

## Introducción

México es uno de los pocos países que vivieron un largo periodo de tensiones y enfrentamientos para definir su organización política. Desde su origen como Estado independiente y a pesar de las discrepancias y vacilaciones, la decisión prevaleciente ha sido la apuesta por el sistema federal. Así lo determinaron los constituyentes teniendo como fundamentos la Constitución Federal de los Estados Unidos de América y las instancias locales de gobierno creadas en el marco de la monarquía española a fines del siglo XVII, que habrían de dar paso a los estados de la federación mexicana. México nació y ha crecido bajo el federalismo; lo mismo en la Constitución de 1824 que en la Constitución vigente se ha determinado el sistema federal como forma de organización política.

No obstante, en los hechos, la vida independiente de México se ha debatido en medio de las circunstancias de un país cuya extensa y diversa geografía requiere de la organización de un régimen democrático en diferentes niveles de gobierno. Si bien se ha ido resolviendo el problema de la distancia entre gobierno nacional y gobernados, el debate en torno a las potestades que corresponden a cada nivel de gobierno continúa abierto. Este debate ha caracterizado los tres grandes periodos históricos de nuestro país: la Independencia, la Reforma y la Revolución –y aun la etapa de la alternancia política–, puesto que la administración de las tensiones entre los regionalismos y los cacicazgos por parte del gobierno nacional no siempre dio frutos positivos. Los excesos centralistas han logrado ahogar el desarrollo local al grado de concentrar el poder político en las instituciones que sustentaban el sistema político mexicano hasta la última década del siglo XX: un partido hegemónico y la figura del Presidente constitucional. Aunque en teoría operan diferentes ámbitos de gobierno, sin prevalecer una jerarquía entre ellos, en la práctica ha dominado una forma centralista en la que los estados y sus administraciones públicas están supeditados al gobierno nacional.

México entra al siglo XXI con un federalismo enmarcado en la alternancia política y la competencia electoral, los cuales han dado lugar a la existencia de gobiernos “divididos” y la imposibilidad de crear acuerdos y consensos conforme a una distribución funcional, administrativa y política. Si partimos de que la Administración Pública se entiende como un

vínculo útil para hacer coherentes las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales,<sup>1</sup> el escenario nacional muestra una Administración Pública no sólo incompetente para crear consensos sobre decisiones derivadas de la acción gubernamental, sino que carece de la fuerza suficiente para convertirse en una estructura omnipresente. La realidad ofrece ya no una Administración Pública, sino varias administraciones públicas intrincadas, horizontal y verticalmente, diagonalmente, hexagonalmente. Es una escenografía distinta para actores distintos. La puesta en escena para una sola administración pública concluyó hace varias temporadas. Ahora, en la representación, interviene más de un actor principal; hay muchos actores principales; todos son personajes fundamentales; no todo el tiempo ni con la misma intensidad, pero sí, al menos, en distintos momentos de la construcción de lo que se pretende sea un nuevo edificio social. En este contexto, la interacción es el elemento estratégico que da coherencia a la acción de los actores en escena.

Este es el marco en el que se inserta el presente trabajo de investigación. El análisis parte del reconocimiento de distintas administraciones públicas ubicadas en distintos niveles de gobierno, pero integradas al amparo de un Estado nacional; y se dirige a explorar, como ejercer la acción de la Administración Pública en la prestación de un servicio, en este caso el educativo, en un entorno específico, el Distrito Federal. En las circunstancias por las que atraviesa el país actualmente, las estructuras político-administrativas y las fórmulas de gestión tradicionales se vuelven cada vez más inapropiadas. Por ello es necesario impulsar un cambio radical para preservar la misma capacidad para gobernar y prestar servicios públicos. Este cambio no consiste en un mero proceso de reingeniería de las estructuras administrativas, sino de la confección de un sistema federal activo.

