

Políticas Públicas

Buen Gobierno

Revista Buen Gobierno

e-ISSN: Pendiente

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios Políticos
y Administrativos A.C.
México

Cómo citar:

Posadas Velázquez, Ruslan y Hernández Cruz, Arturo

“Dilemas jurídicos y administrativos sobre los servicios educativos de la Ciudad de México”

Revista Buen Gobierno No. 24 Enero – Junio 2018

e-ISSN: Pendiente

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
México

DOI: Pendiente





CDMX

Dilemas jurídicos y administrativos sobre los servicios educativos de la Ciudad de México

Por Ruslan Posadas Velázquez y Arturo Hernández Cruz

Recibido 22/12/2017 Aceptado 15/03/18



RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto analizar los principales elementos jurídicos y administrativos del sistema educativo de la Ciudad de México, desde el contexto en que inició el proceso de descentralización de los servicios educativos del gobierno federal a las entidades federativas, hasta el contexto en que se promulgó la Constitución Política de la Ciudad de México. Así, este documento inicia con una síntesis sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal; en el siguiente apartado se analizan las principales características del sistema educativo de la Ciudad de México en los últimos 25 años; posteriormente, se presenta el análisis de los alcances de la nueva estructura constitucional de la Ciudad de México en lo que respecta al sistema educativo.

Palabras Clave: Descentralización Educativa, Sistema Educativo de la Ciudad de México, Autoridad Educativa Federal, Secretaría de Educación del Distrito Federal, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal.

The purpose of this article is to analyze the main legal and administrative elements of the educational system of Mexico City, from the context in which the process of decentralization of educational services of the federal government to the federal entities began, up to the context in which it was enacted the Political Constitution of Mexico City. Thus, this document begins with a synthesis on the legal nature of Federal District; In the following section we analyze the main characteristics of the educational system of Mexico City in the last 25 years; Subsequently, the analysis of the scope of the new constitutional structure of Mexico City with regard to the education system is presented.

Keywords: Educational Decentralization, Educational System of Mexico City, Federal Educational Authority, Ministry of Education of Federal District, National Agreement for the Modernization of Basic and Normal Education.

INTRODUCCIÓN

El Distrito Federal, por su naturaleza jurídica, se ha distinguido del resto de las entidades federativas principalmente en lo que respecta a su organización política y administrativa, así como en lo referente a las facultades de sus órganos de gobierno, pues éstos han quedado bajo la jurisdicción y tutela del gobierno federal.

En estos términos, el sistema educativo de la Ciudad de México es uno de los elementos más ilustrativos de la naturaleza jurídica *sui generis* del Distrito Federal, en virtud de que la operación y administración de estos servicios en la capital ha estado supeditada a la autoridad educativa federal.

Así, en 1992 se creó el primer órgano administrativo encargado del sistema educativo local denominado Coordinación General de Servicios Educativos para el Distrito Federal, mismo que en 1998 se convirtió en la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal; posteriormente, en el año 2005, se decretó la creación de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (ADFSEDF), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

Sin embargo, de forma paralela, el gobierno local del Distrito Federal inició la configuración de su administración pública, en la que, como explicaremos en el siguiente apartado, en materia educativa destacó que en 1998 fue creada la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF), en tanto que en el año 2000 se aprobó la Ley de Educación del Distrito Federal.

Ahora bien, con estos antecedentes llegamos al año 2016, en el cual tuvo lugar la reforma constitucional en materia de organización política y administrativa del otrora Distrito Federal, iniciando de ese modo el proceso de conversión de las estructuras jurídicas, políticas y administrativas, a efecto de configurarse como entidad federativa con autonomía en su régimen interior.

Ante este panorama, el objetivo de este trabajo es analizar la dinámica que existe en la operación de los servicios educativos de la Ciudad de México, a fin de señalar por qué existen dos entidades administrativas (AFSEDF y SEDF) en materia educativa en la capi-

tal de la República Mexicana. Asimismo, es objeto de este documento el análisis de los límites y alcances de la nueva estructura constitucional de la capital en lo que respecta a los servicios educativos.

