

Plataforma Educativa 2006

Cuaderno de trabajo

I. Descentralización y federalismo

Elaboración:

Alejandro Canales

Revisión:

Pedro Flores Crespo

INDICE

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

POR EL GRUPO DE REDACCIÓN:

Canales Sánchez Alejandro
Cortés Vargas Daniel
Flores Crespo Pedro
Ibarrola Nicolín María De
Márquez J. Alejandro
Muñoz Aldo
Muñoz Izquierdo Carlos
Pavón Tadeo Maira F.
Rodríguez Gómez Roberto
Rodríguez Miguel Angel
Villa Lever Lorenza

COLABORACIÓN:

Aguilera Sandra
Burbano Liliana
Galicia Teresa
Navarro Yoalli
Silva Laya Marisol

OCTUBRE, 2005

1.	Descripción general de la problemática: descentralización y federalismo (El periodo 1992-2006)	2
2.	Balance de las acciones y/o programas llevados a cabo.....	5
2.1.	EL CONAEDU	6
2.2.	Los recursos financieros	9
2.3.	La reestructuración de la SEP	11
2.4.	El Distrito Federal.....	13
3.	Tareas pendientes y líneas de acción.....	15

PRESENTACIÓN

De cara a la coyuntura política de 2006, Observatorio Ciudadano de la Educación e Incidencia Civil en Educación se han propuesto trabajar con el ánimo de ejercer un juicio crítico, independiente y fundado sobre la política educativa de nuestro país. ¿En qué se ha avanzado? ¿Qué metas no se han cumplido? ¿Qué retos tienen enfrente los candidatos y sus partidos políticos en materia educativa?

Estos cuestionamientos son abordados en el documento que usted tiene en sus manos, sin embargo, pensamos que hay que ir más allá; por lo tanto, le invitamos a que discuta el contenido de este material y trate de impulsar el diálogo con el objetivo de formular propuestas claras y concretas. Los ciudadanos y sus organizaciones tienen mucho que decir sobre los problemas educativos del país y la forma en que éstos podían aminorarse.

Las propuestas que usted y sus organizaciones formulen servirán para nutrir la Plataforma Educativa 2006, la cual, será presentada a la sociedad en general y a los representantes de los principales partidos políticos estableciendo así, un valioso espacio de interlocución entre autoridades políticas y ciudadanos.

En este cuaderno se analiza la situación que guarda la el proceso de *descentralización y federalismo*, tomando como referencia las acciones implementadas a lo largo del presente sexenio. Se realiza un balance de las acciones en el cual se destaca lo que se ha hecho y lo que no, los logros alcanzados, dónde no se registran los resultados esperados y, del mismo modo, se identifican los vacíos que persisten. Finalmente, se delinear las tareas pendientes. Este análisis se ubica en el ámbito nacional, esperamos que la discusión en los foros enriquezca la reflexión con las experiencias regionales y nos permita arribar a propuestas concretas para mejorar el sistema educativo en nuestro país.

1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA: DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALISMO (EL PERIODO 1992-2006)

Desde hace más de tres décadas se comenzó a señalar el problema de la alta concentración de atribuciones y responsabilidades de la Secretaría de Educación Pública y, en consecuencia, la necesidad de una descentralización del sistema educativo nacional, dado su tamaño y las dificultades para su operación. A pesar de que se pusieron en marcha algunas iniciativas desde los años setenta, como la desconcentración de algunas decisiones y algunos trámites administrativos, las mismas fueron insuficientes para atender el problema. Sin embargo, un paso relevante se dio en mayo de 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre el gobierno federal, los gobernadores de 31 entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

A través de ese Acuerdo, objeto de intensas negociaciones principalmente entre el gobierno federal y el sindicato de profesores, se acordó que el gobierno federal transferiría el servicio educativo a las entidades federativas.¹ Así se inició un proceso de descentralización de los servicios educativos e implicó el traspaso de alrededor de 700 mil trabajadores de la educación, 13.5 millones de alumnos, 540 mil plazas docentes, poco más de 100 mil puestos administrativos y casi cuatro millones de horas clase. La transferencia fue paulatina y poco a poco las diferentes entidades, excepto el Distrito Federal, se fueron responsabilizando de sus respectivos servicios educativos. A la educación básica, le siguió la descentralización de la educación profesional técnica (CONALEP), la de adultos (INEA), y la construcción de espacios educativos (CAPFCE)

Otro componente del ANMEB fue la reformulación de los contenidos y materiales de la educación básica. Primero se pusieron en marcha los Programas emergentes de Actualización del Maestro y de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, pero fue hasta el ciclo escolar 1993-1994 que se pusieron en marcha los nuevos planes y programas para primaria y secundaria. Por cierto, la facultad para determinar los planes y programas de estudio de la educación básica quedó reservada normativamente a las autoridades federales. A lo largo de la década se sustituyeron de forma paulatina los diferentes libros de texto gratuito.

