

Conclusiones

México está construyendo un sistema político-administrativo que aparentemente busca alejarse del autoritarismo del sistema presidencialista, por lo que la idea federalista como sistema de organización e ideología democrática es promovida por algunos de los actores involucrados en esa tarea, denominada Reforma del Estado Mexicano.

Federalismo implica asociación, relación, coordinación, cooperación, integración, pero reconociendo la otredad de las partes que pretenden involucrarse; reconociendo la importancia y el potencial de cada miembro en la unidad; reconociendo también la importancia, la preponderancia de la diferencia y del conflicto. Es la unidad en la diversidad, puesto que se vale ser diferentes y permanecer unidos como sociedad. Se reconoce, pues, a la heterogeneidad como la posibilidad de traspasar el concepto homogéneo de la *unidad nacional*, una unidad que podrá construirse en base a la diversidad. Un sistema federal surge a partir de condiciones histórico-sociales que alientan la conformación de una sociedad integrada, unida, pero con instituciones políticas independientes y limitadas que promueven la autonomía y reconocen la soberanía, no del gobierno nacional como coordinador de los esfuerzos subnacional, sino de la propia población. Es un binomio que integra autonomía y soberanía.

La federalización no es sinónimo de federalismo o de descentralización. La federalización es precisamente el ejercicio de la autonomía de los estados o miembros que integran una federación, es la acción del binomio autonomía-soberanía. El federalismo es un sistema de organización del Estado y la descentralización implica la existencia de un gobierno nacional que reparte funciones y responsabilidades a los integrantes del pacto federal de forma jerárquica; en ambos prevalece la intención de un sólo centro decisor. Federalizar implica también la corresponsabilidad de los integrantes de un Estado federal, en el que puedan ejercer sus funciones ante sus comunidades con el apoyo del gobierno nacional, si así se requiriera; o quizá, interactuar entre los diferentes niveles de gobierno en beneficio de las comunidades. Federalizar es una acción y una decisión administrativa y política que propicie y promueva que las iniciativas provengan de la periferia y no sólo del centro formal de la federación.

La pluralidad, la diversidad, la multiculturalidad y particularmente la asimetría son conceptos presentes en el proceso de federalización. Son ideas

que capturan la esencia de la heterogeneidad en una unidad política o jurídica como un Estado nacional, y que se trastocan como elementos a combinar y a reconocer para conformar un Estado realmente nacional. Estos conceptos son síntomas de apertura en las sociedades que se crean y recrean a partir de condiciones históricas y materiales cambiantes. Sin duda, las sociedades abiertas son la antesala de sociedades más libres pero, sobre todo, más democráticas.

México se debate entre las bondades del federalismo teórico y los riesgos que significan llevarlo a la práctica. Por ello, se requiere de un diseño institucional distinto, que dé buena cuenta del perfil plural, diverso, multicultural de la sociedad mexicana del siglo XXI; un diseño institucional sustentado en la democracia operativa, no en la democracia aspiracional, y en el que la agenda ciudadana sustituya a la agenda particular del todavía prevaleciente sistema “federal” autoritario, presidencialista y antidemocrático.

Aunque las opciones son limitadas, el ejercicio eficiente de gobierno, tratándose del nivel de que se trate, es una condición *sine qua non* para construir instituciones sólidas. Esta investigación propone el federalismo administrativo como una posibilidad para mejorar la acción del gobierno, la acción pública y la acción colectiva. El federalismo administrativo reconoce el código genético de las sociedades abiertas: la pluralidad, la diversidad, la multiculturalidad y la asimetría; y busca que el ejercicio de gobierno concentre los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno en la prestación de los servicios públicos, que en el caso de esta investigación es el servicio educativo en el Distrito Federal. El federalismo administrativo es un sistema de organización administrativa en construcción, sustentado en el establecimiento de redes de colaboración y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno que integran un Estado federal para la prestación de un servicio público.

El federalismo administrativo tiene su expresión en la edificación de gobiernos multinivel, a través de las redes señaladas. Los gobiernos multinivel representan la posibilidad de la convergencia, la convivencia y la conveniencia de gobiernos nacionales, subnacionales y locales para ofrecer servicios públicos de calidad, con oportunidad y a precios razonables de manera corresponsable. El federalismo administrativo requiere de arreglos públicos y gubernamentales, no necesariamente jurídicos, como el federalismo legislativo que se sustenta fundamentalmente en la divi-

sión de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, en base a un acuerdo legal.