1. FUNDAMENTOS GENERALES DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

Los principales fundamentos de la naturaleza jurídica del Distrito Federal quedaron asentados en las respectivas Constituciones de 1824, 1857 y 1917. Así, en el artículo 49 de la primera Carta Magna —en la cual México adoptó la forma de organización de república federal—, se facultó al Congreso general la tarea de “elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado” (CEUM, 1824).

En consecuencia, el Congreso general decretó el 18 de noviembre de 1824 la creación del Distrito Federal, en el territorio de la Ciudad de México, con la encomienda de fungir como la sede de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y como la capital de la naciente República mexicana (Sayeg, 1987).

En la Constitución de 1857, en el artículo 46 se reafirmó la condición del Distrito Federal como sede de los poderes de la Federación. Asimismo, en la fracción VI del artículo 72, correspondiente a las facultades del Congreso, se estableció que le correspondía a este órgano legislativo regular el régimen interior del Distrito Federal.

En el mismo sentido, en el artículo 44 de la carta constitucional de 1917, se consignó la existencia geográfica del Distrito Federal¹. En tanto que, en el artículo 73 de la Constitución original se señaló que el Congreso tenía la facultad expresa de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, bajo las siguientes bases: a) el gobernador del Distrito Federal, será nombrado o removido por el Ejecutivo federal; b) los jueces y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal serán nombrados por el Congreso de la Unión; c) el procurador general del Distrito Federal también será nombrado o removido por el Ejecutivo federal (Rives, 2010: 208-209).

Ahora bien, durante el siglo XX, el Distrito Federal fue objeto de cambios institucionales, entre los que destacan, por ejemplo, la creación del Departamento del Distrito Federal, la supresión de los Ayuntamientos y la creación de las Delegaciones Políticas, el

¹ Expresamente fue hasta el año de 1993 cuando en el artículo 44 constitucional se estableció que “la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos...” (Roberto Rives Sánchez, 2010: 182).

establecimiento de la Asamblea de Representantes, la aprobación del Estatuto de Gobierno, etcétera.

Sin embargo, la estructura jurídica, política y administrativa del Distrito Federal continuó supeditada a los poderes de la Federación, sobre todo en el ámbito legislativo, pues las facultades para legislar sobre el régimen interior y crear sus propias leyes no le competían a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sino al Congreso de la Unión.

Si bien en la década de los noventa hubo cambios importantes en el proceso de democratización del Distrito Federal —como la elección del Jefe de Gobierno y de los Jefes Delegacionales, dando fin a la etapa en que el Ejecutivo federal nombraba a estas autoridades—, no fue sino hasta después de la primera década del siglo XX cuando inició la discusión sobre la necesidad de dotar al Distrito Federal de las mismas facultades que el resto de las entidades federativas, a través de la elaboración, discusión y aprobación de la carta constitucional de la Ciudad de México.

Ante este panorama, en enero de 2016 se publicó el decreto en materia de reforma política de la Ciudad de México, mismo que estableció las bases para la elección de la Asamblea Constituyente, encargada de la revisión, discusión, modificación y aprobación del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México.

Así, este órgano, instalado el 16 de septiembre de 2016, concluyó sus labores con la aprobación de la primera carta constitucional de la capital, la cual fue promulgada el 5 de febrero de 2017. A partir de este acontecimiento, el Distrito Federal ha iniciado su proceso de conversión como entidad federativa —con sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial— con autonomía en cuanto a su régimen interior, tal como quedó asentado en los artículos 43, 44 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, fueron derogadas las fracciones que preveían las facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo sobre el régimen de la Ciudad de México. En estos términos es como se caracterizan los principales elementos de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, las cuales son importante señalar en todo análisis sobre la institucionalidad del Distrito Federal, hoy denominado Ciudad de México.

2. EL SISTEMA EDUCATIVO ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El punto de partida para el análisis del sistema educativo del Distrito Federal y en general del federalismo educativo en México debe situarse en el año de 1992, en el contexto

de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, suscrita por el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

El objetivo fundamental de este Acuerdo Nacional fue replantear la organización del sistema educativo², en aras de:

Asegurar a los niños y jóvenes una educación que los forme como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcione conocimientos y capacidad para elevar la productividad nacional, que ensanche las oportunidades de movilidad social y promoción económica de los individuos, y que, en general, eleve los niveles de calidad de vida de los educandos y de la sociedad en su conjunto (DOF, 1992: 4).