¹ Expresamente el Acuerdo señaló que: "El Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la SEP venía prestando, en el estado respectivo, hasta esta fecha, los servicios educativos mencionados...". SEP-ANMEB, Mayo de 1992.

Un tercer componente fue la revaloración de la función magisterial. En este caso se incluyó la creación del programa Carrera Magisterial, un mecanismo de evaluación del desempeño individual y de promoción horizontal para los profesores de educación básica. Se dijo que este programa permitiría motivar a los profesores, promover su arraigo y despertar su interés por la actualización y la superación.

A la firma del Acuerdo le siguió la promulgación de la Ley General de Educación (LGE), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio del 2003, casi un año después del acuerdo, y en donde se dedicó el capítulo II (artículos 12 a 31) a precisar los ámbitos de competencia y responsabilidad de la federación y los estados en la función educativa, lo mismo que las atribuciones en la prestación del servicio, el financiamiento y la evaluación del sistema.

Sin embargo, uno de los principales problemas con el ANMEB es que la federalización se entendió de forma sumamente restringida: como la transferencia de recursos económicos a los estados y la delegación de las responsabilidades operativas.² Quedó pendiente la discusión amplia sobre el tipo de relación que deberían sostener la federación y los estados en el marco de un federalismo constitucional, lo que incluye la capacidad de decisión de las entidades locales.

En estos términos, algunas de las principales dificultades que se identificaron al término de la década anterior fueron:

- 1) La escasa capacidad de decisión de las entidades federativas en materia normativa y curricular;
- 2) Los problemas técnicos y financieros para desarrollar una planeación y evaluación en el ámbito estatal,
- 3) La escasa o nula retroalimentación informativa del gobierno central a las entidades;

² De acuerdo a Josefina Vázquez, la federalización es una distribución de competencias entre los órdenes central y regional, pero indica que erróneamente se ha reservado el nombre de federación para el gobierno central, pero que en realidad incluye al gobierno central, al estatal y regional. (Cfr. María del Carmen Pardo (1999) (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México) Por su parte, Alberto Arnaut advierte que por su trayectoria histórica, en realidad, la federalización encierra una ambigüedad y su significado depende de la coyuntura en la que se usa. Por ejemplo, dice, "Federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo y, por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo. En su ambigüedad estriba su acierto político y termina revelándonos la realidad de un auténtico sistema federal de gobierno..." (Alberto Arnaut. "La federalización educativa y el sindicato nacional de trabajadores de la educación". En: María del Carmen Pardo (1999) (coord.), *Federalización e innovación.... P. 63*)

- 4) La limitada capacidad de negociación de los gobiernos estatales en materia laboral, dado la estructura del sindicato magisterial y el origen de los recursos financieros; y
- 5) Una persistente ausencia de criterios claros para la distribución de recursos financieros a las entidades.

Al inicio de la administración 2001-2006, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se reconoció el avance de la descentralización registrado en los años anteriores, particularmente en materia de educación, salud, infraestructura social y recursos financieros no condicionados a través del ramo 33.³ Sin embargo, también se admitía que su mayor debilidad consistió en ser una descentralización “concebida y ejecutada desde el centro con escasa capacidad de participación de estados y municipios y generalmente se limitó sólo a la transferencia de recursos, sin tomar en cuenta de manera suficiente aspectos de adaptación regional o de aseguramiento del impacto deseado”.⁴ En consecuencia, el PND advirtió la necesidad de profundizar el avance del federalismo y planteó como uno de los principales compromisos del ejecutivo federal, acelerar su proceso, a través de una “justa redistribución del gasto” y mayor poder de decisión, ejecución de obra y de prestación de servicios a los gobiernos locales. La estrategia propuesta por el PND fue la de “impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.” Planteamiento que también formó parte de los objetivos estratégicos del programa sectorial (PNE 2001-2006). Por consiguiente, las líneas de acción de este último fueron el avance y consolidación del proceso de la federalización, el fortalecimiento de los sistemas estatales y la coordinación entre autoridades educativas.