En el caso estadounidense el federalismo administrativo está operando de forma más dinámica que en el caso español. Estados Unidos se ubica en un periodo de transición entre el federalismo legislativo y el federalismo administrativo. Sus instituciones y estructuras están adecuadas para operar un federalismo dual, en el que se dividen las competencias y las responsabilidades provocando duplicidad y confusión en la operación de la educación.

España se ha caracterizado por un alto grado de centralismo de la autoridad política y administrativa. Las presiones a favor de la descentralización política y administrativa se han dejado sentir desde hace tres décadas, las cuales han impulsado un proceso de descentralización sin precedentes a través del establecimiento de las comunidades autónomas, aunque este es un proceso en evolución que no ha concluido.

Las unidades subnacionales territoriales en España como la municipal y la provincial tienen poca autonomía formal en la toma de decisiones y continúan dominadas por las decisiones políticas y administrativas tomadas en el gobierno nacional y, en otros casos, en el gobierno autonómico. Contrario a lo que sucede en Estados Unidos, cuyos gobiernos subnacionales y locales históricamente han tenido y tienen un grado de autonomía importante en la toma de decisiones, pero no cuentan con los vasos comunicantes necesarios para establecer mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación para que el sistema se ubique, finalmente, en el federalismo administrativo, en el que las interacciones y las decisiones sean de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, de forma horizontal y también transversal.

Tanto en Estados Unidos como en España se ha avanzado en los procesos de descentralización y desconcentración de las funciones y atribuciones en materia educativa, pero no han logrado la federalización de estos servicios.

Estados Unidos y España tienen, como Estados, diferentes estructuras territoriales; es decir, sus sistemas políticos tienen diferentes grados de descentralización. Estados Unidos tiene un grado de descentralización política mucho mayor que el Estado español. El grado de descentralización política tiene influencia e incide directamente no sólo en el reparto

y distribución de responsabilidades de competencias educativas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en ambos países, sino también en el proceso de decisión educativa, debido al papel cada vez más relevante que juegan los gobiernos subnacionales, las comunidades educativas locales y la sociedad en el ámbito local.

Para conocer el grado de descentralización de los casos estudiados, utilizamos el porcentaje regional o estatal de gasto público como indicador del grado de descentralización. España tiene el 21% del gasto público en manos de los gobiernos subnacionales y en Estados Unidos este porcentaje asciende al 84%.

Nueva York y Madrid son megalópolis en las que se concentra una oferta educativa importante; la primera por ser la ciudad con el ingreso *per cápita* más alto de los Estados Unidos y la segunda por ser la capital política y económica del país.

El sistema educativo de ambas ciudades tiene un tamaño grande,³⁵³ tomando en cuenta las tasas de escolarización entre los 3 y los 14 años. En Madrid ésta asciende a 99.8% y en Nueva York a 97.7%.³⁵⁴

Ambas ciudades han reestructurado los organismos encargados de la educación bajo criterios de territorialidad. En el caso de Nueva York la estructura es lineal y abierta, con tendencias hacia el federalismo administrativo. Mientras que en el caso de Madrid la estructura sigue siendo tradicional y jerárquica con arreglo a un centro decisor, sin posibilidades de abrir espacios para la toma de decisiones en lo local o autonómico, es decir, se establece un federalismo de carácter legislativo.

Los criterios de territorialidad suponen también que en aquellas zonas económicamente sólidas se cuente con mayores recursos y posibilidades para atender las necesidades educativas de la población; mientras que las zonas vulnerables no reciben los apoyos suficientes, ya que la población tampoco cuenta con los medios para exigir más recursos y atención para las niñas y niños de su comunidad. Los criterios de territorialidad pueden promover o ahondar las diferencias entre unas escuelas y otras,

³⁵³ Según la clasificación de la OCDE los sistemas educativos son grandes, medianos o pequeños según las tasas de escolarización por edad; aunque esta clasificación tiene sus matices, ya que en ocasiones el tamaño depende de la franja de edad que se considere.

³⁵⁴ MEC. Series decenales de enseñanzas de régimen general no universitarias 1992-1993 y 2005-2006 <http://www.nycenet.edu/offices/stats/default.htm>.

como es el caso de las escuelas “chárter” en Nueva York, aun cuando sus promotores señalan que este tipo de escuelas en realidad impulsan la competitividad bajo la lógica del mercado; entonces, ¡que sobrevivan sólo las más fuertes!

