

CAPÍTULO 4

LA TAREA PENDIENTE DEL DISTRITO FEDERAL

El objetivo de este capítulo es analizar el caso del Distrito Federal en su tránsito hacia la recepción de los servicios educativos, a la luz del federalismo administrativo y la posibilidad de construir,²⁷³ en palabras del matemático francés René Descartes, una estrategia de entrega-recepción distinta, particular, específica para la ciudad capital. Además se incluye como preámbulo el proceso histórico que ha vivido el D.F. al convertirse en el centro político, administrativo, económico y social del país y la intensa tarea para contar con un perfil de entidad federativa, además de ser el asiento de los poderes federales, perfil indispensable para promover la federalización del servicio educativo en el Distrito Federal.

El devenir histórico de la ciudad capital. Un centro castigado

El nacimiento del sistema federal en México es la tentativa por fundamentar territorialmente un proyecto nacional, carente de eje articulador tras la invasión napoleónica de España y la consecuente abdicación forzada de Fernando VII. Los territorios americanos del Imperio español no aceptaron tal abdicación y se declararon independientes de la Península hasta que la monarquía no se restableciera.

El problema fue entonces que, al no existir el eje articulador representado por el rey entre las diferentes partes del Imperio, se debía encontrar un medio que mantuviera su unidad. El sucedáneo lógico fue el territorio. Así, el soberano y su voluntad se sustituyeron por la soberanía del pueblo, entendida ésta como la voluntad de los habitantes de un territorio dado definido según los límites geográficos que el propio Imperio había establecido.

A partir de 1561 el rey Felipe II se establece en Madrid como punto central para dirigir los reinos peninsulares y sus posesiones transatlánticas y pacíficas; antes de ello el rey se paseaba con su corte por toda la Península con el fin de recaudar los impuestos y despachar los asuntos jurídicos que requerían solución.

²⁷³ Deconstruir para Descartes significa construir no sobre lo viejo, sino la destrucción de lo anterior y edificar sobre la nada. Véase el título 1 de *La Lógica*. México, Porrúa, 1987.

En el caso de la Nueva España, donde el rey estaba representado en su poder personal por el virrey, la sede la constituyó la Ciudad de México, que se convirtió entonces en su centro y, por tanto, en el eje del sistema jerárquico colonial. Por esta razón, al intentar suprimir las desigualdades territoriales heredadas de la Colonia, la organización político-territorial se convirtió en uno de los focos de discusión del Congreso Constituyente de 1822 y, en general, del proceso político mexicano durante por lo menos el primer medio siglo de su vida independiente; he aquí el fundamento de la oposición entre federalistas y centralistas.

Se buscó entonces la creación de un país conformado por entidades jurídicamente iguales y donde se promoviera la recuperación socioeconómica de las zonas más atrasadas.

Así, el Congreso Constituyente de 1822 vio en el federalismo la posibilidad de conjugar unidad nacional y autonomías regionales, a la vez de considerarlo el medio idóneo para implementar mecanismos de regulación susceptibles de nivelar los fuertes desequilibrios territoriales existentes desde entonces.

Es por esto por lo que el Congreso decide, dentro de este esquema de binomios de unidad-diversidad y autonomía-soberanía, establecer un territorio neutral en el cual todas las unidades territoriales estuvieran representadas en igualdad de circunstancias y derechos al interior de una sola nación federal.

Dotar al país de una estructura federal implicaba, dentro de la perspectiva del Congreso Constituyente de 1822, la posibilidad de sustituir el ejercicio soberano del rey por el ejercicio soberano de los ciudadanos definidos por un territorio, para lo cual debía evitarse la centralización del poder mediante la creación de un territorio neutral que no decantase el ejercicio del poder a su sede física, esto es, un Distrito Federal.

Al no existir hasta entonces tal figura jurídico-territorial pero sí la necesidad de darle contenido físico, se propuso para su localización a las ciudades de Querétaro y México; tras argumentar consideraciones históricas, geográficas, económicas, demográficas e incluso geométricas, el Congreso se decidió por la segunda de las ciudades. No unánimemente puesto que los diputados de la entonces Provincia de México, en cuya circunscripción se localizaba la Ciudad de México y que, sin ella, pronto se convertiría en estado, se opusieron a tal medida ya que ello afectaría a su entidad y a sus representados.

En otras palabras, para René Ceceña, la resolución constituyó un “castigo” para la Ciudad de México, ya que el poder y atribuciones de esta ciudad fueron neutralizados al convertirse en un espacio federal subordinado a los estados, en tanto que se convirtió en un territorio gobernado por el gobierno nacional y no por sus habitantes. Esta condición prevalece hasta hoy al no contar con todas las prerrogativas que competen a una entidad federativa.

La construcción del binomio autonomía-soberanía

El desarrollo político y social que ha vivido la Ciudad de México desde su nacimiento como asiento de los poderes federales se deriva también de ser un eje económico del desarrollo urbano y de concentración demográfica. La oferta de servicios educativos y de una serie de estímulos culturales, económicos y sociales ha permitido la construcción de una ciudadanía participativa pero sobre todo diversa. Mientras que en otras localidades la población es más homogénea, la que reside en la capital del país posee esa cualidad: la diversidad. Esta es una característica fundamental de quienes habitamos esta gran ciudad que además ha contribuido también a construir una ciudadanía participativa y altamente tolerante hacia lo otro, hacia lo diferente y hacia los diferentes. Este perfil social es el motor de distintas iniciativas y reformas para dotar al Distrito Federal de condiciones e instituciones autónomas y soberanas que permitan a los ciudadanos ejercer sus derechos y obligaciones plenamente. Se trata de construir el binomio que asigne plena autonomía y soberanía a la capital.

Desde 1928 se suprimieron los municipios existentes en la capital de la República con lo que desaparece cualquier forma de gobierno representativo en la sede de los poderes federales, cuyo territorio quedaría a cargo del presidente de la nación. Casi sesenta años después se inició una serie de reformas políticas para generar los instrumentos e instituciones de gobierno que devolvieran la posibilidad de la expresión democrática y autónoma a los habitantes del Distrito Federal.

En 1987 se crea la Asamblea de Representantes como un órgano legislativo de la capital con representación popular, sin tener el fundamento jurídico y administrativo de un congreso local, y se le asignan las funciones para emitir bandos y reglamentos, hacer trabajo de gestoría, participar en el nombramiento de magistrados del Tribunal e iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

Para 1993 se realiza un plebiscito ciudadano que en marzo logró que cerca de medio millón de ciudadanos se pronunciaran por la elección directa del titular del gobierno del Distrito Federal. Cabe señalar que el plebiscito no contó con recursos ni publicidad pagada, pero la participación reflejó la existencia de una ciudadanía deseosa y capaz de decidir sobre su ciudad.

Como resultado, la reforma de 1993 perfila la figura de una elección indirecta para el jefe de gobierno; además se amplían las facultades de la Asamblea de Representantes para aprobar la ley de ingresos y el presupuesto, y aparece la figura de los “consejos ciudadanos” para cada delegación, con funciones de supervisión y consulta de las acciones de los delegados políticos, aunque con atribuciones limitadas. Otra figura de carácter ciudadano que apareció en este año fue la del Consejo Metropolitano para atender cuestiones relativas al suministro de servicios de agua y transporte público en una megalópolis como la ciudad de México. Este Consejo agrupaba investigadores, especialistas, empresarios y funcionarios preocupados por el mejoramiento en la prestación de servicios públicos, bajo las condiciones y circunstancias complejas y complicadas que prevalecen en la ciudad.

Desde su creación el Distrito Federal no había contado con una Constitución local, dado su carácter de órgano desconcentrado dependiente del titular del ejecutivo federal. Sin embargo, como parte de la reforma de 1993, el Congreso de la Unión decidió, mediante mayoría, la expedición de un Estatuto de Gobierno cuyo contenido sería determinar las funciones jurídico-administrativas de las instituciones encargadas del gobierno local.

En 1996 el ejecutivo federal determina la elaboración de una reforma definitiva en la que se establece el voto universal, directo y secreto para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero se trató de una reforma más, pues se deja al gobierno de la capital con una serie de candados para el ejercicio de gobierno, al no considerar la reforma al artículo 122 constitucional que prevé dotarlo de una estructura autónoma. Durante ese año se lleva a cabo la elección de Consejeros Ciudadanos prevista en el Estatuto de Gobierno promulgado un año antes, pero el abstencionismo caracterizó este proceso. La reforma de 1996 promovió dos reformas al Estatuto de Gobierno de la Ciudad que afectaron las reglas en el proceso para la elección del titular de la Jefatura de Gobierno, así como la posibilidad de reformar la nueva Ley de Participación Ciudadana.

Un año más tarde, la ciudadanía de la capital sorprendió a todos los partidos políticos, aun al partido ganador, con su participación en la contienda para elegir al primer Jefe de Gobierno del D.F. En ella Cuauhtémoc Cárdenas fue elegido con una amplia mayoría y vasta asistencia a las urnas.

El sistema electoral del Distrito Federal se define a partir de la reforma de 1996; a semejanza del esquema nacional se consideró a los asambleístas como legisladores locales y se incluyeron las reglas de 40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, elegidos mediante lista cerrada. Este sistema cobra presencia institucional hasta la creación del Instituto Electoral del D.F. en 1998.

En este año se emite una nueva reforma que arrastra las debilidades de la reforma anterior, pues conserva la posibilidad de que el Jefe de Gobierno sea removido por el senado, y prevalece la atribución del ejecutivo federal para nombrar a los titulares de la policía y de la procuraduría capitalina. También se mantienen las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal. Esta reforma incluye una nueva Ley de Participación Ciudadana que reconoce a los comités vecinales como la principal instancia de representación de la ciudadanía, y establece la posibilidad de recurrir a instrumentos tales como el referéndum, el plebiscito y la consulta pública. Sin embargo, en 1999 se registró una baja participación ciudadana en el proceso realizado para la elección de los comités vecinales, lo cual podría reflejar la falta de credibilidad de la ciudadanía en este tipo de figuras o bien la poca importancia que otorga a las mismas.

Para el año 2000 se lleva a cabo la primera elección de los jefes delegacionales en las 16 circunscripciones administrativas en las que se divide el territorio de la capital, como parte de la reforma de 1998.

El Distrito Federal ha recorrido un largo y tortuoso camino para contar con los derechos y obligaciones que competen a toda entidad federativa en el marco del acuerdo suscrito con la federación. Su devenir histórico y el desarrollo de su sociedad lo han convertido en un espacio que, como se dijo anteriormente, alberga todas las expresiones políticas, sociales y culturales que requieren de una representación específica ante sus gobernantes. Es tiempo de que se concluya el recorrido y se concrete la reforma política para la ciudad capital, será parte de la consolidación del

binomio autonomía-soberanía, pero también del reconocimiento al binomio de unidad-diversidad.

La firma del ANMEBN y la exclusión del D.F.

En 1992 el gobierno federal transfirió a los gobiernos de los estados y municipios la responsabilidad en la operación de los servicios de educación básica, conservando la Secretaría de Educación Pública (SEP) el papel normativo en el diseño e implantación de los programas de estudio, los libros de texto y los criterios para la evaluación educativa. Sin embargo, los servicios educativos del Distrito Federal se mantuvieron bajo el control de la SEP en espera de que esta secretaría, el gobierno del Distrito Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) acordasen las modalidades para la transferencia de los servicios a las autoridades locales.

Sin embargo, a la fecha, no se ha avanzado en la coordinación de esfuerzos ni se han establecido compromisos legales o formales para proceder a la entrega-recepción de los servicios educativos en la capital de la República. Ello a pesar de que en la entrega de la administración gubernamental, que concluyó en 1999, la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación marcó como observación que el proceso de entrega recepción de los servicios educativos en el Distrito Federal quedaba inconclusa²⁷⁴ y señaló un periodo de no más de 36 meses para su conclusión. Aun cuando el plazo ya venció, el gobierno local del Distrito Federal parece no tener intención de recibir los servicios educativos que opera la SEP, que hasta el año 2005 lo hizo a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal (SSEDF) y actualmente a través de la Administración Federal de Servicios Educativos para el Distrito Federal (AFSEDF).

Aunque el gobierno del Distrito Federal no contaba con una dependencia o entidad responsable del servicio educativo –como el caso de las entidades federativas que, aun antes de la firma del ANMEBN, contaban con estos organismos–, dentro de su estructura orgánica cuenta con una dirección de área dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, responsable de las funciones del mantenimiento e infraestructura de inmuebles

²⁷⁴ SECODAM. Acta entrega-recepción de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal. Documento interno, México, SEP, 2000.

escolares, otorgamiento de uniformes y materiales escolares, así como de la distribución de libros de texto. También existe una dirección de educación media superior y superior creada en 2002, encargada de las 16 preparatorias impulsadas por el gobierno del Distrito Federal, así como del enlace con la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

Durante la administración de la Jefa de Gobierno, Rosario Robles, se emitió una Ley de Educación para el Distrito Federal²⁷⁵ que contraviene la Ley General de Educación y la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dicho ordenamiento fue objeto de análisis en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es importante señalar que el Distrito Federal es la única entidad que alberga tres secciones sindicales altamente politizadas (sección novena, décima y undécima), además de la sede del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE; lo cual ha hecho más complejo el proceso de transferencia de los servicios. Algunos de los miembros de estas tres secciones han sido protagonistas de diversas alianzas con partidos políticos como el Partido de la Revolución Democrática (PRD), durante el proceso de alternancia política que vivió el D. F. en 1997.

Hasta el mes de mayo de 1992 los servicios educativos en el Distrito Federal no contaban con un organismo responsable de su planeación y coordinación, pese a que desde 1981, mediante las delegaciones de la Secretaría de Educación Pública, se iniciaron reformas que permitieron que dichos servicios fuesen administrados de manera conjunta en cada entidad. Sin embargo, en esta metrópoli se estableció una organización que impidió la vinculación entre las escuelas de los diversos niveles de educación básica.

La administración del sistema se llevaba a cabo con el apoyo de las direcciones generales de educación preescolar, primaria, secundaria, física, especial y, posteriormente, de educación inicial. El objetivo primordial de esta estructura era normar los servicios en todo el país y, más adelante, con la formación de las delegaciones de la Secretaría, administrar su funcionamiento en cada estado.

²⁷⁵ Gobierno del Distrito Federal. Ley de Educación del Distrito Federal. México, GDF, 2000.

En el transcurso de los años las diferentes direcciones dependieron de distintas subsecretarías, por lo que en algunos momentos el propio Secretario de Educación Pública se encargó de coordinar los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

La falta de un organismo específico para la planeación de los servicios educativos en el Distrito Federal, a diferencia de las otras entidades del país, provocó múltiples retrasos; por ejemplo, la estadística educativa se manejó con índices de agregación por zonas o sectores escolares y no por delegaciones o unidades geoestadísticas de uso común para otros servicios públicos, así la información histórica por delegación política o colonia era nula o incompleta.²⁷⁶

La programación de las escuelas en el Distrito Federal tenía escaso impacto, al contrario de lo que ocurría en las otras entidades federativas, en las que mediante la programación detallada se realizaba la ampliación de la cobertura.

Por otra parte, debido a que el Departamento del Distrito Federal (DDF) se encargaba de construir los edificios escolares, la estructura de organización de la SEP limitaba grandemente la comunicación entre las direcciones generales y el DDF, lo que trajo como consecuencia que en la mayoría de los casos la inversión en infraestructura no respondiera a la demanda real. De la misma manera, el ejercicio del gasto educativo dependía de instancias federales de la Oficialía Mayor y de las direcciones de personal o de finanzas de la Secretaría de Educación Pública. Esto contribuía a que las distintas direcciones que operaban los servicios fungieran como meras peticionarias de presupuesto, el cual no siempre estaba integrado de acuerdo con las necesidades de gasto educativo requerido por las escuelas.

El estilo de administración y organización centralizada impidió el establecimiento de oficinas regionales que apoyaran la planeación local y la gestión de recursos humanos, materiales y financieros de las escuelas. Además de dificultar la relación entre los servicios educativos, propició que la estructura de supervisión escolar mantuviera diversas funciones ajenas a esta naturaleza y se alejara de sus tareas técnico-pedagógicas.

²⁷⁶ González Roaro, Benjamín, *"Nace una nueva Escuela para el Distrito Federal"* en *Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000*. México, SEP, 2000.

Es importante observar que hasta la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (1992),²⁷⁷ y como producto de ese esquema centralizado, en el Distrito Federal se mantuvieron pautas que los estados habían abandonado desde la década de los años ochentas.

