

## 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 des-concentración 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.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Ostrom, Vincent. *The intellectual crisis in american public administration*. USA, The University of Alabama Press, 1973, pp. 33-37.

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, 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 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.<sup>84</sup>

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 fe-

---

<sup>84</sup> OCDE. La Transformación de la Gestión Pública. México, OCDE, 1997, p. 63.

deral 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.<sup>85</sup>

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:

- 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 sólo 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.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> *Ídem*, p. 67.

<sup>86</sup> 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 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.

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.<sup>87</sup>

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 sólo 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,

---

<sup>87</sup> *Ídem*, p. 1.

se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social urbana, de *governance* de proximidad.<sup>88</sup>

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 Mills<sup>89</sup> 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 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.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> 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.

<sup>89</sup> Mills, Wright. *La teoría de las élites*. México, FCE, 1990, p. 114.

<sup>90</sup> Antón, Thomas J. *Las políticas públicas y el federalismo norteamericano. Como funciona el sistema*. Argentina, Eliasta, 1994, p. 16-17.

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.<sup>91</sup>

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.<sup>92</sup>

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.<sup>93</sup>

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

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda. “Problemáticas institucionales de la política social argentina” en Gomá, Ricard y Jordana, Jacint (eds.). *Ídem*, pp. 212-213.

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.

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 sólo 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.<sup>94</sup>

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.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. “Descentralización de la...*Op. cit.*, pp. 180-181.

<sup>95</sup> 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.



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 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.<sup>96</sup>

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.<sup>97</sup>

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.

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.

<sup>96</sup> 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.

<sup>97</sup> Arellano Gault, David. Análisis organizacional: una perspectiva de la estrategia. Cuadernos de trabajo, No. 26, México. CIDE, 1994, p. 6.

Es decir, se trata de tejer el entramado necesario para que participen todos los involucrados. Pero, ¿quiénes son esos involucrados? Los que sean; no sólo 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 intragubernamental, en el cual el hilo no se hilvana 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 sólo 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.<sup>98</sup>

Los autores definen a las redes verticales como redes multinivel siempre desde la perspectiva de la proximidad. Para ellos la *governance* multinivel

---

<sup>98</sup> Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. “Proximidad y participación...Op. cit., p. 27.

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.<sup>99</sup>

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 Rhodes<sup>100</sup> 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.

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.<sup>101</sup> El concepto de gobierno multinivel trasciende la intergubernamentalidad y exige la construcción de un nuevo tipo de federalismo: el federalismo administrativo.

---

<sup>99</sup> *Ídem*, p. 28.

<sup>100</sup> Rhodes, R. *Understanding governance*. United Kingdom, OUP, 1997, p. 52.

<sup>101</sup> Walker, David. *A new intergovernmental system in 1977*. USA, Publius, 1978, pp. 112-113.

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.<sup>102</sup>

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.<sup>103</sup>

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.<sup>104</sup>

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 trabaja. 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.<sup>105</sup>

El concepto de relaciones intergubernamentales tiene dos dimensiones básicas. En primer lugar, hace referencia a relaciones que se establecen

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> Agranoff, Robert. *Op. cit.*, p. 68.

<sup>104</sup> 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.

<sup>105</sup> Dubnick, Melvin y Romzek, Barbara. *American Public Administration. Politics and management of expectations*. USA, McMillan Publishing Company, 1991, pp. 158-159.

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.<sup>106</sup>

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 importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios; así como, la preocupación por cuestiones de política financiera.<sup>107</sup>

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

<sup>106</sup> Méndez, José Luis. "Estudio Introductorio" en Wright, Deil. S., *Op. cit.*, p. 9.

<sup>107</sup> Wright, Deil S., *Idem*, p. 71.

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.<sup>108</sup>

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.<sup>109</sup>

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.<sup>110</sup>

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

---

<sup>108</sup> Mandell, Myrna. "Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada" en Kliksberg, Bernardo (comp.). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. México, PNUD-FCE, 1997, pp. 178-182.

<sup>109</sup> Kliksberg, Bernardo. "Como modernizar el Estado para el desarrollo social. Elementos para la reflexión" en Kliksberg, Bernardo (comp.). *Idem*, p. 193.

<sup>110</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, "Redes interorganizacionales y su gerencia en la administración pública". Documento de conclusiones. (Convocatoria de la II Cátedra Virtual). Venezuela, CLAD-UNESCO, 2000, p. 1.

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.

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.<sup>111</sup>

## **El federalismo administrativo**

Si bien los gobiernos multinivel trascienden las formas tradicionales de entender las relaciones intergubernamentales, requieren de un anclaje

---

<sup>111</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. “Descentralización de la ... Op. cit., p. 176.