Las relaciones intergubernamentales en ambas ciudades parten de criterios distintos. Coincidimos con Kogan en el sentido de que países altamente centralizados como España, buscan la descentralización para mejorar sus servicios educativos; mientras que Estados Unidos, con un antecedente histórico y filosófico de descentralización, pretende una re-centralización de lo educativo al menos para mejorar e incrementar el diseño y operación de los sistemas de evaluación y la determinación de proyectos educativos de carácter nacional. Por ello, las relaciones de poder entre los distintos niveles de gobierno para el caso de Estados Unidos y Nueva York se apega al federalismo dual, ya que son autónomas, y en España y Madrid la visión es más tradicional, más cercana al federalismo legislativo, puesto que se trata de relaciones de poder jerárquicas.

La distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno en Estados Unidos está segmentada; a cada nivel de gobierno le corresponde un determinado número y tipo de atribuciones y prácticamente no existen interacciones entre uno y otro nivel. En España las responsabilidades están especializadas, ya que sus atribuciones y funciones se especifican detalladamente en acuerdos normativos y jurídicos.

La agenda local de los gobiernos subnacionales y locales en los Estados Unidos son selectivas y responden fundamentalmente a los intereses de las comunidades educativas y locales de la ciudad o gobierno local, puesto que estas agendas se establecen ahí en el ámbito local y no necesariamente coinciden o convergen con las agendas nacionales. La agenda local de Madrid es amplia y dispersa, puesto que sigue la inercia de asemejarse a la agenda del gobierno nacional, y se confecciona en el ámbito central; aunque recientemente ha incluido temas específicos y novedosos tanto en el ámbito local como en lo nacional.

Debido a esta dispersión en la agenda local de Madrid, el binomio autonomía-soberanía es débil porque además el rol de la autoridad local es operativo y no estratégico, como sucede en el esquema de federalismo administrativo. En Estados Unidos los roles locales de la autoridad neoyorquina son sustantivos, ya que inciden en la definición de la agenda, pero de forma selectiva y segmentada, sin jugar un papel estratégico.

Tanto Madrid como Nueva York son consideradas megalópolis³⁵⁵ con una amplia oferta de servicios de alta calidad y con un gran atractivo como fuentes de empleo, por lo que reciben flujos importantes de migrantes nacionales y extranjeros que deciden instalarse en estas localidades. La migración en ambas ciudades tiene un impacto considerable, no sólo en la prestación del servicio educativo, sino también en los contenidos técnico-pedagógicos de esa oferta educativa. El binomio unidad-diversidad refleja una condición administrativa en lo gubernamental, pero también una condición administrativa en lo social, ya que la unidad-diversidad debe integrarse en todo el proceso educativo en beneficio de sociedades que cada vez son más globales, sin olvidar lo local.³⁵⁶

En ambos países y en ambas ciudades se refleja una preocupación por mejorar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y por prestar de manera más adecuada el servicio educativo. Para ello, tanto en Madrid como en Nueva York están reorganizando sus estructuras administrativas y prácticas institucionales conforme a las nuevas condiciones sociales que viven; sin embargo, se enfrentan a obstáculos jurídicos y normativos a vencer.

Tanto en Estados Unidos como en España, o en cualquier otro país, los proyectos educativos, así como las legislaciones para operar esos proyectos, tienen una carga ideológica partidista definida que también se refleja en los contenidos técnico-pedagógicos de la educación que se pretende implementar. En Estados Unidos la diferencia entre republicanos y demócratas en materia educativa no es sustantiva, ya que los proyectos educativos surgen de lo local y lo regional, por lo que su problema está en engarzar a lo nacional lo que se genera en los gobiernos subnacionales. Sin embargo, en España las diferentes leyes y normas sobre educación tienen un sello característico de los gobiernos —de izquierda o derecha— que las promueven. En ningún caso, ya sea para Estados Unidos o para España, para la izquierda o para la derecha, se hace hincapié en los avances educativos de las naciones, ya sea que provengan de gobiernos emanados de uno u otro partido, de una u otra carga ideológica.

En el D.F. las leyes y normas en materia de educación han corrido una suerte similar a la legislación española. Una vez que ha tenido lugar la alternancia política y el acceso a distintos partidos políticos al ejercicio de

³⁵⁵ Ver Ward y Rodríguez. *Op. cit.*, p. 58.

