNCIONES			ESCUELAS	
			<i>Directivas</i>	<i>Docentes</i>	<i>De apoyo</i>		<i>Total</i>
Inicial escolarizada	31,216	1,933	669	7,483	7,710	15,862	620
Especial	36,967	887	490	3,380	2,173	6,043	492
Preescolar	323,978	15,434	2,928	16,068	12,719	31,715	3,363
Primaria	942,543	37,452	3,309	35,892	26,362	65,563	3,396
Secundaria	473,526	14,812	2,112	34,631	21,343	58,086	1,388
Educación para adultos	6,696	385	66	432	61	559	109
<b>Total</b>	<b>1,814,929</b>	<b>70,902</b>	<b>9,572</b>	<b>97,886</b>	<b>70,368</b>	<b>177,828</b>	<b>9,368</b>

FUENTE: *Estadística de educación inicial, especial, básica y para adultos en el Distrito Federal*, Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación Educativa, AFSEDF.

GRÁFICA 1

*Distribución porcentual de la matrícula en educación inicial, especial, básica y para adultos en el Distrito Federal por sostenimiento*

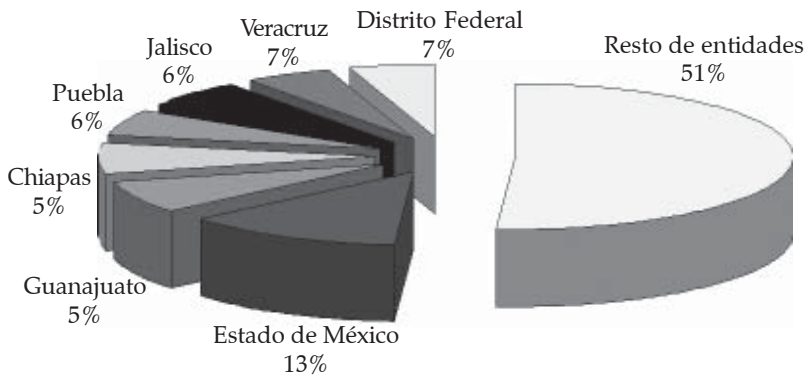


FUENTE: *Estadística de educación inicial, especial, básica y para adultos en el Distrito Federal*, Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación Educativa, AFSEDF.

Siete entidades concentran prácticamente la mitad de la matrícula de educación básica del país, de ellas el Distrito Federal concentra 13.1%, con 1 814 929 alumnos.

GRÁFICA 2

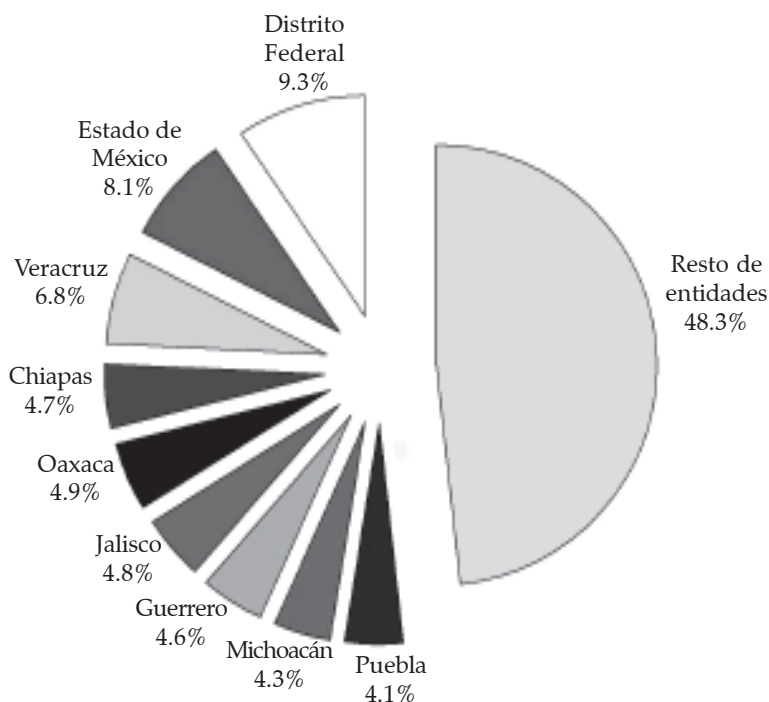
*Concentración de la matrícula en educación básica 2005-2006*



FUENTE: elaboración propia a partir del cuadro "Alumnos, docentes y escuelas", Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras. Ciclo Escolar 2005-2006. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, SEP, marzo de 2007.

Nueve entidades federativas absorben poco más de la mitad de las aportaciones federales para educación; el Distrito Federal absorbe 9.3% de las aportaciones.

GRÁFICA 3  
Concentración de aportaciones federales en educación 2005



FUENTE: elaboración propia a partir de datos de la SHCP.

### MARCO JURÍDICO DEL FEDERALISMO EDUCATIVO

El principio constitucional en el que se fundamenta el Estado federal es la pluralidad del centro de poder y la existencia de estados soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, con competencias en 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 asignan los poderes restantes.

El federalismo,<sup>3</sup> como arreglo institucional y pacto político, se sustenta en el reconocimiento de las diferencias y la voluntad de las partes de simultáneamente cooperar y competir en diversos ámbitos. La cooperación y la competencia que caracterizan al federalismo son posibles porque los estados y municipios pueden aportar distintos recursos, tienen diferentes necesidades y enfrentan distintos riesgos. En este sentido, las jurisdicciones locales son entidades soberanas y libres, y son origen y sustento del gobierno federal.

Uno de los grandes dilemas y retos de la gobernabilidad que presenta un Estado federal es el reparto de competencias. Esto implica definir las atribuciones y facultades que le corresponden a cada orden jurídico, cuáles de éstas deben ser exclusivas de un ámbito de gobierno y cuáles concurrentes, coincidentes o coordinadas, así como determinar los mecanismos de revisión y actualización de las relaciones intergubernamentales.

No existe un modelo acabado sobre el reparto de competencias en una Federación, ya que éste depende de sus características, sus órdenes y procesos de gobierno y de su historia política, administrativa, económica y social. De acuerdo con lo anterior, el reparto de competencias en los Estados federales cambia con su evolución histórica, por las transformaciones internas y externas que impactan en cada país.

Históricamente, según el proceso evolutivo constitucional en el país, el federalismo se instaaura formalmente al emerger el Estado mexicano en 1824,<sup>4</sup> se consolida con la Constitución de 1857<sup>5</sup> y se

<sup>3</sup> Etimológicamente el vocablo *federalismo* proviene del latín *foedus*, que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, se hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la ciencia política se le da el significado de unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación conservan su carácter individual. Ostrom (1997:43) señala que los sistemas federales tienen carácter unificador ya que posibilitan que los individuos pacten entre sí en términos y condiciones aceptables para las partes involucradas, y se llegue a acuerdos para regular las interrelaciones e interacciones en dichos sistemas (Vincent Ostrom, "El federalismo en la vida cotidiana", en Varios autores, *Teoría y praxis del federalismo contemporáneo*, Cuadernos del Federalismo, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y Gobierno del Estado de Hidalgo, 1977, pp. 43-50).