En materia de federalismo, sin embargo, en el PNE se previno que no se podrían establecer metas de manera unilateral, dado que no solamente involucraba la participación del ejecutivo federal, sino también la de gobiernos estatales y “las instancias magisteriales” (en realidad la dirigencia de la organización sindical). De cualquier forma, precautoriamente, planteó que durante 2002 se elaboraría “un esquema para fortalecer la federalización y, a partir de 2003, iniciaría la construcción de acuerdos atendiendo las características específicas de desarrollo

³ El ramo 33 es una partida anual del Presupuesto de Egresos de la Federación que se instauró en el ejercicio fiscal de 1998 y se denomina “Aportaciones federales para entidades federativas y municipios”, tales aportaciones incluyen seis diferentes fondos, todos ellos destinados a dotar de recursos a entidades y municipios para los servicios de salud, educación e infraestructura. Antes de que se instaurará el ramo 33, los recursos para las entidades se canalizaban a través de la Secretaría de Educación Pública.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. *Diario Oficial de la Federación*. Mayo 30, 2001.

educativo de cada estado y los criterios de cobertura, equidad y calidad”⁵. Además, añadió otra serie de metas, algunas de ellas claramente comprobables, como la constitución formal del Consejo Nacional de Autoridades Educativas en el 2001, una nueva estructura de representación de oficinas de la SEP en el 2002 y la reestructuración de la SEP en el 2005. Otras, en cambio, difíciles de verificarse, como la existencia de una “propuesta de criterios de distribución de recursos federales durante el 2001”⁶; el establecimiento de un mecanismo permanente de apoyo a la federalización para la profesionalización de los cuadros de los sistemas estatales a cumplirse durante el 2002; el mejoramiento de los procedimientos de asignación de recursos de competencia de SEP en el 2002, o el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas.

En suma, al inicio de la década actual se reconocía el avance de la descentralización, especialmente a partir de la firma del ANMEB, pero también se advertían las limitaciones de concepción y de operación del proceso. En consecuencia, la administración gubernamental 2001-2006 se planteó una serie de metas dirigidas a profundizar el proceso descentralizador y a subsanar las fallas que había detectado.

2. BALANCE DE LAS ACCIONES Y/O PROGRAMAS LLEVADOS A CABO

A la fecha, la descentralización sigue mostrando retrasos preocupantes, algunas de las iniciativas que se plantearon no se han puesto en marcha y los resultados, en otras que sí se llevaron a efecto, todavía son insuficientes.

El quinto informe de gobierno precisa que en el ciclo escolar 2004-2005, el 72 por ciento de la matrícula nacional del sistema educativo es atendida por servicios administrados por los gobiernos estatales, el 12.5 por ciento por los particulares, el 10.5 por la federación y el 4.6 por ciento por instituciones autónomas. Una situación muy diferente, al menos para el caso de la educación básica, que prevalecía al inicio de los años noventa, en donde el 74.5 por ciento de los más de 154 mil planteles eran operados desde la capital del país.⁷ Sin embargo, como ya se ha indicado, la federalización se ha entendido sobre todo como la transferencia de recursos a las entidades federativas y la delegación de responsabilidades operativas en la prestación del

⁵ PND SEP (2003:101)

⁶ PND (p. 95)

⁷ Cfr. SEP. Perfil de la educación en México. México. 3era Ed. 2000. p. 6

servicio educativo, queda por discutirse y resolverse la toma de decisión que deben tener los estados en materia educativa y el establecimiento de prioridades nacionales y regionales en el marco de un verdadero federalismo. A pesar de que la LGE es explícita al indicar las atribuciones y responsabilidades del gobierno federal y las entidades, persisten los desacuerdos con las capacidades que se atribuyen a los diferentes niveles de autoridad educativa, especialmente en lo que concierne a las funciones normativas y de planeación, lo mismo que a las de evaluación y compensación.