³⁵⁶ *Idem*, pp. 61-65.

gobierno a través de elecciones, las leyes aprobadas reflejan el vaivén ideológico a favor o en contra de determinados grupos. Un claro ejemplo es la LEDF, promovida por un gobierno de izquierda que contiene excesivas prebendas y privilegios para el SNTE y sus maestros agremiados.

En contraste con Madrid y Nueva York, la Ciudad de México está reorganizando sus estructuras orgánicas gubernamentales, pero bajo la visión tradicional del federalismo dual, en el que se dividen las competencias y las responsabilidades, con lo que se perpetúa la duplicidad y el enfrentamiento en la operación del servicio educativo de la capital. Madrid y la Ciudad de México, a diferencia de Nueva York, comparten una histórica tradición centralista y autoritaria, que en el caso madrileño ha venido cediendo terreno ante las presiones de la Unión Europea, mientras que en el caso mexicano se está iniciando el proceso de eliminar las estructuras del antiguo sistema centralista para dar paso a los binomios de autonomía-soberanía y de unidad-diversidad.

La Ciudad de México cuenta con poca autonomía real en la toma de decisiones, en tanto no se complete el círculo de reformas políticas para ser considerada una entidad federativa con las correspondientes obligaciones y derechos constitucionales.

Desde hace más de tres décadas, en México se iniciaron intensos procesos de descentralización y desconcentración administrativa de la educación que no han generado una auténtica federalización del servicio educativo en las entidades federativas, puesto que fueron iniciativas decididas y diseñadas desde el centro; sin embargo, en la capital de la república este proceso está pendiente.

Matriz comparativa de los servicios educativos

SERVICIO	CUIDAD		
	DISTRITO FEDERAL	MADRID	NUEVA YORK
TIPO	NACIONAL	NACIONAL/LOCAL	LOCAL
ESTRUCTURA ORGÁNICA	DESCONCENTRADA	CENTRALIZADA	DESCENTRALIZADA
GESTIÓN ESCOLAR	DEPENDIENTE	AUTÓNOMA	AUTÓNOMA
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	JERÁRQUICAS	JERÁRQUICAS	HORIZONTALES
TAMAÑO	GRANDE	GRANDE	GRANDE

Fuente: Elaboración propia.

El grado de descentralización política y administrativa en nuestro país es bajo, comparado con países como Estados Unidos y España, ya que el gasto público que manejan las entidades federativas no rebasa el 10%, a pesar de que los recursos para educación y salud ya han sido desconcentrados. En México, el gobierno nacional es el único centro en el que se decide la asignación presupuestal para cada miembro de la federación.

Los sistemas educativos del Distrito Federal, Madrid y Nueva York son grandes. La población en edad escolar que asiste a la escuela en el D.F. asciende al 91%,³⁵⁷ mientras que en Madrid es del 90% y en Nueva York del 98%.

En el caso del Distrito Federal, la estructura orgánica en la que basa la operación de su sistema educativo es jerárquica y lineal, sin participación del nivel local, constituido por las delegaciones políticas. La AFSEDF es la encargada de la operación del servicio educativo y pertenece al gobierno nacional. Durante el primer trimestre del 2007 se crea la Secretaría de Educación en el D.F., como parte de la estrategia para solicitar los servicios de educación básica al gobierno nacional, pero esta dependencia también mantiene una estructura lineal y jerárquica, no sólo hacia el gobierno nacional sino también hacia el gobierno subnacional.

El sistema operativo está sustentado también bajo una óptica jerárquica a través de las zonas y supervisores escolares. Sólo la USEI opera bajo el criterio de territorialidad, ya que cuenta con un margen de acción y respuesta oportuna a las necesidades de la demarcación. El criterio de territorialidad podría ser de gran utilidad para la operación del servicio educativo en el D.F., siempre y cuando se desarrollaran previamente las capacidades institucionales, ya sea de las delegaciones políticas o como paso anterior de las unidades administrativas creadas *ex profeso* para integrar la nueva Secretaría de Educación.