Así, por ejemplo, ningún organismo o grupo de trabajo específico realizaba actividades de investigación e innovación educativas, y eran los profesores desplazados de las escuelas quienes cubrían funciones de ésta y otra índole en el sistema educativo de la Ciudad de México.

Con el fin de superar el grave rezago en la planeación y administración educativas, en 1994 la SEP fundó la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal (SSEDF). A ella se incorporaron las direcciones generales de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y educación física, así como las direcciones de educación inicial y especial que atendían asuntos nacionales, con el fin de reestructurarlas como organismos de corte regional y sólo en los ámbitos operativos y de administración. Además de las direcciones de nivel nacional que conformaron su estructura, la subsecretaría creó las direcciones generales de planeación, de personal y de operación, indispensables para la correcta administración de los servicios educativos de la ciudad. En 1993 surgió la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa formada, en principio, por niveles, y actualmente por cuatro regiones, como un experimento de regionalización. Por último, se estableció la Dirección General de Extensión Educativa para atender y organizar la gran variedad de proyectos y servicios que múltiples instancias públicas y privadas ofrecen a las escuelas para apoyar los planes y programas de estudio.

Superar los retos administrativos de esta nueva dependencia implicó la transformación de varias direcciones generales en coordinaciones sectoriales de educación. Tal fue el caso de las correspondientes a educación preescolar, primaria y secundaria, aunque educación física y normal mantuvieron su estructura anterior. Por su parte, educación inicial y especial conservaron su esquema de dirección de área.

En 1977 la Subsecretaría incrementa su estructura orgánico-funcional, que hasta ese momento operaba con 185 plazas de mandos medios y

²⁷⁷ Secretaría de Educación Pública. *Acuerdo*, *Op.Cit.*, p. 35

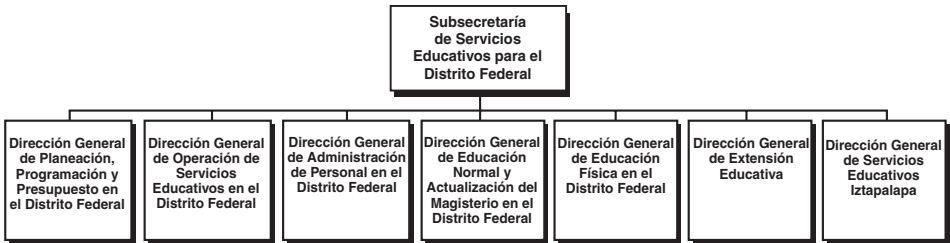
superiores y con cinco direcciones generales, para llegar a 351 plazas y 7 direcciones generales, las cuales se mantienen hasta 2005:

1. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto en el D.F.
2. Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el D.F.
3. Dirección General de Administración de Personal en el D.F.
4. Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio en el D.F.
5. Dirección General de Extensión Educativa.
6. Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa.

Para julio de 1999 se modificó su estructura orgánica con relación a nomenclatura, reubicación y cambios de adscripción, sin que esto incrementara o disminuyera el número de órganos de la Subsecretaría.²⁷⁸

Los movimientos arriba señalados se realizaron con el propósito de responder a las necesidades orgánico-funcionales de las áreas administrativas para llevar a cabo las funciones sustantivas asignadas a cada una de éstas.

Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal



Fuente: Elaboración propia.

Marco jurídico

En la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de junio de 2000, órgano encargado de la difusión de la normatividad y legislación emitida para el Gobierno del Distrito Federal, se autoriza la Ley de Educación del Distrito Federal (LEDF),²⁷⁹ en cuyo capitulo se incluye lo siguiente:

²⁷⁸ Secretaría de Educación Pública. Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, Manual de Organización de la Oficina del C. Subsecretario de Servicios Educativos para el Distrito Federal. México, SEP, 2000.

²⁷⁹ Gobierno del Distrito Federal. Ley de Educación del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. México, COMISA, 2000.

- Disposiciones Generales.
- De la Distribución de la Función Educativa.
- De los Integrantes del Sistema Educativo.
- Del Financiamiento de la Educación.
- De los Servicios Educativos que se imparten en el Distrito Federal.
- De los tipos, niveles y modalidades.
- De la Educación Inicial.
- De la Educación Básica.
- De la Educación Media Superior.
- De la Educación Superior.
- De la Educación Indígena.
- De la Educación para los Adultos.
- De las Escuelas con Funciones Educativas Específicas.
- De la Educación que imparten los particulares.
- De la equidad y calidad en la educación.
- De la evaluación.
- De la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos.
- De quienes ejercen la patria potestad o tutela.
- De los educandos.
- De los educadores.
- De los planes y programas de estudio.
- Del calendario escolar.
- De la participación social.
- De los Consejos de Educación.
- De las asociaciones de padres de familia.
- De las infracciones y las sanciones y el recurso de revisión de los prestadores de los servicios educativos.

Además de incluir un artículo único transitorio que a la letra dice:

“ÚNICO. La presente Ley entrará en vigor una vez que se haya agotado el proceso y los actos a que se refiere el artículo Cuarto Transitorio de la Ley General de Educación”.

El artículo Cuarto Transitorio de la Ley General de Educación (LGE) hace referencia al proceso de transferencia de los servicios educativos para el Distrito Federal, y señala que hasta que no se concrete este proceso, entrará en vigor el artículo 16 de la propia Ley. En este artículo se le

otorgan al Distrito Federal facultades similares a las de cualquier entidad federativa, por lo que toca a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial. Por ello, en tanto este proceso no se concluya, la Asamblea Legislativa carece de facultades para legislar en la materia y el Gobierno del D.F. no tiene atribuciones para prestar servicios educativos de ninguna especie.

Ante la promulgación de la Ley de Educación del Distrito Federal (LEDF), la SEP inició un juicio de controversia constitucional, por exceder dicha legislación en lo que a las atribuciones del Gobierno del D.F. corresponde.

Además, la ley local va más allá de la Constitución y de la Ley General de Educación. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Pretende regular y operar el servicio educativo de la educación normal, cuando por tratarse del DF, dicha materia es de la exclusiva competencia de la autoridad educativa federal (SEP).
- Sujeta indebidamente la vigencia de la Ley local a actos futuros.
- Ignora la atribución exclusiva del Congreso de la Unión para distribuir la función social educativa, contemplada en la Ley General de Educación.
- Rompe con la unidad del sistema educativo nacional, al plasmar principios distintos a los señalados en los artículos 9 y 10 de la LGE.
- Existe confusión en cuanto a los niveles educativos: la educación inicial no es un nivel educativo; confunde el tipo medio superior, al comparar los niveles de bachillerato y equivalentes con los de técnico profesional y otros; y en el tipo superior, no hay distinción precisa entre las carreras tecnológicas, las de técnico superior universitario y las universitarias.
- Confunde los términos que la LGE utiliza para la incorporación de estudios.
- Otorga a la autoridad educativa local facultad para suscribir los títulos profesionales y grados académicos por las instituciones educativas; atribución que compete a las escuelas, de acuerdo al artículo 60 de la LGE.
- Existe contradicción en cuanto a la libertad de los particulares para impartir planes y programas de estudio elaborados por ellos mismos, ya que por un lado se niega tal libertad y por el otro se permite.

- Diversos artículos se contraponen con las disposiciones que ha emitido la SEP en materia de incorporación de estudios.
- Define y regula los servicios de revalidación y equivalencia de estudios, en forma muy distinta a lo dispuesto por el Acuerdo Secretarial número 286, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de octubre de 2000 (facultad exclusiva de la autoridad federal).
- Tergiversa los principios básicos que contempla la Constitución en materia educativa.
- Regula las asociaciones de padres de familia, sin fundamento alguno.
- Se excede en legislar aspectos de materia laboral al reducir las horas laborales en perjuicio de las instituciones, lo que genera desconfianza y malestar en los particulares.

La controversia constitucional fue presentada el 4 de agosto de 2000 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial de la Federación.

La sentencia relativa a la Controversia Constitucional 29/2000, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fue emitida el día quince de noviembre de 2001, y resuelve que la LEDF invade la competencia del Congreso de la Unión al disponer la distribución de la función social educativa, que es competencia exclusiva del Poder Legislativo Federal, en especial respecto de la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica; y de la facultad para regular un sistema nacional de créditos, revalidación y equivalencia de estudios.

Dentro del cuerpo de la LEDF se especifican artículos, que debido a sus repercusiones financieras y de relaciones laborales, comprometerían en buena medida por un lado, las finanzas del gobierno local así como la asignación presupuestal federal en materia educativa. Estos artículos son:

“Art. 24. El Ejecutivo Federal y el Gobierno de la Ciudad de México, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos”.²⁸⁰

²⁸⁰ Gobierno del Distrito Federal. Ley de Educación... *Op.cit.*, p. 9.

“Art. 25. El monto del financiamiento que se destine a la educación no podrá ser menor al 8% del producto interno bruto que genere la entidad, y deberá mantenerse creciente y nunca inferior al ejercicio presupuestal previo. Este monto deberá ser conocido por los órganos de representación social que se especifican en esta ley y corresponderá con la satisfacción de las demandas y requerimientos de la sociedad y del desarrollo nacional”.²⁸¹

“Art. 66. El Gobierno del Distrito Federal creará las escuelas normales necesarias para satisfacer la demanda de maestros de educación básica, de educación especial y media superior. Los profesionistas que egresen de las instituciones públicas formadoras de docentes obtendrán nombramiento oficial”.²⁸²

“Art. 145. Los docentes de educación básica y media superior dispondrán de la mitad de horas de su nombramiento, a fin de atender para la institución, en la que laboran, funciones de fortalecimiento curricular, tales como planeación, evaluación, seguimiento e investigación, y actividades cocurriculares en general”.²⁸³

“Art. 149. Los profesores de tiempo completo o cuya suma de horas sea equivalente, con plaza de base, tendrán derecho al año sabático y a becas para realizar estudios de posgrado”.²⁸⁴

La LEDF, aprobada por la Asamblea Legislativa desde el 2000, establece en su artículo 24 la concurrencia entre el gobierno federal y el local, pero no precisa proporciones ni cifras, por lo que es necesaria una definición que haga explícito cómo, por qué y para qué se llevará a cabo esta concurrencia. El artículo es ambiguo, poco preciso, pero sus consecuencias pueden determinar el adecuado o inadecuado funcionamiento del proceso de federalización de la educación en el Distrito Federal.

El artículo 25 supone impactos financieros importantes, pero tampoco se precisan las fuentes financieras que los soportarán. El artículo 25 plasma un reclamo social de incrementar el porcentaje del PIB destinado a la educación, sin tomar en cuenta el desequilibrio financiero y administrativo que esto

²⁸¹ *Ídem*, p. 10.

²⁸² *Ídem*, p. 15.

²⁸³ *Ídem*, p. 30.

²⁸⁴ *Ídem*, p. 31.

provocaría tanto al gobierno federal como al local. Además, las otras entidades federativas estarían en posibilidades de hacer la misma exigencia. Es indiscutible la necesidad de asignar mayores recursos a la educación, pero debe considerarse el criterio de gradualidad y de corresponsabilidad para ambos niveles de gobierno, puesto que los recursos no están disponibles a partir de una ley o un decreto, sino a partir de la capacidad financiera, en términos de recaudación, distribución y asignación, de los gobiernos. Es una cuestión que a la luz del federalismo administrativo podría analizarse siempre y cuando prevalezca el criterio de la gradualidad, porque aunque los recursos estuvieran disponibles, ¿cuáles son las garantías que la propia ley contempla para que este dinero se gaste efectiva y eficazmente a favor de la educación local? El planteamiento sin duda es el adecuado, pero no existen las condiciones financieras para llevarlo a cabo.

Los artículos 66, 145 y 149 tienen implicaciones de carácter laboral favorables para el mejoramiento de las condiciones salariales y contractuales de los docentes, pero tampoco tienen respaldo presupuestal. El nombramiento oficial para los egresados de las escuelas normales públicas, que se determina en el artículo 66, es motivo de análisis desde la perspectiva laboral y financiera. El otorgar una plaza de servidor público a cada uno de los nuevos maestros es crear automáticamente una plaza docente sin sustento presupuestal, y sin existir un proceso de planeación para conocer el número de plazas requeridas y el lugar al que deberán de adscribirse. Además, el artículo supone la creación automática de plazas, pero no define si serán federales o locales.

El 145 supone destinar la mitad de la jornada laboral a los objetivos expuestos en el artículo, con lo cual se reduciría aún más el tiempo en aula de los profesores y, con ello, una disminución sustancial en la calidad y cantidad de los contenidos temáticos y pedagógicos de cada programa en todos los niveles de educación básica. Si bien es cierto que las tareas de planeación, evaluación, seguimiento e investigación, así como las actividades cocurriculares en general son fundamentales, éstas deberán realizarse bajo otro esquema sin perjudicar directamente al alumnado. Pero esto también representa un asunto laboral que complicaría, o por lo menos enturbiaría, la relación entre las secciones magisteriales del Distrito Federal y el gobierno local.

El artículo 149 implica la implementación de una estrategia destinada a la actualización, capacitación y desarrollo de investigación en el nivel de

educación superior. Sin embargo, la viabilidad y productividad de un año sabático en el nivel de educación básica, no ha operado en ninguna otra entidad de la república ni en otro país del mundo. Además significaría una carga financiera incosteable para el gobierno local, ya que un porcentaje de alrededor del 40% de los maestros y maestras en activo tendrían la posibilidad de demandar un período sabático, dadas sus condiciones de antigüedad.

Para algunos de los representantes del PRD en la LIX Legislatura, la LEDF es un documento de avanzada que sitúa el centro del debate en la apuesta que debe hacerse por la educación. Sin embargo, sus intenciones se truncan al no tener sustento financiero posible, plausible en el corto plazo, y al desconocimiento en detalle del contenido de esta ley por representantes de otras fracciones partidistas. De tal forma que en el prolongado y aparentemente interminable debate sostenido entre las autoridades educativas de los gobiernos federal y local, la LEDF no es motivo de discusión. El debate se centra en las propuestas para llevar a cabo la federalización, en las cuestiones financieras y en la falta de estructura administrativa para operar el servicio a nivel local. Este último tema se ha resuelto con la creación de la Secretaría de Educación para el D.F., que analizaremos más adelante.

Para algunos funcionarios de la entonces Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, la LEDF es inoperante y alejada absolutamente de la realidad educativa, no sólo de la ciudad, sino también del país. Para ellos, que prefirieron el anonimato, el gobierno local sólo plantea en el discurso su intención de recibir los servicios, pero en la realidad prefieren mantener la educación del D.F. bajo la responsabilidad del gobierno federal.

La LEDF es innegablemente un factor que obstaculiza la federalización educativa en la localidad, puesto que en su único artículo transitorio señala que “La presente Ley entrará en vigor una vez que se haya agotado el proceso y los actos a que se refiere el artículo CUARTO TRANSITORIO de la Ley General de Educación”. El problema es que la LEDF no podrá entrar en vigor en los términos que establecen los artículos antes mencionados, por las consecuencias que tendría su aplicación. La LEDF es parte del círculo perverso entre el gobierno federal y el local: los servicios no se entregan, pero tampoco se reciben por las implicaciones de la LEDF.

Otra parte más del círculo perverso es la propuesta surgida desde la Convención Nacional Hacendaria y la CONAGO, reuniones en las que se abrió una mesa de financiamiento para la educación. En ella, diputados de la fracción parlamentaria del PRI en la LIX Legislatura propusieron una iniciativa para reformar el artículo 122 Constitucional, consistente en la adición de una base sexta al apartado C de este artículo, con la cual se pretende suprimir el régimen de excepción del que hasta ahora ha disfrutado el gobierno del D.F., ya que es la única entidad federativa cuya operación de los servicios de educación básica es financiada totalmente por el gobierno federal.²⁸⁵ A esta propuesta se sumaron inmediatamente los representantes del PAN.

El artículo 122 Constitucional tiene sustento en el espíritu federalista bajo el cual se organiza al Estado mexicano, tomando en cuenta los principios de subsidiariedad, colaboración y cooperación. La propuesta para su modificación surge de los representantes priistas del Estado de México, con el objeto de que el Distrito Federal, asigne en su presupuesto los recursos requeridos para la operación de los servicios de educación básica, para atender a más de 8 millones de alumnos²⁸⁶. Sin embargo, la propuesta carece precisamente de dichos principios, pues plantea una situación inequitativa para el D.F.