2.1. EL CONAEDU

El problema, en parte, está asociado a las capacidades de los equipos responsables de los servicios educativos en las entidades federativas. En este sentido, resultaban pertinentes las metas que se proponía el PNE en torno a la elaboración de un esquema para fortalecer la federalización durante 2002 y la construcción de acuerdos con las entidades durante 2003. Sin embargo, públicamente no se ha dado a conocer el esquema y sólo se conocen los acuerdos que se suscribieron, primero, en las Reuniones Nacionales de Autoridades Educativas y, después, en el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU). Tampoco se conocen públicamente los resultados del mecanismo permanente de apoyo a la federalización que se establecería en 2001 para profesionalizar los equipos técnicos de los sistemas estatales de educación o la nueva estructura de las oficinas de representación de SEP en los estados que se pondría en marcha en 2002.

Los avances más notables han dependido de los acuerdos alcanzados entre el gobierno federal y los titulares de educación de las entidades federativas a través del CONAEDU. Este último, pese a que se declaró virtualmente instalado en septiembre de 2001 y a que en el PNE se preveía instalarlo legalmente en ese mismo año, quedó formalmente constituido en marzo del 2004 con el convenio de coordinación firmado por la SEP y las autoridades de los estados. En julio de ese mismo año celebró su primera reunión como tal, a través de un proceso legal distinto del que se preveía: un punto de acuerdo del legislativo y la publicación del decreto correspondiente por parte del ejecutivo federal. De cualquier forma, antes del CONAEDU, la SEP y las autoridades estatales se reunieron periódicamente en las Reuniones Nacionales de Autoridades Educativas, en donde se lograron acuerdos importantes.

Algunos de los acuerdos entre autoridades educativas en 2001 fueron: el impulso a la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y, el diseño y puesta en marcha de un sistema de indicadores o la creación de sistemas locales de evaluación que alimentaran el sistema nacional, que a su vez tuvieran utilidad para las entidades. Con relación al último tema, persisten diferencias sobre todo por la heterogeneidad o inexistencia de sistemas estatales de evaluación, así como por el hecho de que las entidades federativas no se benefician claramente, o al menos no han visto la utilidad, de la información manejada en el ámbito central. En la segunda reunión realizada en octubre de 2001, las autoridades acordaron fortalecer las instancias estatales para la planeación de la educación media superior en las entidades e integrar una comisión de trabajo con ocho secretarios estatales de educación, todo esto con el fin de trabajar, junto con el titular de la entonces subsecretaría de educación superior, los temas relacionados con ese nivel educativo. Todo este proceso se desarrolló teniendo como marco la perspectiva de crecimiento de la demanda de la educación media superior, los problemas curriculares asociados a ese nivel educativo, la desarticulación con la educación básica y superior, así como la falta de mecanismos de coordinación entre los estados y la inoperancia de las comisiones estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) y para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPEMS)

Los acuerdos en 2002 incluyeron, entre otros aspectos, el apoyo de la SEP a las autoridades educativas locales para que instalaran y operaran los consejos estatales de ciencia y tecnología, así como las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Media Superior y Superior.⁸ Sin embargo, a la fecha no se conocen los avances obtenidos en ese terreno y si realmente hubo tal instalación. Además, también se acordó la reformulación del acuerdo secretarial 209, referente a la edad de ingreso de los niños a la escuela primaria, debido a las discrepancias que existían en las entidades federativas, lo mismo que la unificación de criterios en los sistemas de acreditación de las instituciones de educación superior.

Por último, en 2003, los acuerdos consistieron básicamente en la creación de comisiones técnicas y de consulta sobre planes y programas de educación preescolar, debido a que al año siguiente, las entidades federativas y todo el sistema educativo enfrentarían la entrada en vigor

⁸ Cfr. VI Reunión Nacional de Autoridades Educativas realizada en Culiacán, Sinaloa. Boletín SEP. No. 296 del 18 de noviembre de 2002.

de la reforma de la educación preescolar⁹. Tal reforma, como se sabe, estableció la obligatoriedad de cursar el tercer año de ese nivel a partir del ciclo escolar 2004-2005, el segundo año en el ciclo 2005-2006 y, finalmente, el primer año de preescolar a partir del ciclo escolar 2008-2009. Además, ante la disparidad de criterios y la heterogeneidad de servicios educativos ofrecidos por las instituciones particulares, también se acordó la homologación de criterios para el otorgamiento del Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) a esas instituciones y, su revisión cada cinco años.