Para cumplir tales objetivos era necesario modificar el esquema imperante de concentración y centralización educativa por parte del gobierno federal que venía operando prácticamente desde la creación de la Secretaría de Educación Pública. De este modo, a partir de la firma de este Acuerdo:

(...) 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 Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el estado respectivo, hasta esta fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación (DOF, 1992: 7).

Así mismo, se otorgó personalidad jurídica a los nuevos titulares de educación pública de las entidades federativas, en lo que corresponde a las relaciones laborales con el personal docente y el personal de asistencia y apoyo a la educación, a quienes se debían respetar y mantener enteramente sus derechos laborales.

Sin embargo, tal como refiere el Acuerdo Nacional, este traspaso no significaba que el gobierno federal se deslindaba de la materia educativa, puesto que había funciones que sólo este nivel de gobierno debía llevar a cabo, tales como el diseño de programas de estudio, la elaboración de los libros de texto gratuitos, la formación de educadores, la emisión de certificados de estudio, etcétera (DOF, 1992).

² Dentro de los objetivos del Acuerdo también destacan los de revisar los contenidos educativos y revalorar la función de los actores centrales del sistema educativo: el magisterio.

Ahora bien, estas modificaciones al sistema de educación básica iban dirigidas exclusivamente a las entidades federativas, por lo tanto, la sede de los poderes federales, esto es, el Distrito Federal, por su naturaleza jurídica no entraba del todo en esta reconfiguración. En consecuencia, la dirección, administración y operación de la educación básica en el Distrito Federal continuaría estando a cargo de la autoridad educativa federal³, a través de un órgano –creado en el mismo año de 1992– denominado Coordinación General de Servicios Educativos para el Distrito Federal (CGSEDF).

Mientras las entidades federativas se adaptaban a la descentralización de la materia educativa, el Distrito Federal permanecía en la misma línea de subordinación, en un contexto en el que paralelamente iniciaban los primeros cambios en la vida institucional de la capital, entre las que destacó la aprobación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el año de 1994.

Con la promulgación del Estatuto de Gobierno se estableció por primera vez el ordenamiento jurídico que delinearía “la estructura, organización y distribución del poder entre los poderes Federales y los órganos locales” (Miranda y Torreblanca, 2011: 94). En efecto, se daban los primeros pasos hacia la “transición de una estructura político-administrativa de naturaleza centralizada a un sistema de gobierno descentralizado con atribuciones y facultades propias” (Miranda y Torreblanca, 2011: 98).

No obstante, la materia educativa continuó siendo administrada y operada por la autoridad educativa federal. De hecho, en 1994 se creó la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, dependiente de la Secretaría de Educación Pública federal, replazando así a la otrora Coordinación General.

Ahora bien, en el contexto de transición democrática en la Ciudad de México, en diciembre de 1998 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en la cual se instituyó la creación de la Secretaría de Educación del Distrito Federal⁴.

En consecuencia, el 8 de junio del año 2000, fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Educación del Distrito Federal, la cual, tal como refiere en las Disposiciones Generales, tuvo por objeto “Regular los servicios educativos que impartan el Gobierno del Distrito Federal, sus organismos descentralizados, sus órganos des-

³ De hecho, en el artículo Cuarto transitorio de la Ley de Educación publicada el 9 de julio de 1993 se menciona que “El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical”.

⁴ Sus atribuciones quedaron definidas en el artículo 23 de la Ley de Educación del Distrito Federal.

concentrados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios” (GODF, 2000).

De este modo, paralelamente a las atribuciones de la autoridad educativa federal sobre los servicios educativos en el Distrito Federal, el gobierno del Distrito Federal suscribió sus facultades respecto a la administración y operación de sus propios servicios de educación inicial, básica, media superior y superior.

