

III. FEDERALISMO Y REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL	107
3.1. EL SISTEMA MUNDIAL. LA POLÍTICA EDUCATIVA GLOBAL	108
3.2. EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA. ESTRATEGIAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA	112
3.3. FEDERALISMO Y FUNCIÓN NORMATIVA	123
3.4. LOS MECANISMOS INICIALES DE IMPLEMENTACIÓN DEL FEDERALISMO	127
3.5. LA LEGISLACIÓN DEL FEDERALISMO EDUCATIVO	133
3.5.1. Reforma del artículo tercero constitucional. La facultad normativo-pedagógica del Ejecutivo Federal	134
3.5.2. La Ley General de Educación. Redistribución e interdependencia de la función educativa	139

Capítulo III

FEDERALISMO Y REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

III. FEDERALISMO Y REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

“En una concepción actual de la administración y con la complejidad de los sistemas educativos, una organización que no se fundamente en una distribución de responsabilidades y cometidos, sea con criterios de descentralización sea con criterios de desconcentración, está inexorablemente condenada al fracaso”.

R. Montero

Los procesos de reforma a la organización y funcionamiento del sistema educativo nacional observados desde 1978 con la puesta en marcha de la desconcentración, y posteriormente las acciones efectuadas a partir de 1982, permiten apreciar que la redistribución de competencias entre los niveles de gobierno, va mas allá de una cuestión técnica para situarse en un terreno de mayor complejidad. El examen de estas experiencias en casos específicos, muestra que las fórmulas para definir y redistribuir competencias, no son procesos unívocos, y que en la práctica obedecen a principios, tendencias y procedimientos peculiares que es imprescindible contextualizar social y políticamente. Las acciones iniciadas el 18 de mayo de 1992, fecha en que se suscribe el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, permiten contar con una mejor perspectiva para comprender las acciones de desconcentración y descentralización, e intentar caracterizar entonces, el alcance de la federalización educativa, así como el papel que el gobierno federal desempeña o debe desempeñar en la organización y funcionamiento del sistema educativo nacional en su conjunto.

Se ha visto ya que la etapa que siguió al proceso de desconcentración educativa no correspondió a un modelo descentralizado toda vez que el gobierno federal siguió operando además de normar, los servicios de educación básica y normal en las propias entidades federativas paralelamente a los servicios proporcionados por los propios gobiernos estatales. Prevalcieron en el territorio de cada entidad, servicios y autoridades educativas tanto de naturaleza federal como de naturaleza estatal.

El ejercicio de la normatividad, que en la desconcentración caracterizó las tareas desarrolladas por las Áreas Centrales de la Secretaría de Educación Pública frente a las tareas operativas de las Delegaciones Generales, perdió claridad durante el período 1982-1992, reflejo de la misma falta de claridad con que fueron planteados los propósitos e instrumentadas medidas que buscaron descentralizar los servicios. Al no modificarse la distribución de competencias, la legislación educativa conformada por el artículo tercero constitucional y su ley reglamentaria, permanecieron sin cambios. Por otra parte, la normatividad específica, fue objeto sólo de una adecuación superficial limitada por las bases jurídicas y administrativas ya existentes establecidas en su mayoría durante la etapa de desconcentración.

Durante la desconcentración educativa, se hizo visible la existencia de un detallado marco normativo que sirvió de puente entre las decisiones de carácter político y su instrumentación. Coordinada en gran medida por la Dirección General de Organización y Métodos, la actividad normativa logró guiar, regular y documentar gran parte de las actividades y procesos que involucrados en la operación de los servicios educativos federales en las entidades federativas, en la operación de las propias Delegaciones Generales y en su articulación con los órganos de la Secretaría ubicados en el centro del país. Al desaparecer esta unidad administrativa en agosto de 1985, la función de carácter normativo hasta entonces desempeñada por ella, no ha vuelto a ejercerse más desde una visión integral. La operación de los servicios desde la segunda mitad de los ochentas, habría de realizarse teniendo como sustento gran parte de los instrumentos jurídico-administrativos que fueron creados con la desconcentración educativa. El marco normativo entonces, entró en un proceso general de estancamiento y desactualización.

Ante ello, las medidas anunciadas en mayo de 1992, habrían de marcar el inicio de una nueva etapa de reforma y originar, en el corto plazo, un complejo proceso de instrumentación a nivel político, legislativo, administrativo, organizacional, que hoy en día aún no culmina.

3.1. EL SISTEMA MUNDIAL. LA POLÍTICA EDUCATIVA GLOBAL

Como fenómeno social los problemas y acontecimientos de la educación, tanto en su práctica como en su administración, sólo pueden comprenderse en la medida que es examinado el contexto económico, político y social de

un país, así como el ámbito de las relaciones de interdependencia con el entorno mundial.

Las tendencias hacia la internacionalización y globalización característicos de la época actual, se han hecho presentes en los diferentes ámbitos de la sociedad incluida la educación. La interdependencia entre las naciones ha aumentado extraordinariamente y no dejará de hacerlo al multiplicarse e intensificarse las relaciones comerciales, la inversión extranjera, la circulación de monedas y de capitales, así como las migraciones humanas. El rápido progreso de los transportes y las comunicaciones ha reducido considerablemente las distancias.

En este contexto, la difusión de los procesos educativos y culturales a escala internacional es por lo menos tan importante como la de los procesos económicos. La interconexión internacional existente en la educación se ha hecho más fuerte, los vínculos internacionales entre los sistemas y los distintos actores y autoridades son muy estrechos. Así, como parte de los modelos mundiales, estándares internacionales y tendencias del desarrollo global, la descentralización se convirtió en un objetivo preferente y cohesionador de las políticas educativas iniciadas en la década de los ochenta, al replantearse la dirección, administración y evaluación de los sistemas educativos.

El rol de actores, agentes e instituciones de diferente nivel en los sistemas de educación de diferentes países, apareció en el centro del debate dando lugar en muchos casos a un reposicionamiento estrategia para hacer frente a los diversos problemas producidos en el escenario educativo. Aunque es un fenómeno cuyo auge es paralelo al de la globalización que caracteriza al mundo actual, éste empieza a gestarse en la década de los treinta, según Friedrich Shneider en la obra *Pedagogía internacional, Pedagogía extranjera, Educación comparada*. La internacionalización educativa se confirma por diversos eventos e indicadores, tales como la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Académico en 1987; la Conferencia Internacional sobre Educación, Institucionalizada en Ginebra desde hace tres décadas; la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien en 1990 auspiciada por la UNESCO; Crisis Mundial en Educación (Coombs, 1985); Indicadores de la Educación Mundial (Komenan, 1987); la Conciencia Pedagógica Mundial (Gelpi, 1992); la Enciclopedia Mundial de la Educación (Kurian, 1988); la Enciclopedia

Internacional de la Educación (Husen y Postlethwaite, 1985); los programas de cooperación bilateral y multilateral, como Erasmus, Comett y Tempus, integrados ahora en Sócrates, así como Cedefop y Eurydice (programas de la Comunidad Europea sobre política educativa). Esto representa tan sólo una parte de la densa red actual de comunicación y cooperación internacional en materia de educación.¹³⁵

La globalización y el paradigma del "sistema mundial de educación"

Al advertir la necesidad de efectuar un cambio en la conceptualización del orden global, Bergesen se refiere al surgimiento del sistema mundial como un paradigma en la investigación social y educativa. En tanto realidad emergente sui géneris, el sistema mundial "[...] tiene sus propias leyes de movimiento que determinan a su vez las realidades sociales, políticas y económicas de las sociedades nacionales que abarca".¹³⁶ A partir de los modelos del sistema mundial, las macroestructuras sociales de finales del siglo XX, sólo pueden comprenderse adecuadamente si se tienen en cuenta el contexto global de las relaciones de interdependencia que en el ámbito mundial que se han intensificado. En el ámbito de las naciones la explicación plena de la estructura y función social de los sistemas educativos no está al margen de lo anterior. Desde esta perspectiva, la comprensión de los orígenes, evolución e implicaciones de las prácticas educativas adquiere mayor sentido, al combinarse los análisis a niveles micro y macro relacionando las circunstancias locales con acontecimientos nacionales e internacionales.

Con el surgimiento de un sistema educativo mundial existen procesos de alineamiento global que tienen lugar en diferentes niveles y dimensiones. Así hemos sido testigos en las últimas décadas de la expansión educativa uniforme a escala mundial, así como la especificación constitucional de los derechos y deberes educativos.

Con la expansión de la educación, se produjo al mismo tiempo, la existencia y aceptación global de lo que Schriewer denomina modelo de escolarización institucionalizada,¹³⁷ ampliamente estandarizado y que ha servido para orientar y valorar las políticas educativas a nivel mundial. Este modelo resulta de la combinación de rasgos estructurales característicos de lo que se

¹³⁵ JURGEN, Schriewer, *Sistema mundial y redes de interrelación: La internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada*, en *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Pomares-Corredor, Barcelona, 1996, pp. 25-26.

¹³⁶ *Idem*.

¹³⁷ *Idem* 496.

considera un sistema educativo moderno, la difusión mundial de tales rasgos se considera justamente como el indicador más sobresaliente de los procesos de globalización cultural. Entre estos rasgos, se encuentran:

- Una estructura administrativa general fundada, controlada y financiada por el Estado;
- Un sistema escolar internamente diferenciado según niveles sucesivos, diversos cursos de estudio;
- La organización de los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula según grupos de edad característicos y unidades de tiempo uniformes;
- El uso de certificados, diplomas y credenciales para vincular las carreras escolares con las carreras profesionales, y conectar la selección de escuelas con la estratificación social;
- La configuración de papeles característicos para maestros y alumnos y, hasta cierto punto, la profesionalización de los maestros y métodos de enseñanza y;
- La regulación gubernamental o pública de tales procesos de enseñanza y aprendizaje, a través de exigencias más o menos detalladas en forma de programas de estudio, directrices y planes.

