

Los dilemas de la descentralización educativa en el Distrito Federal

Lorenzo Gutiérrez Bardales*

INTRODUCCIÓN

El principal problema educativo en el Distrito Federal es que, históricamente, ha carecido de un sistema educativo propio. Con la aprobación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en el mes de mayo de 1992,¹ que establece, entre otras cosas, la descentralización de la educación básica del gobierno federal a los gobiernos de los estados, se sentaron las bases para superar este vacío. Sin embargo, a diferencia de las demás entidades federativas, en el Distrito Federal el proceso será más complejo, en virtud de que se trata, para decirlo en términos médicos, de una operación de cirugía mayor, no sólo por su magnitud, sino porque su instrumentación implicaba, previamente, la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa con personalidad jurídica propia y autónoma del gobierno federal, dar pasos definitivos hacia la reforma del Estado y modificar la situación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el más numeroso en América Latina.

Los trabajos preparatorios de la descentralización de la Educación Básica al Distrito Federal, tienen como marco la existencia de un gobierno propio, electo por voto universal, directo y secreto, en el año de 1997, mismo que, surgido de las filas de la oposición, representa la recuperación de los derechos políticos de los habitantes de esta entidad, después de casi 70 años de cancelación del régimen municipal, desde el año de 1928. Este hecho, coloca a la actual administración del Distrito Federal en una posición difícil, toda vez que, por razones obvias, no dispone de estructuras, instrumentos legales, cuadros administrativos experimentados ni los estudios necesarios para elaborar una estrategia de negociación de la transferencia de los servicios, diseñar un nuevo modelo educativo y sustentar una política propia en la materia, imprescindibles para su posterior operación.

En este contexto debe entenderse el² aplazamiento, por parte del gobierno federal, de la descentralización educativa a esta entidad, ya que desde la aprobación del Acuerdo Nacional

* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

para la Modernización de la Educación Básica en 1992 y hasta finales de 1997 en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pierde la capital de la república, hecho considerado como el peor descalabro de su historia,³ no emprendió ninguna medida de trascendencia práctica en ese sentido.

También forman parte de este telón de fondo, algunas manifestaciones de resistencia al cambio por parte del SNTE, cuya dirección nacional, logró introducir el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación, aprobada en el año de 1993, para condicionar la descentralización a un acuerdo previo entre con la Secretaría de Educación Pública (SEP). Un verdadero candado que condiciona el desarrollo del proceso y el cumplimiento de una política nacional, con ello, el grupo que dirige al SNTE, expresa su preocupación por las implicaciones políticas de la descentralización.

ASPECTOS CONCEPTUALES

La descentralización, es una política de reorganización de la Administración Pública Federal, orientada a redefinir las relaciones intergubernamentales, busca cerrar la brecha entre necesidades de los gobiernos locales y posibilidades del gobierno federal.⁴

Como mecanismo administrativo, por descentralización se entiende la transferencia de recursos, facultades y funciones de una entidad gubernamental a otra, independiente y autónoma. Figuran entre sus modalidades principales la municipalización, la regionalización y la federalización.

El federalismo educativo, como también se conoce a la descentralización de la educación, no se presentó como un rayo en cielo sereno; por el contrario, numerosos factores tanto in-

ternos como externos explican su pertinencia. Entre los primeros figura la crisis del régimen político vigente en México, cuyo centralismo, antidemocracia y autoritarismo, causaba ineficiencia institucional, burocratismo e incapacidad para hacer frente a los problemas acumulados a lo largo de décadas en el ámbito educativo.

Esta política, además, forma parte de un proyecto de largo aliento aplicado en el país a partir de 1982, que privilegia los mecanismos automáticos del mercado; se propone adelgazar al Estado, privatizar las empresas públicas y elimina los subsidios, medidas encaminadas, según sus diseñadores, a estabilizar las variables macroeconómicas y enfrentar así la crisis de la deuda externa que condujo a la insolvencia financiera a principio de la década de los años ochentas

Los factores externos se refieren al impacto de la globalización y de la apertura a los mercados externos en el quehacer educativo, emplazándolo a modernizarse y adecuarse a un medio más competitivo.⁵

Así, debe entenderse la descentralización educativa como una decisión del gobierno federal, previamente acordada con el SNTE, alentada como una recomendación del Banco Mundial para condicionar el otorgamiento de créditos; pero también como una parte de la reforma del Estado, para hacer que el sector opere dentro de parámetros de eficiencia, persigue reorganizar a la SEP, pero también es una demanda de la sociedad para mejorar la calidad, abatir el rezago y promover una nueva forma de participación social.