Con la firma del ANMEBN en 1992, se evidenció la dependencia financiera y administrativa de prácticamente todas las entidades federativas para operar sus servicios educativos. Sólo cinco estados, Jalisco, México, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz, aportaban recursos a sus sistemas educativos a través de la coexistencia de un sistema estatal de educación con el federal.²⁸⁷ Sin embargo, los diputados del Estado de México consideraron que, por la carga educativa del Distrito Federal, era pertinente elevar a rango constitucional la participación financiera en el sector educativo del gobierno de la capital de la república. Para algunos diputados de las fracciones parlamentarias del PRI y del PAN, la reforma al 122 constituirla un primer paso para hacer cumplir una disposición de la LGE, para transferir la administración de la educación básica al gobierno del D.F.; con lo que,

²⁸⁵ Diario de Debates. Participación del Diputado por el XI Distrito del Estado de México, 20 de septiembre de 2004, p. 18.

²⁸⁶ Ortega Salazar, Sylvia. *"Alista la SEP transferencia en la capital"*. Diario El Universal. Sección Ciudad. 7 de julio de 2006, p. 18.

²⁸⁷ Observatorio Ciudadano de la Educación. Debate educativo 4. *"La educación, el D.F. y la reforma al artículo 122"*. Primera Parte. <http://www.observatorio.org/comunicados/debate004.html>, consultado el 19 de febrero de 2007.

planteaban ellos, se corregiría una situación de extralegalidad y profunda inequidad respecto de los demás gobiernos estatales en el país.²⁸⁸ Además, consideran que la iniciativa de reforma para establecer formalmente que el Distrito Federal se haga cargo de la educación básica y contribuya a ella con recursos equivalentes a los que, en promedio, aportan el resto de las entidades federativas, es congruente con el artículo 3º constitucional en su fracción VIII, que dice: “El Congreso de la Unión... expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público...”.²⁸⁹

Desde esta perspectiva, aparentemente, la aprobación de la reforma del 122 daría cumplimiento cabal al ANMEBN, a la LGE y a la propia Constitución. Sin embargo, el contenido de la iniciativa de reforma es inequitativa: primero, porque es una propuesta unilateral y, segundo, porque en la suscripción del ANMEBN no se requirió la aportación financiera de ninguna entidad federativa para recibir los servicios de educación básica.

Además, en el dictamen aprobado se incluyó un artículo transitorio para garantizar al SNTE la exclusividad de la relación laboral con el Gobierno del Distrito Federal, que supone elevar a rango constitucional una especie de contrato laboral, así como no reconocer las otras expresiones sindicales existentes en la ciudad capital. Algunos especialistas consideran “una insensatez que la Constitución le escriturara su feudo al SNTE a perpetuidad”.²⁹⁰

El diario de debates de la LIX Legislatura refleja un ambiente de encono y confrontación, pero, sobre todo, puso de manifiesto la inexistencia de datos y cifras fidedignas sobre el costo operativo de la educación básica en el Distrito Federal, así como una ausencia de propuestas viables y plausibles que busquen definir fórmulas equitativas, novedosas y sostenibles para el financiamiento y operación de la educación. Ya que éstos son, o deberían ser en realidad, los temas de análisis para emprender la federalización del servicio educativo en el D.F. y revisar la operación del servicio de educación básica en otras entidades federativas. Pero la discusión de

²⁸⁸ Granados, Otto. “Educación en el D.F.: mitos y realidad”. Diario La Crónica de Hoy. Sección A, 29 de septiembre de 2004, p. 4.

²⁸⁹ Secretaría de Gobernación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Poder Ejecutivo Federal, 2006, p. 6.

²⁹⁰ Granados. *Op. cit.*, p. 5.

la reforma del artículo 122 tomó tintes políticos, más que administrativos o financieros. De hecho, el gobierno federal demostró la falta de comunicación entre las distintas dependencias a cargo del propio titular del Ejecutivo. Aunque el presidente Vicente Fox y su secretario de Gobernación apoyaban políticamente la embestida de los diputados panistas y priístas para restarle de golpe una porción del presupuesto al gobierno capitalino, sin transferirle plenas facultades en el ramo educativo, el titular de la SEP, señalaba abiertamente que la federalización para el D.F. “tiene que darse en los mismos términos que en los estados, a los que se transfirió autoridad, responsabilidad y recursos financieros...”²⁹¹ Añadiendo que la entrega del servicio educativo debía darse de forma concertada.

Sin embargo, en el discurso público la Secretaría de Educación Pública ha señalado estar en condiciones de realizar la transferencia de los servicios educativos al gobierno del Distrito Federal, una vez que las partes involucradas acuerden los términos de dicha transferencia.

Por otro lado, el Gobierno del Distrito Federal ha manifestado también su interés por recibir los servicios educativos y operarlos conforme al probable acuerdo que se suscriba entre las partes involucradas. No obstante, después de seis años de haberse suscitado la controversia constitucional y a más de una década de suscribirse el ANMEBN, la SEP sigue siendo responsable de la operación de los servicios en el Distrito Federal.

La estructura orgánica

Durante estos años, la situación jurídica y política del Distrito Federal como entidad federativa se ha modificado sustancialmente. Sin ser una entidad federativa con plenos derechos autónomos y soberanos, cuenta ya con un orden legislativo, así como con un poder ejecutivo electo mediante un proceso electoral democrático e independiente.²⁹² Pero el Distrito Federal continúa en el centro de la disputa entre convertirse en una entidad federativa o seguir siendo el asiento de los poderes federales. Presupuestalmente tiene un tratamiento diferenciado, ya que en el Sis-

²⁹¹ Entrevista a Tamez, Reyes, Ex Secretario de Educación Pública. “*Que el GDF confíe en la SEP: avanzaremos de común acuerdo*” en Semanario Proceso, No. 1459, 17 de octubre de 2004, p. 17.

²⁹² Ver Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997. *La reforma electoral de 1996*, FCE; Martínez Assad, Carlos, 1996. *¿Cuál destino para el D.F.?* Océano. Ziccardi, Alicia 1995 “¿Qué es un gobierno local en el D.F.?” en *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, IIS-UNAM-Porrúa.

tema de Coordinación Fiscal así como en la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación, particularmente el referido al Ramo 33. Desarrollo Regional y Superación de la Pobreza, el Distrito Federal cuenta con asignaciones específicas y un Fondo de Aportaciones, derivado del Ramo 33, distinto al de las entidades federativas.

Aunque no existe evidencia concreta de que la federalización educativa en el D.F. haya sido una prioridad para el gobierno federal. Lo cierto es que, a partir de una serie de reformas impulsadas desde el poder legislativo federal para disminuir el número de subsecretarías en el nivel nacional en 2004, la SEP se reestructura y da paso a la transformación de la SSEDf en Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDf), cuyo decreto de creación se emite el 22 de enero del 2005, en atención a la necesidad de preparar el traslado de los servicios educativos al gobierno local.

La AFSEDf²⁹³ se crea como un órgano desconcentrado de la SEP con autonomía técnica y de gestión; se le transfieren además funciones que desempeñaban la SSEDf y diversas unidades centrales de la SEP.

En cuanto a su estructura orgánica, ésta se compone de dos unidades adicionales a las que contaba su antecesora, la SSEDf, así como un órgano interno de control, dado su carácter de órgano desconcentrado. También aparece la figura de un Consejo Técnico Consultivo. Las dos nuevas unidades son la Dirección General de Innovación y Fortalecimiento Académico y la Coordinación de Asuntos Jurídicos, pero en estricto sentido se mantienen las funciones y atribuciones de la SSEDf.

De acuerdo con el DOF la estructura orgánica de la AFSEDf es la siguiente:

- Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.
- Coordinación de Asuntos Jurídicos.
- Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación Educativa.
- Dirección General de Innovación y Fortalecimiento Académico.
- Dirección General de Operación de Servicios Educativos.

²⁹³ Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. 21 de enero de 2005, p. 45.

- Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio.
- Dirección General de Educación Física.
- Dirección General de Administración.
- Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa.
- Órgano Interno de Control.

En agosto de 2005 y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 5º, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, se expide el Manual de Organización de la AFSEDF. El manual tiene como objetivo describir, determinar y difundir las atribuciones y ámbitos de competencia de cada una de las áreas que integran la AFSEDF, con el propósito de que los servidores públicos adscritos a este órgano las lleven a cabo de manera eficiente, y se faciliten los sistemas de trabajo encaminados a cumplir con los objetivos y metas establecidas en materia de educación básica y normal en el Distrito Federal.

En el Manual se especifica que la Administración Federal tendrá como funciones dirigir y coordinar los servicios de educación inicial, básica en todas sus modalidades incluso la indígena y especial, así como la educación normal y demás para la formación de maestros de este nivel en el Distrito Federal. Además de dirigir y vigilar la aplicación de los planes y programas de estudio, formular y someter a autorización propuestas de contenidos regionales que contribuyan a un mejor conocimiento del entorno, así como vigilar el cumplimiento del Calendario Escolar y la distribución y uso de los Libros de Texto Gratuito.

En cuanto a las atribuciones de cada una de las unidades administrativas²⁹⁴ que integran la AFSEDF, éstas retoman en buena medida las de la anterior SSEDF. Por otro lado, mantiene la Dirección General de Educación Física que refleja la importancia de las negociaciones del SNTE sobre la necesidad técnico-pedagógica referente a la actividad deportiva.

La Coordinación de Asuntos Jurídicos tiene entre sus atribuciones instruir y coordinar la integración de las normas jurídicas relacionadas con el funcionamiento de los servicios educativos en el Distrito Federal; coordinar

²⁹⁴ http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Boll560805 consultado el 16 de abril de 2007, pp. 1-3.

la asesoría, apoyo y orientación jurídica que se proporcione a las áreas administrativas y planteles adscritos a la AFSEDF; así como formular los proyectos de convenios, contratos y demás actos jurídicos en que intervenga la Administración.

Por su parte, la Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación Educativa desarrollará y coordinará las acciones relativas a la planeación y evaluación de los servicios educativos que preste la Administración; y además integrará y difundirá la estadística educativa básica del Distrito Federal, a través de prontuarios que ha venido desarrollando desde que se creara la SSEDF.

La Dirección General de Innovación y Fortalecimiento Académico deberá establecer, previo acuerdo, normas pedagógicas, métodos educativos y materiales didácticos para la operación y supervisión de la educación básica e inicial, entre otras funciones. Mientras que la Dirección General de Operación de Servicios Educativos se encarga de organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación inicial, básica y especial, como anteriormente.

La Dirección General de Educación Física tiene como tarea organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación física que se brindan en educación inicial, básica y especial, excepto en la Delegación Iztapalapa, en donde la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa es la responsable de llevar a cabo estas funciones y en general la organización del servicio educativo en la demarcación.

La Dirección General de Administración conserva las atribuciones de dirigir la administración general de los recursos humanos, financieros y materiales de la AFSEDF.

Sin embargo, en la descripción de las funciones de la AFSEDF no se especifica un apartado para realizar la entrega de los servicios educativos a las autoridades del Distrito Federal. En el *Diario Oficial de la Federación*, en el que se publica el Manual de Organización de la AFSEDF, se señala que con la creación de la Administración “se cumple el compromiso del Programa Nacional de Educación 2001-2006 de mejorar la gestión mediante una reestructuración interna; y se impulsa y garantiza una educación pública laica, gratuita, obligatoria para las niñas y niños del Distrito Federal; a la vez que se atiende el objetivo del Programa de Servicios Educativos para

el Distrito Federal 2001-2006, de ofrecer servicios de educación básica con calidad y equidad en un esquema de desconcentración”.²⁹⁵

El tema de la desconcentración sólo aparece en este apartado y no se traduce en funciones específicas o generales atribuidas a alguna de las unidades de la AFSEDF, al igual que el asunto de la federalización o entrega de los servicios al gobierno local. Además, la AFSEDF está construida bajo la visión clásica de las relaciones de poder entre niveles de gobierno en el marco del federalismo legislativo. Es decir, las relaciones entre cada una de las unidades administrativas se establecen bajo un acuerdo jurídico que establece líneas y espacios jerárquicos de interacción. La autonomía de las unidades que integran la AFSEDF es nula, aunque de acuerdo al propio reglamento sí existe una interdependencia entre ellas.

Actualmente la distribución de responsabilidades entre el gobierno nacional y el subnacional para operar el servicio educativo en el D.F. se ubica también en la visión clásica del federalismo dual, ya que las responsabilidades se distribuyen de acuerdo a un proceso de segmentación del servicio educativo; proceso en el que el gobierno nacional asume sus competencias en base al arreglo jurídico sustentado en la Constitución, pero también en la LGE, así como en los reglamentos de operación de la SEP. Mientras que el gobierno subnacional se encarga de acciones específicas, sin llegar a ningún grado de especialización. Son acciones segmentadas en el proceso de operación del servicio educativo que tienen que ver con el mantenimiento de la infraestructura escolar, así como con la dotación de algunos útiles y uniformes escolares. Las competencias y responsabilidades de ambos niveles de gobierno están divididas y no existe ningún tipo de interacción entre ellos. El binomio autonomía-soberanía se desvanece ante la inexistencia de acciones o al menos deseos de cooperación y colaboración. La agenda y el rol del gobierno subnacional del D.F. parecen caminar en una pista completamente distinta a la del gobierno nacional. Es más, no solamente es una pista distinta, sino hasta un estadio diferente, en una competencia diferente. Cada nivel de gobierno trae consigo un objetivo distinto para la educación, para operar el servicio educativo y para construir un binomio de autonomía-soberanía que coadyuve a la confluencia de acciones en beneficio de la educación en el ámbito local y nacional.

²⁹⁵ Diario Oficial de la Federación, Manual de Organización de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. Primera Sección, 23 de agosto de 2005, p. 48.

Sin duda para la autoridad local es necesario contar con un órgano como la AFSEDF, pero también considera indispensable la creación de una dependencia local encargada de lo educativo. Por ello, llevó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la iniciativa del Jefe de Gobierno para que la ciudad contara con una Secretaría de Educación, misma que fue aprobada por unanimidad en febrero del 2007.

En su discurso de toma de posesión²⁹⁶ como Secretario de Educación Pública del Gobierno del Distrito Federal, Axel Dridiksson Takayanagui manifestó que el gobierno de la ciudad cuenta ahora con una Secretaría de Educación que se nutrirá de las ideas y de la voluntad de todos los actores, padres de familia, maestros y autoridades, en la enorme tarea de sustentar el futuro de las próximas generaciones a través de su quehacer en beneficio de todos. Este planteamiento refleja un interés de apertura e inclusión de todas las voces involucradas en lo educativo, incluso la del gobierno federal para participar en lo que el Dr. Dridiksson ha denominado Ciudad Educadora y del Conocimiento.

En ese contexto, el Dr. Dridiksson²⁹⁷ resaltó la cordialidad y el buen entendimiento con el gobierno federal, con las autoridades de la SEP, para llevar a cabo la entrega del servicio educativo básico, que él considera una tarea inaplazable. Asimismo, determinó que en seis meses a partir de su toma de posesión, el gobierno del Distrito Federal estaría entregando al gobierno federal un convenio de carácter administrativo para proceder a la recepción de los servicios educativos de nivel básico en la ciudad capital. Reconoció la importancia de involucrar en este proceso al SNTE, así como retomar los programas ya existentes e impulsar otros que permitan hacer funcionar un nuevo sistema de educación en esta megalópolis.

Para el titular de Educación Pública en el D.F., la construcción de la nueva secretaría entraña tres grandes momentos.²⁹⁸

- Absorber y concentrar el conjunto de los servicios educativos que ya llevaba a cabo el gobierno del Distrito Federal, a través de la Secre-

²⁹⁶ Dridiksson, Axel. *Discurso de Toma de Posesión como Secretario de Educación Pública del Gobierno del Distrito Federal*, proporcionado por el Dr. Dridiksson en entrevista personal, pp. 2-3.

²⁹⁷ Entrevista con el Dr. Axel Dridiksson Takayanagui. Palacio de Gobierno del D.F., 17 de febrero de 2007.

²⁹⁸ Carmona León, Raymundo. *“Retos y Realidades de la Descentralización Educativa en el D.F. Entrevista a Axel Dridiksson”*. Educación 2001, Febrero 2007, pp. 26-29.

taría de Desarrollo Social, en materia de otorgamiento de uniformes escolares y libros de texto gratuitos, mantenimiento de escuelas, la Dirección de Educación Media Superior, las 16 preparatorias y el enlace directo con la UACM.

- Operar los nuevos proyectos y programas a cargo de la Secretaría y construir un conjunto de acciones y programas alrededor de lo que se denomina Ciudad Educadora y del Conocimiento, que consiste en transformar y crear las condiciones para que todo ciudadano y habitante de esta ciudad pueda encontrar posibilidades de aprendizaje y de educación en todos los medios y circunstancias posibles.
- Finalmente, la culminación del proceso de descentralización y federalización que desde 1992 se ha venido desarrollando por parte del gobierno federal, en cuanto a los servicios de educación básica.