Cabe mencionar que el relato del desarrollo cultural a nivel mundial es paralelo, al tiempo que refuerza los procesos de expansión y globalización antes mencionados. En este esquema, la escolarización aparece como componente y palanca indispensable de los procesos de modernización de la sociedad, se ven reflejados en la estandarización global y en el aumento de la intensidad en los objetivos educativos, así como en los mandatos generales referentes a la infancia, la familia y la educación presentes en un creciente número de países.

La difusión de la semántica de la modernización y del modelo de escuela moderna, no habría sido posible sin la infraestructura social e institucional aportada por una comunicación internacional y un sistema de publicaciones en el ámbito de las ciencias sociales y de la educación en particular. Lo que incluye, por un lado, la amplia gama de organizaciones internacionales comprometidas con el desarrollo y puesta en práctica de políticas en el ámbito de la educación y la cultura, entre las que destacan el Banco Mundial, la UNESCO, la Oficina Internacional de Educación, el Instituto Internacional para la Planificación Educativa y la OCDE. Estas organizaciones no sólo

ofrecen definiciones de rol para cada uno de los agentes que participan en los sistemas educativos y una marcada homogeneización de los rasgos organizativos, sino que también aportan y financian servicios de información y con ello, oportunidades para su distribución internacional ejerciendo así una poderosa influencia global.

Hay quienes afirman que en ningún otro ámbito de la política pública, ni siquiera en la política económica, social o medioambiental, existe el grado de estandarización global alcanzado en la política e investigación educativas. Sin embargo, debe señalarse también que los modelos de organización, pautas o políticas de resolución de problemas, se encuentran con una reinterpretación específica y procedimientos de adaptación puestos en marcha por los grupos culturales o nacionales que los reciben.

De esta manera, los modelos ofrecidos transculturalmente son seleccionados según los intereses prevalecientes, adaptados a las situaciones y necesidades específicas y reinterpretados de acuerdo con líneas culturales y, en su caso, transmutados en reformas estructurales.

Veamos entonces cómo las medidas comprendidas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, incluido el propio acuerdo, se realizan no sólo obedeciendo a lógicas internas sino en estrecha vinculación con las últimas tendencias presentes en el concierto de un sistema mundial.

3.2. EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA. ESTRATEGIAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA

Existen eventos que aparecen como antecedentes de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en mayo de 1992. La concertación, descentralización, la participación social, el replanteamiento del rol del Estado, la ampliación de la educación obligatoria, las necesidades básicas de aprendizaje, la revaloración de la función docente y de la familia, son elementos que, presentes en el concierto mundial, se integran y dan sentido al diseño de este instrumento de reforma del sistema educativo nacional.

Del 26 al 30 de marzo de 1990, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO) convocó a un congreso internacional sobre Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación, con sede en la Ciudad de México, dicho congreso estaba encargado de efectuar un balance en la evolución de la planificación y gestión educativas, así como identificar y determinar nuevos planteamientos y tendencias en este campo, tomando en cuenta las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en Jomtien, Tailandia en marzo de 1990.

Este congreso tuvo como objetivo, iniciar un debate e intercambiar experiencias con miras a formular propuestas y recomendaciones para reavivar las actividades de planificación y gestión de la educación y sobre las nuevas formas que podría tomar la cooperación internacional para la democratización de la enseñanza básica y la erradicación del analfabetismo. Al debatir el papel del Estado, se afirmó que no podía seguir siendo el único responsable de los problemas de la educación, por lo que era necesario modificar los modos de actuación y encontrar nuevos interlocutores. Se argumentó que el aumento de la complejidad del servicio educativo, hacía necesario redefinir los papeles de los diversos actores y buscar nuevos equilibrios entre centralización y descentralización, y entre objetivos nacionales y aspiraciones locales.

No solo se concedió importancia a una mayor participación de los interlocutores tradicionales, sino sobre todo, a la incorporación de aquellos hasta el momento distantes y, en ocasiones ausentes, como empresas, organismos patronales y gobiernos locales. Bajo los auspicios de la UNESCO, el congreso recomendó implementar la descentralización como estrategia para redistribuir la tarea educativa, así como impulsar la participación y establecer consensos con un número creciente de nuevos actores.

Respecto a la intervención del Estado, se puntualizaba que la descentralización no debía ser de ningún modo sinónimo de su debilitamiento, señalando que "[...] Al Estado corresponde por su parte mantener, o establecer, una coherencia de conjunto. Para esto, es necesario que el Estado disponga de instrumentos de evaluación y de control que permitan a la vez la coherencia de los grandes objetivos y el respeto de la autonomía de un gran número de actores[...]"¹³⁸

¹³⁸ UNESCO, *Congreso Internacional de Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación, Informe Final*, UNESCO, México, 1990, p.9.

En el mismo sentido, la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Tailandia en 1991, recomendó a los países participantes, fortalecer la concertación de acciones mediante la celebración de acuerdos sobre educación; el rescate de los acuerdos existentes y su articulación, para renovar y formalizar la voluntad política y entrar en una nueva etapa de desarrollo educativo que permitiera satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje.¹³⁹

Al enfatizar en la obligación que las autoridades educativas de carácter nacional y regional, la declaración oficial de la conferencia aprobada por los delegados gubernamentales de 197 países, advierte sobre la necesidad de concertar acciones nuevas y revitalizadoras a todos los niveles. En su artículo séptimo, la declaración recomienda:

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

Se reconoce así, la importancia de la concertación en la planeación, ejecución, administración y evaluación de los programas educativos, sobre todo en el nivel básico, “[...] Las acciones concertadas están en el corazón de lo que llamamos una visión ampliada y un compromiso renovado [...]”¹⁴⁰

Por otra parte, en el marco de los trabajos del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal para América Latina y el Caribe (PROMEDLAC IV), celebrado en abril de 1991 en Quito, Ecuador, aparece igualmente, entre

¹³⁹ En su artículo primero la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* establece que “[...] Cada persona –niño, joven o adulto– deberá estar en condiciones de beneficiarse de las oportunidades educacionales ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades comprenden tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (tales como lectura y escritura, expresión oral, aritmética, resolución de problemas) como los contenidos básicos mismos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) requeridos para que los seres humanos sean capaces de sobrevivir, desarrollen sus capacidades, vivan y trabajen con dignidad, participen plenamente en el desarrollo, mejoren la calidad de sus vidas, tomen decisiones fundamentales y continúen aprendiendo[...]” Agrega el mismo artículo que la educación básica más que un fin en sí misma, es el cimiento para un aprendizaje permanente y para el desarrollo humano, sobre el cual los países pueden construir sistemáticamente niveles y tipos más avanzados de educación y capacitación. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, *Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Documento de trabajo*. Jomtien, Tailandia, 9 de marzo de 1990.

¹⁴⁰ *Idem*.

los asuntos discutidos, la formulación de grandes acuerdos nacionales concebidos como necesarios para legitimar y dar continuidad a las políticas y estrategias educativas.

En el contexto nacional, al presentar su tercer informe de gobierno, el jefe del Ejecutivo instruyó a la Secretaría de Educación Pública para que una vez concluido un diagnóstico de la situación educativa, y luego de la consulta nacional realizada en los dos años anteriores, “[...] se actuara en el ámbito de la descentralización educativa y de la corresponsabilidad necesaria de los diversos órdenes de gobierno, con el fin de impulsar la modernización educativa[...].”¹⁴¹ En ceremonia alusiva al día del maestro, el 15 de mayo de 1992, Ernesto Zedillo señalaba que el Acuerdo Nacional tenía como metas “[...] consumir la alfabetización y hacer llegar a todo mexicano los beneficios del mandato constitucional que hace obligatoria la educación primaria en toda la extensión del ciclo; atenuar la disparidad que aparece en los mismos niveles educativos de diferentes regiones del país y asegurar que todos los niños en edad escolar asistan a la escuela; elevar la eficiencia terminal de la primaria y secundaria; diseñar mecanismos para una mejor articulación entre educación preescolar y los ciclos subsecuentes. En particular, es indispensable dotar de una renovada calidad al conjunto de conocimientos, competencias y actitudes que proporcionan los ciclos de educación básica[...].”¹⁴² En tales términos se refirió el Secretario de Educación Pública, al acuerdo que habría de signarse tres días después.

Con este telón de fondo, la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en mayo de 1992 entre la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, aparece como un mecanismo que busca proveer a las acciones educativas de un apoyo político y generar condiciones favorables para la implementación de las nuevas estrategias.

A través del Acuerdo Nacional se busca promover la socialización de la tarea educativa y con ello una mayor responsabilidad por los resultados obtenidos, en términos de una mayor participación social, así como de una mayor autonomía de las autoridades locales en la administración de los servicios.

¹⁴¹ MOCTEZUMA Barragán, Esteban, *La Educación Pública Frente a las Nuevas Realidades*, FCE, México, 1993, p. 103.

¹⁴² *Idem.*, p. 104-105.