Desde esta perspectiva, la descentralización como respuesta al agotamiento de un modelo centralista, que engendró ineficiencias, un pesado aparato burocrático de control y un alarmante estancamiento de la calidad.

La descentralización, así mismo, es un fenómeno político que tiene expresiones jurídi-

cas, que reclama modificaciones jurídicas y creación de nuevas leyes y ordenamientos tanto a nivel federal como en cada una de las entidades de la república y de manera muy destacada en el Distrito Federal; políticas, en tanto que es una medida que afecta la organización del Estado, la relación entre distintos niveles del gobierno y la concertación con los actores que intervienen en el proceso, principalmente con el SNTE; administrativas, pues significará una redistribución de funciones y atribuciones entre la federación y los gobiernos estatales; laborales, en virtud de que ocasionará cambios en la relación contractual, ya que los gobiernos estatales sustituyen a la SEP en su papel de patrón; financieras, al buscarse que los gobiernos estatales y los particulares participen en su financiamiento y, desde luego, educativas, pues se pretende que incida en el mejoramiento de los contenidos educativos, en la actualización de los planes y programas e incluso fomentando un mayor compromiso de la comunidad a la que se otorga un papel protagónico en la gestión educativa.

ANTECEDENTES

La desconcentración de la Administración Pública Federal, incorporada como parte del programa de gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), fue un antecedente cronológico y de experimentación para llegar a la descentralización.

En efecto, este proceso inició su marcha en 1973, cuando se decretó que toda la administración tanto centralizada como la descentralizada llevara a cabo una delegación de facultades efectiva, promulgándose con ese motivo, la Ley Federal de Educación

Durante el gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982), la desconcentración administrativa de la SEP se concreta en 1978, al crearse 31 delegaciones de esta secretaría, una por cada entidad federativa, quedando marginado de esta medida el Distrito Federal.

La descentralización de la educación como tal, se anunció en el discurso de toma de posesión como presidente de la república de Miguel de la Madrid Hurtado en diciembre de 1982; no obstante, durante este sexenio no se dio ningún paso práctico, por el contrario, a lo largo de su mandato se revirtió la tendencia histórica de mejoramiento de los niveles del desarrollo educativo.⁶

Balance de la Descentralización

Con el propósito de concretar los cambios previstos en el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal, en 1992, mediante convenios específicos el gobierno federal desincorporó y luego transfirió a 31 estados de la república, más de 100 mil edificios escolares e inmuebles para la administración; más de 22 millones de bienes muebles, entre vehículos, computadoras, mobiliario escolar, equipo de oficina y otros materiales.

A partir del ciclo escolar 1992-1993 los estados prestaron servicios a cerca de dos y medio millones de niños en preescolar, más de nueve millones de primaria y más de 75 mil estudiantes de normal, además de cumplir con las obligaciones que ya venían desempeñando.

También se transfirieron 513 mil plazas de maestros y más de 115 mil puestos administrativos, con todo y sus prestaciones, antigüedad y derechos sindicales.

En 1992, la SEP canalizó a los gobiernos de los estados más de 15 mil millones de pesos, en 1993 más de 22 mil millones y en 1994 la cifra rebasó los 40 mil millones.

A efecto de dotar de sustento jurídico a la nueva política educativa, para el mes de junio de 1998, el avance de la descentralización de la educación mostraba que en 11 entidades federativas ya habían promulgado y publicado su Ley de Educación, para adecuarla a la normatividad establecida en la nueva Ley General de Educación.

Por otra parte, 11 estados aun no cuentan con sus respectivas leyes, Tamaulipas, Michoacán (cuya ley vigente data de 1932), contaban con sendas iniciativas de ley; mientras que Hidalgo, Puebla (con ley educativa del año de 1953) y Sinaloa tenían anteproyectos de la misma, en tanto que Zacatecas se encuentra en proceso de preparación y en Chiapas, Nuevo León y Tlaxcala no se registra ningún avance.

La integración de los servicios educativos estatales y federales no fue necesaria en Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, en virtud de que al momento de la descentralización, no contaban con un sistema propio, por lo que bastó con la creación de un organismo público descentralizado.

Las restantes entidades federativas existían servicios educativos operados por las respectivas autoridades estatales, situación que representó una dificultad adicional al proceso de federalización, ya que se configuraron dos estructuras educativas, con plantillas separadas de personal sujetas a distintos niveles salariales, prestaciones y representaciones sindicales.