<sup>4</sup> "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal" (artículo 4 de la Constitución del 4 de octubre de 1824).

<sup>5</sup> "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse como una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental" (artículo 40 de la Constitución de 1857).

ratifica en el constituyente de 1917 en que se dota al gobierno central de amplias facultades, además de conferirle poderes para garantizar la unidad política y económica de la nación y responder a los desafíos internos y externos. Así, la forma de gobierno fue construida institucionalmente desde el centro,<sup>6</sup> y es a partir de la década de 1970, cuando la política centralizadora del gobierno federal empieza a dar muestras de desgaste, que la desconcentración del poder central hacia la periferia dio sus primeras experiencias de descentralización administrativa.

No obstante, el Distrito Federal se mantuvo bajo el control del presidente hasta 1997, en que se permitió a la ciudadanía votar para elegir a su alcalde; en 1988 se había instituido su primera Asamblea de Representantes, que aún hoy tiene facultades más limitadas que los congresos estatales; son muchas las atribuciones de gobierno que se siguen ejerciendo desde otras instancias, entre ellas los servicios educativos, ya que los recursos financieros con que operan son recursos federales y el nombramiento del titular de la AFSEDF sigue en manos de la Federación.

#### LA NATURALEZA DEL CENTRALISMO MEXICANO

Hay quienes piensan que el centralismo político-administrativo se corresponde con el régimen unitario y que la descentralización está siempre presente en los regímenes federales.<sup>7</sup> Por eso es necesario

<sup>6</sup> El proceso de gobierno centralizador se caracterizó, entre otras, por: *a*) el impulso al desarrollo económico a partir del Estado federal. La concentración del capital y de las actividades económicas debilitó los poderes locales y reforzó al poder central; *b*) la administración pública se organizó en cuerpos nacionales de estructura centralizada sobre todo a partir de la década de los treinta; *c*) la consolidación de un fuerte aparato administrativo adscrito al Ejecutivo, con el cual se hizo responsable de las funciones sociales al garantizar los servicios de educación, cultura, salud y seguridad social; y *d*) la formación de clases políticas y de burocracias habituadas a funcionar centralmente.

<sup>7</sup> Alexis de Tocqueville afirma que las primeras formas de gobierno que aparecieron en la sociedad norteamericana en uso del principio de la soberanía popular fueron la comuna, luego el condado, después el estado y en última instancia el gobierno nacional, que bajo pacto federal crearon la Unión norteamericana, hecho político que se formalizó en su Constitución; de ese contrato social se deriva que sus gobiernos y administraciones funcionen de manera descentralizada (Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 77).

reconocer las diferencias constitucionales del primero con el segundo, en el que de origen, las entidades cuentan con autonomía en su ámbito territorial y son las que dan existencia al orden federal.

En el régimen unitario la soberanía es representada por el Estado nacional, mientras que sus departamentos son administrados a través de regidores y prefectos con funciones delegadas por la administración central; en el régimen federal, la soberanía es ejercida por tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal;<sup>8</sup> en ambos regímenes el Estado tiene tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y su administración puede oscilar entre la centralización y la descentralización, según se den las circunstancias y sean las necesidades y voluntades de las élites políticas.<sup>9</sup>

De esa manera, el centralismo se formalizó primero a través de una incipiente administración pública que después, aún bajo el régimen federal, se fue consolidando con sus propias peculiaridades, para gobernar un territorio que se había poblado partiendo del centro hacia el interior, al calor de empresas de conquista, encomiendas y colonizaciones con inmigrantes europeos y misioneros religiosos.

Durante el siglo XIX, en el México primero centralista y después federalista, ni se consolidó la república ni el federalismo con entidades autónomas y administraciones locales fuertes y descentralizadas, y menos hubo municipios libres con capacidad administrativa para desarrollarse con sus propios recursos, a semejanza de lo que sí sucedió en la naciente democracia norteamericana.<sup>10</sup>

Para mediados del siglo XIX, cuando México se reafirmó en el régimen federal, el país tuvo que ajustar sus prácticas políticas al espíritu de esa nueva Constitución; por eso se observa en la historia que casi siempre hubo elecciones para los tres órdenes de gobierno y los respectivos poderes legislativos local y nacional; es decir, la Constitución era la referencia normativa de la vida política del país, más allá de que nunca dejaron de ser las oligarquías terratenientes, los clérigos, los caciques y los caudillos militares los que más influyeron

<sup>8</sup> Raúl Olmedo hace referencia a un cuarto orden de gobierno comunitario reconocido en la Constitución estatal de Tlaxcala, tal y como sucede en Estados Unidos y Francia desde sus orígenes (Raúl Olmedo, *El cuarto orden de gobierno. El poder comunitario en Tlaxcala*, La Comuna, México, 2000).

<sup>9</sup> Colombia tiene régimen unitario desde sus orígenes, sin embargo su administración pública, en algunos aspectos, opera hoy más descentralizada que en México.

<sup>10</sup> A. de Tocqueville, *La democracia en América*, op. cit., pp. 79-81.



dentro de aquel sistema movido por intereses más tradicionales que modernos.

El centralismo y la concentración del poder en los gobiernos nacionales fue una cuestión fáctica, de adaptación a situaciones concretas que tenían que ver con guerras por el control o defensa de territorios o bien de invasiones extranjeras; esto fue común en toda América Latina durante el siglo XIX y principios del XX;<sup>11</sup> entonces, fueran regímenes unitarios o federales, se vivía en la inestabilidad política, los golpes de Estado, las guerras civiles y las luchas oligárquicas por el control del poder nacional; cuando algún grupo o caudillo tomaba el poder por la fuerza de las armas, por principio de sobrevivencia el poder se ejercía centralizadamente, más allá de que se preocupara por restablecer los derechos ciudadanos y el orden constitucional en general.

En el siglo XX, aquello a lo que Daniel Cosío Villegas llamó la “monarquía sexenal”, Vargas Llosa la “dictadura perfecta”, y Enrique Krauze “la presidencia imperial”, no fue más que una alusión metafórica a esa forma exageradamente centralizada de poderes constitucionales y metaconstitucionales que los presidentes de la pos-revolución tuvieron a partir de la década de 1940, hecho que permitió la concentración del poder en manos del presidente en turno, quien además de ser el jefe de Estado, jefe de las Fuerzas Armadas, jefe del Gobierno y presidente honorario del partido, era también jefe de la Administración Pública Federal, puesto desde el cual tuvo control sobre la SEP y el SNTE.