A tan sólo un mes de creada la nueva dependencia a cargo del sector educativo en el Distrito Federal, su titular presentó el Programa de Trabajo 2007 cuyo objetivo principal es superar el actual modelo educativo y escolar, y aseguró que “la SEP no ha mostrado hasta el momento voluntad para transferir los servicios educativos a la ciudad, por razones irracionales y fuera de la ley” y de posponerse más tiempo presenciaremos el desmantelamiento de la profundización de las condiciones de desigualdad e inequidad de importantes sectores de la población. Criticó la distribución de atribuciones en materia de educación básica, subordinada a una esquizofrenia crónica del gobierno federal, que por una parte proclama una vocación federalista y supuestamente rige sus actuaciones por el marco normativo de la descentralización educativa y por el otro practica, en contra de los postulados federalistas, un anacrónico centralismo”.²⁹⁹ Bajo esta visión, está muy lejos de concretarse el diseño de una agenda y rol local fundamentado en una visión multinivel en el marco del federalismo administrativo, en el que las agendas sean amplias pero claras y los roles locales sean estratégicos.

El Programa de Trabajo 2007 de la Secretaría de Educación del D.F. tiene como objetivo principal superar el actual modelo educativo y escolar, de gestión y contenidos, métodos y técnicas, así como esquemas de financiamiento y orientación pedagógica, que ya no corresponden con la actualidad, “a los nuevos principios, métodos, lenguajes de la producción y transferencia del conocimiento y los aprendizajes para organizar la ges-

²⁹⁹ <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/30>, consultado el 16 de abril de 2007, pp. 1-2.

ción de una nueva escuela con la más plena autonomía”.³⁰⁰ La apuesta del D.F. es por la educación como prioridad para alcanzar mayores niveles de prosperidad, pero dada la compleja situación de este sector en la ciudad capital, parecería más un buen deseo que una posibilidad a concretarse en el corto plazo. La dinámica sindical es un elemento que debe incorporarse en el diseño de todo programa educativo en el Distrito Federal.

Jugadores con veto y decisión: SNTE y CNTE en la capital

El magisterio de la capital, agrupado en las secciones IX, X y XI del SNTE cuenta con la fuerza política más importante y el contingente de agremiados más numeroso de la organización. La novena sección comprende a los maestros de preescolar, primaria y educación especial, la décima a los docentes de secundaria y media superior, mientras que la undécima agrupa al personal administrativo, de apoyo, a técnicos y trabajadores manuales. Alberto Arnaut³⁰¹ es enfático al señalar que desde el siglo XIX, los maestros del D.F. lograron proyectar su influencia en toda la República³⁰² y han fungido como el fiel de la balanza en las disputas por el control de la dirigencia del magisterio nacional desde la fundación del SNTE en 1943.

Arnaut escribió hace ya una década que el peso del SNTE sobre la estructura de la SEP y su dominio del sistema educativo, hacía que la definición de las políticas del sector y las cuestiones técnico-pedagógicas se convirtieran en asuntos de carácter sindical y laboral.³⁰³ Latapí Sarre coincide en que, a la fecha, toda decisión importante aunque sea de carácter técnico, administrativo o político tiene que ser previamente consultada, si no consensuada, con el sindicato, so pena de incurrir en conflictos laborales enconados.³⁰⁴

El ANMEBN se negoció entre las cúpulas del sindicato y las máximas autoridades educativas del país, al margen de los gobiernos estatales y

³⁰⁰ *Ídem*, p. 2.

³⁰¹ Arnaut, Alberto. Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México (1887-1993), México, Tesis de Maestría en Ciencia Política. Centro de Estudios Internacionales, COL-MEX, 1993, p. 123.

³⁰² Ver Avila Carrillo, Enrique y Brizuela M. H. Historia del Movimiento Magisterial 1910-1989, México, Quinto Sol, 1990 y Arnaut, Alberto. “*La evolución de los grupos hegemónicos del SNTE*”. México, CIDE, Documento de trabajo No. 4, 1992, p. 53.

³⁰³ Arnaut, Alberto. “*Los maestros de educación primaria en el siglo XX*” en Latapí Sarre, Pablo (coord.). Un siglo de educación en México. México, FCE-CONACULTA, 1998, p. 215.

³⁰⁴ Latapí Sarre, Pablo. “*Las perspectivas hacia el siglo XXI*” en Pablo Latapí Sarre (coord.) *Ídem.*, p. 426.

de las bases magisteriales,³⁰⁵ a pesar de que el proyecto de descentralización desde su inicio fue rechazado por el SNTE. La razón que ofrecía el magisterio era la misma que siempre argumentaba en los intentos descentralizadores previos: la descentralización implicaba una mayor autonomía de las secciones, lo que amenazaba con desintegrar a la dirigencia nacional.³⁰⁶ Lo que a su vez podría desembocar en una eventual formación de sindicatos estatales independientes. Paradójicamente la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) también se oponía a la descentralización, pues veía en el proyecto una amenaza de fragmentación para el movimiento disidente, cuya relevancia y presencia son cada vez mayores en estados como Oaxaca y Chiapas y en el propio Distrito Federal.

Sin lugar a dudas la federalización trastocó la forma de organización del magisterio. Pero los cambios que sufrió el SNTE resultaron mucho más limitados de lo esperado y hasta fueron benéficos para la organización. En muchas entidades federativas por ejemplo, miembros destacados por su combatividad, ingresaron a las administraciones educativas como funcionarios de primer y segundo nivel. Situación que desde la perspectiva de lo educativo puede no ser tan positiva.

Susan Street asegura que la tendencia que ha caracterizado al SNTE en las últimas dos décadas es la consolidación del poder sindical en ámbitos diversos al sistema educativo.³⁰⁷ 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. Es decir, el sistema político corporativista que dio a luz a la estructura sindical del país, en la que se encuentra el magisterio, permanece intacta en

³⁰⁵ 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.

³⁰⁶ 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.

³⁰⁷ Street, Susan. "El SNTE y la política educativa..." *Op. cit.*, p. 74.

sus prácticas autoritarias y represivas hacia la base; buscando mantener, prolongar y ampliar la serie de prebendas y privilegios para sus líderes, más no así para sus agremiados.

La aseveración de Street es acertada en el sentido de que el sindicato magisterial ha logrado ampliar su ámbito de acción, que anteriormente se restringía al espacio de control entre los maestros y la autoridad educativa federal y local. Su enunciado fue escrito hace más de 12 años y cobra una extraordinaria vigencia en el contexto de las elecciones presidenciales del 2006, a partir de la creación de un nuevo partido político (Partido Nueva Alianza) y su operación para influir en el resultado de las votaciones. El sindicato desplazó y sometió a sus contrapartes en las entidades federativas, doblegando a la SEP y las instancias educativas locales, logró canalizar verticalmente la participación política de los maestros y fungir como aparato electoral desplegado por toda la república.³⁰⁸

En palabras llanas, Sabino Bastidas lo dice y lo dice muy bien. Hace una década Elba Esther Gordillo, líder real del SNTE ocupaba el lugar 14 en la agenda de gobierno. Hoy ocupa los primeros lugares en la agenda de gobierno. Si creímos que el país cambiaría con tan sólo sacar al PRI de Los Pinos, la realidad nos demuestra lo contrario. Hoy tendríamos que reconocer que el PRI fuera de Los Pinos es un factor insuficiente para transformarnos y encaminarnos hacia la democracia. Hoy tenemos que enfrentarnos a la transformación “democrática” de entes como el SNTE, cuya rentabilidad, funcionalidad y complicidad de sus líderes determina en gran medida el avance o retroceso del sector educativo en el país y de muchos otros sectores.³⁰⁹ El SNTE es un jugador con veto, bajo la corriente del profesor de ciencia política de la Universidad de California, George Tsebelis, ya que tiene un papel importante en la configuración del sistema político al promover u obstaculizar el *statu quo* en el que se desenvuelve dicho sistema político. El SNTE, desde esta perspectiva, es un jugador con veto específico, pues presenta propuesta de “tómalo o déjalo” a los otros jugadores con veto que tienen un control significativo sobre las políticas que reemplazan al *statu quo*.³¹⁰

³⁰⁸ Ibarra E., Santiago. *El gasto educativo y la calidad de la enseñanza*. México, Tesis de Licenciatura en Administración Pública del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, México, COLMEX, 2000, p. 52.

³⁰⁹ Entrevista con Sabino Bastidas, analista de Grupo Monitor y articulista de Diario Monitor, 22 de agosto de 2006.

³¹⁰ Tsebelis, George. *Veto players: How political institutions work*, USA, Random House, 2002, p. 15.

Sin duda, el sindicalismo en México requiere de nuevos paradigmas, pero el sindicalismo cobijado al auspicio del Estado mexicano requiere urgentemente de nuevos y mejores paradigmas que se orienten a la construcción de una sociedad del conocimiento, en particular, el sindicalismo del magisterio. Las sociedades del conocimiento implican la construcción de una estructura de educación, capacitación y actualización sólidas, basadas en un nuevo pacto social que permita la formación de seres humanos con capacidades y habilidades para el empleo, pero también conocimiento para la creación, para la innovación, para el desarrollo tecnológico, agrícola e industrial. Los países que le han apostado al conocimiento han logrado reducir la brecha del subdesarrollo y encaminarse a mejores estadios económicos.

Si el Gobierno del Distrito Federal y Dridiksson planean transformar el sistema educativo de la capital, deberán ser cautelosos para incorporar las propuestas de las diferentes y encontradas manifestaciones sindicales que prevalecen en el D.F. De lo contrario, su esfuerzo se orientará principalmente a los niveles de educación media, media superior y superior, y la educación básica seguirá atrapada en el círculo perverso del sindicalismo corporativista y clientelar, en la inexistencia de capacidades y estructuras institucionales en el Gobierno del Distrito Federal, pero sobre todo en la carencia de una legislación educativa adecuada para que la federalización en la ciudad capital sea una realidad.

Además, el SNTE dentro del sistema político corporativo cobró importancia, según Arnaut, al intervenir en la defensa del salario, el empleo y el respeto a las condiciones de trabajo de sus miembros, controlando las condiciones mismas del trabajo del magisterio y su carrera profesional, administrativa y política, e incluso influyendo en la permanencia en sus puestos del personal de confianza.³¹¹ Sin embargo, sus prácticas clientelares, la opacidad en el manejo de sus finanzas,³¹² la falta de democracia y la existencia de líderes con privilegios, alejados de la base magisterial, permitió que en estados como Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Michoacán, México, Morelos y la Ciudad de México surgiera un “nue-

³¹¹ Arnaut, Alberto. “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación” en María del Carmen Pardo (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*. México, COLMEX, 1999, p. 79.

³¹² La repartición y venta de plazas a través del SNTE fue calificada como una corrupta y mala práctica que afecta la educación en México, según una investigación de la UNESCO. Diario Reforma, Sección A, 10 de junio de 2007, p. 1. www.unesco.org/jieep.

vo orden” basado en los ideales de la izquierda mexicana de los sesentas y setentas al interior del SNTE. Este movimiento se denominó Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), un elemento más del círculo vicioso en el que se mueve la educación de la capital.

En el caso del Distrito Federal los integrantes de la CNTE, formados en su mayoría en las Escuelas Normales Superiores, es decir, las Escuelas Normales Rurales, simpatizan abiertamente con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y en su momento con el Partido Comunista Mexicano (PCM). Por ello, el SNTE se ha opuesto tajantemente a la entrega de los servicios educativos en la capital, porque eso supondría ceder la titularidad de la representación laboral a los comités ejecutivos de las secciones IX, X y XI, y renunciar a su principal instrumento de control de los trabajadores de la educación de la capital y a una fuente importante de recursos financieros. La entrega de los servicios en el D.F. supone para el SNTE el debilitamiento de la influencia de la dirigencia nacional entre los maestros del Distrito Federal.

Arnaut insiste que hasta la fecha el sindicato se ha convertido en prácticamente el único interlocutor del gobierno en asuntos que competen a toda la sociedad.³¹³ Nosotros insistimos en que, sin la anuencia del SNTE, la entrega del servicio educativo en el Distrito Federal se mantendrá detenida indefinidamente y el gobierno local seguirá apostando por la educación, pero no por la educación básica.

Víctor M. Durand³¹⁴ establece que el conflicto político del SNTE en el D.F. es un asunto latente y muy riesgoso. Para él, la federalización es un proceso que debe impulsarse puesto que mantener las cosas como están no resuelve nada. Sin embargo, hay que tener presentes los riesgos y las posibles soluciones. En su estudio sobre las redes clientelares del PRD en la delegación de Xochimilco, hace un análisis de microsociología en el que incluye lo educativo, y señala que la escuela no responde a una dinámica escolar, sino que refleja una dinámica de carácter sindical en la que tanto directores como profesores están inmersos, por lo que éstos últimos no tienen incentivos para mejorar o transformar las condiciones actuales en las que se desarrolla el sistema educativo en la demarcación.

³¹³ Arnaut, Alberto. *“La federalización educativa Op. cit., p. 72.*

³¹⁴ Entrevista con el Dr. Víctor Manuel Durand. Profesor investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 16 de mayo de 2007.

Agrega además, que la imagen del profesor decayó y que los padres están cada vez más alejados de la educación de sus hijos; los padres no reconocen la importancia de la educación, no encuentran un valor agregado en ella, lo cual crea conflictos constantes entre padres y profesores. La vieja relación escuela-familia se está deshaciendo; los padres no contribuyen a lo educativo, por el contrario lo inhiben mediante protestas contra maestros exigentes.

La participación social en Xochimilco está distorsionada, pues los padres se involucran en enfrentamientos con los docentes que plantean nuevas, mejores o simplemente, diferentes técnicas pedagógicas. Ante ello, los profesores y los directores de planteles prefieren conducirse de manera inercial, sin motivar a sus alumnos o “exigirles demasiado”, a fin de evitar un choque con los padres. Así mismo, dadas las condiciones del sistema de carrera magisterial, los profesores no tienen incentivos de ninguna naturaleza para participar en el sistema, ya que está manejado por los líderes sindicales, quienes deciden quién, cómo y cuándo participar; aunado a que los centros de formación de docentes no cumplen con su función, pues el contenido temático de sus cursos es de poca calidad y no están orientados al mejoramiento de la práctica docente.

Rafael Segovia coincide. La caída de la educación es un hecho conocido y ampliamente aceptado, dice. La instrucción y la educación, que se supuso serían la base nacional, fueron cayendo por razones demasiado complejas para poderlas explicar aquí. Viene desde luego al caso detenerse en unas situaciones publicadas por la prensa: no hay ya el menor respeto por los profesores en las escuelas públicas o privadas. Los profesores son tratados como sirvientes porque los padres de los educandos los consideran así: en las instituciones privadas la situación es peor que en las públicas; la falta de respeto no tiene límite por sentirse los escolares apoyados por sus progenitores al aceptar éstos una conducta intolerable. Continúa señalando que pese a los llantos vertidos por los autores del plan de desarrollo, la situación económica de la familia resolverá la situación laboral del muchacho, aunque éste haga unas faltas de ortografía peores que las de sus padres.³¹⁵

Sin embargo, para los operadores del Servicio Educativo en el D.F., la percepción pública sobre la calidad de los servicios de educación básica

³¹⁵ Segovia, Rafael. “Educación y civilización”. Opinión editorial. México, Periódico Reforma, 22-06-2007, p. 18.

es distinta a los planteamientos anteriores, pues de acuerdo a los resultados de la Encuesta ISU 2002, los maestros son la clave para sustentar cualquier mejora educativa; los padres y el público en general percibe a los maestros como el factor más importante asociado a la calidad de la educación y que los cambios no podrán alcanzarse sin el compromiso y la mejora de las capacidades de los maestros.³¹⁶

Las encuestas realizadas por la AFSEDF reflejan resultados coincidentes con investigaciones y estudios de caso que apoyan la importancia de los maestros en el éxito o fracaso de cualquier proyecto, programa o política educativa de la envergadura que se trate. Sin embargo, estos resultados son contrastantes con la posición de Segovia y Durand, ya que en la práctica, en el día a día, la relación padres-maestros está cada vez más deteriorada e influyendo negativamente en el desempeño escolar de una nación, dice Segovia y de una ciudad dice Durand.