Para el año de 1998, el grado de integración en un solo sistema de educación básica y normal registraba avances considerables, En efecto, el informe anual de la SEP correspondiente a ese año, daba cuenta que en Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Ta-

maulipas y Zacatecas, los servicios educativos estatales y federales ya estaban adscritos a una sola unidad administrativa.

Los 9 estados restantes: Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, México, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Tlaxcala, persistía el funcionamiento de las 2 estructuras debido a la existencia de obstáculos que dificultan su integración.⁷

Mención aparte merece el caso del Distrito Federal, dado su evidente desacompasamiento con respecto a los avances logrados en las demás entidades federativas.

Después de la publicación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal en el año de 1992, no existen avances inmediatos para su implementación en el distrito Federal, y no es, sino hasta diciembre de 1994, en el periodo del último regente de la Ciudad de México, cuando se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, cambiándose la denominación de la entonces Secretaría de Desarrollo Social en Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social, otorgándole nuevas facultades al regente para normar la función social educativa.

Junto con lo anterior, se realizaron algunos estudios acerca de la educación en el Distrito Federal. No obstante, estos esfuerzos no derivaron en la creación de áreas administrativas específicas para elaborar los diagnósticos, las políticas y los instrumentos jurídicos y administrativos para instrumentar la descentralización.

Independientemente de que por ahora no exista una evaluación que de cuenta del impacto de la descentralización de los servicios de educación básica; dada la brevedad del tiempo para medir los resultados,⁸ hay que decir que el proceso ha tenido lugar en medio de grandes contradicciones, pues por una parte se im-

puso a los gobiernos estatales como una decisión autoritaria y antidemocrática, en la que, ni los maestros ni los padres de familia participaron en su diseño y realización.⁹

La lección que deja es que el cambio institucional, la adopción de las nuevas reglas del juego que regirán a la educación con base a un nuevo arreglo social, no se puede lograr de un día para otro, pues no se trata de una solución fácil y sencilla, más bien es un camino lleno de dificultades y si bien, se ha optado por un modelo de descentralización aparentemente flexible y gradualista, lo cierto es que avanza en medio de precipitaciones, conflictos, indecisiones e inconsistencias.

Así, encontramos por ejemplo, que eventos tan importantes como la transferencia de recursos, servicios y atribuciones a las entidades federativas, la aprobación de la Ley General de Educación y la elaboración de los nuevos libros de texto gratuitos, tuvieron lugar en un tiempo récord, casi sobre las rodillas,¹⁰ mientras que rubros tan inoperantes como la constitución y funcionamiento de los Consejos de Participación Social, la propia transferencia al Distrito Federal, la inclusión del nivel municipal en la transformación estructural de la educación y la integración orgánica de los servicios estatales y federales adolecieron, prácticamente no fueron tocados.

TAMAÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL DF

El Distrito Federal cuenta con la concentración más alta de recursos culturales y educativos del país.

Cifras de la Secretaría de Educación Pública indican que durante el ciclo escolar 1997-1998, en la Ciudad de México, la cobertura de

la educación básica y normal proporcionada por el gobierno federal alcanzó la cifra de 1 millón 564 mil 667 estudiantes.¹¹ Correspondiendo 853 mil 073 (equivalente al 55%), a educación primaria; 430 mil 423, (28% del total), a secundaria; 219 mil 106 alumnos (14%), al nivel preescolar; 40 mil 91 (2.5%), a inicial, 13,924 (casi el 1%) adscritos a educación especial; y 7 mil 730 alumnos (0.05%), pertenecientes a la educación normal.

La educación básica (inicial, preescolar, primaria, secundaria y especial) y normal, se imparte en la Ciudad de México en 5 mil 744 escuelas,¹² de las cuales 2 mil 429, que representan el 42% del total, son de primaria, 912 equivalente al 16%, son de secundaria, 1 mil 142, es decir, el 20%, son de preescolar; 847 escuelas, que representan el 15% son de educación inicial; 405, o sea el 7% corresponden a educación especial y, finalmente, 9 escuelas son de educación normal.

En lo que toca al personal docente y de apoyo encargado de la atención a la población usuaria de los servicios de educación básica y normal, de acuerdo con datos de la misma fuente,¹³ indican que ascienden a 132 mil 272 trabajadores, de los cuales, 50 mil 445 (38%), están adscritos a los servicios de educación primaria; 28 mil 164, (16%), corresponden a secundaria; 34 mil 554, (26%), en los servicios de preescolar, 14 mil 928, (11%), pertenecen a educación inicial, 3 mil 189, (2%) a educación especial y, finalmente, 992 pertenecen al servicio de educación normal.