El reto para México es enorme puesto que se encuentra en el umbral de un periodo de alternancia política tanto en el ámbito nacional como en el local, cuyo objetivo es la transición democrática, a la que todavía no hemos logrado arribar como nación. En la vida política nacional apenas se reacomodan las fuerzas y ya surgen nuevos actores y métodos. Mientras los actores políticos y sociales establecen los consensos, las

---

<sup>1</sup> Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa en México. México, INAP-COLMEX, 1992, p. 11.

condiciones y las reglas del juego para procesar las distintas demandas, visiones, tensiones, conflictos, acuerdos y desacuerdos que puedan desembocar en un cambio institucional, o bien, en una transición política, es urgente impulsar la transformación de lo que en gran medida define a las sociedades: la educación. Por ello esta investigación pretende analizar lo educativo desde el terreno de la Administración Pública. Existe un número importante, aunque nunca suficiente, de estudios sobre la educación desde la pedagogía, el ámbito sociológico, lo cuantitativo, lo cualitativo, lo económico, pero prevalece la necesidad de análisis de lo educativo a partir del diseño de la política educativa que deriva del ejercicio gubernamental o de la falta de éste.

La investigación trata de identificar las posibilidades del cambio institucional como motor de lo educativo. A partir de un entramado institucional diferente, la política educativa podría incrementar sus niveles de eficiencia en términos de calidad, equidad y pertinencia. El cambio institucional propuesto parte del análisis del sistema federal en el que está sustentado el Estado mexicano. Un sistema federal que en los hechos desconoce y en ocasiones menosprecia las fortalezas de las unidades que lo integran, desdeña el equilibrio que debe prevalecer entre esas unidades y el gobierno nacional; un sistema federal que nació centralizado y que se resiste a “federalizarse”; un sistema federal cuyas potencialidades están todavía en ciernes y que aparentemente son más los riesgos que las oportunidades de gobernar en el marco de la diversidad, la multiculturalidad y la pluralidad política. Frente a esta problemática, me propongo plantear una alternativa que contribuya al análisis no de datos, no de la revisión histórica, no de los actores políticos, sino de la federalización educativa en el marco de un proceso más amplio que trasciende lo meramente educativo, en el marco de una posible reforma del federalismo mexicano para ejercerlo teniendo como aliada a la Administración Pública. Históricamente es el momento propicio para construir un federalismo que en los hechos favorezca lo que se inhibe en el arreglo político o lo que impiden los acuerdos jurídicos. El federalismo administrativo que propongo en este trabajo se sustenta en una visión de eficiencia y eficacia intergubernamental, y apunta a que la administración pública se oriente hacia el bienestar de la sociedad y hacia el equilibrio entre las regiones y el tratamiento de sus asimetrías.

El cambio institucional enmarcado en la reforma del Estado supone un rediseño no sólo de las instituciones, sino particularmente de los meca-

nismos que ordenan la distribución del poder, la distribución de responsabilidades y la competencia administrativa. De ahí la relevancia que doy al análisis de estas categorías para entender el papel de las administraciones públicas en la operación de un servicio como el educativo.

Si bien es cierto que no se resuelve el asunto educativo, cuando menos no el nacional, contando únicamente con estructuras administrativas sólidas, ágiles e interactuantes, sí son un factor importante para la implementación de cualquier política educativa. Lo educativo tiene un carácter multifactorial y por ello es preciso abordarlo desde perspectivas distintas. La perspectiva de la Administración Pública es una de ellas, pero sin duda es fundamental.

Hay un reconocimiento a esas distintas administraciones públicas, por lo menos en el sentido de que están ahí presentes y exigen mayores responsabilidades, que si bien cuentan en el escenario nacional, también poseen capacidades para desarrollar acciones propias en sus niveles de gobierno, acompañadas con otras administraciones públicas en otros niveles de gobierno, tanto en entornos federales como unitarios o centrales.