Cabe mencionar, que en 1992 la matrícula del sistema educativo era de alrededor de 26 millones de alumnos; un millón 100 mil maestros; 165 mil establecimientos escolares y la emisión de tres millones de cheques de pago, el gobierno federal administraba directamente al 64.5% de la matrícula total y al 70.5% de las escuelas, mientras que los estados controlaban solo al 25.6% de los estudiantes y el 16% de los establecimientos educativos.¹⁴³

En mayo de 1992 la Secretaría de Educación Pública debía administrar un presupuesto sectorial de 36.6 billones de pesos, 25.5 de los cuales ejercía en forma directa; de ese total, 24.2 billones eran exclusivamente para servicios personales. A lo anterior se sumaban las relaciones laborales con un millón de maestros federales, la administración de un millón y medio de plazas y el mantenimiento y administración de más de 163 mil escuelas.¹⁴⁴

A manera de diagnóstico, en el Acuerdo Nacional se reconoce que el sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas, “[...] En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento del sistema educativo trazado hace ya 70 años[...]”.¹⁴⁵

Respecto a la distribución de la tarea educativa, se considera que en la práctica, prevalece la ambigüedad en las atribuciones que conciernen a los niveles de gobierno. Se acepta implícitamente que el esquema de los Servicios Coordinados de Educación Pública no avanzó en dirección de una verdadera descentralización de los servicios de educación básica y normal. Así, el esquema de servicios coordinados que frecuentemente se identificó con la descentralización, no representó una clara delimitación de responsabilidades entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, la coincidencia y complementariedad entre ambos órdenes de gobierno, no se hizo efectiva en términos de una reasignación y ejercicio de atribuciones exclusivas para ambas partes.

El Acuerdo Nacional establece que su campo de acción está orientado hacia factores internos del sistema educativo a través de cuatro estrategias:

¹⁴³ Ministerio de Educación de México [sic], *Sistemas Educativos*, México, OEI, Madrid, p. 55.

¹⁴⁴ MOCTEZUMA Barragán, Esteban, *op. cit.*,

¹⁴⁵ Secretaría de Educación Pública, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, 18 de mayo de 1992, p. 5.

<i>Incremento en el gasto educativo</i>	<i>Reorganización del sistema educativo</i> A. <i>Federalismo educativo</i> B. <i>Participación social</i>
<i>Reformulación de contenidos y materiales educativos</i>	<i>Revaloración de la función magisterial</i>

Primera estrategia. Incremento en el gasto educativo

Los gobiernos federal y estatal se comprometen a continuar incrementando a tasas superiores a las del crecimiento del Producto Interno Bruto su gasto en educación para disponer de recursos y ampliar la cobertura de los servicios. Se considera también que la mayor disponibilidad de recursos es condición necesaria para elevar la calidad de la educación.

Segunda estrategia. Reorganización del sistema educativo

Esta estrategia tiene como ejes al federalismo educativo y la participación social.

A. Federalismo educativo

El beneficio del aumento en los recursos para la cobertura y calidad de los servicios requiere de un sistema cuya organización y funcionamiento los utilice eficientemente. El federalismo propiciará la concurrencia prevista en la ley, y que no se ha realizado en forma efectiva por la falta de una delimitación precisa de responsabilidades. Al traspasar el Ejecutivo federal a los gobiernos estatales los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, así como los recursos financieros que la Secretaría de Educación Pública venía prestando al estado respectivo en los servicios educativos de educación básica y normal, los responsables

de operar estos servicios en sus propios territorios serán las autoridades estatales, con lo que la tarea sustantiva del gobierno central se concentrará en la normatividad de los servicios.

B. Participación social

El acuerdo contempla que el impulso a la participación de maestros, alumnos, padres de familia, directivos escolares y autoridades de las distintas esferas de gobierno al lado del federalismo educativo, habrá de generar un sistema educativo de calidad. Señala que a través de la vinculación entre el sistema educativo y la comunidad se podrá “[...] lograr mejores resultados educativos, una mejor comprensión y un respaldo más efectivo de los padres hacia la labor del maestro y la escuela, la detección de problemas especiales derivados de la asistencia, aprendizajes atípicos, problemas de salud, etcétera. Al impulsar la participación social en el quehacer educativo se propicia una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, mobiliario, el material didáctico de que disponen los maestros y el cumplimiento de los planes y programas de estudio”.¹⁴⁶

Tercera estrategia. Reformulación de contenidos y materiales educativo

Al indicar que los actuales planes y programas de estudio de la educación básica entraron en vigor aproximadamente hace 20 años, el acuerdo apunta que el mundo actual y los retos futuros demandan una educación de calidad, por lo que es necesaria una reformulación integral de los contenidos y materiales educativos que permitan la obtención de conocimientos verdaderamente esenciales. De esta manera se establecen las siguientes reformas a partir del ciclo escolar 1992-1993: a) una reforma completa de los contenidos y métodos de la educación preescolar, b) se dispone la renovación total de los programas de estudio y libros de texto de la educación primaria, y c) en la educación secundaria se acordó la reimplantación del programa de estudios por asignaturas, sustituyendo al programa por áreas en el primer grado iniciado el ciclo 1992-1993, terminando dicha reimplantación para los tres grados en el ciclo 1994-1995.

¹⁴⁶ *Idem*, p. 13.

Cuarta estrategia. Revaloración de la función magisterial

La cuarta estrategia del Acuerdo Nacional, tiene su base en el reconocimiento del maestro como protagonista de la transformación educativa, plantea por ello revalorar la función docente mediante cinco aspectos fundamentalmente: actualización, salario profesional, vivienda, carrera magisterial y aprecio social por su trabajo.

Como puede apreciarse, a diferencia de medidas de reforma a la organización del sistema educativo nacional emprendidas con anterioridad, el federalismo educativo se formuló acompañado de otras estrategias que constituyeron en su conjunto, un planteamiento integral en la medida que comprende en forma paralela, puntos neurálgicos del sistema. A diferencia de los mecanismos y/o vías legales utilizados anteriormente, el Acuerdo Nacional integra reformas no sólo de reorganización administrativa, sino de carácter académico y docente.

El diseño y firma del Acuerdo Nacional, se inscribe en las recomendaciones de organismos internacionales de establecer un consenso sociopolítico, propicio para la participación de los diferentes agentes sociales. Moctezuma Barragán, al referirse al significado del acuerdo, afirma que “[...] la concertación expresada en el ANMEB [...] es, sin duda, el esfuerzo más importante de coordinación emprendido en la historia del sector educativo en México.”¹⁴⁷

El Acuerdo Nacional tuvo su sustento jurídico, por un lado, en el artículo 116 constitucional, que establece que, “[...] la Federación y los estados en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.¹⁴⁸ De esta manera, la Constitución autoriza en forma expresa la celebración de convenios en la forma indicada, o sea de la federación con los estados. Por otro lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública

¹⁴⁷ MOCTEZUMA Barragán, Esteban, op. cit., p. 155.

¹⁴⁸ Senado de la República, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1991, p.117.

Federal establece en su artículo 22 la facultad del Ejecutivo Federal para “[...] celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas”.

La transferencia del gobierno federal a los gobiernos estatales involucró recursos por aproximadamente 510,000 plazas docentes, 116 puestos administrativos, 3924 millones de horas alcanzando la cifra de 700,000 trabajadores de la educación transferidos. Se transfirieron 96,018 bienes inmuebles y 23 millones de bienes muebles. En cuanto a los recursos presupuestarios transferidos, el 95% correspondió a la educación preescolar, primaria, y secundaria; 2.5% a la educación especial; 2% a la educación y capacitación de adultos, centros de educación básica para adultos y misiones culturales rurales; y el .5% restante a escuelas normales, centros de actualización del magisterio y unidades de la Universidad Pedagógica Nacional.¹⁴⁹

El entonces Secretario de Educación, Ernesto Zedillo, ya como Presidente de la República, luego de equiparar la federalización con la descentralización se refirió así a la dimensión de los recursos involucrados en el Acuerdo, “[...] En la descentralización o federalización educativa [...] Teníamos un gran aparato administrativo del Gobierno Federal, situado en los estados de la República. ¿Qué hicimos? Pues se transfirieron los edificios, se transfirieron los recursos humanos, los recursos materiales, se hizo más pequeño el gobierno federal. El dato es muy ilustrativo, cuando se hace la descentralización educativa se reduce el número de empleados del gobierno federal en 700 mil, que es más de la mitad, sólo, así nada más, a través de ese procedimiento [...]”.¹⁵⁰

El magisterio en el diseño y concertación del Acuerdo Nacional

Era evidente que ante el inminente proceso de federalización, la integridad del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como representación nacional y titular de los derechos laborales del magisterio,

¹⁴⁹ MOCTEZUMA Barragán, Esteban, op. cit.

¹⁵⁰ Fracción transcrita tomada de la entrevista concedida por el Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León al periodista Pedro Ferriz de Con, la cual fue transmitida en el programa “Para Empezar”, de Estéreo Rey, México 5 de junio de 1995.

resultaba ser una cuestión álgida debido a la posible atomización del organismo sindical. La cuestión habría de disiparse con la forma en que se construyó el Acuerdo Nacional, particularmente en lo que atañe a las relaciones y derechos laborales del magisterio, se convino la sustitución patronal de la Secretaría de Educación Pública por cada uno de los gobiernos estatales, con lo cual no sólo se respetaron los derechos laborales, sino que se reafirmó al sindicato nacional la titularidad de la relación laboral de los trabajadores de la educación.

A diferencia de los anteriores procesos de desconcentración y descentralización de 1978 y 1982 respectivamente, en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se aprecia un cambio positivo en cuanto a un mayor esfuerzo para crear un consenso. A su firma concurren el 18 de mayo de 1992, la Secretaría de Educación Pública, los estados de la Federación y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el presidente de la República como testigo de honor. Se formalizaba con ello, una reforma concertada del sistema educativo nacional que reconocía al magisterio un rol protagónico. Se habrían anticipado así, los riesgos y dificultades que produciría una decisión que no considerase al magisterio y a su representación sindical.