La descentralización de los servicios educativos al Gobierno del Distrito Federal, significa la transferencia de recursos financieros por más de 12 mil millones de pesos tan solo en lo referente a la educación básica y normal

Comprende también más de 3 mil inmuebles.

Desde luego que cuando se trata de transferir bienes muebles e inmuebles, maquinaria, equipo, recursos financieros, personal y una gran cantidad de servicios sin que esto signifique poner en riesgo la continuidad en su operación, es indispensable depurar la información, acompañarla con los soportes necesarios y validarla previamente a la firma de las actas de entrega-recepción correspondientes.

LAS ADECUACIONES JURÍDICAS

La transformación a que se ha sometido al sistema educativo ha implicado un intenso trabajo de tipo jurídico y legislativo para sustentar las decisiones políticas y legalizar los cambios que permitan crear las instituciones, los organismos y la normatividad acorde con el sistema jurídico vigente.

146 Así, el 18 de mayo de 1992, al aprobarse el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal, se persigue la transformación del sistema educativo para ponerlo en correspondencia con las necesidades del país. Entre los propósitos más importantes de dicho acuerdo figura la reorganización del sistema educativo a través de la federalización de los servicios.

En este acuerdo, firmado en la Residencia Oficial de los Pinos por el presidente de la república, 31 gobernadores y como testigos los secretarios de Educación Pública y de Gobernación por parte del Distrito Federal, por cierto, concurrió ningún representante a suscribirlo, esto, en virtud de que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del presidente de la República quien lo ejercía a través de un departamento administrativo, hecho que en sí, constituye una aberración tanto política como jurídica.

El 13 de julio de 1993 se publicó en el Diario Oficial la Ley General de Educación, en calidad de ley reglamentaria del Artículo 3º Constitucional, en sustitución de la Ley Federal de Educación de 1973, con la cual se redistribuyó la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios y se estableció la participación de la sociedad en la gestión educativa.

No obstante, dadas las características de excepción del régimen político existente en el Distrito Federal, este nuevo marco jurídico no era aplicable en forma directa en esta entidad, previo a ello, se requería un conjunto de modificaciones constitucionales emanadas de los poderes ejecutivo y legislativo, aunado a una aceptación tácita del SNTFE para que el gobierno local se encargase de la educación básica, por lo que la SEP continuaría haciéndose cargo de los servicios educativos en esta demarcación, tal y como sucede hasta el día de hoy.

CAMBIOS AL REGIMEN DE EXCEPCION DEL DISTRITO FEDERAL

Con fecha 25 de octubre de 1993, se reforma el Artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para equiparar a la Ciudad de México con el Distrito Federal, elevarla a rango constitucional¹⁴ y otorgarle por primera vez la naturaleza de entidad federativa.

Estas disposiciones fueron incorporadas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de fecha 26 de julio de 1994 y a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.¹⁵

Sin embargo, este cambio constitucional no fue acompañado de las modificaciones correspondientes en la Ley Orgánica de la Admi-

nistración Pública Federal, toda vez que se le incorporó un artículo transitorio que determina que la calidad de departamento administrativo del gobierno federal se mantendrá hasta el año de 1997.¹⁶

Para el 25 de octubre de 1993, con la reforma constitucional de los artículos 44, 73 y 122 se modifica la naturaleza, la organización y el funcionamiento del Distrito Federal, al dejar de ser Departamento Administrativo y pasar a ser gobernado a través de los poderes federales y por los órganos locales: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

De acuerdo con esta reforma la Asamblea de Representantes legisla en las materias que le señala la Constitución y en el caso del Jefe del Distrito Federal, preveía su designación en forma concurrente por el titular del Poder Ejecutivo Federal y la Asamblea de Representantes de entre los integrantes de la fracción mayoritaria de la propia Asamblea, de los diputados o de los senadores de la entidad.

Cabe señalar, que a partir del acuerdo de los partidos políticos del 12 de febrero de 1996, contenido en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto del mismo año, esta situación se modificó, transformándose la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa y estableciéndose que el titular del Ejecutivo del Distrito Federal sería electo por votación popular, universal, directa y secreta.¹⁷

A pesar de lo positivo de estas reformas, el Distrito Federal aun no alcanza la categoría de estado de la federación, sino que es un gobierno especial local y al mismo tiempo, sede de los poderes federales.¹⁸ De aquí que el gobierno esté a cargo de órganos locales y de los poderes federales.