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 central y las regiones y a la distribución de poderes y autoridad entre órdenes de gobierno.<sup>112</sup>

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-operativas. ¿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.

---

<sup>112</sup> 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.



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 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 Gomá<sup>113</sup> 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 y multinivel de Blanco y Góma**

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

**UNIDAD - DIVERSIDAD**

Fuente: Elaboración propia.

En el modelo clásico de federalismo legislativo la estructura del sistema se da con arreglo a parámetros jurídicos; las definiciones de las relacio-

<sup>113</sup> Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. “Proximidad y participación...Op. cit., p. 29.

nes 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 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 Bassanini<sup>114</sup> 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.

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,

---

<sup>114</sup> Bassanini, F. “*El federalismo administrativo*” documento presentado en la Reunión de Iberoamérica, Santo Domingo, República Dominicana, 2004.

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 Schwager<sup>115</sup> 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.<sup>116</sup>

La propuesta de Schwager retoma argumentos de la *teoría de la firma* propuesta por Williamson<sup>117</sup> 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.

Caillaud<sup>118</sup> 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

---

<sup>115</sup> Schwager, Robert. Administrative Federalism and a Central Government with Regionally Based Preferences. International Tax and Public Finance. 6, 1999, pp. 165-189.

<sup>116</sup> *Idem*, p. 165.

<sup>117</sup> Williamson, O. The economic institutions of capitalism. New York: Free Press, 1985, p. 172.

<sup>118</sup> Caillaud, B. Jullien, and Picard, P. Information et organisation des processus de décision publique. France, Revue d'Économie Politique, No. 106, 1996, pp. 13-35.

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

Pero no hay que olvidar que para Oates,<sup>119</sup> 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.

---

<sup>119</sup> Oates, W. Fiscal Federalism. USA, Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972, pp. 46-47.

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.

Persson y Tabellini<sup>120</sup> 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 voten 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,<sup>121</sup> 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

---

<sup>120</sup> Person, T. and Tabellini, G. “*Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistributions*”. Journal of Political Economy 104, 1996, pp. 979-1009.

<sup>121</sup> Mueller, D. “*Fédéralisme et Union Européene: une perspective constitutionnelle*”. France, Revue d’Économie Politique, No. 105, 1998, pp. 770-805.

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.

### **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 favore-



cer 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:<sup>122</sup>

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

$x > 0$  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

$c'(x) \rightarrow \infty$  si  $x \rightarrow \infty$

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:

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

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  $L \neq M$ ,  $S$  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.

---

<sup>122</sup> Schwager, Robert. *Op. cit.*, pp. 171-177.

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 sólo 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".<sup>123</sup>

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:

---

<sup>123</sup> 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.<sup>124</sup>

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.

“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

---

<sup>124</sup> Wright, Deil S. *Op. cit.*, pp. 159-160.

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”.<sup>125</sup>

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 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-periferia<sup>126</sup> sobre la que está cimentada el Estado mexicano. Es decir, una estructura

<sup>125</sup> 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.

<sup>126</sup> Méndez, José Luis. *Op. cit.*, pp. 28-29.

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.<sup>127</sup>

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.

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

---

<sup>127</sup> *Ibid*, p. 36.



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.<sup>128</sup>

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.<sup>129</sup>

Sin embargo, transitar de la visión tradicional de gobierno a una nueva construcción de redes y espacios de proximidad e interacción entre los

<sup>128</sup> 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.

<sup>129</sup> *Ibid*, p. 1.

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 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.

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”.<sup>130</sup>

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 sólo se trata de dar “educación para todos”, como la propia denominación de la Conferencia, sino otor-

---

<sup>130</sup> Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Documento de trabajo, Jomtien, Tailandia, Marzo 9, 1990, p. 14.

garla 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 sólo por los prestadores del servicio, sino también por agentes externos, ya sea nacionales o internacionales.

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.<sup>131</sup>

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 noventa, 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 sólo 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.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> UNESCO. Congreso Internacional de Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación. Informe Final. UNESCO, México, 1990, p. 9.

<sup>132</sup> 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".<sup>133</sup>

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 socie-

---

<sup>133</sup> 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.

dad 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.<sup>134</sup>

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.<sup>135</sup>

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,<sup>136</sup> de facultades a las administraciones públicas locales y subnacionales.

---

<sup>134</sup> Banco Mundial. *El Estado en un mundo en transformación*. Report. USA, Banco Mundial, 1997, p. 12.

<sup>135</sup> 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.

<sup>136</sup> Presentación de la Reforma Gubernamental Italiana en Santo Domingo por Francesco Bassanini Ministro de las Administraciones Públicas Italianas, 2004, p. 12.