Conviene citar a Arnaut, cuando señala que los distintos proyectos de reforma al sistema educativo han debido redefinirse entre otros factores, por la postura del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, “[...] A partir del sindicalismo no hay política educativa, sobre todo si es reformista, que no implique la necesidad de redefinir en algún aspecto la relación entre la SEP y la representación sindical [...]”.¹⁵¹

Desde la perspectiva de Di Gropello, la descentralización de la educación en México se llevó a cabo en dos etapas distantes en el tiempo. Entre 1978 y 1982 se operó una desconcentración de la administración de los servicios educativos hacia treinta y un delegaciones estatales. Afirma que este proceso no pudo profundizarse sino hasta el 1992, cuando se llegó a un acuerdo entre el gobierno y el sindicato docente. La autora advierte una combinación de motivaciones para la descentralización, entre las que destaca las razones de tipo político, referentes a la búsqueda de legitimación

¹⁵¹ ARNAUT, Alberto, *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978-1988*, CIDE, 1992, p. 15.

del gobierno que sin perder el control del sector educativo buscó aumentar el control sobre el sindicato de trabajadores vía la fragmentación de las negociaciones. “[...] Estos objetivos, como veremos, han llevado a un modelo concurrido de descentralización donde el gobierno, a pesar de los traspasos, sigue siendo el principal financiador, pensador y programador de la política educativa. La voluntad de indebolir (sic) el sindicato ha llevado a una parcial estadualización de la política laboral”.¹⁵²

Al referirse al diseño del Acuerdo Nacional, Moctezuma Barragán señala que fue un proceso arduo y complejo, producto de múltiples negociaciones, consultas e intercambio de opiniones para generar consensos entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, así como entre dicha dependencia y todos los gobiernos de las entidades federativas, “[...] En su fase de consulta final se realizaron, cuando menos, seis reuniones de concertación con cada uno de los estados y decenas de reuniones más con el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y con sus secciones; todo ello en un lapso de alrededor de 90 días, a partir del mes de febrero y hasta la firma del Acuerdo Nacional [...]”.¹⁵³

En septiembre de 1992, el Secretario del ramo se refería en los siguientes términos, al proceso de concertación efectuado cuatro meses antes: “[...] La adecuada concertación de formas y de fondos ha permitido iniciar un proceso de reforma educativa que será histórico y que el sindicato, como lo expresó su propia secretaria general, demuestre que ha pasado de ser una organización que algunos consideraban un obstáculo para la transformación educativa, a una organización que la plantea, la exige, la vigila y la evalúa”.¹⁵⁴

Con la firma del Acuerdo Nacional, la representación sindical de los maestros formalizó su participación en el diseño y concertación de la reforma, no obstante Mcmeekin, opina que, en el caso mexicano, la descentralización no aumentó el rol de aquellos afectados directamente por la educación, “[...] más bien ha sido exclusionista. Los profesores en particular, no han estado involucrados en ni han sido afectados por los esfuerzos de descentralización”.¹⁵⁵

¹⁵² DI GROPELLO, Emanuela, *Descentralización de la educación en América Latina: Un análisis comparativo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1997, p. 44.

¹⁵³ MOCTEZUMA Barragán, Esteban, op.cit. p. 105.

¹⁵⁴ ZEDILLO Ponce de León, Ernesto, mensaje citado del 2 de septiembre de 1992. Cit. pos. Moctezuma Barragán, op. cit., p. 111-112

¹⁵⁵ McMEEKIN, R.W., *Descentralización de la Educación*, en Boletín 31 del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, agosto 1993.

Más allá del diseño de la reforma, debe garantizarse que en su desarrollo y en sus resultados, el personal docente esté adecuadamente involucrado.

3.3. FEDERALISMO Y FUNCIÓN NORMATIVA

La forma del Estado Federal está instituida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 40 expresa la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación. Como orientación de gobierno y aspiración política, el federalismo ha dado cobertura a diversas acciones relacionadas con la redistribución de competencias en favor de un mayor acercamiento de la gestión pública a la sociedad. Así, proyectos de desconcentración y descentralización de la administración pública, han encontrado en el federalismo, su justificación, orientación y causa. Las acciones que en los binomios concentración-desconcentración y centralización-descentralización, llevan de uno a otro extremo, se han presentado como variantes del proceso federalizador buscando hacer frente a problemas no sólo de orden técnico sino también político.

Desconcentración, descentralización y federalismo

En sus finalidades, la desconcentración y la descentralización presentan aspectos comunes en cuanto al logro de una mayor eficiencia y eficacia en el terreno de la administración pública, estos procesos se refieren a la redistribución de competencias y de poder al interior de un nivel de gobierno, en el primer caso, y entre niveles o esferas de gobierno diferentes, en el segundo.

La desconcentración como forma de organización administrativa implica la transferencia de determinadas facultades exclusivas de los órganos superiores a órganos jerárquicamente inferiores que adquieren el carácter de desconcentrados. Podemos situar a la desconcentración como forma de organización que está entre la centralización y la descentralización aunque ello no es inequívoco, y de alguna manera puede llevar a la descentralización no requiere necesariamente a la desconcentración como etapa antecedente.

En lo que toca a la descentralización, existen autores que señalan que en un sentido amplio, es un proceso por el cual se transfiere la toma de decisiones de las áreas centrales a órganos ubicados en el interior del país, y que incluye como sus modalidades a la delegación, a la desconcentración, así como a la descentralización en su sentido estricto. En consecuencia se traslada la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en la capital hacia órganos que se hallan en el interior del país, sean estos o no constitutivos de los órganos nacionales.

La descentralización se concibe como un instrumento que permite la realización del pacto federal en el sentido que reivindica una cualidad inherente al mismo. Refiriéndose a su significado Ruiz Massieu apunta que la descentralización es, “[...] un proceso tendiente a rescatar una de las decisiones fundamentales del Constituyente de Querétaro: el federalismo”,¹⁵⁶ agrega con relación a su uso, que “[...] la descentralización se mira, ciertamente con justicia, como una modalidad del proceso de vigorización del federalismo, esquema de gobierno irrevocablemente instituido a nivel constitucional desde la generación liberal, pero persistentemente vulnerado por la dinámica histórica”.¹⁵⁷ Por su parte, al vincular el federalismo y la descentralización, Mouskheli, apunta: “[...] El Estado Federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado [...]”.¹⁵⁸ El autor considera al federalismo como la forma superior de la descentralización y que mediante ésta puede un estado unitario transmutarse en estado federal

Puede señalarse que la descentralización refuerza el federalismo en la medida en que ésta resuelva los problemas donde éstos se generan, y propicie que las comunidades y autoridades locales asuman o recobren responsabilidades. Existe consenso al expresar que el renacimiento del federalismo tiene que volver la mirada a la descentralización.¹⁵⁹ En suma, la descentralización y federalismo son dos conceptos que no pueden ir desvinculados, no se puede hablar de federalismo si no hablamos de descentralización.

¹⁵⁶ RUIZ Massieu, José F., *op. cit.*, p. 221.

¹⁵⁷ *Idem.*, p. 219.

¹⁵⁸ *Idem.*, p. 209.

¹⁵⁹ COLLADO Gómez, Roberto y Albarran Cruz, José L., *El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y las relaciones de coordinación Federación-Estado*, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989, p. 18.

Federalismo educativo y descentralización

En lo referente al sistema educativo nacional, la desconcentración y descentralización como procesos que se llevan a cabo secuencialmente, se inscriben en la lógica de realización del estado federal y ofrecen elementos que facilitan una mayor comprensión del nuevo proceso de reforma del sistema educativo nacional, a través del denominado federalismo educativo. Proceso que a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se orienta a modificar sustancialmente las atribuciones de las instancias federal y estatales en materia de educación básica y normal.

Si reservamos lo federal como orientación y finalidad última, bien podría decirse que el federalismo educativo equivale a plantear una descentralización educativa, ya que se dan pasos importantes para superar la ambigüedad de competencias persistente bajo el esquema de los Servicios Coordinados de Educación Pública y se sientan bases para redistribuir y delimitar con mayor precisión las atribuciones entre los gobiernos federal y estatales.

Cuando Moctezuma Barragán se refiere a este proceso afirma que “[...] la federalización es cualitativamente diferente a la descentralización, ya que, en ocasiones, esta última fue interpretada como la fragmentación de un sistema nacional o la sola transferencia de funciones y recursos; sin embargo, en el caso de México, la federalización educativa fortalece tanto las facultades conferidas a la autoridad federal para garantizar una educación de unidad nacional, como la participación de los gobiernos de los estados en la operación de los servicios.”¹⁶⁰

Con el federalismo educativo, se alude fundamentalmente a dos cuestiones, una al hecho que la Federación transfiere a los gobiernos de los estados, la administración de los servicios de educación básica y normal, al entregarles los recursos humanos, materiales y financieros, que dejan de ser federales para convertirse en estatales. Otra, que al circunscribirse la responsabilidad operativa del gobierno central a la capital del país, la normatividad general del sistema educativo se reafirma como competencia sustantiva de la Secretaría de Educación Pública.

¹⁶⁰ MOCTEZUMA Barragán, Esteban, op. cit., p. 142.

De cualquier modo, el federalismo educativo conlleva una redistribución de poder al fortalecerse las atribuciones de las entidades federativas con los recursos y facultades transferidos. A través de la descentralización que entraña, este proceso hace posible una mayor congruencia entre el federalismo constitucional y el esquema de distribución de los recursos y decisiones educativas -que por años se concentraron en el gobierno federal-, posibilitando la transformación de una estructura centralizada y ajustándola a los principios constitucionales.

El federalismo educativo al igual que la descentralización, en teoría, ofrece la posibilidad de potenciar fuertemente la participación de nuevos actores. La concepción misma del sistema educativo nacional experimenta un cambio sustancial, ya que de un sistema nacional uniforme con una autoridad centralizada se pasa a un sistema fraccionado en sistemas subnacionales o estatales que gravitan en torno a centros de autoridad propios. Así, no sólo la administración de los servicios educativos será materia estatal, sino que se fortalece la posibilidad de que dicha administración se transfiera a su vez a órganos de carácter municipal.