Al aplazar, hasta 1997, la entrada en vigor de esta reforma explica el motivo de que no se haya avanzado en la descentralización educativa en la Ciudad de México, toda vez que, para que sea tal, ésta tiene que tener lugar entre dos entidades autónomas e independientes entre sí, lo que naturalmente, no era el caso del Departamento del Distrito Federal con respecto al gobierno federal.

Aunque no es objeto de este trabajo, habría que señalar que por decisión del gobierno federal, los alcances de la descentralización en materia educativa fueron ampliados considerablemente, con la publicación, el 7 de agosto de 1997, en el Diario Oficial, del Programa para un Nuevo Federalismo,¹⁹ adicionando a la educación básica, la descentralización de la educación para adultos; la capacitación no formal para el trabajo; la construcción, mantenimiento y equipamiento de escuelas de nivel básico, medio superior, superior, de posgrado; y capacitación, los servicios de educación comunitaria rural; la preparatoria abierta; la educación tecnológica en los niveles medio superior y superior; la investigación, promoción, capacitación y difusión de las culturas étnicas y populares, tanto rurales como urbanas; el registro de instituciones educativas y colegios de profesionistas y vigilancia del servicio profesional; las unidades regionales de culturas populares y la administración de las villas deportivas y juveniles.

EL FACTOR SNTE

En la descentralización de los servicios de educación básica al Distrito Federal, tanto el gobierno local como el SNTE, están llamados a jugar un papel muy importante, los cambios en la situación política de esta entidad y del

país juegan en ese sentido, y aunque se afirma que el sindicato ha perdido terreno en materia educativa,²⁰ es innegable su importancia, tan sólo en cuanto a su estructura, los trabajadores adscritos a los servicios de educación básica del Distrito Federal, están agrupados en tres secciones sindicales: la Sección 9 de educación inicial, preescolar, primaria, especial e indígena, con 4567 delegaciones sindicales; la Sección 10 de educación secundaria y física con 450 delegaciones y la sección 11 de personal administrativo de apoyo con 77 delegaciones

Además, la relevancia de la participación de este sindicato se desprende de lo establecido en el Artículo 4° transitorio de la Ley General de Educación, en el sentido de que la transferencia de los servicios de Educación Básica del Gobierno Federal al Distrito Federal, se llevará a cabo en los términos y en la fecha que al respecto acuerden la SEP y el SNTE.

Si bien esta disposición ha quedado rebasada por las mutaciones registradas en el país, de todas formas su instrumentación requiere consensuar los términos, los plazos y los compromisos de cada una de las dependencias participantes, tomando en cuenta las opiniones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de sus secciones sindicales existentes en el Distrito Federal y desde luego de los profesores y sus corrientes políticas, entre ellas la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, cuyos integrantes han flexibilizado su posición al respecto.

Una cosa debe quedar muy clara: para garantizar una buena transferencia de los servicios educativos al Distrito Federal es indispensable la participación de los maestros agrupados en el SNTE.

ESTRATEGIA

La transferencia de facultades, recursos y servicios de la federación al Distrito Federal, debe inscribirse como parte de la transformación de éste en un estado con plenos derechos, su instrumentación forma parte de los esfuerzos de la nueva entidad por dotarse de la normatividad, instituciones y organismos necesarios para desempeñar sus funciones y debe llevarse a cabo como un acto de ejercicio democrático, de respeto a dos instancias de gobierno que son independientes entre sí, con acuerdos técnicamente sustentados y políticamente consensuados

En este sentido se requiere de un plan que contenga los objetivos, las estrategias, las vías, los eventos fundamentales, la definición de los tiempos debidamente enlazados y descritos los productos o resultados que permitan pasar de una fase a otra hasta su entrada en operación.

La definición de la figura jurídica del organismo que recibirá los servicios, recursos y atribuciones en materia de educación básica al Distrito Federal, parte de dos opciones: La primera consiste en crear la Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal, como parte integrante del sector central, misma que además de cumplir la función normativa, operaría y administraría directamente los servicios. La segunda, consiste en la creación también de una Secretaría de Educación encargada únicamente de la normatividad y complementada con la constitución de un Instituto de Educación Básica del Distrito Federal, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, patrón sustituto de la SEP en lo tocante a las relaciones laborales, dotado de la autonomía orgánica y flexibilidad necesarias para adaptar los servicios al contexto, desconcentración de toma de deci-

siones, agilización de gestión y procesos, coordinación operativa con la delegaciones en un esquema desconcentrado e incorporación de los recursos transferidos al patrimonio propio.