<sup>11</sup> De acuerdo con Germani, Iani y Di Tella, las élites criollas en la mayoría de los casos trataron de superponer las formas modernas de un Estado nacional de democracia representativa sobre la sociedad tradicional. Las luchas de los jefes locales representaron las formas más antiguas de democracia autoritaria que marcaba diferencia con los liberales más aristocráticos o monárquicos del centro; por eso en varios casos los caudillos provincianos fueron capaces de instaurar una dictadura personal lo bastante fuerte como para asegurar la integración nacional, mantener cierto orden y lograr cierta modernización de la economía con apoyo de inversiones extranjeras, tal como fue el caso de Porfirio Díaz en México (Gino Germani *et al.*, *Populismo y contradicciones de clase en América Latina*, Era, México, 1973, p. 16).

## LA SEP Y EL SISTEMA CENTRALISTA DE LA EDUCACIÓN

Después de los primeros años de la Revolución de 1910-1917, provino un proceso de “gubernamentalidad”.<sup>12</sup> En ese contexto, el sistema educativo mexicano se instituyó, desde el centro del poder político, con una tradición predominantemente centralista a partir de la creación de la SEP en 1921, en la medida en que la constitución del sistema educativo contribuyó a legitimar y a estructurar la identidad nacional hegemónica con el Estado mexicano posrevolucionario a partir de promover la homogeneización y eliminación de las diferencias sociales y políticas regionales y locales desde la trasmisión de la ideología de la Revolución Mexicana para el fortalecimiento de la nación, cuestión que se extendió, en términos ideológicos, hasta la administración del presidente Miguel de la Madrid, cuando Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de la SEP, planteó la Revolución Educativa, que tenía, entre otros, el objetivo de descentralizar la educación básica y normal y regionalizar y desconcentrar la educación superior, la cultura<sup>13</sup> y la investigación.

Que la SEP haya pasado a ser el ministerio más grande y centralizado del gobierno federal, fue parte de la estrategia política del Estado a partir del presidente Elías Calles, situación que se legalizó al enmendar la Constitución y leyes secundarias para que la SEP pudiera definir la política educativa y conducir la gestión educativa de las entidades

<sup>12</sup> No puede haber estatización de la sociedad si el Estado no se “gubernamentaliza”. Este proceso le permite definir lo que es de su competencia a través de la creación de organismos públicos y lo que no lo es, que queda en manos de la vida civil, así como distinguir entre lo que es del interés público y lo que es del interés privado (Omar Guerrero, “Pongámonos de acuerdo: ¿gobierno, gobernabilidad, gobernanza, gobernanación o gobernantabilidad?”, ponencia para el Seminario Internacional Gobernabilidad y Desarrollo Democrático, Instituto de Administración Pública de Michoacán, Morelia, 8-9 de marzo de 2001).

<sup>13</sup> Para José Vasconcelos, primer secretario de la SEP, la ignorancia de un ciudadano debilitaba a la nación entera y debilitaba a todos y cada uno de los mexicanos; Vasconcelos consideraba a la educación como recurso fundamental para alcanzar la identidad nacional. La educación debía fomentar los vínculos sociales, en tanto instrumento que fortaleciera la solidaridad entre los mexicanos; haría de la ciencia, la cultura y la tecnología una herramienta para consolidar la nación; aumentaría los conocimientos geográficos, antropológicos y la complejidad social del país para acrecentar con ello la conciencia sobre la importancia de la identidad nacional. Había que mexicanizar el saber y aprender a ver el mundo desde una perspectiva propia de los mexicanos (José Vasconcelos, “Profesores Honorarios”, en *José Vasconcelos y la Universidad*, UNAM, México, 1983, pp. 63-64).

federativas y desde luego en el Distrito Federal, al otorgarle las facultades de operar los servicios educativos, contratar a los trabajadores de la educación, negociar centralmente los niveles salariales, las condiciones generales de trabajo y construir y administrar directamente las escuelas de todo el país.

Esa forma de administrar y fomentar la educación básica y normal en todas las entidades del país, no hizo menos federal al régimen constitucional, pues los congresos locales y el gobernador operaban bajo ese espíritu, amparados por la soberanía que les aportaba su Constitución local, pero sí hizo más centralizada la administración federal. De las 32 entidades, sólo en los estados de Jalisco, México, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz coexistían de manera equilibrada los sistemas estatal y federal, mientras que en los estados de Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas coexistían los organismos estatales con predominio del sistema federal; y en 12 entidades (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas) su sistema estatal era inexistente o poco desarrollado.<sup>14</sup> El Distrito Federal tampoco contaba con un organismo propio ya que la conducción del sistema educativo se consideraba de competencia federal.

#### DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA PARA REFORZAR EL CENTRALISMO

El gran tamaño que adquirió la SEP a lo largo de las décadas de 1930 a 1970 la puso en el punto de inflexión por ineficiencia en resultados, mismos que trató de mejorar iniciando un proceso de desconcentración en 1978 al crear nueve Unidades Regionales de Servicios Descentralizados (USEDES) con 30 Sub-Unidades de Servicios Descentralizados (SUBSEDES) acercando a los maestros federales en las entidades a los delegados de la SEP; posteriormente se establecieron 31 delegaciones de la SEP en las entidades de la República, con excepción del Distrito Federal, cuyos titulares dependían directamente del secretario de Educación; con esa intervención federal en las entidades

<sup>14</sup> P. Latapí y M. Ulloa, *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, CESU-UNAM/FCE, México, 2002, p. 162.

se reafirmó el modelo centralista de la SEP, si bien sirvieron de base para la ulterior descentralización, cuando el gobierno federal dejó de ver como ventajoso el mantener el control de todos esos sistemas escolares tan diversos y tan costosos para el erario federal.

En 1982 el gobierno federal dio a conocer la decisión de transferir a los gobiernos de los estados los servicios de educación básica así como los recursos financieros correspondientes; incluso en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) se estableció la descentralización educativa, política que empezó titubeante, calificándose en el segundo año de la administración de De la Madrid, rectificándose después y finalmente cancelándose en los dos últimos años del sexenio.

La concurrencia es, en consecuencia, el eje sobre el que gira la federalización; no la división de competencias.<sup>15</sup> De tal modo, las facultades concurrentes, es decir, a partir de las que todas las instancias de gobierno tienen cabida por derecho propio, según la Constitución, se convirtieron en la norma de la descentralización, lo cual evitó que la Federación perdiera el control educativo nacional.

La transferencia de los servicios educativos con todo y sus trabajadores, recursos materiales y fiscales a las 31 entidades federativas, no buscó la autonomía para las instancias educativas descentralizadas. Siguiendo las pautas de los modelos compulsivos y de contracción ya experimentados en Estados Unidos e Inglaterra,<sup>16</sup> cuidó preservar el control central y corporativo sobre el sistema educativo y cumplió con la agenda de la década de 1990 establecida por los organismos internacionales, en particular por el Banco Mundial (BM).