El proceso de descentralización inherente a esta etapa de reforma tiene ante sí, el reto de traducirse en el replanteamiento de la administración educativa a nivel central y a nivel local. En el primer caso habrá que concentrar esfuerzos en el fortalecimiento de la capacidad de conducción nacional, en el segundo, a nivel local, las posibilidades de una mayor articulación entre el trabajo de la escuela, con autoridades, instituciones, y otros sectores de la comunidad, serán más fáciles de concebir.

El federalismo educativo constituye así una propuesta a la necesidad de emprender la transformación del sistema educativo, “[...] no parece arriesgado afirmar que en una concepción actual de la administración y con la complejidad de los sistemas educativos, una organización que no se fundamente en una distribución de responsabilidades y cometidos, sea con criterios de descentralización sea con criterios de desconcentración, esta inexorablemente condenada al fracaso”.¹⁶¹

El federalismo educativo a través del fortalecimiento de las partes que componen a la federación dentro del quehacer educativo tiene en la descentralización un medio de realización que, a diferencia de la

¹⁶¹ MUR Montero, R., op. cit. pp. 50-51.

organización del sistema educativo nacional presente en el periodo comprendido entre 1983-1992, puede caracterizarse como un modelo descentralizado.

3.4. LOS MECANISMOS INICIALES DE IMPLEMENTACIÓN DEL FEDERALISMO

Las acciones para la descentralización educativa en marzo de 1984 tuvieron como sustento la firma de Acuerdos de Coordinación¹⁶² entre los gobiernos federal y estatales, dando como resultado la creación de Consejos Estatales de Educación y de Servicios Coordinados de Educación Pública. La federalización educativa de mayo de 1992, se fundamenta en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y tiene en la celebración de Convenios de Transferencia, sus mecanismos iniciales de instrumentación en cada entidad federativa. De esta manera, además de ratificarse los términos acordados, se avanza en su concreción, con el establecimiento de compromisos y acciones específicos que permiten hacer operativos los contenidos del Acuerdo Nacional. En este sentido, los Convenios de Transferencia no sólo formalizan el traspaso de los establecimientos educativos y recursos de la Federación a los estados, sino que deja documentados los compromisos adquiridos por ambos órdenes de gobierno.

La celebración de estos convenios se fundamenta principalmente en los artículos constitucionales 26 y 116, este último establece que la Federación y los estados podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras, así como la prestación de servicios públicos. Contempla también que los gobiernos estatales están facultados para celebrar convenios con sus municipios a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de ciertas funciones. No obstante, los convenios de transferencia encuentran una justificación más precisa en las leyes federales reglamentarias de los artículos citados, es decir Ley Federal de Educación y la Ley de Planeación, esta última, establece en el artículo 33, la facultad del Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la ejecución

¹⁶² *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 1984.

de acciones que deben realizarse en ellas y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación municipal y a los sectores de la sociedad interesados.

Estos convenios marcan el inicio de un proceso tendiente a configurar la nueva organización del sistema educativo nacional, si bien obedeciendo a diferentes ritmos, las entidades federativas inician a partir de ellos un proceso de diseño e incorporación de competencias. Conviene apuntar que para poder asumir el control de los servicios federales, 26 de los estados crearon organismos descentralizados y otros cinco los integraron a la estructura administrativa previamente existente, de esta manera, secretarías de educación, institutos o direcciones se encargaron de administrar los servicios anteriormente federales, cuyos titulares pasan a ser nombrados por el gobernador en cada estado.

Alcance de los Convenios de Transferencia a partir de su comparación con los Acuerdos de Coordinación de 1983

Resulta útil revisar los acuerdos de coordinación de 1983, con los cuales en su momento, se pretendió dar inicio a la descentralización educativa, para confrontarlos con los convenios de 1992. Se puede apreciar por un lado, la superación de la ambigüedad y por otro, que en estos últimos a diferencia de los primeros, se sientan las bases para una verdadera descentralización. Comparemos entonces, ambos instrumentos jurídicos basándonos en los aspectos o criterios que, sin duda, permitirán apreciar las diferencias y determinar el alcance de las medidas a que dan sustento:

"Prevalecerán los principios que para la educación determinan el artículo 3º. cons- titucional y la Ley Federal de Educación..." (Cláusula 1ª., base I).	"El Ejecutivo Federal vigilará el cumplimiento del artículo 3o..., así como de la Ley Federal de Educación...; asegurará el carácter nacional de la educación. (Cláusula 1ª.)."
--	---

En ambos documentos se estipula que prevalecen los principios establecidos por el artículo 3o. constitucional y la Ley Federal de Educación. Los Convenios celebrados en mayo de 1992 precisan que corresponderá

a la Secretaría de Educación Pública, como dependencia del Ejecutivo Federal, vigilar que ello se cumpla.

"La Secretaría de Educación Pública continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la República, así como las relativas al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional;..." (Cláusula 2ª, fracción II).

"El Ejecutivo Federal formulará para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal, así como la especial prevista en este convenio..." (Cláusula 2ª).

Congruente con el punto anterior y buscando asegurar el carácter nacional de la educación básica, hay coincidencia en ambos instrumentos jurídico-administrativos, en lo concerniente a que los planes y programas de estudio de la educación básica serán establecidos por la autoridad federal. Los acuerdos de 1983 contemplan que los gobiernos estatales formulen propuestas de contenidos regionales a través de un consejo estatal o bien de los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP), en los convenios de 1992 se prevé que estas propuestas sean formuladas por los gobiernos estatales en forma directa.

"Se utilizarán, en la impartición de los servicios educativos, los libros de texto gratuitos y los de consulta, así como los materiales y guías didácticas que sancione el Consejo Nacional Técnico de la Educación" (Cláusula 1ª).

"El Ejecutivo Federal se obliga a llevar a cabo una reformulación integral de...libros de texto gratuitos y, en general, materiales educativos..." (Cláusula 12).

El gobierno estatal se obliga a realizar una distribución oportuna, completa amplia y eficiente de los libros de texto gratuitos y materiales educativos complementarios que el Ejecutivo federal le proporcione..." Cláusula 14ª).

La elaboración de los libros de texto y materiales educativos forma parte de la normatividad técnico pedagógica de la Secretaría de Educación Pública, en ambos instrumentos jurídicos esta facultad está planteada en

forma clara. En los convenios de 1992, sin embargo, se puede apreciar que las atribuciones en la materia entre la instancia federal y la estatal, están planteadas en términos de complementariedad.

"La Dirección de Servicios Coordinados de Educación Pública, tendrá a su cargo:

"Dirigir, operar y supervisar los servicios de educación básica y normal conforme a los programas aprobados;" (Cláusula Décima).

"Para el desarrollo de sus funciones la Dirección de Servicios Coordinados de Educación Pública, hará uso de las estructuras y la organización administrativa existentes en la entidad, federales y estatales, y no se crearán otras unidades o dependencias administrativas" (Cláusula 7ª).

"El Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia o entidad competente, asume la dirección de los planteles públicos ubicados en su territorio en los que se prestan, en todas sus modalidades, los servicios de educación básica -preescolar, primaria y secundaria-, educación normal y demás relativa para la formación de maestros; así como de educación especial, inicial, indígena, física y las misiones culturales.

En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el Gobierno Estatal recibe los establecimientos -con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles- por medio de los cuales la Secretaría de Educación Pública viene prestando en la entidad, a la fecha de firma del presente convenio, los servicios educativos mencionados en el párrafo anterior". (Cláusula 3ª.).

En los acuerdos de 1983, a través de los Servicios Coordinados de Educación Pública, se pretendió establecer una fórmula de coordinación mediante la participación simultánea de ambas instancias de gobierno, en la prestación de los servicios educativos de educación básica y normal en cada entidad. En los convenios de 1992 el gobierno federal transfiere y el gobierno estatal recibe, la administración de los servicios de educación básica y normal, a diferencia del esquema de los servicios coordinados, esto representa una definición clara de responsabilidades con respecto a la operación de los servicios. Por una parte, la Secretaría de Educación Pública se reafirma como área central normativa y los gobiernos estatales como autoridades que asumen en forma exclusiva la operación de los servicios de educación básica y normal en su jurisdicción.

"Los Servicios Coordinados de Educación Pública estarán a cargo de un servidor Público con experiencia en el sector educativo, con méritos académicos y será nombrado conjuntamente por la "La Secretaria" y "El Gobierno". (Cláusula 6).

"El gobierno estatal por conducto de su dependencia o entidad competente, asume la dirección de los planteles públicos ubicados en su territorio en los que se prestan, en todas sus modalidades, los servicios de educación básica...

En consecuencia, al entrar en vigor el presente convenio, el Ejecutivo Federal traspasa y el gobierno estatal recibe los establecimientos -con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles- por medio de los cuales la Secretaría de Educación Pública viene prestando en la entidad, a la fecha de firma del presente convenio, los servicios educativos mencionados...". (Cláusula 3ª).

En los acuerdos de 1983 se establece que los Servicios Coordinados de Educación Pública estarán a cargo de un director general nombrado conjuntamente por los gobiernos federal y estatal, dando lugar a una ambigüedad en la dependencia orgánico-funcional de estos órganos. Bajo el esquema de los convenios de 1992, el nombramiento de las autoridades educativas locales es facultad exclusiva del gobierno del estado.

"Representar a "La Secretaria", relacionándose para este efecto con la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Laborales de ésta, y a "El Gobierno" por conducto de las estructuras administrativas federal y local en cada caso, en todo lo concerniente a las relaciones laborales con los trabajadores de la educación". (Cláusula 10ª).