Los gobiernos pueden contar con los mejores sistemas, procesos y reglas internas para llevar a cabo sus tareas, pero si olvidan su papel de conducción, coordinación y suministro de los bienes y servicios, anulan su papel de promotores de la justicia y la equidad entre los individuos. Aunque no existe un método ideal en el establecimiento de nuevas formas de interacción gubernamental, se pueden observar tendencias comunes de cambio; el objetivo de éstas consistiría en una transformación radical que modifique comportamientos y actitudes.

En las estrategias de modernización de los servicios públicos en general, destacan dos elementos esenciales: la mayor atención dedicada a los resultados en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad en el servicio, y la sustitución de estructuras jerárquicas fuertemente centralizadas por un esquema de gestión descentralizada. El ciudadano tiene en mente una estructura gubernamental que presta un conjunto de servicios a favor de la comunidad social que representa. Aunque cada vez más se da cuenta de que para recibir un servicio intervienen varios actores, aun de la misma sociedad, su preocupación principal radica en que este servicio sea de calidad pero, particularmente que llegue con oportunidad. Por

ello, en esta investigación presto especial atención al análisis desde una perspectiva teórico-metodológica, de la construcción de redes desde lo federal para ofrecer un servicio público de gran importancia social, como lo es el servicio educativo, y sus implicaciones en el desarrollo de lo que defino como “federalización”; que no es otra cosa que la posibilidad de la acción gubernamental ejercida y asumida por cualquier nivel de gobierno; esto es la interacción de distintas administraciones públicas.

Federalizar implica que los propios miembros del Estado federal, o aun del Estado central o unitario, ejerzan funciones y lleven a cabo acciones que les implica responsabilidad ante sus comunidades, pero también ante el Estado nacional. Lo que significa que las iniciativas de la periferia no son sólo respetadas y alentadas, sino esperadas y demandadas por el centro formal de la federación. Federalizar implica construir un sistema que tienda hacia el equilibrio entre las unidades que conforman la nación, reconociendo sus asimetrías y diferencias.

Por ello, para esta investigación federalizar no es un sinónimo de descentralizar. Federalizar es un proceso más amplio y complejo que descentralizar. Se puede afirmar que descentralizar está enmarcado en el término federalizar, pero no son lo mismo, ni como proceso, ni como estrategia administrativa.

Las categorías analíticas en las que se fundamenta esta construcción son dos binomios teórico-prácticos, el de unidad-diversidad, por una parte y el de autonomía-soberanía, por otra. El primero reconoce la importancia del todo, pero también la relevancia de sus partes, aun desde la perspectiva spenceriana.<sup>2</sup> El segundo binomio es la apuesta de los Estados, federales o centrales, en el reconocimiento de lo que Hobbes llamó la cesión de las libertades individuales a favor de una autoridad superior; la cesión de la soberanía a un ente supremo, pero el reconocimiento de la posibilidad de ejercer acciones de manera libre, coordinada, pactada de antemano, con diferentes grados de autonomía; autonomía ejercida en relación directamente proporcional con las capacidades de las administraciones públicas locales.

Se trata de perfilar un *federalismo activo* como una transición entre el modelo tradicional burocrático y piramidal en el que el gobierno nacional

---

<sup>2</sup> Ver Spencer, Herbert. La teoría social. México, FCE, 1996, p. 79.

todo lo sabe, lo puede y lo hace, hacia un modelo moderno y horizontal en el que el énfasis está en las articulaciones entre actores y distintos niveles de gobierno. Es una nueva faceta del federalismo, un nuevo paradigma de organización gubernamental, de formas distintas de interacción social, política y administrativa. Es lo que llamo en esta investigación *federalismo administrativo*.

Es el federalismo administrativo que se fundamenta en los gobiernos multinivel, las relaciones intergubernamentales, la coordinación y la descentralización, ésta no como destino, sino como impulso para tejer redes gubernamentales. La investigación precisa una diferencia sustancial entre federalizar y descentralizar. Mientras descentralizar tiene un sentido jerárquico, de dádiva, el término federalizar se inclina hacia la exigencia de los distintos niveles de gobierno para ejercer sus capacidades coordinadamente. Federalizar tiene múltiples sentidos; de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo; de izquierda a derecha y de derecha izquierda.