Descentralizar es la acción y efecto de transferir<sup>137</sup> 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, impropiamente, 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.<sup>138</sup>

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 se hallan en el interior del país, sean estos o no constitutivos de esos órganos nacionales”.<sup>139</sup>

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 admi-

<sup>137</sup> Diccionario Larousse de la Lengua Española. México, Larousse, 1995, p. 253.

<sup>138</sup> 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.

<sup>139</sup> 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.

nistrar los polos de desarrollo. Es el espacio de apertura de funciones y actividades civiles, tanto del sector privado como del sector social.<sup>140</sup>

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.<sup>141</sup>

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 sólo 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 sólo se puede hablar de descentralización cuando se entregan funciones entre distintos niveles de gobierno.

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.<sup>142</sup>

<sup>140</sup> 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.

<sup>141</sup> Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo: la descentralización*. México, Porrúa, 1988, p. 26.

<sup>142</sup> Ver Hevia Rivas, Ricardo. *Política de descentralización de la educación básica y media en América Latina*. Estado del Arte. Chile, UNESCO, 1991, p. 18.



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.<sup>143</sup>

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.<sup>144</sup> 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 sólo la redistribución de facultades y recursos entre unidades preexistentes.<sup>145</sup>

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.

<sup>143</sup> 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.

<sup>144</sup> Uvalle B., Ricardo. *Op. cit.*, p. 52.

<sup>145</sup> Nacif, Benito. *Op. cit.*, p. 59.

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.<sup>146</sup>

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 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.<sup>147</sup>

### **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

---

<sup>146</sup> Ruiz Massieu, J. F. *Op. cit.*, p. 56.

<sup>147</sup> 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.

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 continuaba siendo el propietario de cerca de un millar de ellas. Actualmente el número disminuyó a sólo 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 Primaria 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.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Prawda, Juan. *Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México*. México, Grijalbo, 1984, p. 199.

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 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; prohiendo, 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,<sup>149</sup> 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.

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 sustantivas<sup>150</sup> en lo referente al diseño y evaluación de algunos componentes de la política educativa.

<sup>149</sup> 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.

<sup>150</sup> Gómez Álvarez, David. Educar en el federalismo. La política de descentralización educativa en México. México, ITESO, SEGEJ, Universidad de Guadalajara y Universidad de Colima, 2000, pp. 89-102.



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).<sup>151</sup>

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 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

---

<sup>151</sup> Street, Susan. “El SNTE y la política educativa, 1970-1990” en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, UNAM, México, 1992, p. 72.



que ha importado en materia educativa ha sido acercar la prestación de los servicios educativos a la población.<sup>152</sup>

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.

### **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 Educación<sup>153</sup> 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.

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.

<sup>152</sup> 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.

<sup>153</sup> Promulgada el 12 de julio de 1993 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

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 noventa 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.<sup>154</sup>

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.

Enrique Cabrero señala que, si el origen de la iniciativa descentralizadora parte del centro, ésta tendrá un alcance limitado y un carácter preponderantemente administrativo.<sup>155</sup> 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.<sup>156</sup>

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

<sup>154</sup> 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.

<sup>155</sup> Cabrero, Enrique. *El estudio de las políticas descentralizadoras en México: un reto metodológico*. CIDE, México, 1998, p. 143.

<sup>156</sup> Ornelas, Carlos. *"Educación básica: el federalismo difícil"* en Cabrero, Enrique (Coord.) *Políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos*. CIDE, México, 1999, pp. 37-40.

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:<sup>157</sup>

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

---

<sup>157</sup> Secretaría de Educación Pública. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal. México, SEP, 1992, p. 5.

tización 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.<sup>158</sup>

La participación social no sólo 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:

---

<sup>158</sup> *Ibid*, p. 13.

1. Formación de docentes.
2. Actualización de docentes.
3. Salario profesional.
4. Vivienda para maestros.
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,<sup>159</sup> lo mismo ocurrió en el diseño de la Ley General de Educación.

---

<sup>159</sup> 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.

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.<sup>160</sup>

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,<sup>161</sup> 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.

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.<sup>162</sup> 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.

---

<sup>160</sup> 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.

<sup>161</sup> 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.

<sup>162</sup> 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.

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 pospuesta 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.

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.<sup>163</sup> 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.

---

<sup>163</sup> Street, Susan. *Op. cit.*, p. 73.



## 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.

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.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Secretaría de Educación Pública. Manual general de organización de las unidades de servicios educativos del D.F. México, SEP, 1993, p. 12.