"...el Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia o entidad competente, sustituye al titular de la Secretaría de Educación Pública del Ejecutivo Federal en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás unidades administrativas...". (Cláusula 5ª)

En los acuerdos de 1983 la imprecisión de competencias está presente también en materia de relaciones laborales, debido a que se establece que tanto la instancia federal y estatal, estarían representadas por el titular de los servicios coordinados. El carácter de los trabajadores que prestan sus servicios en los establecimientos educativos y oficinas a cargo de los

servicios coordinados, mantienen su carácter de trabajadores federales. En los convenios de 1992 se precisa que los gobiernos estatales respectivos, sustituyen a la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes por lo que los trabajadores dejan de ser empleados federales.

"Los recursos materiales y financieros que no afecten las relaciones laborales y los que sobrevengan, destinados a los servicios federales de educación básica y normal, serán otorgados en administración a "El Gobierno" por conducto de la Dirección de Servicios Coordinados de Educación Pública". (Cláusula 18ª).

"El ejercicio del gasto, su destino, así como los sistemas de control del mismo, para el sostenimiento y operación de los servicios federales de educación básica y normal, se realizarán conforme a la legislación vigente y a los sistemas y normas que fijen las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Educación Pública".(Cláusula 15ª).

"Los recursos financieros que "El Gobierno destine al sostenimiento y operación de los servicios educativos que se coordinan, se manejarán de acuerdo con las disposiciones estatales respectivas". (Cláusula 16ª).

"La Secretaría" y "El Gobierno" convienen en que se podrán practicar, cuando así se requiera, las auditorías y los sistemas de control respecto de los recursos que se destinen a los servicios coordinados, conforme a las disposiciones que establezcan la Secretaría de la Controlaría General de la Federación y la Controlaría del Ejecutivo del Estado, en la esfera de sus competencias".(Cláusula 19ª).

"El Ejecutivo Federal se compromete a transferir recursos para que el Gobierno Estatal se encuentre en condiciones de encargarse de la dirección de los planteles que recibe...".(Cláusula 24ª).

"Será responsabilidad exclusiva del gobierno estatal cubrir todos los gastos de educación, en los tipos y modalidades mencionadas en la cláusula tercera del sistema educativo estatal". (Cláusula 27ª).

"El gobierno estatal prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de los recursos transferidos".(Cláusula 27ª).

Como puede apreciarse, con los convenios de transferencia celebrados en 1992, a diferencia de los acuerdos de 1983, se transfiere la operación de los servicios federales de educación básica y normal a los gobiernos estatales, dando lugar a una redistribución de competencias entre ambas esferas de gobierno, que sin realizar cambios en la Ley Federal de Educación, formalizaron de manera inicial y por la vía consensual, la descentralización del sistema educativo nacional.

Con la firma de estos convenios en 1992, la descentralización se encuentra de cara a una fase instrumental. En el ámbito jurídico, se hacía necesario pasar del fundamento consensual al constitucional y reglamentario a través de la creación de instrumentos jurídico-administrativos, que orientaran y establecieran pautas para evitar que se desvirtuara el proceso puesto en marcha. Era de esperarse que el proceso legislativo requerido, si bien debía realizarse en el régimen federal, debía ser secundado en el régimen jurídico de las entidades federativas.

Por otra parte, en el ámbito administrativo, se hacía imprescindible adecuar los aparatos gubernamentales para asegurar la efectiva ejecución de la decisión tomada. Se requería así, pasar al ámbito de la instrumentación de la política pública. Conviene citar en este momento, a María del Carmen Pardo cuando al referirse al papel del aparato burocrático en la ejecución de las decisiones políticas, señala, que “[...] Los funcionarios (la burocracia) pueden frenar y retrasar la ejecución de las decisiones, con lo que desvían el impulso político. Frenar la ejecución de la política puede tener consecuencias difíciles de controlar, sobre todo si el poder político pasa por momentos de poca estabilidad, está menos seguro de sus objetivos o hay divisiones entre los grupos dirigentes [...] La burocracia puede atentar contra la estabilidad del sistema político si hace mal uso de su memoria o del tiempo en el que deba ejecutarse una decisión [...]”.¹⁶³

Los puntos contenidos en dichos convenios constituyeron el punto de partida para un escenario de descentralización, cuya plena concreción habría de depender de la intensidad e iniciativa con que los gobiernos federal y estatales definieran, asumieran y ejercieran sus atribuciones en un encuentro efectivo entre el poder federal y la iniciativa local.

3.5. LA LEGISLACIÓN DEL FEDERALISMO EDUCATIVO

Las acciones que a partir de 1978, con la desconcentración educativa, tuvieron como propósito reformar el sistema educativo nacional, se formularon teniendo como base el artículo tercero constitucional y la Ley Federal de Educación. El federalismo educativo, por su parte, dio lugar a una reforma constitucional y a la emisión de una nueva ley educativa.

¹⁶³ PARDO, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, INAP-COLMEX, México, 1993, p. 27.

El proceso de legislación de los aspectos convenidos en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado el 18 de mayo de 1992, se sitúa en dos niveles: federal y estatal. En el primero se encuentran las reformas a los artículos 3° y 31° constitucionales mediante las cuales se eleva a rango constitucional la facultad normativo-pedagógica del Ejecutivo Federal y se establece la obligatoriedad de la educación secundaria. Queda también comprendida en este nivel, la expedición de la Ley General de Educación que precisa y reglamenta la nueva distribución de la tarea educativa, con lo que se formaliza el federalismo educativo, la participación social y la revalorización de la función magisterial, aspectos centrales del Acuerdo Nacional.

Lo anterior genera un proceso de ajuste sustancial en la legislación educativa de carácter estatal. Aunado al rezago natural, la expedición de una nueva ley educativa nacional, precipitó la necesidad de actualizar el marco jurídico local, cuyas leyes habían sido elaboradas, en su mayoría, varias décadas atrás. Se presenta con ello, la oportunidad de realizar este ajuste, considerando los proyectos educativos estatales a partir de necesidades y características locales.

En el presente apartado se analizan las reformas a los artículos 3° y 31° constitucionales, la Ley General de Educación y algunas de las leyes educativas locales expedidas después de celebrado el Acuerdo Nacional. El propósito es destacar y aportar elementos para el análisis sobre el carácter normativo de la Secretaría de Educación Pública, la interdependencia de las tareas sustantivas que al respecto debe desempeñar ésta, así como de algunos rasgos característicos del marco jurídico local elaborado a partir de los cambios en la conformación del sistema educativo nacional.

3.5.1 Reforma del artículo tercero constitucional. La facultad normativo-pedagógica del Ejecutivo Federal

Las reformas al artículo tercero constitucional del 5 de marzo de 1993, elevan a rango constitucional la facultad del Poder Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio de aplicación nacional para la educación primaria, secundaria y normal, aunque en ello -según lo establecido en el mismo precepto-, deberá considerar la opinión de los

gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.

Lo anterior queda incorporado en la fracción III que establece: “[...] Para asegurar el pleno cumplimiento de lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República”. Si bien esta facultad estaba considerada en la Ley Federal de Educación, su inclusión en el texto constitucional, de cara a la descentralización de los servicios obedece a la necesidad de reafirmar en la nueva conformación del sistema educativo, el carácter normativo de la Secretaría de Educación Pública.

En uso de esta facultad y conforme a la estrategia planteada en el Acuerdo Nacional, con relación a la reformulación de los contenidos y materiales educativos, la Secretaría de Educación Pública emite en 1994 nuevos planes y programas de estudio para la educación primaria y secundaria, no sin antes reconocer que los planes y programas entonces vigentes, a casi veinte años de haber entrado en vigor sólo habían sido objeto de reformas esporádicas y fragmentarias.

El cambio curricular se realizó con dos propósitos, por un lado, para fortalecer los conocimientos y habilidades de carácter básico relacionados con el dominio del español, con la aplicación de las matemáticas, con el conocimiento de las ciencias y, con un conocimiento más amplio de la historia y de la geografía nacionales.¹⁶⁴ Por otro, para establecer un plan de estudios único por asignaturas en secundaria y con ello solucionar los problemas derivados de la coexistencia de dos estructuras académicas, una por asignaturas y otra por áreas.

Con las reformas al artículo 3° y 31° constitucionales se establece también la obligatoriedad de la educación secundaria, este último incorpora como obligación de los mexicanos, de hacer que sus hijos o pupilos cursen la educación secundaria.

La ampliación del ciclo obligatorio es congruente con las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial, según la cual, una

¹⁶⁴ Secretaría de Educación Pública, *Plan y Programas de Estudio 1993. Educación Secundaria*. Dirección General de Materiales y Métodos Educativos de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, México 1994.

educación básica que incluya la secundaria, es un factor crucial en la reducción de la pobreza, ya que coadyuva al incremento de la productividad, la reducción de la natalidad y en el mejoramiento de la salud. En opinión del organismo, una educación de este tipo dota a las personas de las habilidades que necesitan para una mayor participación en la economía y en la sociedad, a la vez que contribuye a fortalecer las instituciones civiles y a construir una capacidad nacional y un buen gobierno como elementos críticos en la implementación de políticas económicas y sociales.¹⁶⁵

Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo al señalar que las reformas estructurales emprendidas por los países de América Latina no han producido un desempeño económico y social satisfactorio, sitúa al lado de la reforma del Estado, el incremento en la escolaridad básica de cinco a nueve años, como las dos medidas para superar las desigualdades y la brecha del desarrollo.¹⁶⁶

A continuación se presentan los textos de los artículos 3° y 31° constitucionales, antes y después de las reformas promulgadas el 4 de marzo de 1993, diez meses después de firmarse el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

¹⁶⁵ WORLD Bank, *Priorities and strategies for education*, Summary, A World Bank Review, Washington 1995, p.1

¹⁶⁶ PRATS i Català, Joan, *Administración pública para el desarrollo hoy. De la administración al management*, Documento del II Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Isla de Margarita, Venezuela, Octubre de 1997.