Con todo, en el terreno federal, en el año 2005 fue creada la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), bajo un esquema de órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, con autonomía técnica y de gestión, encargada de la operación del sistema educativo en la Ciudad de México,⁵ supliendo a la Subsecretaría.

Ante este panorama, previo a la reforma política de la Ciudad de México, una de las preguntas que se debe atender es por qué han operado (o existen) dos órganos administrativos (AFSEDF y SEDF) y dos estructuras de atribuciones en materia educativa en el Distrito Federal.

La respuesta, en términos generales, se funda en la naturaleza jurídica del Distrito Federal, pues ésta no permitía la existencia y operación de una secretaría de educación pública local, en virtud de que la capital no era una entidad federativa libre y soberana, como el resto de los Estados. Por lo tanto, mientras esta situación no cambiara, los servicios educativos continuarían bajo la jurisdicción del gobierno federal. Sin embargo, el gobierno local del Distrito Federal creó su Secretaría de Educación (SE-DF) y publicó en la Gaceta Oficial su Ley de Educación Pública.

Lo anterior nos lleva a plantear las razones de la existencia de ambas entidades administrativas en materia educativa para el Distrito Federal, a partir de la revisión y análisis de las principales facultades y atribuciones tanto de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal como de la Secretaría de Educación del Distrito Federal, prescritas en el Decreto de creación de la AFSEDF del 2005 y en la Ley de Educación del DF del año 2000, respectivamente.

En primer lugar, el artículo 3° del Decreto de creación de la AFSEDF establece que a este órgano le corresponde la prestación de “servicios de educación inicial, preescolar, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, en el ámbito del Distrito Federal”.

Por su parte, la fracción III del artículo 13 de la Ley de Educación del DF indica que el Gobierno del DF, a través de la SEDF, tendrá la atribución de “prestar los servicios de

⁵ Sus facultades quedaron definidas en el artículo 3ro. del Decreto publicado el 20 de enero de 2005.

educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial; atender e impartir todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación media superior, así como la superior (...).”

Según estos elementos normativos, ambos órganos deben prestar los servicios de educación inicial, básica (preescolar, primaria y secundaria) y especial. Sin embargo, esta atribución se cumple sólo de forma parcial en el caso de la SEDF, pues mientras la AFSEDF sí ofrece y regula estos niveles educativos, la SEDF sólo ofrece educación inicial y preescolar, a través de Centros de Desarrollo Infantil (CENDIS) y Centros Comunitarios –dependientes de las Delegaciones Políticas– y educación especial, a través de Centros de Educación Especial. En consecuencia, la SEDF no brinda ningún tipo de educación primaria y/o secundaria.

Aquí cabe hacer un breve paréntesis, pues en educación inicial y preescolar también figuran otros actores gubernamentales y autónomos que ofrecen e imparten estos niveles de educación con sus propias instalaciones, sus propios recursos financieros y materiales y su propio personal, pero autorizados y regulados, todos ellos, por la AFSEDF. Tales son los casos, por un lado, de instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia que brindan estos servicios a trabajadores afiliados al IMSS, o en el caso del DIF a personas en situación de vulnerabilidad.

Por otro lado, existen centros educativos pertenecientes a dependencias gubernamentales, tales como: las Secretarías de la Defensa Nacional, de Desarrollo Social, de Gobernación, de Trabajo y Previsión Social, de Marina, de Salud, de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, la Policía Federal, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional del Agua, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Superior de Justicia, el Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Petróleos Mexicanos; o centros educativos de órganos autónomos como la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana.

Estas dependencias y organismos autónomos, a diferencia del IMSS o el DIF, brindan servicios de educación inicial y preescolar exclusivamente a hijos de trabajadores de estas instituciones. De acuerdo con información disponible en el portal de la AFSEDF, en promedio cuentan con uno o dos planteles, a diferencia de los centros educativos pertenecientes al IMS, DIF o GDF, pues éstos cuentan con hasta 30, 50 y 193 planteles⁶, respectivamente.