De tal manera que la descentralización fue definida desde el gobierno federal, que a su vez, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, fue reflejo de una política internacional que buscaba la homogeneización de los sistemas educativos según un enfoque de

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>16</sup> Deil S. Wright, al identificar la "fase contractiva" en las relaciones intergubernamentales entre los órdenes de gobierno del sistema federal norteamericano, distingue claramente cuatro tipos de contracción: 1) la contracción de la ayuda fiscal; 2) la erosión de la autonomía local; 3) los tribunales y el congreso comprimen o contraen el sistema intergubernamental; y 4) dependencia del gobierno federal de los otros niveles de gobierno para contratar la compra y prestación de servicios para las entidades de la Federación (Deil S. Wright, "Comprensión de las relaciones intergubernamentales", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999).

mercado. La OEA, la Organización de Estados Iberoamericanos y la UNESCO promovieron la descentralización educativa creando un cuerpo teórico sobre el tema; las lecciones obtenidas fueron retomadas por los organismos de financiamiento. Para el Banco Mundial, descentralizar la educación significa “aumentar la participación de los ciudadanos a nivel local y disminuir la acción del Estado en la administración y gestión públicas”.<sup>17</sup>

Pablo Latapí señala que la transferencia de los servicios de enseñanza básica a los estados no debe llevar a perder de vista que tuvo limitaciones. Entre ellas, haberse regido por un concepto de federalismo jurídicamente discutible, en el que sigue predominando el poder central federal;<sup>18</sup> el énfasis en el aspecto administrativo (el manejo de los recursos y de la operación) sobre otras posibles atribuciones de los estados en materia educativa con las que tienen derecho a expresar su soberanía y, muy especialmente, haberse llevado a cabo sobre la base de las fórmulas de distribución de los recursos federales vigentes en ese momento –y muy inequitativas– que eran fruto de negociaciones históricas, muchas veces coyunturales, entre la SEP y cada entidad federativa.<sup>19</sup>

De acuerdo con Ornelas, la descentralización administrativa responde más a las necesidades del centro, a la forma de instrumentar políticas nacionales en el ámbito de las localidades y a su afán de racionalizar el gasto de acuerdo con ciertos fines. Aun en el caso de la delegación, la transferencia de autoridad es limitada. Con el fin de alcanzar eficiencia en la prestación del servicio se considera necesaria la colaboración entre órdenes de gobierno y los actores institucionales.

<sup>17</sup> Graciela Messina, “Análisis comparado sobre experiencias de descentralización y gestión educativa municipal”, en *Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México*, Secretaría de Educación, Gobierno del Distrito Federal, México, 2008, p. 31.

<sup>18</sup> González Schmal (1995:92) afirma: “no existe una facultad general de la federación para legislar en materia educativa sino una facultad restringida para repartir la función educativa y las aportaciones económicas [...] Tanto en la calidad como en la cantidad de atribuciones que de manera exclusiva le confiere la ley a la federación y que obviamente no tienen las entidades federativas, vuelve a dejar a éstas en una situación de semi-vasallaje”. En P. Latapí, “La política educativa del Estado mexicano desde 2002”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6 (2), 2004 [<http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>], consultado el día 10 de mayo de 2008.

<sup>19</sup> P. Latapí, *idem*.

Los motivos de la desconcentración y la delegación evocan las premisas de Maquiavelo y Weber: la propensión a concentrar poder.<sup>20</sup>

En suma, la descentralización en México se convirtió en centralización, debido a que las funciones sustantivas de financiamiento, normatividad y evaluación se han conservado en el Poder Federal, mientras que a las entidades les corresponden las funciones adjetivas o meramente operativas, que se encuentran también condicionadas y sujetas a la supervisión del centro. Además, a partir del ANMEB, se vive un proceso de creciente desigualdad, entre otras cuestiones por la asignación presupuestal desigual de la Federación a los estados, la cual ha contribuido a profundizar las desigualdades regionales, debido a los criterios que la rigen, como son: 1) la cantidad de población, es decir, a mayor número de habitantes, más presupuesto; 2) la eficiencia, que se establece a partir de la capacidad de los estados de recaudar impuestos; y 3) el carácter compensatorio, dirigido a las entidades menos favorecidas por los otros dos criterios, tiende a agravar las disparidades de origen. Los dos primeros criterios de eficiencia tienen más peso en la asignación y juntos equivalen a poco más de 90%, lo cual favorece a aquellas entidades con mayor actividad comercial e industrial, con mercados internos más desarrollados, y perjudica a los estados en los que predominan las actividades primarias. Para valorar la importancia de estos criterios de asignación es preciso considerar que alrededor del 80% del presupuesto de los estados proviene de la Federación.

## GASTO EDUCATIVO

En cuanto al gasto público en educación, la educación básica es, por mucho, el rubro que más recursos recibe. A lo largo del sexenio 2000-2006, si bien el presupuesto total en educación pasó de 207 mil millones de pesos a poco más de 353 mil millones, el porcentaje destinado a la educación básica permaneció prácticamente inalterado como proporción del total. Por ejemplo, en el ejercicio del año 2000, el 64%

<sup>20</sup> Carlos Ornelas, "Las bases del federalismo y la descentralización en Educación", *Revista de Investigación Educativa*, 3 (1), 2003, p. 14 [<http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html>], consultado el 4 de mayo de 2008.

del total de los recursos destinados a la educación se destinó a educación básica, y en el 2006 este porcentaje se estimó en 63 por ciento.<sup>21</sup>

En cuanto al gasto en educación per cápita, los recursos erogados para la educación primaria pasaron de 6 mil 900 pesos en el año 2000 a 10 mil 58 pesos en el 2006, lo que representa un incremento acumulado de 1.3% real; es decir, que el gasto público que recibe cada niño en educación básica ha permanecido prácticamente inalterado durante este periodo.<sup>22</sup>

En las últimas dos décadas, el gasto educativo en México –público y privado– ha aumentado, tanto en términos absolutos como en proporción del PIB. Sin embargo, este incremento no implica mejor educación, ni menor desigualdad, además, existe una fuerte tendencia a partir del año 2000 al crecimiento del sector privado<sup>23</sup> en educación, así como falta de claridad en las políticas distributivas de los recursos federales destinados al financiamiento de la educación y problemas de coordinación entre la Federación y las entidades.

CUADRO 2  
*Gasto nacional, público y privado con relación al PIB*  
(porcentaje)

Año	Gasto Nacional en Educación/PIB	Gasto Público en Educación/PIB	Gasto Privado en Educación/PIB
1980	4.65	4.33	0.32
1990	4.05	3.72	0.33
2000	6.42	5.03	1.39
2006	7.07	5.41	1.66

FUENTE: Anexo, VI Informe de Gobierno, 2006.

<sup>21</sup> VI Informe de Gobierno, México, 2006.

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> La competencia por servicios educativos privados y públicos se ha intensificado, la matrícula en educación básica pública durante el periodo 2000-2006 se incrementó en un millón 199 mil alumnos, equivalente a un crecimiento de 5.5%, en tanto que la matrícula en educación básica privada se incrementó en 427 mil alumnos, equivalente a una tasa de crecimiento de 22.4% (VI Informe de Gobierno, México, 2006). El gasto que las familias dedican a la educación (útiles, transporte escolar, etcétera) que era del 2% de sus gastos en 1977, ascendió al 10% en 2002, unas cinco veces más (INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH, México, 2002) [[http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/coesme/programas/rel\\_biblio.asp](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/coesme/programas/rel_biblio.asp)], consultado el 9 de agosto de 2007.