Aunque Durand³¹⁷ insiste en que la situación de Xochimilco no necesariamente es igual a la del resto de las delegaciones, por lo que replicará su estudio en un futuro cercano en Benito Juárez u otras delegaciones; y puntualiza que la federalización tendría algún sentido si y sólo si se promueve la participación de las familias, las autoridades y los propios maestros, pero como ciudadanos. La apuesta es hacia la *ciudadanización* de los docentes dice él. Pero el planteamiento puede parecer utópico, ya que *ciudadanizar* la docencia implicaría la eliminación de las intrincadas redes clientelares del SNTE y de la CNTE. Lo anterior obligaría al gobierno de la ciudad a establecer alianzas con otras fuerzas políticas, desde partidos hasta organizaciones civiles, para contrarrestar el peso de las corrientes que operan al interior del PRD, pero esto supondría una ruptura con el líder actual del PRD –Andrés Manuel López Obrador– y con el propio partido del sol azteca.

También reconoce el investigador que es preciso modificar el diseño institucional autoritario bajo el cual está sustentado el Gobierno del Distrito Federal e impulsar la descentralización y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las delegaciones, para que sean ellas las que operen el servicio educativo. Pero bajo la administración de Marcelo

³¹⁶ SEP. *Hacia una política de equidad y calidad en educación básica: la perspectiva del operador*. Ponencia presentada por la Dra. Sylvia B. Ortega Salazar en la Universidad de California. Abril, 2006, p. 18-23.

³¹⁷ Entrevista con el Dr. Víctor Manuel Durand,

Ebrard, actual Jefe de Gobierno (2006-2012), eso no podrá suceder, pues ese gobierno requiere de la estructura organizacional e institucional que surgida de los gobiernos priístas, ya que ha sido y es de gran utilidad para las relaciones clientelares del perredismo capitalino. La construcción de una visión multinivel es factible y deseable. Establecer los cimientos para la operación del federalismo administrativo y dar pasos firmes hacia la federalización sería un reto para el gobierno del D.F., pero también representa costos políticos que no necesariamente está dispuesto a asumir.

El sistema educativo actual en la capital

El contexto socioeconómico

A pesar de las circunstancias en las que se ha desarrollado, el sistema educativo del D.F. sigue ocupando los primeros lugares de eficiencia y calidad a nivel nacional. Lo cual para muchos analistas no significa nada, dadas las limitantes de la inmensa mayoría de sistemas educativos estatales. Es decir, en el país de los ciegos el tuerto es rey. Pero aún así, el Distrito Federal concentra la mayor y mejor oferta educativa del país. Aquí se encuentra la mayor y mejor oferta cultural y el más alto índice de escolaridad en el país. Este es un servicio educativo con inmensas posibilidades y, sin duda alguna, con inmensas limitantes.

Considerada como una de las ciudades con un alto desarrollo social y económico también refleja las disparidades de una economía abierta, puesto que en ella conviven diferentes sectores y grupos sociales con grandes contrastes en sus niveles de bienestar. La diversidad social, la hiperconcentración económica y la heterogeneidad que prevalecen en la ciudad, son elementos que impactan, o deberían impactar, en el sistema educativo a través de la creación de distintas modalidades para atender a toda la población asentada en la capital de la República.

El contexto educativo

El sistema educativo está integrado por los siguientes niveles:³¹⁸

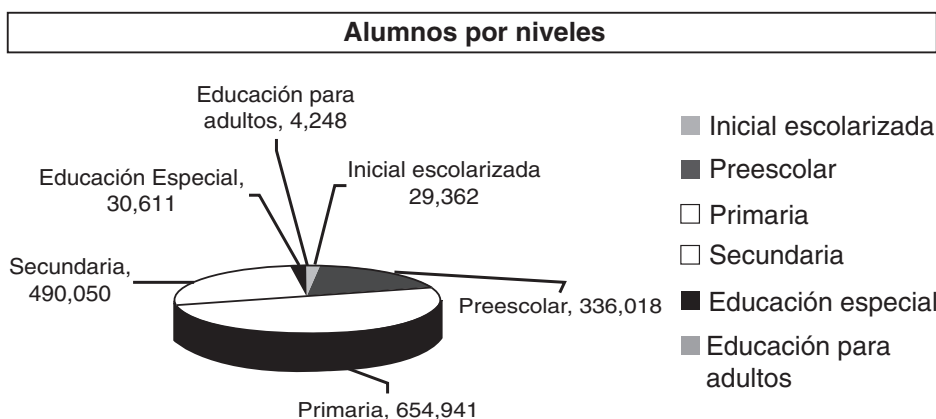
- Inicial escolarizada: se imparte en tres modalidades, la escolarizada, semiescolarizada y no escolarizada, a niños entre 45 días de

³¹⁸ SEP. "Desafíos educativos para el Distrito Federal. Memoria de Gestión 2001-2006". Junio 2006, Documento interno, pp. 36-54.

nacidos y menores de 4 años. Los niños son atendidos en Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), guarderías, estancias infantiles o Centros de Educación Inicial; de acuerdo con el tipo de modalidad las jornadas oscilan entre 4 y 8 horas. El propósito de este nivel educativo es que los niños reciban atención pedagógica y asistencial para desarrollar sus habilidades y capacidades físicas, afectivas, sociales y cognitivas. En este nivel se fomenta la participación continua de los padres de familia en la formación y atención de sus hijos.

- Preescolar: este nivel educativo atiende a niños de tres a cinco años de edad en jardines de niños de jornada regular (diurnos, tres horas y media) y amplia (mixtos, 7 horas). El propósito de este nivel es desarrollar en la población infantil, por una parte, la autonomía, la socialización, la creatividad y la expresión artística y, por otra, la expresión oral, gráfica, escrita y corporal, así como actitudes de cuidado y preservación de la naturaleza. La educación preescolar en el D.F. ocupa el tercer lugar a nivel nacional en cobertura para los niños entre tres y cinco años, después de Tabasco y Chiapas.
- Primaria: la educación primaria en el D.F. atiende a la población de 6 a 12 años de edad en escuelas diurnas y nocturnas (matutinas y vespertinas) de tiempo completo, internados y escuelas de participación social. El propósito de este nivel educativo es que los niños adquieran conocimientos, valores, habilidades, actitudes y destrezas que les permitan vivir en sociedad y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.
- Secundaria: la población que asiste a secundaria oscila entre los 13 y los 15 años. Existen tres modalidades de atención; la secundaria general, que atiende al 68% de la matrícula; la secundaria técnica al 28.6% y la telesecundaria al 1.4%. El objetivo de este nivel es continuar el proceso formativo de los alumnos, iniciado en la primaria, mediante la profundización en contenidos específicos que los doten de conocimientos y herramientas para el mercado laboral.
- Educación Especial: atiende a niños y jóvenes de 0 a 20 años con alguna capacidad diferente, como trastornos o deficiencias físicas o mentales, así como a aquéllos con capacidades sobresalientes que requieren de atención específica. El propósito de este servicio es contribuir al desarrollo de sus potencialidades. Estos niños son atendidos en los Centros de Atención Múltiple (CAM) y en Unidades de Apoyo a la Educación Regular (USAER).

- Educación para adultos: este servicio educativo está destinado a individuos de 15 ó más años que no han cursado o concluido la educación básica y comprende la alfabetización, la educación primaria y secundaria, así como la formación para el trabajo. Las escuelas que imparten estos niveles educativos se denominan Centros de Educación Extraescolar (CEDEX).



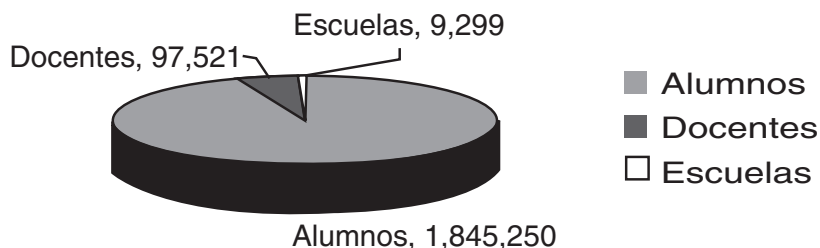
Fuente: Prontuario Estadístico inicio de cursos 2006-2007. Educación Básica en el Distrito Federal. Administración de Servicios Educativos para el D. F. SEP. 2007.

Al igual que en Madrid y Nueva York, el sistema de educación en el Distrito Federal es complejo y refleja una gran diversidad. A diferencia de estas dos ciudades, en el D.F. se atiende a población con grandes contrastes sociales, culturales y económicos, además de constituirse en una de las concentraciones demográficas más importantes del mundo. Para el ciclo 2004-2005 se atendieron a 1 millón 845 mil 250 alumnos, los cuales son formados por 97,521 profesores en 9,299 escuelas.³¹⁹ (Ver gráfica Educación Básica en el D.F.)

En el Distrito Federal hay una amplia participación del sector privado en la prestación del servicio educativo, lo cual lo asemeja a Madrid pero lo diferencia de Nueva York. De 1 millón 845 mil 250 alumnos, 375,446 asisten a 3,521 escuelas privadas, atendidas por 23,165 docentes. Aunque, como lo demuestran las cifras, las escuelas públicas siguen siendo

³¹⁹ Véase Prontuario Estadístico inicio de cursos 2006-2007. Educación Básica en el Distrito Federal. Administración Federal de Servicios Educativos para el D. F., SEP, 2007.

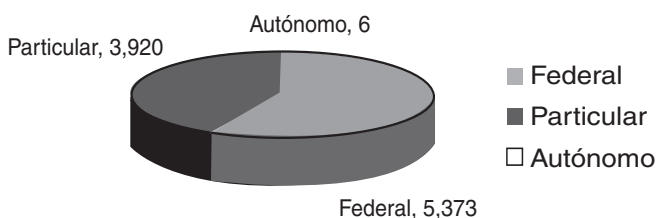
Educación Básica en el D.F.



Fuente: Prontuario Estadístico inicio de cursos 2006-2007. Educación Básica en el Distrito Federal. Administración de Servicios Educativos para el D. F. SEP. 2007.

mayoría: 1 millón 469 mil 205 alumnos asisten a 5,428 escuelas públicas atendidas por 74,517 docentes.³²⁰ Sin embargo, el porcentaje de escuelas de sostenimiento privado va en aumento, particularmente en el preescolar, debido al establecimiento de la obligatoriedad de este nivel, a partir del año 2006, por parte de la autoridad educativa federal.

Escuelas por Sostenimiento



Fuente: Prontuario Estadístico inicio de cursos 2006-2007. Educación Básica en el Distrito Federal. Administración de Servicios Educativos para el D. F. SEP. 2007.

En el Distrito Federal la participación de los particulares en el preescolar, históricamente, ha sido importante. De acuerdo con las cifras del ciclo 2006-2007, de los 1,171 centros preescolares operando en la entidad más de la mitad son de sostenimiento privado, a excepción de delega-

³²⁰ *Ídem*.

ciones como Magdalena Contreras, Milpa Alta y Xochimilco, en donde el número de preescolares públicos es mayor que el número de preescolares privados. En el resto de las delegaciones seis de cada diez jardines de niños son privados.

Sin embargo, el tamaño de las escuelas es diferente de acuerdo al tipo de sostenimiento. Los planteles particulares tienen una población promedio de 50 niños, los públicos atienden en promedio a 195 niños por escuela. Lo anterior evidencia que aunque el número de preescolares privados es superior, su absorción de la matrícula es menor con respecto a los jardines públicos. En la delegación Benito Juárez el 81% de los preescolares son privados, pero sólo captan el 54% de la matrícula.

Estos datos reflejan que la relación número de alumnos-número de docentes es favorable en el sector privado, ya que es de 20 alumnos por docente, mientras que en las escuelas públicas esta relación es de casi 40 alumnos por docente. Aunque esto podría ser considerado un indicador en términos de la medición de la calidad de la enseñanza en uno y otro ámbito, los pedagogos refieren que, si bien el número de alumnos por docente es un elemento importante, también lo son otros factores como el perfil del maestro, las condiciones y el ambiente académico, así como la participación e involucramiento de los padres en las tareas educativas.

El 98% de los docentes de preescolar son mujeres y más de las dos terceras partes están en el rango de edad entre 19 y 39 años de edad.³²¹ En promedio cada profesora atiende a 21 alumnos, mientras que las escuelas privadas reflejan una proporción de 15 alumnos por cada profesor; aunque esta relación alumnos-docente puede variar por delegación, en función de la concentración demográfica en cada demarcación.

A nivel nacional, el D.F. es la entidad con la mayor oferta privada en educación básica: los estudiantes que asisten a escuelas privadas de preescolar representan el 20.7% del total de la matrícula; en contraste, sólo el 9.2% de la matrícula a nivel nacional asiste a una escuela particular. Para el caso de secundaria, la matrícula atendida en el sostenimiento público es de 85% y el restante 15% asiste a escuelas particulares; este

³²¹ BCG. "Percepciones de profesores de educación básica sobre los servicios educativos en el D.F.". Investigación realizada por Ulises Beltrán y Asociados, S.C. en un muestreo de 1,800 profesores de los tres niveles de educación básica y financiada por SEP, 2003.

porcentaje de la matrícula atendida por el sector privado en el Distrito Federal es el doble del reportado a nivel nacional, el cual asciende a 8%. De acuerdo con las cifras, la oferta privada se concentra en los niveles preescolar y primaria, así como en la educación inicial; sin embargo, en los servicios educativos para adultos y de carácter especial la participación de los particulares es mínima, puesto que no les representa ningún nicho de mercado.

El nivel escolar que mayor matrícula concentra es la primaria que en el D.F. es del 52.5% de los alumnos, seguido por el de secundaria, el 26.4%; en menor proporción está el preescolar con el 17.1% y la educación inicial, especial y de adultos que en conjunto absorben al 4% de la matrícula.

Por otro lado, se puede afirmar que por efecto de la transición demográfica, la matrícula de educación básica está siendo afectada. Aunque en la última década la tasa de crecimiento de la población del Distrito Federal ha sido baja (0.3%), el crecimiento de la población ha sido diferenciado en las delegaciones políticas debido a factores como la emigración –provocada por el sismo de 1985–, el envejecimiento de la población, bajas tasas de fecundidad y de natalidad, así como un movimiento poblacional del centro del territorio de la capital hacia la periferia.

Comparativo de tasa de crecimiento poblacional en México (1995-2000 y 2000-2009)

	Población		Tasa decrecimiento		
	Total	Hombres	Mujeres	1995 - 2000	2000 - 2006
Estados Unidos Mexicanos	103 269 080	50 249 955	53 013 433	1.58	1.08
Distrito Federal	8 720 916	4 171 683	4 549 233	0.32	0.24
Alvaro Obregón	706 567	336 625	369 942	0.35	0.50
Azcapotzalco	425 298	201 618	223 680	-0.73	-0.64
Benito Juárez	355 017	161 553	193 464	-0.61	-0.27
Coyoacán	628 063	295 802	332 261	-0.47	-0.34
Cuajimalpa de Morelos	173 625	82 426	91 199	2.36	2.46
Cuauhtémoc	521 348	245 697	275 651	-1.06	0.17
Gustavo A. Madero	1 193 161	573 847	619 314	-0.40	-0.61
Iztacalco	395 025	167 859	207 166	-0.43	-0.71
Iztapalapa	1 820 688	885 049	935 839	1.04	0.47
La Magdalena Contreras	228 927	109 649	119 278	1.10	0.54
Miguel Hidalgo	353 534	163 271	190 263	-0.76	0.04
Milpa Alta	115 895	57 013	58 882	4.22	3.23
Tláhuac	344 106	167 271	176 835	4.01	2.28
Tlalpan	607 545	292 141	315 404	1.21	0.77
Venustiano Carranza	447 459	212 050	235 409	-1.12	-0.59
Xochimilco	404 458	198 812	204 646	2.53	1.59

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

La estructura de edad en el D.F. también se ha modificado. Para el año 2000, el promedio de edad de los pobladores de la ciudad se situó en 27 años, aunque cada delegación tiene sus variaciones. Podríamos considerar delegaciones jóvenes a Milpa Alta, Tláhuac o Cuajimalpa cuyo promedio de edad es de 23 y 24 años, mientras que en delegaciones como Miguel Hidalgo y Benito Juárez el promedio llega hasta los 30 y 33 años.