La prestación de un servicio público es una acción pública compleja que requiere de la participación de diversos actores en un entorno cambiante. Prestar un servicio público por parte de una o varias autoridades gubernamentales resulta una acción igualmente compleja, porque debe caracterizarse por su eficiencia y su alto grado de impacto social; por su calidad, pero también por lo razonable de sus costos. El ciudadano, el cliente o el usuario aspira a contar con servicios oportunos, eficientes y no caros. El usuario sólo pretende recibir servicios como la luz, el agua, la salud y la educación, con estas características. Su preocupación reside en el servicio en sí, no en quién lo presta. Para el usuario o ciudadano, lo importante es qué recibe y cómo lo recibe, no quién lo ofrece. Pero servicios como el educativo tienen un alto impacto social y requieren de una estructura distinta para su prestación. Todas estas peculiaridades, despertaron mi interés por la federalización de la educación en el Distrito Federal como un asunto de gobierno fundamental; no sólo a la luz de la visión gubernamental de reconocer el federalismo como práctica política y administrativa, sino como una tarea que se debe llevar a cabo bajo la óptica del federalismo administrativo. Este federalismo se sustenta en arreglos políticos, así como en la teoría de la firma,<sup>3</sup> la potenciación de

---

<sup>3</sup> Ver los trabajos de Williamson sobre las limitaciones de los contenidos en los acuerdos jurídicos, como las constituciones.

externalidades, la distribución del poder y los equilibrios entre las partes que componen el Estado nacional.

El federalismo administrativo es una práctica para reforzar procesos intergubernamentales, potenciar las capacidades locales en pleno reconocimiento de la asimetría, la pluralidad y la diversidad. Es una práctica de intergubernamentalidad que reconoce objetivos coincidentes y divergentes de manera eficaz.

En este contexto, se decidió analizar dos sistemas educativos e identificar esta categoría analítica en la prestación del servicio educativo; los casos son el de Estados Unidos y el de España. Con el objeto de realizar la contrastación se escogieron dos megalópolis en cada uno de estos países, Nueva York y Madrid. Este análisis nos permite continuar con el caso del Distrito Federal de cara a la federalización de su servicio educativo, bajo la perspectiva de un federalismo administrativo.

### **Diseño metodológico, técnicas de análisis y fuentes utilizadas**

La investigación que aquí se presenta gira en torno al proceso de entrega de los servicios educativos de nivel básico en el Distrito Federal en el marco de la posible construcción de un federalismo administrativo. Por ello se adoptó el método longitudinal de observación de Pettigrew,<sup>4</sup> con el propósito de explorar los contextos, contenidos y procesos de cambio durante un periodo de tiempo para establecer ciertas interacciones coincidentes o convergentes; como señala Cabrero, para entender una acción como la entrega de los servicios educativos como resultado de varios factores y no de una sola decisión ni de un único actor.

El método resalta la posibilidad de analizar un proceso considerando el contexto como componente del mismo y no como algo ajeno, por lo que identifica múltiples factores de causa y consecuencia, aunque resulta factible y deseable distinguirlos aisladamente. Esta investigación se ha centrado en observar las interacciones de diferentes actores, factores y hechos que contextualizan la entrega de los servicios educativos de nivel

---

<sup>4</sup> Pettigrew, A. M. y R. Whip. *Managing change for competitive success*. Basil Blackwell, Oxford, 1990, p. 51.

básico. No se trata de un análisis de antes y después, se busca analizar un proceso en constante movimiento, con una dinámica particular abarcando un periodo de tiempo determinado —4 años— y que responde a la pregunta de la conveniencia o no de llevar a cabo la entrega del servicio educativo básico en la capital. Pregunta ajustada a lo largo de la investigación por acontecimientos que fueron sucediendo durante este tiempo y que me llevaron a replantear, o más bien, a ampliar, la pregunta inicial para considerar ¿en qué términos se debe realizar la federalización de la educación básica en la Ciudad de México?; lo cual me llevó a la revisión de otros contextos para contrastarlos con el desarrollo de la política educativa en nuestro país, y principalmente en la capital mexicana, a pesar de que sus servicios básicos de educación continúan siendo responsabilidad del gobierno nacional.