⁶ Estos datos sólo consideran centros educativos de 15 Delegaciones de la Ciudad de México. Los planteles ubicados en la Delegación Iztapalapa son operados por una Dirección General de Servicios Educativos

Para cerrar el paréntesis, es importante referir que todos los planteles de educación inicial y preescolar, particulares y públicos, ubicados en el Distrito Federal (tanto bajo la jurisdicción de la SEDF como de la AFSEDF), son regulados por la AFSEDF, pues es ella quien otorga la Clave de Centro de Trabajo, además de ser quien emite la documentación oficial que acredita la conclusión del nivel escolar.

En segundo lugar, una de las diferencias entre las atribuciones de ambos órganos administrativos es que la SEDF brinda y regula servicios de educación media superior y/o superior, en tanto que la AFSEDF no tiene injerencia en estos niveles educativos. Los ejemplos más claros de lo anterior son la existencia y operación por parte del Gobierno de la capital de los Institutos de Educación Media Superior (IEMS) y también, en su momento, de la Universidad de la Ciudad de México, que posteriormente obtuvo la autonomía.

En tercer lugar, otro punto de análisis es el referente a la regulación de los servicios educativos que imparten los particulares en los niveles de educación básica. En esta materia, tanto el Decreto de creación de la AFSEDF, en su fracción III del artículo 3ro., como la Ley de Educación del DF, en la fracción XIII del artículo 13, refieren exactamente que les corresponde la facultad de “Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, primaria y secundaria”, excepto porque a la AFSEDF también le compete la educación “normal y demás para la formación de maestros de educación básica”.

Sin embargo, la atribución anterior sólo la ejerce la AFSEDF. En estos términos, para que las instituciones educativas particulares de educación inicial, preescolar, primaria y secundaria puedan operar, la autoridad educativa competente para otorgar, negar o revocar acuerdos de incorporación, es decir, de reconocimiento oficial, es la AFSEDF, mediante una unidad administrativa denominada Dirección de Incorporación de Escuelas Particulares y Proyectos Específicos (DIEPPE).

Así mismo, aunque la ley educativa del DF prevea que la SEDF puede “vigilar que la educación que impartan los particulares en planteles incorporados al sistema educativo del Distrito Federal se sujete a las normas establecidas”, la realidad es que la supervisión de los centros de educación básica la realiza el personal adscrito a la AFSEDF.

Un cuarto punto tiene que ver con la facultad de establecer los planes y programas, así como el establecimiento de las normas de control escolar y las normas de operación de escuelas públicas y particulares de educación básica en el DF. Si bien éstas se encuentran descritas a lo largo de la Ley de Educación del DF, lo cierto es que quien defi-

en Iztapalapa (DGSEI). En cambio, el resto es operado por la Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE), ambos pertenecientes a la AFSEDF/AEFCM.

ne estas reglas de operación para todo centro educativo ubicado en el territorio de la Ciudad de México es la AFSEDF.⁷

En esta lógica, en quinto lugar, otra atribución establecida tanto en la Fracción II del artículo 3ro. del Decreto de creación de la AFSEDF, como en la Fracción XI del artículo 13 de la Ley de Educación del DF es la de “revalidar y otorgar equivalencias de estudios”. En este caso, en la práctica, esta es una función exclusiva de la AFSEDF en lo que respecta a la educación básica. Lo mismo sucede con la facultad de expedir documentos oficiales de terminación de estudios.

Por último, más allá de continuar con la revisión del amplio catálogo de atribuciones prescritas en la Ley de Educación del DF, quizá nos puedan orientar en el entendimiento de la razón de ser de la SEDEF, los objetivos que se describen en el portal electrónico de dicha institución, según los cuales les corresponde:

- a) Impulsar permanentemente el mejoramiento de la calidad de la educación, a través de programas, proyectos y otras acciones, para que las personas estudiantes cuenten con los conocimientos, habilidades y actitudes que favorezcan el desarrollo pleno de sus capacidades y de los valores que demanda una sociedad democrática e igualitaria.
- b) Promover continuamente el aumento de la equidad en el acceso a una educación formal con estándares de calidad mediante la implementación de estrategias para abatir la deserción escolar, con especial atención hacia las personas en desventaja y condiciones de vulnerabilidad.
- c) Fortalecer eficientemente las habilidades de aprendizaje presencial y a distancia a través de potenciar las capacidades para el uso de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) como herramientas para acceder y compartir información, y producir conocimiento.