La Ciudad de México es suma de grandes tradiciones y reflejo de contrastes profundos en su sociedad. Es considerada un centro cosmopolita, una megalópolis a la altura de Madrid y Nueva York, pues cuenta con una oferta importante de servicios educativos, culturales, recreativos, económicos, industriales, además de ser la sede de los poderes federales de

³⁵⁷ SEP. Prontuario Estadístico inicio de cursos 2006-2007, Educación Básica en el Distrito Federal. www.sep.gob.mx, consultado el 24 de junio de 2007.

la nación; es decir, es el centro neurálgico de la política nacional. Al igual que Madrid y Nueva York, lo que sucede en esta capital tiene repercusiones de toda índole en el resto del país, por lo que si su gobierno logra un acuerdo sustentado en el federalismo administrativo para recibir los servicios de educación básica, probablemente sirva de ejemplo para las demás entidades federativas.

Para que ello suceda, el gobierno del Distrito Federal debe destrabar el círculo vicioso que mantiene encerrada la transferencia de los servicios educativos, a través de acciones como modificar la LEDF, construir sólidamente la nueva Secretaría de Educación, analizar nuevas reglas de entendimiento con el SNTE y la CNTE, así como alianzas con otras fuerzas políticas, incrementar gradualmente el gasto local en educación básica y establecer objetivos precisos para el mejoramiento y modernización para este nivel, y dejar de concentrar sus esfuerzos únicamente en el nivel medio-superior y superior. Además, es preciso que defina un proyecto o acuerdo de corresponsabilidad con el gobierno federal, para llevar a cabo la transferencia de los servicios educativos e ir cimentando las bases del federalismo administrativo.

Esas acciones, si bien no son una receta, sí son imprescindibles para que el caso del Distrito Federal sea atípico con respecto al resto de las entidades y más aún, de no llevarse a cabo sería conveniente acogerse al análisis de Lindblom y a la posibilidad de ir corrigiendo en el camino: “la ciencia de salir del paso”, le llama él y consiste en ir enfrentando la inmediatez así como las consecuencias que esto supone.

Para los hacedores de política pública, las situaciones que enmarcan el diseño de una política son tres:

1. El Estado reconoce que existe un problema pero decide no hacer nada.
2. El Estado reconoce que existe un problema elabora un diagnóstico, una estrategia y una serie de acciones para darle salida a una posible solución, pero no las lleva a cabo.
3. El Estado reconoce que existe un problema, elabora un diagnóstico, una estrategia y una serie de acciones y las lleva a cabo.

Este primer escenario reflejaría la falta de acuerdo entre las partes involucradas, es decir, entre el gobierno nacional, el gobierno subnacional

de la Ciudad de México y el SNTE, por un lado. Por otro, prolongaría la situación de “excepción” en la que se ha mantenido al D.F. y aunque en un primer momento la federalización en la capital no era urgente, al cabo de más de una década ésta, se ha vuelto, por lo menos, necesaria y deseable. La federalización debe ser un hecho significativo para la vida educativa de la ciudad, ya que refleja en gran medida la dinámica social y política en la que se desarrolla todo sistema educativo. La federalización del servicio educativo básico en la Ciudad de México es entonces un hecho deseable, plausible, probable y posible. Pero ¿bajo qué circunstancias? o ¿bajo qué términos?

Debemos reconocer que no existen circunstancias ideales para llevar a cabo un proceso tan complejo, en el que intervienen tantos y tan diversos actores, estructuras, programas y recursos de todo tipo. Las circunstancias, se tendrán que ir construyendo a través de la convergencia de diversas ópticas, de distintas visiones para aprehender una misma realidad, desde diferentes posiciones a través del diseño y la formulación de políticas públicas.

El caso de la federalización de la educación básica en el D.F. se ubica actualmente en la segunda situación. Es decir, el Estado, a través de su gobierno, decide la inacción, aunque reconoce la necesidad de llevar a cabo un proceso de esta naturaleza. Tanto el gobierno nacional como el gobierno subnacional han elaborado diagnósticos y estrategias para el caso, pero optan por una política pasiva, no hacer nada, probablemente por los costos políticos que este proceso les representaría, particularmente con la dirigencia del SNTE.

Sin embargo, coyunturalmente se podría, por un lado, aprovechar la estrecha relación entre el titular del gobierno nacional y la dirigencia del SNTE y, por otro, la relación entre el titular del gobierno de la capital también con la dirigencia del SNTE a fin de establecer la estrategia y las acciones pertinentes para llevar a cabo un proceso de esta naturaleza y definir su objetivo. Esta posibilidad colocaría nuevamente al organismo sindical como el eje de una de las decisiones político-administrativas más importantes de la ciudad capital.