La primera reunión de autoridades educativas, ya formalmente como CONAEDU, se realizó en junio de 2004. En esa reunión se reconoció por consenso la importancia estratégica de poner en marcha la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES), como “el instrumento idóneo para avanzar en la articulación de los tres niveles de la educación básica, mejorar su calidad y alcanzar su universalización”.¹⁰ Sin embargo, como se sabe, el consenso de las autoridades educativas no fue suficiente para instrumentar la reforma en ese año. En 2005 a la par de una consulta que se extiende de agosto a octubre, apenas se instrumenta una primera etapa de la reforma en poco más de un centenar de planteles en 29 de las 32 entidades federativas. En la segunda reunión el acuerdo más relevante fue la creación de una comisión de trabajo al interior del CONAEDU para el fortalecimiento y planeación de la educación media superior. Esta iniciativa se venía discutiendo desde el 2003 dado que es relevante para el establecimiento de prioridades y, el crecimiento de la oferta educativa en las entidades, pero sobre la que todavía no se tienen resultados.

En la reunión más reciente del CONAEDU, en abril del 2005, varios de los acuerdos se refirieron al trabajo administrativo conjunto.¹¹ Los titulares de educación de los estados conocieron la inversión de 500 millones de pesos a la telesecundaria, principalmente para resarcir:

- el déficit de infraestructura de los planteles de esta modalidad educativa y tratar de impulsar su mejora;
- la coordinación sobre el programa Enciclomedia, en donde el gobierno federal proveerá la infraestructura para el funcionamiento del programa y las autoridades estatales la identificación de condiciones de las aulas;

⁹ (Diario Oficial de la Federación 12.11.02)

¹⁰ Gaceta CONAEDU. Año. 1 No. 1 junio de 2004.

¹¹ Gaceta CONAEDU. Año. 1 No. 3 junio de 2004

- los compromisos para la operación del Programa Nacional de Becas, como el envío de información estadística a la coordinación nacional del programa, lo mismo que la cantidad de aportación estatal, la información financiera trimestral y de los fideicomisos;
- la armonización de los sistemas de información y de los esfuerzos para la implementación de un Sistema Integral de Control Escolar y la réplica del esquema, por parte de los estados, del Sistema de Evaluación de Políticas Educativa que utiliza el gobierno federal.

Varios de estos aspectos y especialmente el relativo a la información, habían sido identificados como problemas tanto por el gobierno federal como por los responsables de la educación en las entidades federativas. La divergencia se refería a que, en opinión del primero, las entidades no enviaban la información con la oportunidad debida ni tampoco en la presentación requerida y, en la perspectiva de los estados, no veían la utilidad de recabar información que posteriormente no parecía tener ningún beneficio con relación a lo local.¹²

Como se puede advertir, en las reuniones de los titulares de educación de los estados y las autoridades federales, los problemas apenas se han vislumbrado, los acuerdos se refieren sobre todo a la formación de comisiones para el trabajo conjunto y los avances, en buena medida, están a la espera de los resultados de las mismas comisiones.

2.2. LOS RECURSOS FINANCIEROS

El tema de los recursos es otro de los puntos pendientes de la federalización. La distribución de recursos a las entidades federativas ha mostrado, de forma persistente, que no existen criterios técnicos ni racionales que guíen su asignación; son más bien las fuerzas y los criterios políticos los que predominan, lo que ha propiciado que algunas entidades reciban más recursos que el esfuerzo financiero que realizan o que el rezago educativo que presentan. Por el contrario, otras entidades con mayores carencias y necesidades a cubrir en el sector educativo reciben menores recursos.¹³ Esta situación ha impulsado la idea, desde fines de los años noventa, de una revisión de los criterios fiscales de distribución de recursos, así como la necesidad de

¹² Cfr. OCE. "¿Avanza la descentralización educativa?". Comunicado No. 7. Abril 23, 1999.

¹³ Pablo Latapí y Manuel Ulloa. El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo". CESU-UNAM / FCE. México, 2000.

incrementar los recursos locales en el sector educativo. Lastimosamente, en la actualidad estas propuestas no tienen efectos claros.