Textos comparativos del artículo tercero constitucional antes y después de la reforma del 4 de marzo de 1993.

Texto anterior	Observaciones	Texto vigente
<p>ARTÍCULO 3o. - La educación que imparta el Estado -Federación, estados, municipios- 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.</p> <p>I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;</p> <p>II. El criterio que orientará a dicha educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.</p> <p>Además:</p> <p>a) Será democrático, 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;</p> <p>b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y al acrecentamiento de nuestra cultura, y</p> <p>c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para 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 los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;</p> <p>III. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) deberá obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;</p>	<p>Pasa a ser segundo párrafo.</p> <p>Se mantiene como fracción I, sin modificación alguna.</p> <p>Se mantiene como fracción II, sin modificación alguna.</p> <p>Pasa a ser fracción VI. Se habla de modalidades en lugar de grados. Se uniforma al régimen general el aplicable a la educación destinada a obreros y campesinos. La autorización expresa a particulares queda como inciso b). Se suprime la improcedencia de juicio o recurso contra la negativa o revocación de autorización.</p>	<p>ARTICULO 3o. - Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.</p> <p>La educación que imparta el Estado 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</p> <p>I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;</p> <p>II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.</p> <p>Además</p> <p>a) Será democrático, 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;</p> <p>b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y al acrecentamiento de nuestra cultura, y</p> <p>c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para 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 los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos y de individuos;</p> <p>III. Para dar pleno cumplimiento de lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, El Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;</p>

Textos comparativos del artículo tercero constitucional antes y después de la reforma del 4 de marzo de 1993.		
Texto anterior	Observaciones	Texto vigente
<p>IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior;</p> <p>V. El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en los planteles particulares;</p> <p>VI. La educación primaria será obligatoria ;</p> <p>VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita ;</p> <p>VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a la que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizarán sus fines de educar, investigar o difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;</p> <p>IX. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, 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 y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.</p> <p>ARTICULO 31. - Son obligaciones de los mexicanos : I. Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de instrucción pública en cada Estado;</p> <p>II a IV.</p>	<p>Pasa a ser inciso a) de la fracción VI.</p> <p>Pasa al primer párrafo de la fracción VI. Se suprime la discrecionalidad para retirar el reconocimiento de validez oficial. La Ley señalará los casos en los que procede su otorgamiento o retiro.</p> <p>Se adiciona la secundaria y pasa al primer párrafo del artículo</p> <p>Pasa a ser fracción IV. Sin modificación alguna.</p> <p>Pasa a ser fracción VII sin modificación alguna.</p> <p>Pasa a ser fracción VIII, sin modificación alguna.</p> <p>Se habla de "primaria " en lugar de "primaria elemental". Se adiciona la educación secundaria. Se elimina la referencia a la ley de instrucción pública en cada Estado</p>	<p>IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;</p> <p>V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;</p> <p>VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</p> <p>a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y</p> <p>b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;</p> <p>VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a la que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizarán sus fines de educar, investigar o difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;</p> <p>VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, 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 y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.</p> <p>ARTICULO 31. - Son obligaciones de los mexicanos : I. Hacer que sus hijos o pupilos, concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;</p> <p>II a IV..</p>

3.5.2 La Ley General de Educación. Redistribución e interdependencia de la función educativa

De acuerdo con el principio fundamental que determina las competencias entre las autoridades de orden federal y estatal señalado en el artículo 124 constitucional, en el sentido de que todas las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados, puede decirse que existe exclusividad en las facultades que corresponden a cada instancia de gobierno. No obstante, entre ellas ha existido la actuación simultánea en diversas materias de interés coincidente.

Entre las interpretaciones sobre la naturaleza de las facultades federales y locales, se encuentra la que considera que, desde el punto de vista jurídico al ser éstas excluyentes, no puede haber concurrencia entre las mismas, en el sentido que la exclusividad supone la no duplicidad.

Más allá del problema terminológico, hay quienes reconocen que, si bien no es posible jurídicamente, la concurrencia o coincidencia se da en la práctica al tener los gobiernos federal y estatales, ámbitos e intereses colectivos o comunes por el hecho de que estos niveles de gobierno desarrollan acciones que tienen que ver con una misma población asentada en un mismo territorio.¹⁶⁷ Por consiguiente, existen atribuciones constitucionales que los gobiernos no pueden pretender cumplir de manera separada e independiente entre sí.

Al enfocar la cuestión desde otra perspectiva, Núñez Jiménez¹⁶⁸ identifica como causas de la coordinación intergubernamental la concurrencia, el carácter auxiliar entre autoridades, la interdependencia técnica y el interés común. La concurrencia se fundamenta por las competencias compartidas en determinadas materias o áreas de trabajo que se hallan establecidas en forma explícita en la propia constitución y en otras normas legales. El carácter auxiliar entre autoridades, deriva de las facultades de auxilio establecidas por disposición constitucional, según las cuales, los poderes y los órganos de cada uno de los niveles de gobierno deberán apoyar a los

¹⁶⁷ SIERRA Olivares afirma al respecto: "[...] aunque no se da la concurrencia de facultades desde el punto de vista jurídico, si se da una concurrencia en lo práctico en lo que son las facultades, o más bien las acciones de tipo común [...]". Por su parte Díaz Dueñas, apunta: "[...] aunque propiamente no se da la concurrencia, en todo caso se da la coincidencia dentro de un sistema de distribución de competencias [...]". Ver "Facultades exclusivas y facultades concurrentes de la federación, estados y municipios: la descentralización, en *Política y Administración Pública*", año 1, 2a. época, sep-dic, 1987, n° 7, México.

¹⁶⁸ NÚÑEZ Jiménez, Arturo. "¿Es posible lograr una gestión pública integrada?", en *Política y Administración Pública*, año 1, 2°. Época, sep-dic, n° 7 p. 242, México.

poderes y órganos de otro nivel en casos explícitamente determinados. La interdependencia se origina en la naturaleza misma de los procesos técnicos y administrativos, que obligan al establecimiento de relaciones de coordinación entre los niveles de gobierno que en cada caso resultan involucrados. El interés común por realizar acciones en beneficio de los administrados, lleva a coordinarse entre sí a los ámbitos de gobierno existentes, con el propósito de racionalizar los esfuerzos y de un mejor aprovechamiento de los recursos.

Si bien en materia educativa ha existido coincidencia en la actuación intergubernamental, el carácter centralizado de ésta ha sido no sólo en el ejercicio de las competencias, sino en su definición y reparto. La Ley Federal de Educación otorgó a la autoridad federal, de manera exclusiva y explícita, un importante repertorio de atribuciones de naturaleza normativa y operativa. Habría que añadir que el carácter general de las atribuciones exclusivas del gobierno federal generó a su vez un sinnúmero de atribuciones implícitas que acrecentaron la intervención de la Secretaría de Educación Pública en detrimento de la participación de las autoridades estatales.

Conviene recordar que las facultades implícitas son inherentes al ejercicio de una facultad expresa, de manera tal que están constituidas por aquellos medios necesarios para llevarla a cabo. Estas facultades, por razones de método, forman parte del proceso que conduce al cumplimiento de facultades planteadas en términos de la generalidad, característica de ciertas leyes u ordenamientos. El uso de este tipo de facultades tiene como requisitos: la existencia de una facultad expresa que por sí misma sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin entre una y otra, así como el reconocimiento y el otorgamiento de éstas.¹⁶⁹

Entre las atribuciones expresas que la Ley Federal de Educación entonces vigente, asignaba al gobierno federal, cuya ejecución implicó a su vez el ejercicio de numerosas e importantes atribuciones, cabe citar las referidas en el artículo 25:

Prestar en toda la República el servicio público educacional. (Fracción I).
Promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional. (Fracción II).

Formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal. (Fracción III).

¹⁶⁹ CONZUELO Ferreyra, María del Pilar y Rolando Barrera Zapata. Op.cit. p. 40

Vigilar en toda la República el cumplimiento de esta Ley y sus disposiciones reglamentarias. (Fracción IX).

Adicionalmente, existe en la citada Ley, un precepto que reconoce las facultades implícitas y otorga su ejercicio al gobierno federal. La fracción X del artículo 25 consagra las facultades implícitas y permite romper la zona de las facultades explícitas señaladas para autoridad educativa federal al facultarle a ejercer las demás atribuciones conferidas por la propia ley y otras disposiciones legales.

Por otra parte, aun cuando la transferencia de los servicios federales de educación básica y normal a los gobiernos estatales se efectuó en el marco de la Ley Federal de Educación, resultaba evidente la necesidad de un ordenamiento que reflejara en forma más adecuada el nuevo esquema de responsabilidades y un nuevo tipo de relaciones entre las esferas de gobierno. Parafraseando a Diódoro Guerra¹⁷⁰ podría señalarse que el aspecto legislativo es un punto neurálgico de la reforma del sistema educativo nacional, que en el estado de derecho, legitima y da al federalismo un carácter irreversible.

La emisión de la Ley General de Educación se enmarca en lo establecido por el artículo 3° constitucional, que señala la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, estados y municipios. Así con la nueva ley se abroga la Ley Federal de Educación que estuvo vigente por casi dos décadas.

A diferencia del ordenamiento anterior, la nueva ley no sólo establece en forma expresa competencias exclusivas para los niveles de gobierno federal y estatal sino atribuciones de tipo concurrente, incorporando al nuevo reparto de atribuciones, el reconocimiento de la interdependencia técnica y la colaboración como formas de relación intergubernamental imprescindibles en el federalismo educativo.