Así mismo, entre sus funciones se destaca que la Secretaría de Educación del DF tiene la encomienda de desarrollar:

⁷ Por ejemplo, los Lineamientos de Control Escolar Relativos a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación, Promoción, Regularización y Certificación de los Servicios Educativos del Tipo Básico a cargo de la AFSEDF; la Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica y Especial para Escuelas Particulares en el Distrito Federal, Incorporadas a la SEP; y la Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en el Distrito Federal.

(...) un proceso de formación integral con distintos programas y proyectos: Mejora de la Infraestructura Educativa y Prevención de Riesgos. Desarrollamos, junto con otras dependencias del Gobierno de la Ciudad y de la Secretaría de Educación Pública, distintas acciones de conservación y mantenimiento en escuelas públicas de la Ciudad de México para garantizar que los estudiantes realicen sus actividades en instalaciones seguras.

De acuerdo con esta información podemos afirmar que la función de la autoridad educativa local, además de las que ya contrastamos, se centra en coadyuvar con programas sociales de acompañamiento a los educandos, así como a la implementación de programas para el mantenimiento de todo plantel de educación básica ubicado en el territorio de la Ciudad de México.

De este modo, como hemos planteado, es evidente que las facultades y atribuciones de la Secretaría de Educación del Distrito Federal son muy limitadas, al menos en el terreno práctico, con respecto a las que realiza la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. Y esta dinámica de atribuciones complementarias entre sí no cambiaría –según se planteó en su momento– mientras la estructura jurídica del DF siguiera supeditada a los poderes federales.

3. LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU SISTEMA EDUCATIVO

La naturaleza jurídica del Distrito Federal fue la base de los elementos planteados en el apartado anterior, según la cual el Distrito Federal no podía contar con una secretaría de educación, con facultades similares a las de cada una de las entidades federativas, en virtud de que no era considerada jurídicamente una entidad federativa.

Sin embargo, hoy estamos frente a circunstancias diferentes, toda vez que el 29 de enero de 2016 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma constitucional en materia de reforma política de la Ciudad de México, a partir del cual inició el proceso de conversión de las estructuras jurídicas, políticas y administrativas del otrora Distrito Federal.

Con este suceso, de acuerdo con la modificación a los artículos 43, 44 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal fue reconocido como una entidad federativa, libre y soberana en lo concerniente a su régimen interior, y al mismo tiempo sede de los poderes federales y capital de la República Mexicana.

Como ya apuntamos, esta reforma política dio lugar a la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, misma que se encargó de la revisión, discusión y aprobación de las bases constitucionales de la capital del país, las cuales se promulgaron el 5 de febrero de 2017 y entrarán en vigor el 17 de septiembre de 2018.

Ahora bien, de acuerdo con la nueva Constitución Política de la Ciudad de México, la materia educativa quedó definida en los apartados “A” y “B” del artículo 8vo. constitucional. En el primer caso, se establecieron los principios constitucionales del derecho a la educación en la Ciudad de México; en el segundo caso, se dictaron las bases del sistema educativo local.

Así, en el numeral 3, del Apartado “A”, se establece que “Las autoridades educativas de la Ciudad de México impartirán educación en todos los niveles y modalidades, en los términos y las condiciones previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes en la materia” (CPCM, 2017).

Este precepto constitucional si bien es general lo cierto es que plantea que será el nuevo Gobierno de la Ciudad de México quien se hará cargo del sistema educativo de la ciudad, sin embargo, para conocer los alcances específicos de lo anterior se tendrá que esperar hasta que sean promulgadas las respectivas leyes secundarias.

Ahora bien, el numeral 1ro., del apartado “b” refiere que –al igual que el resto de las entidades federativas–, “Las autoridades educativas podrán proponer a la autoridad educativa federal contenidos regionales para los planes y programas de estudio de educación básica” (CPCM, 2017).