Por otra parte, persiste cierta discusión en torno a los fondos que el gobierno federal transfiere a los estados a través del ramo correspondiente (ramo 33) y los que conserva para ejercer centralmente (ramo 11). La discusión se debe, particularmente, a la diferencia mostrada entre ambos rubros de gasto durante los años noventa, dado que el ramo 11 siguió aumentando a pesar de que desde 1993 ya se había transferido la responsabilidad y los recursos a los estados para la prestación del servicio educativo. El incremento del ramo 11, respecto del ramo 33 (y antes de 1998 a través del ramo 25) fue alrededor de 50 veces más si se calculaba por habitante y poco más de cien veces si el cálculo era por estudiante de educación básica, entre 1993 y 1999.¹⁴ Lo que en ese momento se indicó era que la SEP estaba transfiriendo solamente el gasto de operación y se reservaba para sí los recursos que posibilitan el mejoramiento y la calidad educativa. El gobierno federal también reconoció que al final de la década de los noventa las disparidades en la distribución y asignación de gasto para los estados eran prácticamente similares a las que se tenían antes de la firma del ANMEB, esto es, antes de la descentralización de los servicios educativos, por tal razón preveía un avance más equitativo en los esquemas de concurrencia.¹⁵ A partir de la década actual los montos de ambos rubros se han modificado. Entre el año 2000 y el 2005, en términos corrientes y según los decretos de presupuesto de egresos de la federación, el ramo 11 se multiplicó por un factor de 1.5 (pasó de 82,636 a 127,668 millones), mientras que el ramo 33 se multiplicó por un factor de 2.5 (pasó de 105,652 a 271,083 millones de pesos).

En cuanto a la participación de las autoridades educativas estatales en la definición del presupuesto, más bien se ha limitado a la creación de comisiones para conocer los proyectos de presupuesto elaborados por Hacienda o el exhorto a los legisladores para que incrementen el presupuesto. Por ejemplo, en la VI Reunión Nacional de Autoridades Educativas, en noviembre de 2002, se formó un grupo de trabajo para analizar, junto con funcionarios de la SEP, la propuesta de presupuesto para el 2003 que se había enviado al Congreso¹⁶, aunque se trataba de una propuesta que ya no estaba en el ámbito de competencia de las autoridades educativas y tampoco sujeta a posibles modificaciones por parte de las mismas. Al año

¹⁴ OCE. "Avanza la descentralización... op cit.

¹⁵ Poder Ejecutivo Federal. Programa para un nuevo federalismo 1995-2000. Balance sexenal. Segob. México, 2000.

¹⁶ Boletín SEP 296. 18/11/2002

siguiente, un boletín de la SEP informó que la propuesta de presupuesto para el 2004, la que había entregado al Congreso, era plenamente transparente y, señaló que la misma se “concentró de acuerdo a la diversidad de cada entidad”¹⁷, pero desafortunadamente no se especificó cuáles fueron los criterios que se utilizaron, si se discutieron los criterios con los estados y, de ser el caso, cuáles fueron los acuerdos. Por último, las autoridades educativas en noviembre del 2004, en el marco de la polémica por el presupuesto para este año y ya constituido formalmente el CONAEDU, hicieron un exhorto a los legisladores para que asignaran 34 mil millones de pesos adicionales, con el fin de cumplir con las responsabilidades en la asignación de becas, infraestructura, la ampliación de la cobertura en los niveles medio superior y superior, pero también la puesta en marcha del programa Enciclomedia y la Biblioteca México “José Vasconcelos”¹⁸.

2.3. LA REESTRUCTURACIÓN DE LA SEP

Como lo señalamos en el primer apartado, entre los compromisos contraídos en el PNE 2001-2006 estaba la elaboración de un diagnóstico sobre la estructura de la SEP y una propuesta de reestructuración, misma que en 2005 se pondría en marcha y que resultaría en los cambios pertinentes, deseables y posibles. Entre ellos se consideró la reorganización de la Dirección General de Evaluación, la creación de la Coordinación General de Coordinación General de Educación Media Superior –ahora ya con rango de subsecretaría) y la del Instituto Nacional de Evaluación para la Educación. Una de las instancias organizativas que no se ha creado y que el PNE planteó ponerla en marcha desde el 2002 es el Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior (p. 181), tal Consejo tendría entre sus responsabilidades la evaluación integral de los planteles de este nivel educativo.

Al publicarse el nuevo reglamento interior de la SEP en enero de 2005 quedaron planteados los principales cambios en cuanto a su estructura.¹⁹ Según los decretos correspondientes los principales cambios fueron: la reducción de cinco a tres subsecretarías, quedando una para educación básica, otra para media superior y otra para superior; la creación de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas que sustituyó a la anterior Subsecretaría de Planeación y Coordinación, la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito

¹⁷ Boletín SEP 07/11/2003

¹⁸ Gaceta CONAEDU. Año 2 No 2. Noviembre de 2002

¹⁹ Cfr. Diario Oficial de la Federación 21/01/2005 y 43/02/2005.