El aumento en el gasto educativo no se deriva sólo del interés de las entidades por otorgar este servicio, sino más bien refleja el incremento en los costos asociados a la función educativa, muchos de los cuales están fuera del control de las entidades, ya que la mayor parte del gasto educativo en México está ligado al gasto corriente: el 95% del gasto en primaria y secundaria se destina a salarios de los maestros y sólo 5% a otro tipo de gasto corriente, tal como materiales educativos. El 3.1% del gasto total en nivel primaria y en secundaria es para gasto de inversión, lo que implica carencia de recursos para mejorar la infraestructura educativa; el resto de los países de la OCDE, en promedio, destinan 9% de su gasto total a inversión.<sup>24</sup>

Aun cuando entre 1995 y 2004 el gasto en educación primaria y secundaria en México se incrementó alrededor de 47%, y aumentó entre los países miembros de la OCDE después de Australia, Grecia, Irlanda, Nueva Zelanda, Polonia, Turquía y Reino Unido, y el gasto público en educación en México como porcentaje del PIB (23.1%) es superior al nivel promedio (13.4%) de otros países de la OCDE, hay que considerar que en México los recursos educativos se distribuyen entre un número mayor de alumnos. De ahí que un alumno de primaria cuesta 1 694 dólares, un tercio del promedio de la organización mundial (5 832 dólares); en secundaria 1 602 dólares, un tercio del promedio de los países de la OCDE (6 909 dólares).<sup>25</sup> De tal manera que los recursos destinados a educación en México, siendo de los más altos, no son suficientes para atender la matrícula educativa con los mismos niveles de gasto que en el resto de los países de la OCDE.

#### FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

El tema del financiamiento de la educación básica es sustancial en las relaciones entre la Federación y las entidades. A partir de la firma del ANMEB (1992), con la transferencia de los recursos a los gobiernos estatales y las reformas legales emprendidas, éste ha adquirido características diferentes, suscitando importantes polémicas en el seno

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Panorama de la Educación 2007 [<http://www.oecd.org/dataoecd/16/47/39337306.pdf>], consultado el 9 de agosto de 2007.



de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago):<sup>26</sup> el anuncio por parte de la gobernadora de Zacatecas, Amalia García, de regresar los servicios educativos a la Federación por el incumplimiento de ésta en la entrega de recursos;<sup>27</sup> y la iniciativa de reforma al artículo 122 constitucional presentada por el PRI y el PAN en septiembre de 2004.

Las fuentes de donde provienen los recursos federales son: impuestos, derechos, aprovechamientos y productos. Los recursos recaudados se consolidan en el presupuesto de egresos del gobierno federal y se les denomina "Gasto Neto Total", éste se divide a su vez en el gasto programable, costo financiero de la deuda pública federal y las participaciones a la entidades federativas, mediante las cuales se devuelven a éstas parte de la recaudación hecha. El Fondo General de Participaciones, según las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, se constituye con un 20% de la recaudación federal participante por todos sus impuestos. Para efectos presupuestales, el gasto programable federal se organiza en tres: 1) administrativamente se distribuye en 18 ramos; 2) económicamente se divide en gasto corriente (que comprende servicios personales, materiales, suministros y servicios generales) y gasto de inversión (tanto financiera como física); y 3) sectorialmente se distribuye a los diferentes sectores de la administración.

Los componentes del Gasto Federal en Educación aparecen en varios ramos del presupuesto: el 11 corresponde a la SEP, y comprende los recursos destinados a la dependencia; el ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas, pagos por seguridad social y recursos para aumentos a los salarios magisteriales; el 25, denominado Aportaciones a Educación Básica, corresponde a los recursos que se destinan a los servicios educativos del Distrito Federal cuya administración es competencia de la SEP; el ramo 33 incluye los recursos de operación que se canalizan directamente a los gobiernos estatales para el financiamiento de la educación básica y normal. Dentro de los recursos destinados a la educación básica, más del 75% provienen del ramo 33. Este ramo comprende los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Educativa Básica estipulados dentro del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

<sup>26</sup> [[www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/Educacion](http://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/Educacion)], consultada el 9 de mayo de 2008.

<sup>27</sup> [[www.jornada.unam.mx/2006/09/04/index.php](http://www.jornada.unam.mx/2006/09/04/index.php)], consultada el 9 de mayo de 2008.

CUADRO 3

RECURSOS TRANSFERIDOS A LOS ESTADOS		
FONDOS DEL RAMO 33, APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS		
EDUCACIÓN		
FAEB	FAM	FAETA
Atención a educación básica y normal	Construcción de infraestructura educativa en básica y normal	Atención a educación de adultos y técnica
Estado	Estado	Estado

La Ley de Coordinación Fiscal establece en el capítulo V las directrices en torno a la distribución de los recursos en educación que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y, en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley.

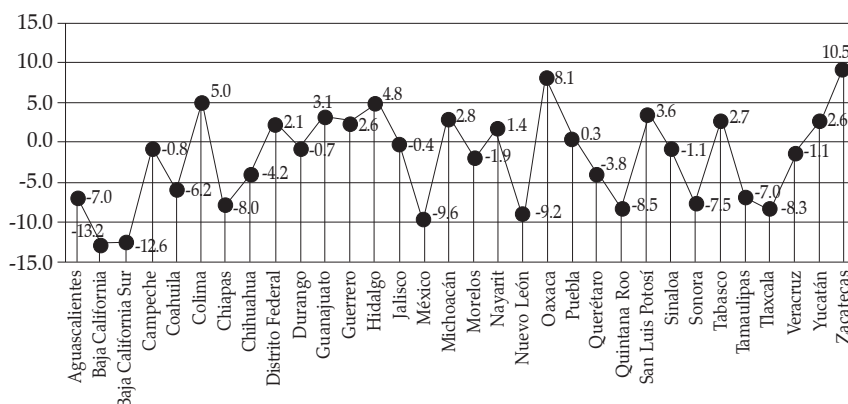
El monto del FAEB Egresos de la Federación (PEF) a partir de los siguientes elementos: el Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, son utilizados para estimar los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que corresponden por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y por los recursos presupuestarios que con el cargo al FAEB se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionalmente a lo siguiente: las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio hubieren autorizado con cargo a las previsiones para el FAEB, contenidas en el PEF.