Por lo anterior, en el desarrollo de la investigación se seleccionaron dos casos internacionales, España-Madrid y Estados Unidos-Nueva York con el propósito de establecer la contrastación con el caso mexicano. Este proceso es similar al método comparativo de casos, ya que según Ragin,<sup>5</sup> el estudio comparado se utiliza para analizar los patrones de similitudes y diferencias de una forma relativamente simple, siguiendo una comparación estructurada y dirigida. Se analizaron tres variables: la estructura orgánica, las relaciones intergubernamentales y la política educativa. Esta contrastación no pretende establecer generalizaciones teóricas o empíricas, que requerirían de otra estrategia metodológica. El establecimiento de relaciones causales entre fenómenos es necesariamente limitado en un diseño de pocos casos, como aquí; y el análisis de múltiples factores explicativos hace que la inferencia causal se enfrente a problemas de contexto, por lo que se eligió el método de observación longitudinal.

Además, dentro de la estrategia metodológica para contrastar los casos, se seleccionaron casos comparables, es decir similares en muchas características y diferentes en las variables y categorías de análisis con respecto a las cuales se hace la pregunta de investigación, además de que se ha seguido una “lógica nominal selectiva” de acuerdo a Mahoney,<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ragin, C.C. *Constructing social research. The unity and diversity of method*. Pingree Forge Press. California, 1995, p. 116.

<sup>6</sup> Mahoney, J. “Nominal, ordinal and narrative appraisal in macrocausal analysis”. *American Journal of Sociology*. New York, 1999, pp. 154-196.



con el fin de rechazar explicaciones rivales. Mientras España construye su Estado-nación y su sistema educativo bajo una estructura centralizada, Estados Unidos surge de una visión descentralizada y el perfil de su sistema educativo adopta esta organización; sin embargo, se debaten entre los grados de centralización y descentralización que deben prevalecer para prestar un servicio de educación adecuado y adaptado a sus circunstancias nacionales.

Las fuentes y las técnicas de análisis utilizadas han sido variadas.<sup>7</sup> Además de referencias de carácter secundario, se ha utilizado todo tipo de documentación gubernamental sobre política educativa: informes, libros blancos, planes, programas y evaluaciones de educación, que dada su importancia se ha prestado especial atención a su recopilación. Así como datos estadísticos, principalmente educativos, de varios organismos, tanto internacionales como nacionales, entre los más importantes destacan la OCDE, BID, INEGI, el MEC y el INE para las estadísticas nacionales españolas y el ME para las estadísticas nacionales francesas. También, se utilizó material legislativo diverso: leyes, decretos, circulares, normas, reglamentos y comparecencias y debates parlamentarios.

El análisis de contenido y documental se ha completado con la realización de 18 entrevistas con responsables de la operación del sistema educativo en México a nivel local y nacional, así como con legisladores de distintas fracciones parlamentarias de la LIX Legislatura y con analistas e investigadores educativos y políticos, con el objeto de contrastar la información obtenida a través de fuentes primarias y secundarias y de responder a cuestiones que no habían sido cubiertas por la investigación documental. Para las entrevistas se diseñó un cuestionario semiestructurado adaptado a la particular experiencia y responsabilidad de la persona entrevistada. La relación de personas entrevistadas, así como su trayectoria profesio-

---

<sup>7</sup>Entre las bibliotecas y archivos consultados destacan los siguientes: Biblioteca Nacional de la Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca Central de la Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca Daniel Cossío Villegas del Colegio de México, Biblioteca del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, Biblioteca del Centro de Investigaciones y Docencia Económica, Biblioteca de la Universidad Pedagógica Nacional, Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Biblioteca Benjamín Franklin, Archivo del Centro de Investigación Educativa, Archivo del Consulado de España en México, Centro de documentación de la H. Cámara de Diputados, Centro de Estudios del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

nal relevante para esta investigación se presenta en la parte final del documento. Algunos de los entrevistados me han facilitado documentación útil de difícil acceso para el público en general, por lo que pude contar con informes y encuestas de carácter interno.