Federal que también sustituyó a la anterior Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal y la Oficialía Mayor que asumió la responsabilidad presupuestal.

Los cambios implicaron, además, un reacomodo en el organigrama de la SEP y en las diferentes instancias al interior de las subsecretarías anteriores y nuevas. De acuerdo a la actual normativa, poco más de una docena de instancias depende ahora directamente del titular de la SEP. Entre estas se hallan la Coordinación Ejecutiva, la Dirección General de Comunicación Social, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Coordinación General de Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación, las Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en los Estados de la República, la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, la Dirección General de Relaciones Internacionales y, la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, entre otras.

La Subsecretaría de Educación Superior tiene a su cargo más de media docena de direcciones generales: Educación Superior Universitaria, Universidades Tecnológicas, Educación Superior Tecnológica, Educación Superior para Profesionales de la Educación, Profesiones, Instituto Nacional del Derecho de Autor, y la Universidad Pedagógica Nacional.

La Subsecretaría de Educación Media Superior, prácticamente asumió las direcciones generales de la desaparecida Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica, como la de Educación Tecnológica Industrial, la de Educación Tecnológica Agropecuaria, la de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar, además de la de Bachillerato, la de Centros de Formación para el Trabajo y la de Educación Secundaria y Técnica.

Por su parte, la Subsecretaría de Educación Básica, conserva casi el mismo número de direcciones generales, pasó de 6 a 5, pero cambiaron su función y denominación. Ahora dependen de ella: la Dirección General de Desarrollo Curricular, que no existía, la Dirección General de Materiales Educativos que ya funcionaba, la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (que anteriormente era de investigación educativa), la Dirección General de Educación Indígena; y la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicios.

Finalmente, a la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, le fueron adscritas direcciones generales que ya existían y otras nuevas. De tal manera que esta unidad quedó

integrada por cuatro direcciones generales: la de Planeación y Programación; la de Evaluación de Políticas; la de Acreditación, Incorporación y Revalidación; y la de Televisión Educativa; así como por la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial; y la Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal.

La reestructuración de la SEP ha sido un paso importante pero que fue planteado sólo hasta el final del periodo de gestión, por tanto es un proceso en marcha que todavía no muestra sus bondades, si es que las tiene, especialmente en lo que concierne al avance del federalismo, a la eficacia, eficiencia y economía en la prestación del servicio educativo, y, muy especialmente a la redistribución de responsabilidades respecto de las entidades federativas. Uno de los aspectos que habrán de considerarse con el fin de valorar su desempeño se halla en su tamaño, el trabajo que desempeña y los recursos que emplea.

2.4. EL DISTRITO FEDERAL

Un último aspecto que conviene señalar es el caso del Distrito Federal, cuyo proceso de federalización ha sido la excepción. A la fecha es la única entidad en donde los servicios educativos no se han descentralizado. El artículo cuarto transitorio de la LGE estableció que la transferencia de los servicios se llevaría a efecto “en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades locales en sus respectivas competencias corresponderán, el Distrito Federal, a la Secretaría”. Pero hasta ahora, los servicios no se han descentralizado, aunque sí se han avanzado algunas propuestas.

Una de ellas fue la iniciativa de reforma al artículo 122 constitucional para añadir una base sexta a su apartado “C”. Presentada en la cámara de diputados en diciembre del 2003 por la fracción parlamentaria del PRI, el dictamen fue aprobado por los diputados en 2004, pero todavía no tiene ratificación de la legisladora. De acuerdo con las consideraciones de la iniciativa, el hecho de que en el Distrito Federal no se hubieran descentralizado los servicios educativos ha propiciado una falta de equidad respecto del resto de entidades federativas que ya administran la educación básica y normal. Al mismo tiempo se indica que ha sido privilegiado

al exceptuarlo de contribuir con el gasto educativo. En consecuencia, la reforma del artículo 122 propone que el Distrito Federal participe “en la [misma] proporción que las demás entidades en el gasto destinado al sostenimiento de la educación básica obligatoria”. Además, en artículo transitorio propuso que tal cantidad fuera descontada de su participación en las contribuciones federales que le corresponden (alrededor de 4 mil millones de pesos). La propuesta no ha sido dictaminada en la cámara de senadores y es posible que permanezca de forma indefinida en comisiones. Sin embargo, uno de los puntos relevantes que cabría advertir es que la iniciativa no se inscribió en el marco de discusión amplia sobre la descentralización de los servicios educativos en la ciudad capital y la preocupación por la mejora de la calidad educativa, ni siquiera en un debate fundado sobre las fuentes de financiamiento y la distribución de gasto entre el gobierno central y locales, sino más bien en una disputa y negociación de las fuerzas políticas.