Población de 5 y más años por grupo quinquenal de edad y su distribución porcentual según condición de asistencia escolar y sexo, 2005

Grupo quinquenal de edad	Población de 5 y más años			Condición de asistencia escolar						
	Total	Hombres	Mujeres	Asiste %			No asiste %			No especificado %
				Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
Entidad	7 794 967	3 702 748	4 092 219	29.0	31.0	27.3	70.0	68.0	71.7	1.0
5 - 9 años	671 579	341 618	329 961	95.3	95.3	95.3	2.5	2.5	2.5	2.2
10 - 14 años	704 950	357 106	347 844	96.3	96.2	96.4	3.2	3.3	3.1	0.5
15 - 19 años	740 280	368 042	372 238	67.4	67.8	67.0	32.0	31.6	32.4	0.6
20 - 24 años	765 641	373 044	392 597	33.3	35.2	31.5	65.9	64.0	67.7	0.8
25 - 29 años	735 441	353 337	382 104	11.0	12.6	9.4	88.1	86.4	89.6	1.0
30 y más años	4 177 076	1 909 601	2 267 475	2.6	2.8	2.5	96.3	96.2	96.4	1.0

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

Sin embargo, a pesar de estos promedios de edad en la población, la proporción de población infantil y juvenil que demanda servicios de educación básica es considerable. De acuerdo con los datos del censo de 2000, 1 millón 966 mil 649 niños y jóvenes conforman el grupo de edad entre 3 y 15 años, cifra que representa el 23% de la población, aunque según estimaciones del CONAPO, este grupo de edad tenderá a disminuir en los próximos años. Mientras en el año 2000, la tasa de crecimiento para este grupo de edad fue de -0.65 para todo el D.F., se estima que esta tasa seguirá descendiendo a -0.86 para 2010.³²² Es decir, la disminución de población será un factor determinante para planear de forma integral la prestación del servicio educativo, pero no es un elemento decisivo para solucionar, por sí solo, la problemática que enfrenta la educación en el Distrito Federal. El comportamiento de la matrícula en el D.F. es distinto en cada nivel educativo. En educación inicial, especial y de adultos el crecimiento o decremento de la matrícula no refleja regularidad, puesto que se trata de servicios no obligatorios y la dinámica de la matrícula no depende de la dinámica demográfica. Pero en los otros niveles de educa-

³²² CONAPO. *Proyecciones de la población de México 2000-2050 (población a mitad de año)*. Ciudad de México, 2002.

ción básica sí es posible observar tendencias decrecientes. En los últimos cinco ciclos, la primaria ha tenido una reducción de su matrícula en un promedio de diez mil alumnos por año; en la secundaria también se ha reflejado una reducción en el número de estudiantes que acceden al servicio, aunque la matrícula tiende a estabilizarse. Lo anterior permitirá rediseñar la ocupación de los espacios educativos, reorientar el número de egresados de la Escuela Normal Superior, así como a los propios maestros en activo; también se podrán diseñar nuevas estrategias de enseñanza-aprendizaje en grupos reducidos, seleccionando materias y estableciendo cursos especializados por materia y por grupo.

La pregunta que se plantea es quién y cómo lo hará. La respuesta podría encaminarse hacia la construcción del federalismo administrativo para la prestación del servicio de educación en el Distrito Federal. Un esquema de coparticipación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno, en busca de la mayor calidad y la mayor cobertura educativa, en el que la autoridad educativa esté conformada por diversos actores en diferentes niveles gubernamentales pero que se relacionan interdependientemente, compartiendo responsabilidades, diseñando agendas amplias y claras y asignando roles estratégicos al gobierno local. Dado el contexto en el que se desarrolla la prestación del servicio educativo en la capital de la República, la configuración de los binomios autonomía-soberanía y unidad-diversidad es la tarea pendiente que se debe resolver en el corto plazo, con la voluntad del gobierno nacional y del gobierno subnacional.

El contexto operativo

Los siete niveles educativos cuentan con una estructura operativa por zonas, sectores o regiones. Estas son las estructuras que permiten integrar a la AFSEDF con las escuelas a través de la figura de los supervisores, funcionarios encargados de vigilar el adecuado funcionamiento de las escuelas, así como el desempeño de docentes, autoridades escolares y la puesta en marcha de los distintos programas a desarrollar en cada centro escolar. Los supervisores también son responsables de vigilar que el desempeño académico de los alumnos se realice de acuerdo a los estándares de calidad establecidos por la AFSEDF. Los supervisores dependen de la Dirección General de Operación del Servicio Educativo y constituyen uno de los elementos fundamentales para la interacción entre el ámbito escolar y el ámbito administrativo.

De acuerdo a cifras de la AFSEDF, en la actualidad existen 1 mil 404 supervisores distribuidos en los siete niveles educativos, pertenecientes a 140 sectores en 1 mil 264 zonas escolares. Los sectores tienen una distribución georeferencial e integran diferentes zonas escolares. En el caso de los niveles de secundaria, educación especial y para adultos no existen sectores debido a que son pocos los centros escolares en los que se imparten estos servicios. Educación física cuenta con un gran número de zonas escolares y sectores, lo cual obedece más a la dinámica sindical que a otro tipo de factores. Basta recordar que su unidad administrativa tiene nivel dirección general, cuyo objetivo y propósito es desarrollar los planes y programas de esta materia; sin embargo, para analistas educativos es un exceso contar con toda una unidad responsable del manejo de la educación física en la ciudad, pero en este caso prevalece la visión y la posición del SNTE.

El proyecto educativo de la capital

La descripción del contexto educativo en el Distrito Federal refleja las dimensiones, tamaños y formas de lo que implica prestar este servicio en una megalópolis, cuya concentración demográfica ocupa el tercer lugar en el mundo y la población en edad de asistir a la educación básica, en cualesquiera de sus niveles, asciende al 23%,³²³ porcentaje muy similar al 30% nacional,³²⁴ es decir, casi dos millones de niñas y niños entre 3 y 15 años demandan servicios de educación en esta ciudad, lo cual supone un reto administrativo y pedagógico importante, particularmente si se busca ofrecer una educación de calidad en un sistema seguro y cálido que promueva realmente el desarrollo educativo de las alumnas y los alumnos que a él acudan.

Al igual que Madrid y Nueva York, el Distrito Federal a través de la AFSEDF diseñó un proyecto educativo, cada uno con estrategias diferentes pero con objetivos coincidentes: la calidad, la equidad y la autonomía escolar. En el caso del D.F., el proyecto educativo está fundamentado a partir de cuatro ejes de acción: calidad, equidad, participación y gestión institucional en beneficio de la escuela, y sus acciones se orientan hacia dos grandes ámbitos:

³²³ SEP. *Prontuario... Op. cit.*, p. 9.

³²⁴ INEE. *Panorama Educativo en México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, estimaciones a partir del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y del II Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI, 2006, p. 58.

- a) Impulsar la transformación de la gestión escolar y el trabajo pedagógico, a fin de que las comunidades escolares se responsabilicen de los resultados de aprovechamiento escolar.
- b) Fortalecer el protagonismo de la escuela en el logro de la mejora educativa.

La idea es centrar la administración en la escuela más que en los objetivos del sistema, como la cobertura, normas y metas programáticas para consolidar los procesos de descentralización en la toma de decisiones, así como en la ejecución de los programas. La Dra. Sylvia Ortega³²⁵ como titular de la AFSEDF sugirió que el proyecto educativo emprendido identifica los puntos críticos a tomar en cuenta por la actual AFSEDF para lograr una verdadera reforma que propicie la mejora continua en la escuela, la mejora pedagógica y la equidad. De hecho, desde su administración se han realizado acciones que en su conjunto están orientadas a atender estos puntos críticos.

Al igual que en otros países, durante la década de los noventa se generó un contexto favorable a las reformas y un relativo consenso sobre las políticas más adecuadas para introducir cambios institucionales, modernizar su gestión, mejorar calidad y equidad, acercar las escuelas a las demandas de la sociedad y abrirlas a la iniciativa de los actores.³²⁶

Para cuando inicia la administración gubernamental del 2000-2006, había en nuestro país un ambiente propicio para plantear, si no una reforma, por lo menos un plan de acción orientado a mejorar, a partir de la escuela, los rendimientos y niveles de aprovechamiento escolar, así como iniciar un proceso de mejora continua tal y como se planteó por parte de la AFSEDF. Pero otra vez se dejó pasar la oportunidad.

Cada uno de los tres puntos críticos considerados por la AFSEDF, se nutrió de diferentes acciones que coadyuvarían a iniciar un proceso de transformación. En cuanto a la mejora continua de la escuela, se determinó como el factor fundamental para que el sistema educativo dote a las escuelas de mecanismos institucionales para facilitar la obtención de recursos materiales y la formación profesional de sus directivos y docentes,

³²⁵ *Ibid.*, p. 60.

³²⁶ Gajardo, Marcela. *"Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década"*, Documentos /PREAL. Santiago de Chile: PREAL, 1999, p. 8.

y así transformar la vida escolar. Entre las acciones más relevantes que se llevaron a cabo en este rubro están:

- Desarrollo de competencias.
- Proyecto escolar.
- Formación de directores.
- Formación y actualización de profesores.
- Transformación de la supervisión.
- Cambios en la normatividad.
- Participación social.
- Programa Escuelas de Calidad (PEC).
- Sistema de Información para la Mejora Educativa (SIME).

Desarrollo de competencias

Comprende el conjunto de habilidades y competencias que deben desarrollar los alumnos para alcanzar una formación integral, tales como habilidades de comunicación verbal y escrita, pensamiento abstracto, búsqueda y uso de información, adquisición y práctica de valores, conocimientos sobre historia nacional, habilidades informáticas y desarrollo de autoestima, autonomía, disciplina, orden, limpieza, higiene y deporte. En este rubro, se modificaron los ejes curriculares y se organizaron desde una perspectiva interdisciplinaria, para impulsar aprendizajes específicos que contribuyan a que los alumnos puedan integrarse fácilmente a una sociedad diversa y cambiante. Pero el *desarrollo de competencias*, al implicar la transformación de prácticas escolares y pedagógicas, es una estrategia a mediano plazo, que puede avanzar sólo si se atiende con seriedad la formación del personal docente y directivo, al margen de lo que se denomina “Carrera Magisterial”.

Proyecto escolar

En la literatura especializada, tanto internacional como nacional,³²⁷ es el elemento clave para la transformación de la gestión escolar; así lo consideró también la AFSEDF. El proyecto escolar consiste en lograr una organización escolar que favorezca el aprendizaje colectivo, y comprende objetivos de mejora para todos los miembros de la comunidad escolar.

³²⁷ Center for Educational Research and Innovation, *New School Management Approaches*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development. OECD, 2001, pp. 35-76.

La AFSEDF determinó implementar el proyecto escolar en cada una de las escuelas del Distrito Federal por lo que, desde el inicio de cada ciclo, educativo los profesores y directivos se reúnen en Consejo Técnico para analizar los progresos alcanzados por su escuela en el ciclo escolar anterior, identificar los retos y problemas que persisten y definir las acciones para corregirlos en el ciclo escolar que inicia. La confección del proyecto escolar incluye la participación de los padres de familia.

Los resultados del proyecto escolar son relatados por la Dra. Sylvia Ortega.³²⁸ Las escuelas han perfeccionado y diversificado el proyecto escolar, de acuerdo a sus particulares necesidades. En un principio las preocupaciones de directivos y profesores giraban en torno a la mejora de la lectura y de la comunicación oral y escrita; posteriormente, las matemáticas tuvieron mayor presencia en los documentos, así como la necesidad de ampliar la oferta de actividades extraescolares para los alumnos, y el incremento de cursos y talleres sobre temáticas para la paz y cultura de la legalidad, a los que directivos y profesores han tenido acceso. Lo anterior ha propiciado una mayor diversificación de los proyectos en los últimos ciclos escolares.

La AFSEDF da seguimiento a los proyectos escolares de cada escuela, a través de una herramienta informática denominada PROYESCO que registra y organiza a cada uno de los proyectos de acuerdo a los objetivos que se plantean las escuelas.³²⁹

Formación de directores

Los directores son los responsables de coordinar y conducir el trabajo de cada centro escolar. Su tarea es compleja y de alta responsabilidad al ejercer funciones relativas a la administración de la escuela, así como a la organización de las mejoras técnico-pedagógicas al interior de la escuela. Su labor implica promover la participación de los miembros de la comunidad educativa y coordinar la elaboración del proyecto escolar, impulsar la actualización permanente de los maestros, así como favorecer un clima de trabajo armónico, no sólo entre el cuerpo docente sino entre toda la comunidad escolar.

³²⁸ En entrevista con la Dra. Sylvia Ortega Salazar. *Op. cit.*

³²⁹ SEP. *Desafíos educativos...* *Op. cit.*, p. 63.

La AFSEDF determinó entre sus prioridades capacitar y actualizar a los directores en programas de habilidades gerenciales, liderazgo y trabajo en equipo, en diferentes instituciones de nivel superior, así como involucrarlos en programas de pasantías de directivos en España y Argentina con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). De acuerdo a la ex titular del organismo, estas actividades desataron un proceso de reflexión al interior de la cadena técnico-pedagógica, sobre los avances en la gestión escolar y la importancia de incorporar estos conocimientos a su actividad cotidiana. Se establecieron espacios de intercambio de experiencias entre los directivos en beneficio de sus comunidades.

Sin embargo, no se tienen datos precisos de cuántos directivos participaron en este proceso, ni sobre los criterios con los que fueron seleccionados. Tampoco se sabe si se trataba de un programa de capacitación general con recursos suficientes para que todos pudieran tener acceso a él. Lo cierto es que se trata de un buen intento que debe ser integrado y planeado de forma sistemática, con metas y tiempos precisos, así como indicadores para evaluar a los directores antes y después de participar en procesos de actualización o capacitación.

Pero no debemos olvidar que la escuela, al igual que las estructuras centrales que la administran y coordinan, está sustentada en relaciones jerárquicas lineales que inhiben la participación real de todos los miembros de la comunidad escolar. Es decir, que es fundamental fomentar y alentar esa participación, y para ello se requiere dotar a los directores de herramientas de liderazgo basadas en la participación y en el involucramiento de docentes, de padres de familia y hasta de los alumnos. Una tarea nada fácil que implica procesos largos y complejos, como el reaprendizaje de lo que es un líder y cuál es su función social, más acorde a las modernas teorías del liderazgo como la de la Escuela de Harvard,³³⁰ según la cuál un líder no es aquél que tiene todas las respuestas y todas las soluciones, sino aquél que facilita las condiciones para que los cambios sean sustanciales y positivos para la comunidad. Para conducir los esfuerzos en esta materia es indispensable establecer un programa de formación de directores sistematizado e integral para que rinda resultados concretos.

³³⁰ Heifetz, Ronald. *Liderazgo sin respuestas fáciles*. FCE, 2000, p. 18.

Formación y actualización de profesores

Desde hace más de dos lustros existe el Programa Nacional para la Actualización del Profesorado (PRONAP); su objetivo es llevar a cabo actividades dirigidas a poner al día los conocimientos científicos y humanísticos de los maestros de educación básica, para aplicar el enfoque de los planes y programas vigentes y planear las actividades del ciclo correspondiente. En el PRONAP se integran los Cursos Nacionales de Actualización, Cursos Estatales de Actualización y Talleres Generales de Actualización y quienes asisten reciben puntuaciones para cada etapa de la Carrera Magisterial, el sistema escalafonario para los docentes. En el Distrito Federal además se ha desarrollado un Sistema de Inscripción en Línea para los Cursos Estatales de Actualización, con el cual se han optimizado los procesos de inscripción y certificación.

Sin embargo, la oferta de cursos no corresponde necesariamente a la experiencia de cada docente ni a sus necesidades técnico-pedagógicas. Así mismo, existen evidencias de que la calidad de los cursos dista mucho de lo deseable y que quienes participan en ellos son sólo los “premiados” por sus directores, y no necesariamente quienes los requieren o desean involucrarse en dichos procesos. Deficiencias como estas, han propiciado que la Carrera Magisterial esté siendo cuestionada por los propios docentes.³³¹

La AFSEDF ha reconocido que la formación, actualización y capacitación de los docentes debe integrarse en un sistema que tome en cuenta las distintas trayectorias formativas y necesidades profesionales de los maestros de educación básica en el Distrito Federal, y que además incorpore las novedades metodológicas del proceso de enseñanza y aprendizaje. Al igual que en la formación de directores, en este rubro se carece de indicadores, aunque sí hay evidencia de avances, al menos en cuanto al análisis de la problemática de la formación y actualización de profesores; por lo que se pretende abordar esta problemática desde la formación inicial de los docentes hasta la inclusión de nuevas técnicas y tecnologías de enseñanza.

En este contexto, se impulsó una reforma a los planes de estudio de las Escuelas Normales; como formadoras de docentes, en tres grandes áreas:³³²

³³¹ Entrevista con Maestra Jubilada Elda García de la Mora, 8 de junio de 2007 y entrevista con funcionario de la AFSEDF, 19 de junio de 2007.

³³² SEP. *Desafíos...* Op. cit., p. 65.