La transferencia de los servicios educativos de nivel básico al D.F. es un proceso único, que si bien puede apoyarse en las experiencias de las 31 entidades federativas que firmaron el ANMEBN, no puede seguir

el mismo patrón. El ANMEBN surgió como una respuesta a la severa crisis institucional que fundamentó la decisión de llevar a cabo lo que se denominó la “federalización educativa” y que, en realidad, se trató de un acuerdo más para descentralizar funciones. El ANMEBN respondió a circunstancias específicas en las que el órgano nacional, encargado de la prestación del servicio educativo, se colapsaba ante la diversidad de realidades de cada una de las unidades que integran al país. El ANMEBN cumplió su objetivo en este sentido al lograr reestructurar a la SEP federal e impulsar la construcción de los sistemas de administración educativa en algunas entidades federativas, mientras que en otras, que ya contaban con estructuras locales, se buscó integrar los servicios federales a los existentes.

El ANMEBN respondió a una cuestión jurídico-administrativa y durante su aplicación surgió la clara necesidad de trabajar en cuestiones de calidad en el servicio, y así lo recupera la SEP: “la responsabilidad que adquirieron los estados de prestar los servicios de tipo básico ha dado lugar a un interés y una preocupación crecientes y renovadas por otras funciones y los demás niveles del sistema educativo”.³⁵⁸ Sin embargo, los resultados del ANMEBN son diversos y han puesto de manifiesto cuestiones como las siguientes, que podrían evitarse para la federalización en el D.F., particularmente, el hecho de que se trató de una descentralización desde “arriba” y que en algunos casos sucumbió “abajo”:³⁵⁹

- a) La planeación es el elemento que perfilará la racionalidad y la coordinación de las acciones de carácter administrativo, jurídico y, por supuesto, educativo, a emprender.
- b) La escasez de información en materia educativa indica la inexistencia de indicadores y estándares de desempeño diseñados para valorar los logros de aprendizaje esperados en cada nivel y modalidad de educación básica.
- c) El supuesto de que a mayor participación y responsabilidad local se mejora la calidad no resiste la contundencia de evaluaciones nacionales e internacionales.
- d) El supuesto de que a mayor número de recursos financieros para la educación se mejora la calidad no es real.

³⁵⁸ SEP (2000). “Informe de Labores 1998-1999”. SEP, México.

³⁵⁹ Casos como el de Chiapas, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas.

Para el caso del D.F. señalamos que es preciso establecer un Acuerdo de carácter administrativo que permita al gobierno nacional llevar a cabo la entrega de los servicios educativos al gobierno local. Este Acuerdo debe perfilarse a partir de la planeación de acciones que definan tiempos, responsables y costos, así como acciones de corto, mediano y largo plazo que coadyuven a una entrega concertada y coordinada entre los diferentes actores, con lo cual se iría construyendo un segundo escenario en el que los gobiernos nacional y local decidan las estrategias y acciones a emprender para evitar un acuerdo unilateral, jerárquico e impuesto de “arriba” hacia “abajo”.

El inciso b) nos refiere a los resultados del Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante (PISA, siglas en inglés) 2006. En el informe presentado al gobierno nacional mexicano a finales del 2007 se establece la inexistencia de estándares diseñados y definidos con claridad para aprovechar la función pedagógica de la evaluación, e incidir en el aprendizaje de los estudiantes y en el mejoramiento de los programas educativos; acción relacionada precisamente en la planeación. Los analistas e investigadores educativos coinciden no sólo en la inexistencia de indicadores y estándares, sino también en la opacidad de las estructuras gubernamentales para difundirlos, por lo que la rendición de cuentas debe acompañar la tarea de diseñar indicadores. La evaluación debe estar concatenada a la planeación y viceversa para que el diseño e implementación de toda política educativa tenga sustento y viabilidad.