El importe que resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior, y la actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios especiales y de mantenimiento, correspondientes al

Registro Común de Escuelas. Al estimar estos recursos en términos per cápita por entidad federativa, se observa una gran disparidad en los ritmos de crecimiento en los estados: entre el año 2000 y el 2006, 19 entidades del país registran tasas de crecimiento negativas, destacando entidades como Baja California Sur, Baja California, Estado de México y Nuevo León, que registran las mayores reducciones en los montos per cápita; en tanto que Zacatecas y Oaxaca presentan crecimientos superiores al 8%, mientras que el Distrito Federal presenta un crecimiento negativo del -4.2 por ciento.

GRÁFICA 4

*Crecimiento del gasto en educación per cápita por entidad federativa, 2000-2006*



FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de Presidencia, *VI Informe de Gobierno*, 2006.

#### DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL: EL CERCO DE SU POSTERGACIÓN

Considerando los elementos más significativos del contexto narrado, el primer reparo que no debe soslayarse cuando se plantea la federalización y la descentralización educativa en el Distrito Federal, es que ambos procesos han sido propiciados desde el centro, no desde los estados. El ANMEB quedó marcado con el sello centralista y verticalista desde su diseño y concertación política, su objetivo de “modernización de la educación básica” se estableció en un marco de

reducción de las responsabilidades públicas del Estado –que también modifica el papel regulador y distribuidor que había sostenido– y de apertura a la mercantilización de los servicios educativos, por lo que podemos decir que se trata de una política de federalismo controlada por el poder central y de descentralización inducida que lejos de fortalecer el equilibrio en el reparto o la distribución del poder –competencias– y de las responsabilidades –corresponsabilidad– entre la Federación, las entidades y los municipios, ha fomentado la concentración de poder en el centro y la concurrencia de recursos federales y estatales en el gasto educativo, afectando presupuestariamente a los gobiernos locales y propiciando mayores desigualdades en los servicios educativos, y por tanto afectando el derecho de la infancia a la educación pública de calidad.

Además, entre los objetivos de la descentralización no estuvo fortalecer la autonomía local; la descentralización tuvo como propósito que los gobiernos estatales se encargaran de la tarea operativa, pero la Federación nunca pretendió perder el control del sistema educativo nacional, por lo que conservó para sí las funciones sustantivas: normatividad, financiamiento y evaluación.

La segunda consideración tiene que ver con el gasto educativo vinculado a la tenencia histórica del centralismo mexicano, ya que a pesar de que el mismo se ha incrementado en relación al PIB y al gasto por alumno en educación básica –sobre todo por el aumento del gasto privado en educación–, no está cumpliendo con sus objetivos distributivos, pues el crecimiento del gasto ha sido excepcionalmente inequitativo. La orientación y los resultados obtenidos en educación revelan que durante el sexenio de la primera administración federal panista se sostuvo, al igual que en los anteriores, la expansión de la cobertura educativa, tanto en la matrícula, número de docentes y de escuelas, como en la permanencia escolar y la eficiencia terminal, tal y como se ha venido dando históricamente en el sistema de educación básica mexicano;<sup>28</sup> sin embargo, no se han logrado eliminar las brechas

<sup>28</sup> La tendencia general en Latinoamérica y el Caribe es que ha habido un aumento de la escolarización desde 1990. Ningún país ha informado de descensos en las tasas de escolarización durante este periodo, afirma Robert Myers, "Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y el Caribe: una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro", *Revista Iberoamericana de Educación, Educación inicial*, núm. 22, Organización de Estados Iberoamericanos, enero-abril, 2000 [<http://www.rieoei.org/rie22f.htm>], consultado el 6 de diciembre de 2006.

que por muchos años han separado a grandes sectores de la sociedad, las cuales se reflejan también en niveles de calidad educativa muy desiguales, como la conclusión que se desprende del informe *La calidad de la educación básica 2006*, elaborado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).<sup>29</sup>

La tercera consideración, que también se desprende de las anteriores, es el financiamiento educativo y la distribución de recursos federales hacia los estados, en donde de entrada se presenta la paradoja de una recaudación fiscal centralizada frente a la prestación descentralizada<sup>30</sup> de servicios educativos normados por el gobierno federal, ya que el poder del centro se ha fortalecido con las leyes y normas contenidas en el ANMEB, en la Ley General de Educación de 1993, en la Ley de Coordinación Fiscal 1997, así como en las disposiciones contenidas en los decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación autorizados en el Congreso de la Unión, al contar con la facultad de intervenir en los presupuestos de los estados, violentando su soberanía.<sup>31</sup> Aquí cabe apuntar como señalan Latapí y Ulloa que la forma en la que actualmente se distribuyen los recursos federales para financiar la educación, no obedece a criterios objetivos, transparentes ni consistentes acordes con la concepción federalista.<sup>32</sup> También, respecto a la distribución de los recursos federales, vale considerar la falta de claridad en las políticas distributivas de los recursos federales destinados al financiamiento de la educación; la doble negociación laboral SEP-SNTE regulada centralmente que afecta a las entidades: negociación central SEP-SNTE, para la revisión de incrementos salariales generales; y la que cada gobierno estatal tiene que concretar –con base en parámetros determinados por el gobierno federal– con la respectiva sección o secciones sindicales del SNTE; y el incumplimiento

<sup>29</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), *La calidad de la educación básica 2006*, México, abril 2007 [[http://www.inee.edu.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1699&Itemid=733](http://www.inee.edu.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=1699&Itemid=733)], consultado el 30 de abril de 2007.

<sup>30</sup> Carlos Ornelas, “El federalismo y la descentralización de la educación, dos tesis y una propuesta”, *Memoria del Foro Nacional “La educación básica ante el nuevo milenio”*, vol. I, Cámara de Diputados, México, 1999; citado en Conago, Coloquio sobre la Federalización de la Educación, Mesa 1, Financiamiento: fluidez, oportunidad y eficiencia, México, 2002.

<sup>31</sup> Conago, *idem*.

<sup>32</sup> P. Latapí y M. Ulloa, *El financiamiento de la educación básica...*, *op. cit.*

de compromiso económicos pactados formalmente entre la Federación y las entidades.<sup>33</sup>

A partir del esbozo de estas tres consideraciones, podemos afirmar que la llamada “federalización” no fortaleció el federalismo republicano y el Estado de derecho; las entidades nunca pidieron hacerse cargo de la operación y financiamiento de los servicios educativos; la desigual asignación de recursos profundiza la desigualdad educativa; la descentralización no ha implicado fortalecimiento de la autonomía y soberanía estatal, ni la diversificación de iniciativas locales que promuevan la complementariedad de las distintas realidades geográficas, sociales y culturales de la nación; y tampoco ha involucrado la participación ciudadana y gestión democrática de las políticas públicas de educación básica.