1. Fortalecimiento de la vida académica e institucional interna, a través de la promoción de espacios para la reflexión colectiva y el diálogo académico.
2. Superación de los formadores de docentes, es decir, de los maestros de los futuros maestros, dando prioridad a las acciones que fortalezcan un enfoque renovado de la enseñanza y el aprendizaje.
3. Fortalecimiento de la relación entre la teoría y la práctica.

Pero el reto prevalece. Mejorar la actualización y superación profesional de los formadores de docentes, así como orientar esta formación a mejorar la práctica docente en el aula, son objetivos que no se alcanzaran sin la participación seria de autoridades, sindicato y docentes con intenciones claras y precisas para lograr lo que debería ser una prioridad en la agenda nacional. La mejora educativa en el aula se consigue sólo con docentes sólidamente formados y comprometidos con la actualización y la capacitación permanente.

Transformación de la supervisión

La investigación educativa revela la importancia de la supervisión en toda la cadena técnico-pedagógica; al demostrar su impacto en la innovación. Tradicionalmente los supervisores tienen confinadas sus actividades a tareas de supervisión administrativa, por lo que se han llevado a cabo diagnósticos para identificar un perfil diferente del supervisor de educación básica. Sin embargo, estos diagnósticos no se han traducido en acciones específicas que impulsen la supervisión integral de los centros escolares. La supervisión debe estar vinculada a los diferentes actores en el proceso educativo para promover estrategias de colaboración, cooperación, coordinación y difusión que contribuyan a la mejora escolar.³³³

Este tramo de la cadena técnico-pedagógica es fundamental en la visión del federalismo administrativo, pues es el elemento que engarza precisamente a la escuela con la estructura administrativa del gobierno subnacional. Por ello deben llevarse a cabo transformaciones significativas para el ejercicio de la supervisión tradicional e involucrarla hacia mejoras de innovación pedagógica.

³³³ *Idem*, p. 68-69.

Cambios en la normatividad

La AFSEDF elaboró desde el ciclo escolar 2004-2005 el documento denominado “Lineamientos para la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica, inicial, especial y para adultos”, cuyo propósito principal es establecer las normas y criterios que deben cumplirse en todas las escuelas del Distrito Federal frente a determinados problemas.³³⁴ Dos aspectos de relevancia se incluyen en estos lineamientos. El primero se refiere a garantizar la transparencia en la asignación de plazas disponibles, ya que anteriormente las plazas se asignaban a través de mecanismos de negociación y presión por parte del SNTE o la CNTE. El segundo aspecto importante es el establecimiento de criterios y líneas de acción específicas para procurar la seguridad de los alumnos en casos de violencia o abuso.

Aunque hay un gran avance en cuanto a la modificación de la reglamentación vigente, así como en las disposiciones que afectan la prestación del servicio educativo, es preciso que este trabajo sea una labor continua y permanente para que se adecue a las necesidades de las escuelas y de la comunidad escolar en su conjunto. No debemos olvidar lo que señala Justa Ezpeleta: la nueva gestión escolar no se construye por decreto. A la previsible distancia entre toda norma y la realidad que intenta ordenar, hay que agregar que el contenido de la nueva normativa —el fortalecimiento del estilo local de gestión— tiene la magnitud de un verdadero cambio cultural. En el nivel de las personas supone renunciar a certezas, seguridades y hábitos hechos rutina en el trabajo diario. En las instituciones supone la revisión de la organización y de la administración escolar cuya estructuración, asociada históricamente al esfuerzo por lograr la cobertura, no parece hoy apta para procurar la calidad.³³⁵

Participación social

Los consejos escolares son los órganos de participación a través de los cuales alumnos, maestros, directivos y padres de familia convienen para mejorar el desempeño en general de sus escuelas. Los Consejos Escolares de Participación Social están tipificados en la LGE desde el año 1998

³³⁴ *Idem*, p. 70.

³³⁵ Ezpeleta, Justa. “La gestión pedagógica de la escuela frente a las nuevas tendencias de la política educativa en América Latina”. Fundación Polar, Caracas, 1996, p. 10, en Teresa Bracho. “La administración centrada en la escuela”. México, CIDE, 2003, Documento de trabajo, No. 137.

y, en algunos casos, han establecido las redes necesarias al interior de los centros escolares para llevar a cabo acciones de mejora específicas. La creación y operación de los consejos escolares parte de la convicción de que una mayor participación y diálogo permanente, entre los miembros de la comunidad educativa, son condiciones indispensables para generar un clima favorable al aprendizaje y al logro educativo. Su creación parte de una acción de arriba hacia abajo, es decir, como un acto de autoridad; sin embargo, se nutre de una necesidad manifiesta de incorporar a los diferentes actores que intervienen en la cadena técnico-pedagógica. En el caso del Distrito Federal es indispensable seguir fortaleciendo estos mecanismos de participación.

• *Programa Escuelas de Calidad (PEC)*

En 2001 arrancó este programa en todo el país para mejorar la calidad de la educación básica que se imparte en las escuelas públicas. El PEC inició como un mecanismo compensatorio para las escuelas marginadas al tratar de igualar las oportunidades para el logro educativo de los alumnos, independientemente de sus capacidades, origen social, étnico o ambiente familiar del que proceden.³³⁶

De acuerdo a las reglas de operación, las escuelas podrán inscribirse al programa, si así lo desean, y recibirán un monto de recursos determinado para llevar a cabo acciones encaminadas a elevar la calidad del entorno educativo en todos los ámbitos: desde la infraestructura hasta acciones de innovación pedagógica. En sus inicios, la mayoría de las escuelas participantes en el Distrito Federal correspondían al nivel primaria; en la actualidad participan escuelas de los diferentes niveles educativos.

Las escuelas inscritas en el PEC son caracterizadas por la AFSEDF como centros que han logrado transformarse en organizaciones centradas en lo pedagógico, abiertas al aprendizaje y a la innovación; y que han guiado sus esfuerzos a través de planes integrales y sistemáticos con visión de futuro. Sin embargo, las evaluaciones nacionales arrojan datos inconsistentes en cuanto a la mejoría de los indicadores de gestión y la rendición de cuentas como parte de un proceso de mejora en las escuelas. Por otra parte, estas escuelas han logrado recuperar la experiencia de acciones

³³⁶ *Ídem.*, pp. 72-73.

como el *proyecto escolar* y la creación de los *consejos escolares* para orientarlos hacia la consecución de los objetivos del PEC.

Sistema de Información para la Mejora Educativa (SIME)

Creado desde 2004, tiene como propósito difundir los resultados que los alumnos obtienen en los diferentes exámenes estandarizados, lo que ha proporcionado a las escuelas un importante apoyo para ubicar las áreas donde tienen oportunidad de mejora. El SIME al igual que el Sistema Integral de Evaluación de Proyectos y Procesos Educativos (SIEPPE)³³⁷ son sistemas informáticos que contribuyen a transparentar y difundir información, a la que anteriormente no se tenía acceso.

Todas las medidas anteriormente relatadas forman parte de un proceso de mejora continua. Se insertan, desde la perspectiva de algunos analistas, como parte de una reforma centrada en la escuela, aun cuando no fue considerada así. De hecho la AFSEDF, o su antecesora la SSEDF, no diseñaron un programa o proyecto específico, como en el caso de Nueva York con sus *escuelas charter* o en el caso de Madrid con las *escuelas autonómicas*. No obstante, las acciones emprendidas por la AFSEDF coinciden plenamente con las cinco rutas críticas³³⁸ que organismos como el BID han trazado para mejorar el proceso de aprendizaje, con el propósito de que todos los niños terminen el ciclo y lo hagan con una mejor preparación; así como con la evaluación que Gajardo realiza para considerar a estas acciones como un nuevo punto de partida para las transformaciones que requieren los sistemas educativos en América Latina, y que deben caracterizarse por:

- Una mayor conciencia pública sobre el papel de la educación en el desarrollo y mayores esfuerzos por trabajar en torno a agendas concertadas.
- Una opción generalizada por introducir cambios institucionales, descentralizar la gestión administrativa y pedagógica, fortalecer la autonomía escolar y promover la participación familiar en la educación y la enseñanza.

³³⁷ El SIEPPE concentra en grandes procesos el sinnúmero de actividades que cotidianamente se realizan en el sistema educativo; coadyuva a la evaluación y a la rectificación de procesos. Entrevista con el ex titular de la DGPP de la entonces SSEDF.

³³⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, *Reforming Primary and Secondary Education in Latin America and the Caribbean: And IDB Strategy*. Washington, 2000, p. 4-5, en Teresa Bracho, *Op. cit.*, p. 8.

- La adopción de sistemas de medición de calidad y evaluación de los resultados del aprendizaje y una revisión de los contenidos curriculares a partir de nuevas demandas nacionales y comparaciones internacionales.
- Consensos respecto de la necesidad de fortalecer los ambientes de aprendizaje, mejorar las capacidades de gestión y ofrecer incentivos a los maestros como un medio para mejorar la efectividad de las escuelas.
- Mejorías en el gasto y éxitos parciales en la aplicación de estrategias para mejorar la equidad, la calidad de la enseñanza y el rendimiento interno del sistema educativo, particularmente en los niveles de educación básica.³³⁹

Sin embargo, la adopción de estas medidas en el caso del Distrito Federal sigue la estrategia del “arriba hacia abajo”, por lo que, por un lado, carece de una visión integral de todos los involucrados y, por otro, no cuenta con los consensos necesarios para que trascienda gobiernos y liderazgos políticos. Sin duda está orientada al fortalecimiento de la autonomía de la escuela, pero es necesario retomarla para que forme parte de una estrategia integral que las propias escuelas “traduzcan como propias y que no lleguen al fenómeno identificado por Bracho como “simulación de política”, es decir, cuando no se hace ninguna modificación real a los procesos educativos en el centro escolar, aunque en papel aparezca una coincidencia con la política impuesta, o propuesta, centralmente.³⁴⁰

Las relaciones intergubernamentales

El artículo tercero constitucional establece los fines y objetivos generales del sistema educativo nacional y determina que la educación que imparta el Estado, ya sea por parte del gobierno nacional, subnacional o local, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. La fracción I habla sobre el carácter laico de la educación pública y la fracción II establece que el criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las ser-

³³⁹ Gajardo, Marcela. *Reformas Educativas en América Latina... Op. cit.*, p. 6.

³⁴⁰ Bracho, Teresa. *Op. cit.*, p. 10.

vidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Esta fracción incluye las características esenciales de la educación:

- Educación democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- Educación nacional, en cuanto a que atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.
- Educación que contribuya a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer al educando, junto con el aprecio hacia la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.³⁴¹

Como todo precepto normativo y jurídico derivado de la Constitución, la LGE retoma estos fines y agrega que la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial, tendrá además los siguientes fines:

- a) Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas;
- b) Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;
- c) Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;
- d) Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional —el español—, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas;
- e) Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la

³⁴¹ SEP. Artículo 3º, constitucional y la Ley General de Educación, México, 1993, pp. 27-28.

- forma de gobierno y convivencia que permite a todos tomar decisiones para el mejoramiento de la sociedad;
- f) Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos;
 - g) Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científica y tecnológica;
 - h) Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquellos que constituyen el patrimonio cultural de la Nación;
 - i) Estimular la educación física y la práctica del deporte;
 - j) Desarrollar actitudes solidarias en los individuos para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y el respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios;
 - k) Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente; y
 - l) Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.³⁴²

A partir de la firma del ANMEBN, la LGE perfila un sistema educativo nacional que reconoce la existencia de diferentes actores y niveles de gobierno para el cumplimiento de los fines establecidos anteriormente, tratando de ser congruentes con el sentido y propósito mismo del ANMEBN: transferir la gestión educativa a cada entidad federativa, definiendo facultades y responsabilidades para los gobiernos nacional, subnacional y local. Sin duda, el ANMEBN impulsó la configuración de un Sistema Educativo Nacional en el que se promueve la coordinación y la colaboración horizontal para dar paso al consenso en la toma de decisiones. El ANMEBN es un factor jurídico y administrativo que tiende hacia la construcción del federalismo administrativo en materia de educación. Es el inicio del fenómeno descrito por Walker como *galloping intergovernmentalization* o interrelación acelerada, en el que cada vez es más significativo el establecimiento de relaciones intergubernamentales para la definición y desarrollo de políticas gubernamentales,³⁴³ entre ellas la educativa.

³⁴² *Ibid.*, pp. 51-52.

³⁴³ Walker, David. *A new intergovernmental system...* *Op. cit.*, pp. 114-115.

Este antecedente para el Distrito Federal es un factor fundamental para rediseñar y redirigir la relación entre el gobierno local y el nacional en materia educativa. Hasta ahora prevalece un esquema tradicional de federalismo legislativo, en el que las relaciones de poder son absolutamente jerárquicas, especializadas y lejanas al reconocimiento de los binomios de unidad-diversidad y autonomía-soberanía. De hecho, la reforma al artículo 122 tenía un claro propósito de sujeción y dependencia entre el gobierno nacional y el del D.F., así como todas aquellas políticas educativas en las que el gobierno subnacional de la capital ha desarrollado, al tratar de desconocer o por lo menos de caminar de forma aislada e independiente del sistema educativo nacional que, al menos en lo jurídico, habla de un reconocimiento de las autoridades educativas estatales como un elemento fundamental en la cohesión del sistema. Ambos niveles de gobierno han transitado en la dimensión formal de todo proceso de descentralización tradicional que tiende a la separación de atribuciones, responsabilidades y recursos.

Ante ello, el gobierno del Distrito Federal debe transitar hacia una visión multinivel de interconectividad, de modo que se trascienda la división formal y legal entre gobiernos y se adhieran a las múltiples conexiones institucionales que implica el desarrollo de la política educativa, bajo el marco de un federalismo administrativo adecuada y satisfactoriamente constituido por los dos niveles de gobierno involucrados en este proceso, así como por un tercer nivel de gobierno que podría ser considerado: las delegaciones políticas. Siguiendo a Agranoff será necesario asirse a la idea de que las políticas públicas unan lo que las constituciones dividen.³⁴⁴

Birkhead considera que el sistema de relaciones intergubernamentales es el principal medio para llevar adelante asuntos del gobierno subnacional o local. Es una serie intrincada y casi infinita de relaciones entre el gobierno nacional, los de los estados, los de los municipios, así como entre los funcionarios de los mismos.³⁴⁵ Pero las redes que emergen del federalismo administrativo trazan sus líneas de interacción en dos dimensiones básicas: entre gobiernos de distinto nivel y también entre gobiernos del mismo nivel. A partir de ello se da una multiplicidad de conexiones aun entre instancias o dependencias de un mismo nivel de gobierno. Por ello

³⁴⁴ Agranoff, Robert. "Las relaciones y la gestión intergubernamentales" en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.). *Op.cit.*, pp. 126-127.

³⁴⁵ Birkhead S. Guthrie. "El cambiante sistema intergubernamental" en Martín Roscoe C. (comp.). *Op.cit.*, p. 186.

Wright reconoce que los rasgos característicos de este tipo de relaciones comprende el número y variedad de las unidades gubernamentales; el número y variedad de funcionarios públicos que intervienen; la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios; así como la preocupación por cuestiones de política financiera.³⁴⁶

Transitar del enfrentamiento y el encono hacia la construcción de otro tipo de relaciones intergubernamentales entre el gobierno local y el nacional es un factor fundamental para la federalización del servicio educativo en la capital. Requiere esfuerzo pero, sobre todo, diseñar una visión compartida para el mejoramiento del servicio educativo en beneficio de una de las ciudades más importantes del país y del mundo. Es una tarea que requiere tiempo y recursos, no sólo financieros, sino principalmente recursos de entendimiento.

Aquí es pertinente retomar las preguntas que nos hacíamos en el Capítulo II de este documento: ¿Quién estará a cargo del diseño de un federalismo administrativo para el Distrito Federal? ¿Quién o quiénes serán los responsables de su arquitectura?; pero sobre todo, ¿Cuándo se logrará ese entendimiento entre los niveles de gobierno involucrados para beneficio de la sociedad capitalina? Las respuestas se sustentan en la conversión de los factores que integran el círculo perverso que impide la transferencia del servicio educativo y la confección del federalismo administrativo. Es preciso modificar la LEDF; es indispensable contar con una estructura orgánica sólida en el gobierno del D.F. para que reciba los servicios, punto en el que ya se ha avanzado con la creación de la Secretaría de Educación en el D.F., por ello es posible plantear la presentación de un Acuerdo de carácter administrativo, en el que el gobierno capitalino solicite la entrega de los servicios, así como la colaboración y corresponsabilidad del gobierno nacional.