## 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 sociedad para abrir espacios de participación en las diversas instancias políticas y administrativas del mismo”.<sup>165</sup>

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.<sup>166</sup>

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”.<sup>167</sup>

En 1992, teniendo como escenario la descentralización de la educación a nivel nacional, se llevó a cabo una reestructuración de la Secretaría de

---

<sup>165</sup> Camacho Solís, Manuel. “*Hacia la reforma del D.F.*” en Diario La Jornada, México, junio 30, 1993, p. 8.

<sup>166</sup> Castelazo, José. *Ciudad de México: Reforma posible*. México. INAP. 1992. p. 105.

<sup>167</sup> Pablo, Nicolás. “*Reforma del Estado y burocracia*” en Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Tomo II, México, CNCPYAP, 1992, p. 46.

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.

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”.<sup>168</sup>

<sup>168</sup> 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 ello 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”.<sup>169</sup>

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

---

<sup>169</sup> Arnaut, Alberto. “La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”. México, CIDE, Mimeo, 1992, p. 13

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 km<sup>2</sup>.

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 SEP<sup>170</sup> 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:

---

<sup>170</sup> Secretaría de Educación Pública. Diagnóstico de la educación básica en el D.F. México, SEP, 1992, p. 8.

Oferta de oportunidades educativas en las delegaciones del Distrito Federal

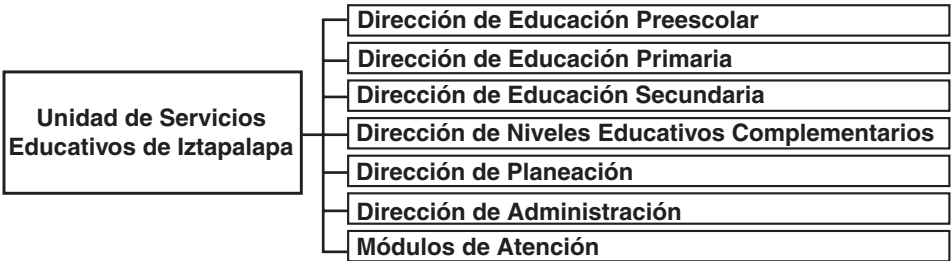
Delegaciones	Oportunidades educativas
Benito Juárez, Coyoacán y Miguel Hidalgo	ALTA
Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Magdalena Contreras, Tlalpan y Venustiano Carranza	MEDIA
Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco	BAJA

Fuente: Elaboración propia.

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:

Primer organigrama de la USEI



Fuente: Elaboración propia.

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.<sup>171</sup>

<sup>171</sup> 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.

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.
- 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.<sup>172</sup>

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.

---

<sup>172</sup> Maya, Olga. La desconcentración de los servicios educativos en el D.F. El caso de Iztapalapa. Tesis, México, UPN, 1994, p. 96.

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.

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”.<sup>173</sup>

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.

---

<sup>173</sup> Secretaría de Educación Pública. Memoria de Gestión 1988-1994. USEI. México, SEP, 1994, p. 12.



- 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.
- Asesorar y apoyar la elaboración, desarrollo y evaluación del proyecto escolar como eje del desarrollo curricular e institucional.<sup>174</sup>

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:

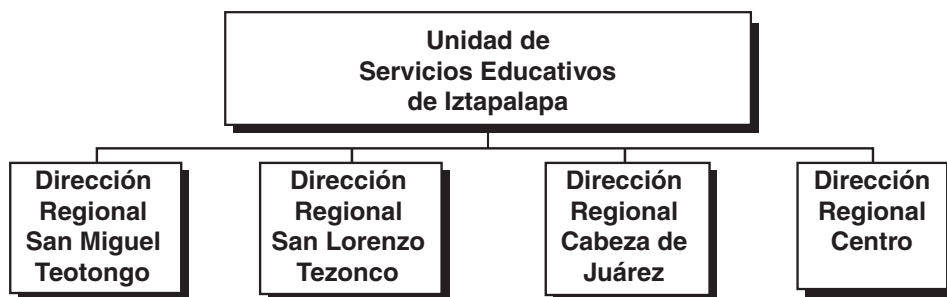
1. Educativo-pedagógico: que exigía trabajar con las escuelas, sus comunidades y con la estructura educativa de supervisión, para diseñar, realizar y evaluar mejores planes de trabajo escolar, a partir de conocer lo que sucede en las aulas y planteles respecto del desarrollo del currículo de educación 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.<sup>175</sup>

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.

<sup>174</sup> Secretaría de Educación Pública. *Calidad de la educación básica*. Op. cit., p. 7.

<sup>175</sup> López Pérez, Alexis y Justo, Susana. "Una alternativa en Iztapalapa" en Revista Básica, Fundación SNTE, No. 5, 1995, p. 42.

### Organigrama USEI



Fuente: Elaboración propia.

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, inter-niveles 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.<sup>176</sup>

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

---

<sup>176</sup> 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.

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.