Desde estas apreciaciones, la pregunta de por qué se ha postergado la descentralización de los servicios educativos en el Distrito Federal, se puede responder en un primer momento a que obedece a su condición de capital federal, debido a lo cual los habitantes del Distrito Federal han salido perdiendo en soberanía, pues no podían elegir a sus gobernantes y por mucho tiempo no tuvieron representación en el Senado ni un congreso local.<sup>34</sup> Se puede decir, también, que el Distrito Federal fue omitido a propósito y se le trató de mantener a raya de todas aquellas reformas que pudieran abrir el paso a la oposición para competir el poder al PRI, pues en 1988 ya se había manifestado la gran fuerza política que la oposición de izquierda tenía en la capital, en donde el PRD y sus coaliciones empezaron a construir un escenario de partido dominante que le permitió ganar la capital en 1997 y que a la fecha está ampliamente consolidado en las delegaciones territoriales y en la Asamblea Legislativa, a pesar de que la reforma política del Distrito Federal se mantiene cancelada desde 2002.

<sup>33</sup> Al respecto, diversas entidades han planteado que resultan insuficientes los recursos asignados a través del ramo 33 para el pago de salarios, prestaciones y gasto corriente de los servicios educativos transferidos a las entidades (Conago, *op. cit.*).

<sup>34</sup> Rafael Martínez Puón, *La profesionalización de la administración pública en México*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2003, pp. 117-177.

Cuadro 4

## DIMENSIONES DE LA TRANSFERENCIA EDUCATIVA

- Gasto en educación del 4% del PIB en 1990 al 7.2% en 2006.
- De los mayores en gasto educativo absoluto dentro de la OCDE.
- Pero de los más bajos dentro de la OCDE, respecto al % del PIB.
- DF: 1.8 millones de alumnos de preescolar, primaria y secundaria (2006).
- DF: 97 886 maestros de los tres niveles (2006).
- DF: 9 572 directivos de los tres niveles (2006).
- DF: 70 368 trabajadores de apoyo a la educación de los tres niveles (2006).
- DF: 9 368 escuelas de los tres niveles (2006).
- DF: 70 902 grupos de los tres niveles (2006).
- DF: 30 mil millones (2007).
- DF: equipos, mobiliario y vehículos, por definirse cuando se transfieran.

A 16 años del ANMEB, las posibles respuestas a la postergación casi indefinida de la descentralización se vuelven cada vez más complejas. Se puede pensar que la voluntad política del gobierno federal es determinante, pero no podemos dejar de lado que durante este periodo la administración del gobierno federal correspondió primero al PRI y posteriormente al PAN, mientras que la administración del gobierno del Distrito Federal estaba a cargo a inicios de los noventa del PRI y a partir de 1997 del PRD. De tal modo que no sería razón suficiente para no transferirle al Distrito Federal los servicios educativos.

A decir de los dirigentes del PRD en el Distrito Federal, lo que sí sucedió desde mediados de la década de 1980, fue que el presupuesto para la educación del Distrito Federal paulatinamente se ha reducido, deteriorando la infraestructura física, los salarios de sus trabajadores y, por ende, la calidad de la educación.<sup>35</sup> Reconociendo el carácter político de la aseveración, el Distrito Federal es la única entidad que, dada su condición de ciudad capital, nunca ha aportado ningún porcentaje de su presupuesto, como sí lo hacen todas las demás entidades en cierto porcentaje, desde 1992, y en efecto las participaciones federales al Distrito Federal han sido objeto de reducciones: de representar en 1990 20.91% de las participaciones totales, bajaron al 13.42% en 2006. Cabe señalar que las modificaciones realizadas en

<sup>35</sup> René Arce Islas, "Descentralización educativa impostergable", *La Crónica de Hoy*, México, 24 de mayo de 2006.

1990 a la Ley de Coordinación Fiscal introdujeron el factor poblacional como uno de los principales elementos para calcular la distribución de las participaciones entre las diversas entidades del país. Este cambio afectó sustancialmente al Distrito Federal dado que su crecimiento demográfico es sumamente bajo, cercano al 0.1% anual, y benefició a las entidades con altas tasas de crecimiento. Con ello el coeficiente de participaciones del Distrito Federal inició una trayectoria descendente.<sup>36</sup>

Sin embargo, según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el gasto federal en educación básica en el Distrito Federal ascendió a 21 mil 083 millones de pesos en 2006, y representó 27.98% del gasto federal total transferido al Distrito Federal. Según el presupuesto federal aprobado para el 2008, el Distrito Federal tiene asignados en este rubro 30 mil 591 millones de pesos.<sup>37</sup> Mientras que el gasto federal en educación básica por alumno en 2005 en el Distrito Federal fue de 13 530 pesos, el cuarto más alto entre el total de las entidades.<sup>38</sup>

Ha sido durante la segunda administración perredista y a partir de que el GDF creó la Secretaría de Educación Pública del Distrito Federal, en febrero de 2007, y del nombramiento de Axel Didriksson como secretario de Educación Pública del GDF, que el tema de la descentralización ha comenzado a tomar fuerza en la agenda política del Distrito Federal. Ya que si bien desde la administración de Cuauhtémoc Cárdenas se creó una comisión en la Secretaría de Desarrollo Social del GDF para analizar y vislumbrar escenarios para la transferencia de los servicios educativos, ello no prosperó.

<sup>36</sup> Para tener una idea de lo que esto significa en términos de recursos, podemos decir que este año de 2008 el valor presupuestado total de las participaciones es de 400 mil 161 millones de pesos y que, por consecuencia, los 9.5 puntos porcentuales perdidos de 1990 para acá significan que tan sólo en este año el Distrito Federal deja de recibir unos 37 mil 320 millones de pesos (David Márquez, "Análisis económico de la descentralización educativa en México. La situación del DF", en *Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México*, Secretaría de Educación, Gobierno del Distrito Federal, México, 2008, p. 153.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 170.

<sup>38</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Coordinación con Entidades Federativas y SEP, Banco de Datos del Sistema Educativo Nacional. Cuadro en David Márquez, *op. cit.*, p. 2003.



## DESCENTRALIZACIÓN Y JUEGO DE INTERESES

¿Por qué interesarse en la descentralización, si la sola transferencia de los servicios educativos al resto de las entidades les trajo mayores problemas y costos respecto de cómo estaban las cosas antes del ANMEB?, ¿por qué exigirle al gobierno federal que transfiera la administración del personal, las escuelas, los gastos de operación, si ello implica erogar recursos estatales en educación básica y desgaste político en la negociación con las secciones IX, X y XI del SNTE en el Distrito Federal, cercanas al PRD y parte de la CNTE, sin que necesariamente se traduzca en beneficio para el gobierno local?, ¿por qué pedir o exigir que el gasto federal se le transfiera al Distrito Federal por el ramo 33 para que se ejerza por el órgano de educación creado por el GDF, si es que de ese gasto 90% se destina a los salarios de los maestros?, ¿de dónde, de qué partida presupuestal se obtendrán los recursos no sólo para cubrir los costos que implica una plantilla laboral mayor que la del propio GDF?, ¿cómo podrá el GDF hacer frente a la nivelación salarial que exigen el magisterio?, ¿por qué establecer negociaciones para la entrega-recepción de la administración educativa si el estado de Zacatecas, también con gobierno perredista, ha solicitado devolver los servicios educativos, mostrando su inconformidad por la falta de recursos y por la imposición de programas nacionales?, ¿por qué asumir la educación básica en el Distrito Federal, cuando la Conago ha promovido revisar el ANMEB?