## **Estructura de la investigación**

Formalmente, la investigación está organizada en cuatro capítulos que parten de un primer apartado teórico-conceptual, en el que se revisa el concepto de federalismo desde una perspectiva teórica pero también como una práctica administrativa, sin olvidar su sentido de organización jurídico-política. Este apartado incluye una revisión de las tendencias actuales que derivan del federalismo, así como el análisis de los riesgos que implica su ejercicio.

A partir del sustento teórico, en el segundo capítulo se define el eje conceptual de la investigación tomando como precedentes a los gobiernos multinivel, las relaciones intergubernamentales y el cambio paradigmático del perfil de gobierno tradicional con el gobierno en red. La identificación del federalismo administrativo como categoría analítica coadyuva a la interacción de los binomios de unidad-diversidad y autonomía-soberanía. De forma tal que se estudian una serie de variables, entre ellas, las formas de relación entre los distintos niveles de gobierno, la distribución o asignación de responsabilidades, así como la construcción de agendas locales para perfilar la cercanía o lejanía de la estructura educativa analizada con el concepto de federalismo administrativo.

En el tercer capítulo se contrastan dos sistemas educativos con las variables definidas anteriormente y se describe cada una de las estructuras orgánicas en las que se sustenta el sistema educativo, así como el tipo de relaciones intergubernamentales que se llevan a cabo para la prestación del servicio educativo. También se determina el nivel de participación social para vincular sus potencialidades con los distintos niveles de gobierno. Los sistemas educativos estudiados se eligieron por provenir de dos formas de organización política distintas, uno, el de Estados Unidos, un país federal, y el de España, una nación altamente centralizada. En cada caso, se analizó una ciudad –Nueva York y Madrid– que coincidiera con las condiciones de gran metrópoli que tiene el Distrito Federal para distinguir las diferencias y las similitudes entre las tres, pero sobre todo para evidenciar las potencialidades de sus sistemas de educación.

En el capítulo cuarto, se retoma este análisis para hacer el propio en el caso del Distrito Federal, una ciudad que en lo educativo ha venido perdiendo terreno,<sup>8</sup> a pesar de ser una de las entidades más beneficiadas desde la perspectiva de financiamiento y, sobre todo, poseedora de una infraestructura educativa que en lo material y humano le otorgan una gran solidez. Recientemente, según las evaluaciones nacionales, el Distrito Federal se ha quedado atrás de entidades como Chihuahua y Colima.

La discusión se centra en qué y cómo federalizar y sobre todo para qué. Los estudios y la literatura especializados reflejan con claridad la carencia de evidencia que suponga una relación directamente proporcional entre calidad y mayor grado de responsabilidad de los niveles de gobierno subnacionales y locales. Sin embargo, la estrategia empleada ha sido la descentralización; la investigación que pongo a su consideración pretende abrir una ventana de posibilidades para el caso del Distrito Federal, bajo la estrategia de la federalización fundamentada en el federalismo administrativo, por lo que se plantean algunas rutas de viaje que propicien que en la capital de la República se logre una transferencia de los servicios de educación básica, paradigmática para el resto de las entidades y positiva para el sistema educativo local, con el anhelo de que éste sirva de base para construir la sociedad del conocimiento que el país requiere. El desafío es un problema de oportunidad, pero sobre todo de compromiso y participación de los actores involucrados.

---

<sup>8</sup> Del Valle, Sonia. “*Van en picada alumnos en DF*” en Reforma. México, enero 16, 2006, p. 1.