Lo que no queda claro en este numeral es a qué instancia se refiere cuando habla de “autoridad educativa federal”, ya que ésta puede ser la Secretaría de Educación Pública o la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, anteriormente denominada Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

Algo similar sucede cuando en el numeral 9no. del mismo artículo 8, se establece lo siguiente, en lo que respecta a los servicios educativos impartidos por particulares:

En la Ciudad de México los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, se otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios de educación inicial, media superior y superior que se realicen en planteles particulares y, en el caso de la educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa de la autoridad (CPCM, 2017).

Sin duda llama la atención la distinción que se hace, por un lado, sobre los servicios particulares de educación inicial, media superior y superior y, por otro lado, sobre aque-

llos que impartan educación básica, es decir, preescolar, primaria y secundaria, sobre todo porque en estos niveles deberán de contar con una autorización emitida por “la autoridad”: ¿la autoridad educativa local?, ¿la autoridad educativa federal en el DF?

Para complementar el análisis no está demás considerar los siguientes artículos transitorios de la nueva Constitución, en lo que se refiere a la materia educativa:

Cuarto. Los apartados del artículo 8, en lo referente a la educación preescolar, primaria y secundaria, entrarán en vigor en la Ciudad de México en el momento en que se efectúe la descentralización de los servicios educativos.

Décimo cuarto. El Congreso tendrá un plazo de 180 días posteriores a la entrada en vigor de esta Constitución para expedir la ley de educación de la Ciudad de México y demás ordenamientos que se deriven de la promulgación de la misma. El sistema educativo deberá implementarse a más tardar en los 180 días posteriores de la entrada en vigor de estas leyes.

El Gobierno de la Ciudad de México deberá presentar la propuesta educativa correspondiente a los servicios de educación inicial, comunitaria, técnica, profesional, educación especial y complementaria o de extensión académica, y de atención a la diversidad étnica o cultural, en un plazo que no exceda los dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de las leyes en la materia (CPCM, 2017).

Los plazos quedarían así: la Constitución Política de la Ciudad de México entra en vigor a partir del 17 de septiembre de 2018. El Congreso de la Ciudad de México tendrá que aprobar y publicar la nueva Ley de Educación de la Ciudad de México a más tardar en el mes de marzo de 2019; de este modo, el nuevo sistema educativo deberá iniciar sus operaciones a más tardar en el mes de septiembre de 2019, fecha en la que además debe presentarse la propuesta para la impartición de educación inicial, comunitaria, etcétera.

De acuerdo con el artículo cuarto transitorio, la materia educativa contemplada en la nueva Constitución entrará en vigor una vez que se lleve a cabo el proceso de descentralización de los servicios educativos. Según este artículo, la Ciudad de México eventualmente, tal como sucedió con las demás entidades federativas en 1992, deberá hacerse cargo de su sistema educativo.

Sin embargo, aunque estos transitorios hacen referencia al proceso de descentralización educativa, no hacen ninguna mención sobre la transferencia de las atribuciones —ni de las estructuras administrativas— del órgano administrativo federal encargado de los servicios educativos hacia la autoridad educativa local.

Además, llama la atención que el 18 de octubre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que modifica la nomenclatura de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal por Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, a fin de “ser congruente” con la reforma política de la capital, en cuanto al cambio de denominación de Distrito Federal por Ciudad de México.

En efecto, este cambio sólo fue formal, toda vez que las atribuciones quedaron en los mismos términos. De este modo, cabe destacar que en este Decreto tampoco existe ninguna mención sobre el eventual proceso de descentralización de los servicios educativos en la Ciudad de México.

Por lo tanto, los elementos anteriores nos llevan a plantear la hipótesis referente a que los servicios educativos serán administrados y operados, de forma complementaria, tanto por la autoridad educativa local como por la autoridad educativa federal. De modo que el proceso de descentralización educativa de la Ciudad de México, iniciado en 1993, será más discursivo que real.

CONCLUSIONES

Como puede verse, la primera observación que debemos destacar es que el proceso de descentralización de los servicios educativos en el Distrito Federal no fue posible en su totalidad, sino parcialmente debido a la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Contrario a lo que ocurrió con el resto de las entidades federativas, la capital dio origen a su propia entidad administrativa en materia educativa.