Éstas son interrogantes que seguramente se han hecho las autoridades del GDF, entre ellas está la respuesta a la indefinición del GDF por dar la batalla por la descentralización educativa para el Distrito Federal, tal como se ha hecho ante medidas autoritarias y producto del enfrentamiento en el juego de poder, como el desafuero de Andrés López Obrador, o la reforma propuesta en la Cámara de Diputados del artículo 122 con la cual se buscaba que el GDF asumiera el pago por los servicios de educación básica.

Desde esta perspectiva, consideramos que una razón que explica la postergación de la descentralización es que no existen incentivos económicos y políticos reales. Claro que la voluntad no es exclusiva del GDF, plantearlo así sería tendencioso, ya que política, jurídica y administrativamente, la descentralización de la educación significa un cambio de rumbo que afecta intereses creados y patrones históricos.

Y aquí caben otras interrogantes: ¿por qué el gobierno federal no ha impulsado la descentralización educativa en el Distrito Federal?, ¿por qué aún hoy, 16 años después del ANMEB, ha optado por conservar la administración centralizada a través de un organismo desconcentrado de la SEP, que tiene el carácter de órgano transitorio para preparar la descentralización? La respuesta podría consistir en que la administración de la educación básica fortalece el poder central de la SEP y que en el marco del enfrentamiento del juego del poder entre los gobiernos federal y local no está dispuesta a ceder. Sin embargo, esta razón no es del todo convincente. En ningún caso de descentralización educativa, el conflicto ha estado ausente.

Existe otro actor político en el sector educativo sin el que los acuerdos y las políticas públicas en educación no son operables, que forma parte de los grupos en el poder y que tiene la capacidad de alterar las correlaciones de fuerzas: el SNTE, que sostiene la titularidad de las condiciones generales de trabajo de los trabajadores de la educación y con el que se negocia centralmente el salario del conjunto del magisterio nacional; al respecto, cabe la pregunta: ¿es el SNTE el obstáculo de la descentralización educativa del Distrito Federal?, ¿depende la estructura federal del SNTE de la afiliación sindical centralizada en el gobierno federal?, ¿en qué afecta la descentralización educativa del Distrito Federal los términos de relaciones laborales, contractuales y sindicales que tendría que asumir el GDF?

En opinión de Aurora Loyo Brambila, investigadora de la UNAM, “la administración capitalina tendría que recaudar su presupuesto para cubrir las demandas de actualización salarial de quienes serán sus empleados y canalizar recursos suficientes para mantener la calidad educativa alcanzada en el DF”. Por lo mismo, “no se puede delegar a la ciudad la administración del sistema educativo en forma intempestiva, porque eso traería un colapso; se tendría que hacer a partir de acuerdos, planearlo y anticiparlo”.<sup>39</sup> Además afirma que “alcanzar un acuerdo con la organización sindical hace que el problema de la transferencia de escuelas sea un asunto básicamente político”.

<sup>39</sup> Aurora Loyo Brambila, “Candidatos ofrecen impulsar descentralización educativa”, *El Universal*, 23 de mayo de 2006, pp. 1-2.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arce Islas, René, “Descentralización educativa impostergable”, *La Crónica de Hoy*, 24 de mayo de 2006.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 4 (4 de octubre de 1824) y artículo 40 (1857).
- Germani, Gino *et al.* (1973), *Populismo y contradicciones de clase en América Latina*, Era, México.
- Guerrero, Omar (2001), “Pongámonos de acuerdo: ¿gobierno, gobernabilidad, gobernanza, gobernación o gobernabilidad?”, ponencia para el Seminario Internacional Gobernabilidad y Desarrollo Democrático, Instituto de Administración Pública de Michoacán, Morelia, 8 y 9 de marzo.
- Latapí, P. y M. Ulloa (2002), *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, CESU-UNAM/FCE, México.
- Márquez A., David (2008), “Análisis económico de la descentralización educativa en México. La situación del DF”, en *Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México*, Secretaría de Educación, Gobierno del Distrito Federal, México.
- Martínez Puón, Rafael (2003), *La profesionalización de la administración pública en México*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- Messina, Graciela (2008), “Análisis comparado sobre experiencias de descentralización y gestión educativa municipal”, en *Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México*, Secretaría de Educación, Gobierno del Distrito Federal, México.
- Olmedo, Raúl (2000), *El cuarto orden de gobierno. El poder comunitario en Tlaxcala*, La Comuna, México.
- Ornelas, Carlos (1999), “El federalismo y la descentralización de la educación, dos tesis y una propuesta”, *Memoria del Foro Nacional “La educación básica ante el nuevo milenio”*, vol. I, Cámara de Diputados, México; citado en Conago (2002), *Coloquio sobre la federalización de la educación*, Mesa 1, Financiamiento: fluidez, oportunidad y eficiencia.
- (2003), “Las bases del federalismo y la descentralización en educación”, *Revista de Investigación Educativa*, núm. 3 [<http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html>], consultado el 4 de mayo de 2008.
- Ostrom, Vincent (1997), “El federalismo en la vida cotidiana”, en *Teoría y praxis del federalismo contemporáneo*, Cuadernos del Federalismo, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Tocqueville, Alexis de (2005), *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Vasconcelos, José (1983), "Profesores honorarios", en *José Vasconcelos y la Universidad*, UNAM, México.
- VI Informe de Gobierno, México, 2006.
- Wright, Deil S. (1999), "Comprensión de las relaciones intergubernamentales", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

## CIBERBIBLIOGRAFÍA

- Conferencia nacional de gobernadores [[www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/Educacion](http://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/Educacion)], consultada el 9 de mayo de 2008.
- [[www.jornada.unam.mx/2006/09/04/index.php](http://www.jornada.unam.mx/2006/09/04/index.php)], consultada el 9 de mayo de 2008.
- INEGI (2002), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)* [[http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/coesme/programas/rel\\_biblio.asp](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/coesme/programas/rel_biblio.asp)], consultada el 9 de agosto de 2007.
- Latapí, Pablo (2004), "La política educativa del Estado mexicano desde 2002", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, núm 6 [<http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>], consultada el día 10 de mayo de 2008.
- Myers G. Robert (2000), "Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y el Caribe: una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro", *Revista Iberoamericana de Educación*, "Educación inicial", núm. 22, Organización de Estados Iberoamericanos, enero/abril [<http://www.rieoei.org/rie22f.htm>], consultada el 6 diciembre de 2006.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2007), "La calidad de la educación básica 2006", México, abril [[http://www.inee.edu.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1699&Itemid=733](http://www.inee.edu.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=1699&Itemid=733)], consultado el 30 de abril de 2007.
- Panorama de la Educación 2007 [<http://www.oecd.org/dataoecd/16/47/39337306.pdf>], consultada el 9 de agosto de 2007.