LOS ACTORES

Para que este proceso no constituya un acto burocrático y tenga lugar en las mejores condiciones posibles, deben definirse y concertarse las estrategias, los cambios legislativos, las formas, los plazos y las acciones entre los actores involucrados de acuerdo a las funciones específicas que tienen asignadas tal como se indica a continuación.

Gobierno Federal: Presidencia de la República, que validará el proceso y firma del decreto respectivo; secretarías de Educación Pública, como parte actora principal; Hacienda y Crédito Público, en su carácter de titular del ejercicio del gasto público para que intervenga en la autorización de los recursos que se juzguen necesarios; de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que verifique que el proceso se realizará de acuerdo a la normatividad establecida; del Trabajo y Previsión Social, que coadyuvará a que el proceso se realice en el marco de la legislación laboral vigente; de Gobernación, en tanto entidad globalizadora; y, la Cámara de Diputados, en virtud de que la transferencia implicará cambios legislativos en la normatividad del Gobierno de la Ciudad de México.

Gobierno del Distrito Federal, como entidad receptora de la transferencia de atribuciones, servicios y recursos y uno de los actores principales del proceso; secretarías de Desarrollo Social, como entidad responsable del proceso por parte de el Distrito Federal; Finanzas, responsable de la suficiencia de recursos para la continuación de los servicios y la realización de la transferencia;

Contraloría, que coadyuvará a la observancia de la legislación en materia de los cambios administrativos; Secretaría de Gobierno, coadyuvante del proceso en materia jurídica; Oficialía Mayor, en tanto titular de los asuntos administrativos y de recursos humanos; Asamblea Legislativa del Distrito Federal que concurrirá en los aspectos legislativos y normativos de su competencia como la Ley de Educación de esta joven entidad.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, sus secciones 9, 10 y 11 como titulares de la representación sindical y laboral de los trabajadores que serán transferidos.

Además de otras instituciones involucradas de manera indirecta en el proceso como el ISSSTE, FOVISSSTE y la Aseguradora Hidalgo.

Para asegurar una descentralización exitosa, es necesario también, definir mecanismos para consultar a las Asociaciones de Padres de Familia y la Asociación de Escuelas Particulares, Organizaciones No Gubernamentales, intelectuales, medios de comunicación y líderes sociales cuya opinión y participación es de suma importancia para la rápida implantación de la descentralización.

La estrategia considera la formalización de la descentralización, es decir, la publicación del decreto y la firma de los convenios correspondientes como la culminación de una serie de actividades agrupadas en las siguientes 4 etapas o líneas de acción, preparación, formalización, instrumentación e implantación.

FASES PARA LLEVAR A CABO LA TRANSFERENCIA

Como parte de la estrategia para asegurar una descentralización exitosa, ésta debería tener lugar agrupando las distintas actividades y eventos en cuatro grandes fases.

Preparación

Existen un conjunto de acciones que deberán acordarse con antelación a la firma los Convenio de Colaboración entre la SEP y el gobierno del DF y la publicación del decreto de descentralización:

- Diseño de la estructura de coordinación para apoyar la descentralización (integrada por ejecutivos de alto nivel tanto de la SEP como del GDF)
- Conformación de grupos de enlace (encargados de elaborar los expedientes técnicos sobre aspectos específicos: finanzas, recursos humanos, recursos materiales, seguros, etc. conformados por personal tanto de la SEP como del GDF)
- Integración de un Comité de Descentralización del GDF conformado con representantes de las secretarías de Finanzas, Contraloría, Oficialía Mayor, Desarrollo Social, y Gobierno Delegaciones y Asamblea Legislativa.
- Integración del expediente de recursos humanos (salarios, prestaciones, seguridad social, escalafón, derechos laborales, homologación, SAR, premios al magisterio, sistemas de pago).
- Conciliación de bases de datos de las plazas, puestos y presupuesto de servicios personales a transferir.
- Inventario físico validado de bienes muebles, incluyendo sus escrituras, seguros, valor actual, etc.
- Analizar y decidir si se incluye en el proceso la educación normal y la Universidad Pedagógica Nacional, con base en el hecho de que el gobierno del Distrito Federal en su carácter de operador y ad-

ministrador del sistema de educación básica, debiera, además, asumir la formación de los recursos humanos encargados de la enseñanza.

Además de lo anterior, se deberá atender en forma simultánea asuntos como los siguientes:

Aspectos generales. Definir las características, modalidades, responsabilidades y tiempos del proceso de descentralización, indicando los productos que corresponderán a cada una de las etapas y fases; convenir el agrupamiento y consolidación de las funciones y atribuciones y recursos a transferirse por parte de la SEP en la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, y, definir el papel y la participación de las Delegaciones en el proceso.