Sin embargo, quien realmente administra y opera la educación inicial y básica es la Administración Federal de Servicios Educativos en el DF, hoy denominada Autoridad Educativa Federal. Por lo tanto, el amplio catálogo de facultades y atribuciones asignadas a la Secretaría de Educación del Distrito Federal no se llevan a cabo pues las atribuciones más importantes en la materia educativa las ejerce la AFSEDF/AEFCM.

Ejemplos de lo anterior son los siguientes procesos: la regulación de particulares que impartan educación inicial y básica; la implementación y desarrollo de los procesos de preinscripción a escuelas públicas en los niveles de preescolar, primaria y secundaria; la emisión de certificados de terminación de estudios; la administración, resguardo y protección de datos personales de alumnos y personal, derivados de los sistemas de información escolar de escuelas de nivel inicial, preescolar, primaria, secundaria y especial (incluidos los centros educativos pertenecientes a las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados y los órganos autónomos).

Aunque hemos apuntado que son dos las autoridades educativas en la Ciudad de México, también se debe destacar que existen secretarías de Estado, paraestatales, organismos públicos descentralizados y órganos autónomos que brindan servicios de educación inicial y preescolar para hijos de trabajadores adscritos a dichas dependencias.

Ahora bien, desde el punto de vista de la nueva estructura constitucional, como ya hemos apuntado, las atribuciones en materia de servicios educativos para el nuevo gobierno local están envueltas de cierta ambigüedad, toda vez que no hay ninguna indicación precisa, clara y contundente sobre el proceso de descentralización o de transferencia de las atribuciones de la Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México hacia la Secretaría de Educación de la Ciudad de México.

Como podemos observar, el sistema educativo de la Ciudad de México puede ser complejo y más si el análisis se basa exclusivamente en la estructura normativa de las autoridades educativas, pues en algunos casos ambas entidades se atribuyen las mismas funciones, no obstante, en la realidad no las llevan a cabo, sobre todo en el caso de la Secretaría de Educación del otrora Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

- Miranda A. y Torreblanca R. (2011) "El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", en Corona, L. y Miranda, A. (Coords.). *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Distrito Federal*. Marcial Pons, Madrid, España.
- Rives S., R. (2010) *La reforma constitucional en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.
- Sayeg Helú, Jorge (1987) *El constitucionalismo social mexicano*. Tomo 1. UNAM-INEHRM, México.

Ruslan Posadas Velázquez

Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor Investigador de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México Plantel Casa Libertad. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.

Contacto:



ruslan.posadas@uacm.edu.mx

Arturo Hernández Cruz

Es Licenciado en Ciencia Política y Administración Urbana por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Analista en la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal.



arturo.hdez.sepdf@gmail.com

CIBERGRAFÍA

Secretaría de Educación (2017) Educación CDMX. Disponible en: <http://www.educacion.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de> (Consultado 1-12-2017).

DOCUMENTOS OFICIALES

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (1992) DOF: 19 de mayo de 1992. Disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=1992&month=05&day=19> (consultado 2-12-2017).

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1824) Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf (consultado 2-12-2017).

Constitución Política de la República Mexicana (1857) Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf (consultada 2-12-2017).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf (consultada 2-12-2017).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016) Editorial Porrúa, México.

Constitución Política de la Ciudad de México (2017) Tirant lo Blanch, México.

Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (2005) DOF: 21 de enero de 2005. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766675&fecha=21/01/2005 (consultado 1-12-2017).

Decreto por el que se modifica en nombre de la AFSEDF por Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (2017) DOF: 23 de octubre de 2017. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5502071&fecha=23/10/2017 (consultado 3-12-2017).

Ley de Educación del Distrito Federal (2000). GODF: 5 de mayo de 2000. Disponible en: http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/222/3/images/ley_educacion_distrito_federal.pdf (consultada 4-12-2017).

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (1994). DOF: 26 de marzo de 1994. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4681104&fecha=26/03/1994 (consultado 2-12-2017).