La referencia del inciso c) nos conduce a las escasas evaluaciones que existen del ANMEBN. Las evaluaciones nacionales coinciden en la falta de información y de indicadores o estándares para hacer evaluaciones o por lo menos contrastaciones antes y después de la firma del ANMEBN. Por ello, es difícil comprobar el supuesto de que a mayor responsabilidad local en materia educativa se elevaría la calidad de la educación en las entidades. Sin embargo, según la última evaluación de PISA, las entidades que recibieron los servicios de educación básica en 1994 reflejan un comportamiento inercial similar al que presentaban aún antes del ANMEBN. Por el contrario, el D.F. que no es responsable de los servicios básicos, continúa ocupando los primeros lugares de aprovechamiento en pruebas como ENLACE, IDANIS y PISA, con respecto al resto de las entidades federativas. En cuanto a rendimiento escolar, en términos nacionales, la llamada prueba PISA que se aplicó a estudiantes de 15 años, nos mostró que más del 50% de los alumnos se ubicaron en los niveles cero

y uno. Comparado con los resultados de 2000, los niveles nacionales de lectura y ciencias descendieron 12 puntos.

Como respuesta y parte de la coyuntura, el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), del que forman parte las Secretarías Estatales de Educación, señala que los resultados del programa PISA 2006 coinciden con las evaluaciones nacionales, por lo que se comprometen a considerar las recomendaciones del organismo internacional responsable del programa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para elevar la calidad de la enseñanza.

Mientras que en Nueva York, las escuelas públicas y privadas con peor desempeño académico, según la prueba PISA, simplemente se cierran. Los alumnos son reubicados en otros centros educativos para equilibrar las diferencias en cuestiones de aprovechamiento y rendimiento escolar tanto en matemáticas, lectura y ciencias. En España, particularmente en Madrid, consideran a las evaluaciones, entre ellas a la de PISA como un medio y no un fin en sí mismo, ya que, por un lado, sólo constituye un indicador de rendimiento de los estudiantes y, por otro, aporta información valiosa sobre tendencias internacionales para comprender mejor las posibles causas y consecuencias de deficiencias, según un comunicado del gobierno de Madrid.

Lo cierto es que en el caso mexicano, la ecuación en la que se establece que a mayor participación local mayor calidad en lo educativo está lejos de ser una realidad. Primero porque la “participación local o subnacional” derivada del ANMEBN se limitó a administrar el servicio básico, pero las acciones de planeación e innovación continúan bajo la responsabilidad del gobierno nacional. La división entre los gobiernos subnacionales y nacionales para diseñar y ejecutar la política educativa persiste. Y, segundo, porque el único contacto entre gobierno nacional y los subnacionales se da a través de reuniones periódicas entre las máximas autoridades educativas nacionales y las autoridades educativas estatales, cuyo propósito es informar sobre los lineamientos de operación de los programas nacionales a nivel estatal. Si bien es cierto que en algunos casos la intervención estatal provoca el rediseño o reorganización de aspectos más o menos sustantivos de los programas federales, la participación de los gobiernos subnacionales continúa siendo muy limitada. Además, existe un tercer factor que limita la participación subnacional: la falta de infraes-

estructura administrativa y de profesionalización del personal responsable del sector educativo que prevalece en los estados.

El tercer inciso incide en la necesidad de incrementar recursos financieros para mejorar la calidad de la educación y ampliar su cobertura. Sin embargo, este planteamiento tampoco es válido a la luz de los resultados de PISA 2006. Elevar la inversión en educación no es un elemento suficiente. México ha venido incrementando el gasto educativo de manera sostenida; en los últimos años la inversión en la materia ha crecido en un 30% a partir de 1994. En el comparativo con otros países miembros de la OCDE, que también participaron en PISA, se refleja que Finlandia, Corea del Sur, Japón, Australia y los Países Bajos obtienen mejores puntuaciones con niveles moderados de gasto, mientras aquellos países que más gastan, como Estados Unidos y Noruega, presentan resultados por debajo del promedio de la OCDE. En términos generales, el comportamiento de los resultados ha sido similar desde hace algunos años, a pesar del incremento de recursos orientados al sector educativo realizado por algunos países.

Un segundo escenario caería en la tercera situación para los hacedores de política pública: el Estado reconoce que existe un problema, elabora un diagnóstico, una estrategia y una serie de acciones y las lleva a cabo. De este segundo escenario derivarían dos posibilidades:

1. Se firma un acuerdo entre gobierno nacional y subnacional, así como con la dirigencia sindical, según lo estipulado en el artículo 4º. transitorio de la LGE, para convenir en una descentralización tradicional.