Aspectos jurídicos. Adecuar el marco jurídico e iniciar la elaboración de los proyectos de Ley de Educación para el Distrito Federal y del modelo de operación; definir el carácter y formular las bases, las atribuciones y funciones para el establecimiento del organismo que aglutinará y coordinará a las instituciones, organismos y dependencias de educación básica y normal; elaborar el proyecto de Convenio de Coordinación entre la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Distrito Federal; elaborar el proyecto de acuerdo sindical SEP-SNTE-GDF.

Capacitación. Organizar en coordinación con la SEP la capacitación de los recursos humanos a nivel directivo que se encargarán de la operación de los servicios.

Aspectos financieros. Evaluar la repercusión financiera de la transferencia incluyendo la ampliación y rehabilitación de las instalaciones, la homologación de sueldos y prestaciones, las liquidaciones y posibles demandas laborales; ela-

borar el presupuesto de recursos necesarios para llevar a cabo la descentralización, mejorar la calidad de los servicios, aumentar la cobertura de acuerdo a las características de la demanda; Identificar los recursos humanos, financieros, materiales y el equipo de cómputo que se transferirá

Recursos humanos. Entre los aspectos que deben abordarse para arribar a un diagnóstico completo y veraz se encuentran los siguientes: nómina del personal activo que se transfiere, importe presupuestal autorizado para el pago del personal, plantilla de personal por tipo y categoría de plaza, tabuladores de sueldos, catálogo de puestos, prestaciones económicas, sistema de pago, conceptos nominales por pagos adicionales y otros tipos de nómina en caso de existir, listado de expedientes del personal activo e inactivo, control de registros de personal, tipo de credencialización, registro de incongruencias resueltas e información de las que se tenga conocimiento y se encuentren por resolver, estructura orgánica, manual de organización y manuales de procedimiento.

Situación laboral y sindical. Condiciones Generales de Trabajo o Contrato Colectivo de Trabajo, incluyendo convenios adicionales, así como normas y procedimientos, ambiente sindical, organización y estatutos sindicales, número de trabajadores sindicalizados, cuotas sindicales, sistema escalafonario, información de aportes patronales y programa de capacitación y becas.

Mobiliario. Se requiere realizar con el suficiente tiempo, la integración, verificación, física y validación del padrón inventarial de bienes instrumentales y de consumo, que contenga la información individual en torno a clave, descripción, ubicación, estado físico, marca, modelo, número de serie, fecha de adquisición; así como el inventario correspondiente a los archivos de trámite, concentración y otros.

Inmuebles. También, se requiere realizar en forma conjunta el inventario de los inmuebles propiedad de la SEP y otros, que serán transferidos al Distrito Federal, con su correspondiente información soporte de los inmuebles a transferirse, así como con la que acredite la propiedad de los mismos por parte de la SEP u otras instituciones.

Informática. De igual forma se debe llevar a cabo la integración de un expediente técnico dedicado a la documentación de los bienes y servicios informáticos (Hardware, software, sistemas, mantenimientos, así como otros servicios), incluyendo las facturas, las licencias de uso y los derechos de autor correspondientes.

Vehículos. Como parte de la fase de preparación, se elaborará una relación de los Vehículos propiedad de la SEP, que serán transferidos, conteniendo la información individual en torno a clave, descripción, ubicación, estado físico, marca, modelo, número de serie, fecha de adquisición; así como el inventario correspondiente a los archivos de trámite, concentración y otros.

Otros Recursos. Finalmente se prevé la integración de expedientes técnicos donde se de cuenta de los sistemas Básicos de Información relativa a educación, servicios y personal.

Formalización

En esta fase, se daría la conformación de los grupos de enlace integrados por funcionarios tanto de la Secretaría de Educación Pública como del Gobierno del Distrito Federal para abordar la situación, los problemas y las particularidades de los puntos indicados en la fase de la preparación.

Uno de los objetivo más importantes que se asignarían a los grupos de enlace es la pre-

paración e integración de expedientes técnicos correspondientes a los aspectos sustantivos a transferir

Instrumentación

La tercera fase del proceso de negociación de la transferencia es la de su instrumentación en la que se firma el Acuerdo Laboral-Sindical entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Secretaría de educación Pública; la publicación del decreto de creación del organismo o los organismos que operarán los servicios; la firma del Convenio de Coordinación entre la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Distrito Federal; la validación y firma de los expedientes técnicos y firma de Actas de Entrega-Recepción.