No se trata de replicar la historia del ANMEBN. A más de tres lustros de firmado este Acuerdo se reconoce que la transferencia de los servicios educativos a las entidades federativas no ha arrojado los resultados esperados en cuanto al impacto en los índices de aprovechamiento y de calidad escolar; en cambio lo que sí ha afectado la dinámica escolar en los estados es la dinámica sindical. Así lo señala el documento denomi-

³⁴⁶ Wright, Deil. *Op. cit.*, p. 71.

nado *Elementos para la elaboración de un diagnóstico de la educación nacional, 2007*, documento interno de la SEP que en el apartado de gobernabilidad y gestión democrática en el sector educativo reitera lo que es un secreto a voces:

1. “El proceso de federalización debe ser revisado a fin de asegurar un funcionamiento óptimo del sector educativo; se debe avanzar hacia la corresponsabilidad, la participación y la democracia.
2. La relación entre las entidades federativas y la Federación debe ser analizada críticamente, con el fin de establecer nuevas reglas del juego que favorezcan un funcionamiento realmente eficiente y eficaz, corresponsable, participativo y con pleno respeto a la soberanía estatal.
3. Es preciso avanzar hacia la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación para conformar un sistema ordenado que integre los esfuerzos nacionales, estatales, municipales, públicos, sociales e internacionales de evaluación. Esto significa, entre otras cosas, favorecer el desarrollo y consolidación de organismos especializados de evaluación.
4. Es preciso impulsar de manera decidida la investigación y el desarrollo de innovaciones educativas, para sustentar sobre bases firmes la toma de decisiones e impulsar la eficacia, la eficiencia, la competitividad y la productividad.
5. En el ámbito de la concurrencia de las entidades federativas en el financiamiento del sector y la distribución de los recursos federales entre aquéllas, es necesario avanzar hacia el desarrollo y el establecimiento por consenso de un marco más equitativo y transparente, que prevea fórmulas para ir cerrando las brechas entre estados y asegure la atención a las prioridades y necesidades de los estados y las regiones”.³⁴⁷

No es suficiente transferir, descentralizar, desconcentrar; es preciso federalizar en los términos del federalismo administrativo. El gobierno del Distrito Federal no puede ni debe recibir los servicios educativos en las mismas condiciones en las que los recibieron cada uno de los 31 miembros de la federación. Es más, no puede ni debe recibir los servicios educativos en peores condiciones que el resto de los estados, como se plan-

³⁴⁷ SEP. “*Elementos para la elaboración de un diagnóstico de la educación nacional. Resumen Ejecutivo*”. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Febrero, 2007, pp. 12-13.

teaba en la reforma al artículo 122 constitucional en el 2004. El gobierno del D.F. deberá ser el principal promotor de este nuevo acuerdo con el gobierno nacional y asumir los costos políticos que esto le representa, así como los costos administrativos de ser el responsable –nunca único– de la educación básica en la capital, ya que es necesario reordenar también las estructuras administrativas de las delegaciones políticas y desarrollar sus capacidades institucionales, para que se sumen al esfuerzo de la prestación del servicio educativo en el Distrito Federal.

El documento agrega en otro de sus apartados relativos también a la Gobernabilidad y a la gestión democrática en el sector educativo que:

- La educación es un ámbito que involucra a la mayor parte de la población nacional –como beneficiarios directos o indirectos, actores o grupos de interés–. Sin embargo, las decisiones se concentran en algunas instancias y en un número reducido de personas.
- En buena medida, el sistema educativo en su conjunto funciona sobre la base de mecanismos de control verticales, de arriba hacia abajo, que resultan anacrónicos y contrarios a la evolución de una sociedad en proceso de desarrollo democrático, que demanda nuevos espacios de participación en los diversos ámbitos de la vida pública. Por otra parte, en virtud del crecimiento y desarrollo del sector educativo, los mecanismos de control vertical resultan inoperantes y la burocracia del sector se ha convertido en un fin en sí mismo.
- Con la federalización³⁴⁸ se crearon aparatos administrativos en las entidades federativas que no siempre funcionan de la mejor manera; en ocasiones no ha sido posible lograr la fusión de los sistemas estatales y federalizados y, consecuentemente, la administración educativa estatal opera de manera desarticulada.³⁴⁹
- Si bien se han realizado esfuerzos por una mejor articulación entre la actividad de la Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas de los estados –la creación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, entre otras–, no se ha logrado que el sector funcione de la manera más eficaz y eficiente posible; la Federación en ocasiones limita el progreso de las entidades federativas que obser-

³⁴⁸ La *federalización* a la que se refiere el documento es al proceso de transferencia del servicio educativo en el marco del ANMEBN, por lo que para esta investigación se trata de un proceso de descentralización y no al concepto que hemos venido acuñando en ella.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 16.

van los mayores avances, y su apoyo ha resultado insuficiente para favorecer una evolución más rápida de los estados que presentan severas deficiencias y rezagos.

Los *Elementos para elaborar un Diagnóstico* identifican una problemática mucho más amplia que el ámbito educativo; o en otros términos, el documento reconoce limitantes que escapan al mero espacio de la educación planteando la necesidad de modificar prácticas y ejercicios de gobierno. Lo cierto es que el proceso educativo no es un proceso aislado del resto de los ámbitos sociales; toca y trastoca infinidad de redes relacionadas con lo político, lo económico y, por supuesto, lo social, además del ámbito familiar. Por ello que es fundamental tomar en cuenta esas redes, que planeadas o no, están presentes en el proceso educativo, desde la planeación hasta la transferencia de conocimientos y la subsecuente modificación de conductas individuales y sociales, a fin de avanzar no sólo en el proceso de federalización del servicio educativo en el D.F., sino también en la mejora educativa.

Además esas redes no necesariamente actúan a favor de lo educativo o de las autoridades educativas, muchas de esas redes reflejan intereses particulares o de grupo que en poco o nada coadyuvan a la transformación del sector. En esas redes están involucrados los propios sindicatos, los partidos políticos y los representantes del poder legislativo que por falta de conocimiento, información y experiencia detienen y limitan el avance de la educación en la capital y en el país. Ante ello, es vital que las autoridades educativas del gobierno nacional y subnacional confronten los nudos problemáticos del sistema y generen un amplio consenso ante un proyecto educativo que surja de aquellos *jugadores con veto*³⁵⁰ que, aun con distancias ideológicas importantes entre ellos, establezcan una agenda en común. La necesidad insoslayable es la creación de acuerdos políticos que impacten el ámbito administrativo de la educación.

Uno de las observaciones resultantes de la aplicación de PISA 2006 en nuestro país tiene que ver precisamente con el papel del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). En el informe presentado al gobierno mexicano, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aseguró que es necesario modificar la relación entre las autoridades educativas y el SNTE, a fin de delimitar sus responsabi-

³⁵⁰ Tsebelis, George. *Op. cit.*, 2002, p. 13.

lidades y mecanismos de rendición de cuentas, dentro del sistema educativo nacional. El informe denominado *Un análisis del sistema escolar mexicano a la luz de PISA 2006*, realizado por la OCDE a petición del gobierno mexicano señala puntualmente: “Es necesario revisar las respectivas responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas entre el Estado y el SNTE”. El informe reconoce el poder del SNTE como un jugador con veto que permite o impide llevar a cabo ciertas iniciativas que considera convenientes o no. La proporción del poder político del SNTE en relación al bajo rendimiento escolar es directa, por lo que el organismo internacional urge al gobierno mexicano a modificar su relación con el sindicato. Entre las recomendaciones de la OCDE para que esto suceda están:

- Fortalecer la formación continua de maestro e incrementar la inversión en el rubro.
- Desarrollar un programa que integre cursos sobre la currícula, pedagogía, administración y gestión escolar.
- Asignar a los maestros con mayor experiencia para impartir los primeros grados educativos.
- Auditar internamente la calidad y la efectividad de la práctica docente en todas las escuelas del país y que se coteje con agentes externos.
- Revisar la organización escolar para que los directores de escuela sean asignados por la autoridad educativa.
- Independizar la administración del sistema educativo de asuntos políticos y redes corporativas.
- Expandir la oferta de maestros, dado que el tamaño de los grupos en México es más alto en comparación con los países de la organización.
- Integrar a los 100 mil maestros que apoyan al sindicato, al sistema a través de la provisión de cursos y asesorías.

El informe surge como parte de los resultados de la aplicación del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes 2006³⁵¹ (PISA, por sus siglas en inglés). El informe PISA 2006 compara los conocimientos y el rendimiento de los alumnos de 15 años en los 30 países de la OCDE y analiza también, en esta ocasión, resultados de otras 27 naciones, ha-

³⁵¹ Hopkins, David, *et al.* (2007). *An analysis of the mexican school system in light of PISA 2006*. OECD. London, p. 21.

ciendo un total de 57 países evaluados. De acuerdo con la clasificación, entre Finlandia, que es el país campeón de esta evaluación, con 563 puntos en ciencias y México, con 410 puntos, hay 153 puntos de diferencia. En la prueba de lectura, el primer lugar lo ocupó Corea con 556 puntos mientras que nuestro país alcanzó 410 puntos también. Taipei obtuvo el primer lugar en la evaluación de matemáticas con 549 y México alcanzó 406 de puntuación. De acuerdo a las estimaciones de la Dirección de Educación de la OCDE, se considera que cada 40 puntos equivalen a un año de educación, por lo que México estaría a varias décadas de distancia para alcanzar a los países con un mejor desempeño en la prueba. España y Estados Unidos se encuentran en promedio a 75 puntos de distancia con México, es decir, casi a dos años educativos.

Programa Internacional para la Evaluación
de los Estudiantes 2006

País	Ciencias	Lectura	Matemáticas
España	488 (31)	461 (35)	480 (32)
Estados Unidos	489 (29)	n.d (---)	474 (35)
México	410 (49)	410 (43)	406 (48)

Fuente: Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante 2006, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Los dígitos entre paréntesis corresponden al lugar ocupado con respecto a otros países evaluados. PISA se aplica cada 3 años y entrega resultados en puntuaciones globales que van del 200 al 800, donde la media es 500. En el 2000 se evaluó a 41 países y en el 2003 a 40. Para 2007 participaron 57 naciones. Como se aprecia México está por debajo de la media internacional.

Índice de desempeño por entidad federativa

CIENCIAS	LECTURA	MATEMÁTICAS
DISTRITO FEDERAL (445)	NUEVO LEÓN (455)	DISTRITO FEDERAL (439)
QUERÉTARO (440)	DISTRITO FEDERAL (452)	AGUASCALIENTES (437)
AGUASCALIENTES (437)	AGUASCALIENTES (439)	NUEVO LEÓN (432)
NUEVO LEÓN (435)	QUERÉTARO (436)	QUERÉTARO (429)
COAHUILA (431)	COAHUILA (435)	SONORA (425)
COLIMA (425)	JALISCO (427)	COAHUILA (425)
CHIHUAHUA (421)	TAMAULIPAS (424)	JALISCO (421)
SONORA (421)	SONORA (423)	COLIMA (420)
MÉXICO (418)	CHIHUAHUA (423)	CHIHUAHUA (418)
JALISCO (416)	COLIMA (419)	MÉXICO (413)
SAN LUIS POTOSÍ (414)	DURANGO (418)	TAMAULIPAS (412)
QUINTANA ROO (414)	BAJA CALIFORNIA SUR (418)	BAJA CALIFORNIA (411)
GUANAJUATO (413)	BAJA CALIFORNIA (416)	DURANGO (411)
YUCATÁN (413)	MÉXICO (416)	GUANAJUATO (411)
TAMAULIPAS (413)	QUINTANA ROO (414)	YUCATÁN (409)
BAJA CALIFORNIA (412)	GUANAJUATO (413)	SAN LUIS POTOSÍ (409)
DURANGO (411)	SAN LUIS POTOSÍ (413)	ZACATECAS (408)
BAJA CALIFORNIA SUR (410)	HIDALGO (410)	BAJA CALIFORNIA SUR (406)
TLAXCALA (408)	ZACATECAS (410)	TLAXCALA (404)
HIDALGO (408)	VERACRUZ (407)	QUINTANA ROO (404)
PUEBLA (407)	YUCATÁN (403)	VERACRUZ (404)
ZACATECAS (407)	PUEBLA (403)	SINALOA (402)
VERACRUZ (404)	TLAXCALA (400)	HIDALGO (401)
MICHOACÁN (398)	CAMPECHE (398)	NAYARIT (399)
NAYARIT (395)	NAYARIT (395)	CAMPECHE (388)
SINALOA (395)	SINALOA (388)	MICHOACÁN (387)
CAMPECHE (392)	MICHOACÁN (387)	PUEBLA (387)
GUERRERO (379)	TABASCO (380)	OAXACA (374)
TABASCO (378)	GUERRERO (377)	GUERRERO (370)
CHIAPAS (374)	CHIAPAS (375)	CHIAPAS (368)
OAXACA (368)	OAXACA (361)	TABASCO (363)

Fuente: PISA en México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Ante esta información el gobierno mexicano se comprometió a elevar el promedio actual en comprensión de lectura y matemáticas en 43 puntos; actualmente el promedio en ambas materias es de 392 y se planea elevarlo a 435 al finalizar la actual administración gubernamental. Sin embargo, no se señala cuales serían las estrategias para lograr ese objetivo. La SEP³⁵² ha presentado un documento en el que establece las correspondencias entre el programa sectorial de educación 2007-2012 y las recomendaciones de la OCDE, en su análisis del sistema escolar mexicano; sin embargo, ese documento no integra por ejemplo una de las recomendaciones fundamentales referidas a modificar la relación SEP-SNTE, que sólo podrá ser modificada a través de consolidar el ejercicio de la autoridad educativa y asumir los costos políticos que eso signifique.

La federalización de la educación básica en el D.F. debe tomar en cuenta esta sugerencia de la OCDE y establecer condiciones distintas para la relación entre SNTE y gobierno subnacional para, primero, recibir los servicios educativos y, después, llevar a cabo una reforma educativa al sistema en su conjunto. Acotar la participación del organismo sindical a lo estrictamente laboral sería una opción para disminuir su influencia en todo el sistema. También sería conveniente considerar fundamental el impulso a la autonomía escolar, particularmente la posibilidad de asignar directores de escuela a través de concursos de oposición y no mediante decisiones sindicales. La presencia de directores *independientes* que se conviertan en líderes del cambio estructural en sus centros escolares, es una más de las recomendaciones de la OCDE, que bien valdría la pena analizar y poner en marcha para darle sustento a un nuevo esquema de correlaciones entre los diversos actores que participan en el proceso educativo.

El SNTE forma parte del sistema corporativista que emergió a partir de la consolidación del régimen político presidencialista y corresponde a un sistema político altamente centralizado; representa y ejerce el corporativismo que funcionó para un partido único en el que no había más voz ni voto que el del Presidente. Plantear su transformación debido al bajo nivel educativo de nuestro país, no solamente resulta ocioso, sino hasta ingenuo. El SNTE no se reformará en beneficio de la educación, su propósito

³⁵² SEP (2007). "Correspondencia entre el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en su Análisis del Sistema Escolar Mexicano a la luz de PISA 2006". Documento Interno, SEP.

no fue ni ha sido lo educativo; surge como parte de un sistema de cooptación al régimen. Uno de los sindicatos más poderosos de América Latina sólo podrá transformarse a través de actos de autoridad que le indiquen cual es su ámbito de competencia y acción y que el gobierno nacional y subnacional asuman los costos políticos que eso les supone; ellos sí, —los gobiernos— pensando en lo educativo y en el perfil de sociedad que debemos construir. Si bien es cierto que, aun cuando se transformara y se limitara la acción del SNTE, los problemas educativos no se resolverían automáticamente, pero por lo menos se reduciría un obstáculo en el largo camino hacia la calidad en la educación.

En el Distrito Federal se requiere un Acuerdo para lograr la federalización de la educación, siempre y cuando el objetivo sea impulsar la calidad y la cobertura del servicio educativo, y que en el proceso se reconozca la imperiosa necesidad de establecer un balance entre la corresponsabilidad de las autoridades nacionales y subnacionales en materia educativa, para construir capacidades administrativas tanto en el ámbito gubernamental como en el escolar en beneficio del sistema educativo. Se requiere dotar a las escuelas, y a las estructuras que las administran, de elementos, no solamente financieros, materiales o humanos, sino particularmente, de autonomía y corresponsabilidad, perfilando sistemas de redes de colaboración, rendición de cuentas y evaluaciones continuas, constantes y transparentes que se orienten a un objetivo, que insisto deberá ser la calidad. Calidad no sólo para ser más competitivos ante el resto de las naciones o competitivos al interior de la propia. Se requiere calidad en la educación para que seamos los responsables de construir una sociedad equilibrada, promotora y creadora de su propio desarrollo.