En esta situación se retomaría el esquema de decisiones de “arriba hacia abajo”, con poca o nula participación de parte del gobierno de la Ciudad de México. Se trataría de completar el esquema de acciones contempladas en el ANMEBN, con el propósito de reasignar bienes muebles e inmuebles rápidamente, sin mediar un acuerdo o negociación entre los actores involucrados. Bajo esta situación la relación laboral y salarial permanecería bajo la responsabilidad de la SEP, así como la definición de cuestiones clave como la planeación, evaluación y formulación de contenidos.

El gobierno subnacional asumiría las atribuciones correspondientes a la operación del servicio educativo, así como la administración de los

recursos que para ello se requiere, pero no tendría plena responsabilidad y autonomía sobre el servicio educativo. Se consolidaría un federalismo legislativo en el que hay división de atribuciones pero la interacción entre ambas instancias de gobierno se eliminaría; cada instancia se haría cargo de una parte del proceso educativo, ya que las relaciones de poder entre ambos niveles mantendrían su carácter jerárquico y la distribución de responsabilidades sería de carácter especializado. La agenda local en materia educativa sería amplia y dispersa, ya que su función se centraría únicamente en la operación del servicio.

2. Establecimiento de un compromiso mediante un acuerdo inicial de llevar a cabo una federalización del servicio educativo que considere:
 - Construir una agenda conjunta entre los actores involucrados en el proceso para establecer tiempos y alcances de la federalización.
 - Perfilar el proyecto de la educación básica en la ciudad.
 - Identificar a la calidad, cobertura e innovación del sistema educativo como el objetivo del Acuerdo.
 - Revisar y derogar aquellos artículos de la Ley de Educación para el Distrito Federal que sean inviables financieramente.
 - Establecer un compromiso de corresponsabilidad con el gobierno nacional.
 - Adecuar la estructura administrativa y coordinar la transferencia entre el gobierno nacional y el subnacional.
 - Dotar de mayor autonomía a los distintos niveles del sistema educativo (administrativo y escolar).

El objetivo sería sentar las bases para construir un federalismo administrativo que reconozca una relación diferente entre el gobierno nacional y el subnacional, para interactuar conforme a la dinámica social del proceso educativo en la que, forzosamente, intervienen diferentes instancias y niveles de gobierno en la prestación del servicio. La relación jerárquica daría paso a una relación intergubernamental más horizontal.

Bajo esta opción se asumiría la corresponsabilidad en la prestación del servicio. La confección de la agenda del gobierno subnacional estaría caracterizada por su amplitud y precisión en los objetivos a alcanzar y su función se trasladaría de lo meramente operativo a lo estratégico.

Dice el maestro Segovia³⁶⁰ que la educación lo es todo para una nación. Su importancia y prioridad en la agenda de los gobiernos determina en buena medida el porvenir de las sociedades. Su trascendencia y complejidad implican indefectiblemente la convergencia de los más disímiles actores y de los más diversos procesos. Redefinir la administración del servicio educativo no es suficiente. Tampoco lo es replantear el papel sindical. No es suficiente acceder a mayor autonomía en los centros escolares para lograr un mejor aprovechamiento escolar. Profesionalizar y actualizar constantemente a los docentes y a los directivos es fundamental, pero no lo único por hacer. Incrementar la inversión del gasto educativo en cualquiera de sus niveles es deseable, pero no es el elemento que permita una transformación profunda y sustentable del sistema educativo mexicano en su conjunto. Sólo en la convergencia e interacción de actores, procesos, voluntades y responsabilidades se podrán crear condiciones distintas, mejores quizá, para hacer posible la vida en una sociedad cuyo núcleo de desarrollo esté sustentado en la educación básica.

La educación básica es la plataforma de lanzamiento de una sociedad que aspira no a la miseria sino al equilibrio entre las fuerzas sociales, puesto que dota de los conocimientos elementales para después construir la ciencia y la cultura nacionales. Las repercusiones de no atender las advertencias que las evaluaciones nos indican son cada vez más evidentes. La federalización de la educación básica en el Distrito Federal es un paso para revitalizar el sistema educativo local, pero no será suficiente para elevar los índices de aprovechamiento escolar. Es un primer momento para colocar a la educación no sólo en la retórica de la agenda gubernamental, sino como una prioridad en la agenda de la sociedad para impulsar la investigación, la tecnología, la ciencia y el desarrollo de la ciudad y del país.

³⁶⁰ Segovia, Rafael (2007). *Op. cit.*, p. 18.