La Ley General de Educación está conformada por ocho capítulos, doce secciones, ochenta y cinco artículos y seis transitorios de la manera siguiente:

¹⁷⁰ GUERRA Rodríguez, Diódoro. *op.cit.*, pág. 178-179.

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

En su artículo primero, la ley establece sus alcances al señalar que su objeto es regular la educación impartida por el Estado en sus tres niveles - Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Advierte de igual modo, que es de observancia general en toda la República y que sus disposiciones son de orden público e interés social.

La ley reconoce tres niveles de autoridad, ubica a la Secretaría de Educación Pública en la cúspide de la pirámide como la autoridad educativa federal; al Ejecutivo de cada uno de los estados de la federación, en la parte media, como la autoridad local; y al ayuntamiento de cada municipio, en la base, como autoridad educativa municipal.

En el esquema de distribución de competencias establecido por la Ley General de Educación, se aprecian diferencias significativas con relación

a la ley anterior. En materia de operación de los servicios de educación básica y normal, la acción del gobierno central queda circunscrita a la capital de la República con lo que la responsabilidad operativa de estos servicios en las entidades federativas, se transfiere a la jurisdicción de los gobiernos estatales. Del mismo modo, se reafirman y precisan las atribuciones de tipo normativo que configuran, en perspectiva de la descentralización del sistema educativo nacional y su consolidación, las tareas sustantivas de la Secretaría de Educación Pública.

En la siguiente tabla se muestra, con relación a los ámbitos o materias fundamentales de la función educativa, el reparto y tipo de atribuciones entre los gobiernos federal y estatal establecido por la Ley General de Educación.

<p>PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO</p>	<p>Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal. (art. 12, fracc. I).</p> <p>Revisar y evaluar de manera continua y sistemática los planes y programas de estudio para mantenerlos actualizados. (art. 48).</p>	<p>Proponer a la Secretaría de Educación Pública los contenidos regionales a los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal, y para la formación de maestros -que sin mengua de su carácter nacional- permitan a los educandos adquirir un mejor conocimiento de la historia, la geografía las costumbres, las tradiciones, y demás aspectos propios de la entidad y del municipio respectivos. (art. 13, fracc. II; art. 48).</p>
<p>CALENDARIO ESCOLAR</p>	<p>Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para la educación primaria, la secundaria, la normal y para la formación de maestros de educación básica. (art. 12, fracc. II).</p>	<p>Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y para la formación de maestros de educación básica. (art. 13, fracc. III).</p> <p>Publicar en el órgano informativo oficial respectivo, el calendario aplicable a la entidad. (art. 53)</p>
<p>LIBROS DE TEXTO</p>	<p>Elaborar y mantener los libros de texto gratuitos mediante procedimientos que permitan la participación de los sectores sociales interesados. (art. 12, fracc. III)</p> <p>Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y secundaria. (art. 12, fracc. IV).</p>	<p>Distribuir oportuna, completa, amplia y eficiente los libros de texto gratuitos proporcionados por la Secretaría de Educación Pública. (art. 19).</p>
<p>MATERIALES EDUCATIVOS</p>	<p>Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y secundaria. (art. 12, fracc.V).</p>	<p>Distribuir oportuna, completa, amplia y eficiente los materiales educativos complementarios proporcionados por la Secretaría de Educación Pública. (art. 19).</p>

FORMACIÓN, ACTUALIZACIÓN, CAPACITACIÓN Y SUPERACIÓN DE PERSONAL DOCENTE	Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. (art. 12, fracc. VI).	Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación para maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría de Educación Pública determine. (art. 13, fracc. IV).
CRÉDITOS, REVALIDACIÓN Y EQUIVALENCIA DE ESTUDIOS	Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias de estudios. (art. 12, fracc. VIII).	Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría de Educación Pública expida. (art. 13, fracc. VI).
REGISTRO DE INSTITUCIONES	Llevar el registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional. (art. 12, fracc. IX).	No existe referencia
CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL	Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deba ajustarse la constitución y funcionamiento de los Consejos de Participación Social. (art. 12, fracc. X).	Promover, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos. (art. 68)
OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS	Prestar los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros. Lo anterior en tanto se acuerde y culmine el proceso de transferencia de los servicios al gobierno del Distrito Federal. (Transitorio Cuarto).	Prestar los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros. (art. Fracc. I).
PLANEACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO	Realizar la planeación y la programación globales del Sistema Educativo Nacional. (Art. 12, fracc. XI).	No existe referencia
EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL	Evaluar sistemática y permanentemente el Sistema Educativo Nacional. (art. 12, fracc. XI; art. 29). Fijar los lineamientos generales para la evaluación que deban realizar las autoridades educativas locales. (art. 12, fracc. XI).	Evaluar sistemática y permanentemente el sistema educativo en la entidad federativa correspondiente. (art. 12, fracc. XI; art. 29). Dar a conocer los resultados de las evaluaciones y la información que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa. (art. 31).

De la distribución de competencias anterior se aprecia, por un lado, la reafirmación de las atribuciones normativas de la Secretaría de Educación Pública versus las atribuciones operativas para las autoridades educativas estatales, y por otro, que el diseño de las atribuciones esenciales de la autoridad federal se sustenta en una interdependencia técnica, que supone el establecimiento de formas de colaboración y complementación entre los órdenes de gobierno. Desde esta perspectiva, la efectividad en la normatividad o regulación del sistema educativo nacional dependerá metodológicamente de la concreción, articulación y agregación de esfuerzos entre los distintos niveles de la administración educativa.

La necesidad de concretar las formas de colaboración que supone la nueva distribución de la función educativa, establecida en la Ley General de Educación, rebasa el ámbito de la interacción gubernamental y se sitúa al interior de cada entidad federativa, en virtud de que también las funciones que las autoridades locales deben llevar a cabo como responsables de los sistemas educativos estatales, requieren a su vez de la colaboración de las autoridades y personal de zonas y centros escolares en cada jurisdicción.

La distribución e interdependencia de la tarea educativa asignada a los órdenes de gobierno puede enmarcarse en lo que Faya Viesca identifica como la necesidad de constitucionalizar los sistemas de colaboración entre la federación y las entidades federativas, ya que al reconocerse derechos fundamentales para las entidades federativas, se hacen posibles nuevos mecanismos de cooperación e interdependencia entre los niveles de gobierno. González Oropeza, se refiere a una tendencia en el federalismo mexicano que busca dejar atrás la separación tajante entre federación y estados donde las esferas tienen facultades exclusivas ejercidas de manera aislada, a favor de una constitucionalización de las formas de cooperación entre ambos niveles de gobierno. El autor hace alusión a la existencia de una forma de federalismo cooperativo que "[...] ha provocado la coexistencia de leyes expedidas por el Congreso de la Unión con leyes aprobadas por las legislaturas de los estados, regulando la misma materia. La duplicidad de órdenes normativos ha creado una jerarquía distinta a la derivada de la regla contenida en el artículo 124 en donde hay una separación de los ámbitos".¹⁷¹

¹⁷¹ GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *El Federalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1995, p. 16.

Más allá de concurrencias y coincidencias, Martínez Cabañas apunta que el funcionamiento del sistema federal, conlleva la existencia de relaciones de colaboración, “[...] en la realidad, la relación que existe entre los tres ámbitos de gobierno es de colaboración; colaboración que no sólo se expresa en instrumentos formales, sino -posiblemente con más frecuencia- en elementos informales.[...] hay un nexo de unión que forma la unidad del país de tal manera, que debemos analizar este tema de la relación entre los tres niveles de gobierno bajo otra perspectiva: la de colaboración”.¹⁷²

En suma, la Ley General de Educación al establecer atribuciones, fundamentales para la operación del sistema educativo nacional en su conjunto, cuyo ejercicio requiere de la interdependencia técnica entre los niveles de gobierno, da sustento legal a las formas de colaboración entre ellos. Por su naturaleza federal y general, la emisión de la nueva ley reglamentaria del artículo tercero constitucional, establece un punto de partida y un techo máximo¹⁷³ para que las autoridades estatales en la medida de su iniciativa, a través del diseño de sus propias leyes educativas, precisaran, documentaran, asumieran y ejercieran sus competencias en el nuevo esquema de operación del sistema educativo nacional.

3.6. UNA MIRADA AL NUEVO DISEÑO DE LAS COMPETENCIAS LOCALES

Una vez emitida la nueva ley educativa federal, se inicia un proceso que da lugar a la expedición de nuevas leyes de educación en el ámbito local, este proceso legislativo es de gran importancia porque abre la coyuntura para el establecimiento de nuevas bases legales para la operación y conducción de los sistemas educativos en cada entidad federativa. Los gobiernos locales enfrentan la necesidad, y sobre todo, la oportunidad de diseñar un nuevo repertorio de competencias, precisando derechos y obligaciones para las diferentes autoridades y actores del sistema educativo en el estado. El carácter genérico de la legislación federal ofrecía un importante margen para la interpretación y desagregación de competencias que podían ser ahora definidas y asumidas localmente.

¹⁷² MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo, ver en *Concurrencia y coordinación administrativa Intergubernamental*, Política y Administración Pública, 1989, p. 80.

¹⁷³ LUCIANO Parejo, Alfonso se refiere a que el carácter general funciona como “[...]techo máximo o límite para el proceso de asunción de competencias por las autoridades locales, siendo el espacio restante susceptible de plena descentralización en éstas.” Parejo Luciano, Alfonso, *La fórmula española para la descentralización política del Estado*, en: Navarro de Flores María, Victoria, *Procesos de descentralización en España y México*, INAP, Serie Praxis, N° 75, México 1994, p. 32.