Implantación

Por último, la fase que concluye el proceso es la de su implantación, cuyos eventos principales son la integración de los cuerpos directivos, el inicio de operaciones y la elaboración de estatutos orgánicos y reglamentos

CONCLUSIONES

La descentralización de los servicios de educación al Distrito Federal, es una tarea madura y al parecer ha alcanzado una aceptación prácticamente universal. Importa, a partir de ello, encararla como una operación altamente compleja y delicada, pues su realización no sólo implica el cumplimiento de una directriz de la política nacional y hasta cierto punto un anhelo popular, sino que sobre todo, con ella se pone en juego el futuro educativo de cientos de miles de niños y jóvenes.

La insuficiencia de recursos financieros constituirá una de las limitaciones para reorganizar el sistema educativo, elevar la calidad de sus servicios, abatir el rezago, avanzar hacia la equidad y mejorar las condiciones de vida de los docentes, por lo que deberá contemplarse la necesidad de recursos presupuestales adicionales de origen federal y local e incluso prevenir el concurso de la sociedad en este sentido.

La realización de estudios que indiquen la fortaleza y las debilidades del sistema educativo en el Distrito Federal, el comportamiento de la demanda social y la respuesta social organizada, el papel de los maestros, de los padres de familia y la comunidad, sus costos y las virtudes del modelo educativo, deben anteceder a la descentralización propiamente dicha.

La creación de espacios de discusión y de un sistema de información para la toma de decisiones deberían tener lugar aun antes de iniciarse el proceso para contribuir a que este sea transparente, democrático y goce de amplia legitimidad.

Por lo anterior, y para asegurar el éxito del proceso de transferencia, el gobierno del Distrito Federal junto con todos los actores participantes deben encarar este desafío aportando sus mejores esfuerzos, actuando con la más alta responsabilidad y profesionalismo, con seriedad y madurez, alejados de cualquier improvisación y exclusivismo. La Ciudad se lo merece.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ La firma de este acuerdo ha sido considerado como un hecho histórico que modificará los causes del desarrollo educativo. Schmelkes, Silvia, Educación básica: prioridad recuperada, en *Universidad Futura*, Vol. 5, Num 14, México, 1994.

- ² Estamos ante un caso en que la descentralización educativa está condicionada a la transformación del régimen político vigente hasta 1997 en el D.F.
- ³ Palacios Alcocer, Mariano, declaraciones publicadas en el diario *Reforma* 1 de marzo de 1999.
- ⁴ Ayala Blanco, José, *Economía Pública*, Fac. de Economía, UNAM, México 1998, pag. 287.
- ⁵ Vásquez V. Tomás, Secretario General del SNTE, entrevista a *Educación 2001* No. 36, México 1998, pag. 12.
- ⁶ Schmelkels, Silvia, Educación Básica: Prioridad Recuperada, en *Universidad Futura*, Vol. 5, Num. 14, México, 1994, pag. 4.
- ⁷ Secretaría de Educación Pública, *Informe de Labores 1997-1998*, México, octubre de 1998.
- ⁸ Pardo, María del Carmen, *Aprendizajes y Dilemas de la Federalización Educativa en México*, El Colegio de México, 1997.
- ⁹ Bolaños Martínez, Victor Hugo, Panel: El SNTE ante la Educación, *Educación 2001*, México, 1998, pag. 38.
- ¹⁰ Ibarrola, María de, Latapí Pablo, Pescador, José Angel y Rockwell Elsie, Los Cambios Actuales en Educación Básica en México, *Universidad Futura*, Vol. 5 Num. 14, México, 1994.
- ¹¹ Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, Dirección General de Programación y Presupuestos en el D.F., *Prontuarios Estadísticos inicio de cursos 1997-1998*.
- ¹² *Ibd.*
- ¹³ *Ibd.*
- ¹⁴ *Mexicano: esta es tu Constitución*, Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1996, pag. 168.
- ¹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1994.
- ¹⁶ Hernández, María del Pilar, en Departamento del Distrito Federal y Universidad Nacional Autónoma de México, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Comentado*, México, agosto de 1996.
- ¹⁷ *Ibd.*
- ¹⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, en Departamento del Distrito Federal y Universidad Nacional Autónoma de México, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Comentado*, México, agosto de 1996. Pag. 35.
- ¹⁹ *Diario Oficial*, miércoles 7 de agosto de 1997.
- ²⁰ Martín del Campo; Jesús, declaraciones a *Educación 2001*, Num. 35, México 1998, pag. 14.