Una segunda propuesta en marcha fue la sustitución de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal por la “Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal”. Esta última, según el decreto de creación, es un órgano administrativo desconcentrado de la SEP que cuenta con las facultades y competencias decisorias para una mayor eficiencia y eficacia de los asuntos que venía manejando la anterior subsecretaría.²⁰ Pero, al mismo tiempo acabe advertir que la Administración conservó casi las mismas atribuciones, entre las que se encuentran: la prestación de los servicios educativos (preescolar, básica –incluyendo la indígena-, especial, normal y la formación de maestros de educación básica) en el Distrito Federal, la revalidación de estudios, la autorización, negación o revocación para impartir educación a los particulares (Artículo 3). Aunque se previó la constitución de un Consejo Técnico Consultivo que apoyaría la actividad de la entidad administrativa que se creó, todavía no ha trascendido públicamente su actividad.

De acuerdo con las autoridades educativas centrales, la creación de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal sería uno de los primeros pasos para la descentralización de los éstos. Sin embargo, pese a que ha transcurrido más de una década de la firma del ANMEB parece lejana la posibilidad de llegar a un acuerdo entre las partes involucradas.

²⁰ Decreto de creación. Diario Oficial de la Federación. 21 de enero de 2005. pp. 60-62

3. TAREAS PENDIENTES Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Como se ha señalado en los apartados anteriores, la federalización ha mostrado un notorio avance en la última década, pero también limitaciones y resultados insuficientes. Observatorio ha señalado en múltiples oportunidades la importancia de:

- a) Realizar un amplio debate público sobre el tipo de relación deseable entre la federación y los estados. Hablamos de una relación inscrita en la normatividad educativa y constitucional vigente en la que queden acordados y establecidos los ámbitos de competencia y responsabilidad de ambas partes. Un debate que supere la idea de una federalización basada fundamentalmente en la transferencia de recursos y en la delegación de responsabilidades a los estados.
- b) Discutir de forma más amplia las posibilidades de propuesta de los estados, la formación de capacidades, la actividad de los equipos técnicos locales y la distribución de responsabilidades en esta materia. Esta propuesta la presentamos partiendo del hecho que la LGE le reserva la capacidad de decisión al gobierno central en materia de planes y programas de estudio, y si bien se plantea que se considerará la opinión de las entidades federativas, la decisión es atribución exclusiva de la autoridad educativa federal.
- c) Revisar sobre todo el trabajo de las comisiones creadas, la previsión de recursos, el cumplimiento de los acuerdos y, especialmente, el funcionamiento de instancias de apoyo como la COEPES y la CEPPEMS. Esta propuesta recobra su importancia dado que a pesar de que las reuniones entre autoridades educativas locales y del centro han avanzado, a través del CONAEDU, en actividades de planeación y evaluación de los servicios educativos, los resultados hasta ahora son insuficientes.
- d) Discutir, revisar y acordar los márgenes de decisión en las negociaciones salariales, particularmente en las condiciones y marco que rige las relaciones laborales, así como los montos de recursos que se canalizan a las entidades federativas, aunque se hayan venido realizando las reuniones de CONAEDU.

- e) Discutir y acordar un nuevo esquema de financiamiento, atento no solamente a las disparidades financieras que persisten en las entidades federativas y a la búsqueda de criterios transparentes, sino también al rezago educativo, a los retos y a la desigualdad en las entidades; un acuerdo federalista sobre los recursos que deberían ser asignados a la educación.

- f) Avanzar y realizar la descentralización de los servicios educativos en el Distrito Federal mediante una propuesta técnicamente fundada, con un horizonte claro de proyecto educativo y de mejoramiento de la calidad educativa, no en la dinámica de enfrentamiento de las fuerzas políticas.