



Universidad Pedagógica Nacional

Licenciatura en Administración Educativa

**El proceso Histórico de la descentralización de la educación
básica en el
México contemporáneo (1983-1993)**



**Tesis que para obtener el título de
Licenciada en Administración Educativa**

PRESENTA

Gabriela Lara Carvantes

Asesor: Mtro. Roberto Moreno Espinosa

México D. F., marzo de 1998

11CM 4/11/98



UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL
COMISION DE TITULACION
PARA LA LICENCIATURA EN:
ADMINISTRACION EDUCATIVA

México, D. F. a 17 de FEBRERO de 19 98

AUTORIZACION PARA LA REPRODUCCION DE TESIS

C. GABRIELA LARA CARVANTES
P r e s e n t e .

La Comisión de Titulación tiene el agrado de comunicarle que habiéndose aprobado su trabajo de tesis, está autorizado para que inicie la impresión de la misma.

Asimismo se le informa que se requieren diez ejemplares, que deberá entregar a la brevedad posible a ésta Comisión.

A t e n t a m e n t e

P.A. Patricia Ledesma
Profr.: PATRICIA LEDESMA
Presidente

Carolina Argueta Salazar
Profr.: CAROLINA ARGUETA SALAZAR
Secretario

**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA**

**El proceso histórico de la descentralización de la educación
básica en el
México contemporáneo (1983-1993)**

Tesis que para obtener el título de
Licenciada en Administración Educativa.

PRESENTA

Gabriela Lara Carvantes

Asesor: Mtro. Roberto Moreno Espinosa

México D. F., marzo de 1998.

AGRADECIMIENTOS

La presente investigación ha sido posible gracias a un gran número de personas, la mayoría de ellos grandes amigos: el Mtro. Roberto Moreno Espinosa asesor de este trabajo sin cuya guía la investigación no hubiera sido posible; Lic. Yuri Jimenez Nájera por su paciencia y apoyo en todo momento así como por la valiosa información para el desarrollo de la investigación; Mtro. Pedro Gómez Sánchez por sus comentarios y apoyo en la Facultad de Economía de la UNAM; Profra. Patricia Ledesma Vázquez, Profr. Enrique Varas Gómez, Profra. Carolina Argueta Salazar por su motivación para la conclusión de la investigación; Juan Ernesto Cruz Estrada quién me apoyo en la recopilación de material y me asesoró en la captura de la información.

A todos mil gracias por sus aportaciones.

A MIS PADRES

Por los años que dedicaron a mi educación y su tenacidad en la orientación de mis estudios.

Mil Gracias.

A MIS HERMANAS

Por su cariño y apoyo durante mis estudios, por su compañía siempre que la necesite para continuar con la realización de la investigación a ti Rosen por la motivación de tener cerca a Bruno y a Erick.

Mil Gracias.

A TI ERNESTO

Gracias por tu paciencia y cariño.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN I

CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE FIGURAS ADMINISTRATIVAS, POLÍTICAS Y SOCIALES AFINES A LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO.

1. Centralización educativa.....	1
1.1 Centralización político-administrativa en México.....	6
1.2 Concentración-Centralización.....	8
2. Desconcentración educativa: objetivos, procesos y alcances.....	9
3. Descentralización.....	14

CAPÍTULO 2. EL PROCESO HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO Y SU LEGISLACIÓN.

2.1 La fase correspondiente a la desconcentración de la educación en México.....	19
2.2 De las Delegaciones de la Secretaría de Educación Pública a las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar.....	23
2.3 Del Programa para la Modernización Educativa al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.....	38
2.4 Situación actual de la descentralización de los servicios de Educación Básica.....	51
2.5 Legislación Desarrollada.....	64

CAPÍTULO 3. IMPACTO DEL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO.

3.1 Fortalecimiento del federalismo.....	77
3.2 Calidad de la educación.....	82
3.3 Profesionalización de cuadros para la gestión de la educación y del magisterio.....	89

CONCLUSIONES.....99

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía.....103

Hemerografía.....105

INTRODUCCIÓN

El modelo centralizado a través del cual se ha venido desarrollando el país, ha entrado en rendimientos decrecientes, por lo que desde la década de los setentas se han promovido medidas desconcentradoras en diversos sectores de la administración pública federal como en salud, educación y comercio entre otros. En el caso específico del sector educación, desde el sexenio encabezado por Luis Echeverría se inició un proceso incipiente de desconcentración, por medio del establecimiento de delegaciones regionales, en las cuales se llevaban a cabo diversas gestiones. Es sin embargo en el siguiente sexenio cuando se establecen delegaciones de la SEP en las 31 entidades federativas con ello se da un paso fundamental en el modelo de desconcentración de los servicios educativos, lo que representó una transición a un modelo descentralizado-federalizado en la prestación de dichos servicios como lo demuestra el proceso histórico que estos siguen.

Durante el período sexenal de Miguel De la Madrid, se impulsa la firma de acuerdos de descentralización con los gobiernos de las entidades federativas; no obstante, es con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica cuando se da el paso fundamental para perfilar la administración de los servicios educativos hacia un esquema federalizado, lo que desde nuestra perspectiva crea mejores condiciones para hacer más congruente con las

necesidades regionales la prestación de los servicios de educación básica, indígena, especial e inclusive la actividad que despliegan las unidades de la UPN (Universidad Pedagógica Nacional) en los estados federados.

En el presente trabajo nos hemos propuesto desarrollar una investigación que nos permita el análisis de los aspectos fundamentales de lo que denominamos proceso histórico de la descentralización de los servicios de educación básica en México, así como su impacto en diversos ámbitos de la vida nacional.

Para efectos de exposición, hemos organizado el trabajo partiendo por el desarrollo de los conceptos y categorías fundamentales vinculadas al proceso de descentralización, y que constituyen nuestras herramientas para analizar e interpretar el fenómeno objeto de estudio. En el segundo capítulo se desarrolla un ejercicio de periodización en el que plasmamos las diversas fases que atraviesa la descentralización de los servicios educativos desde la correspondiente desconcentración, hasta la federalización de tales servicios; asimismo incluimos la legislación básica que sustenta el proceso multicitado. En el tercer capítulo se plantean algunos de los impactos que se han tenido producto de la descentralización de la educación básica, en particular en el ámbito de nuestro federalismo, de la calidad de la educación y de la profesionalización de cuadros para la administración y gestión de los servicios educativos. Finalmente incorporamos las conclusiones y las fuentes de información en que se sustenta el conjunto del trabajo.

CAPITULO I

CONCEPTUALIZACIÓN DE FIGURAS ADMINISTRATIVAS, POLÍTICAS Y SOCIALES AFINES A LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO.

1. Centralización educativa

A principios de los años 20 México proveniente de un movimiento armado que desató múltiples fuerzas tenía que reorganizar su vida en todos los aspectos en igual magnitud, en el campo como en la ciudad sólo que los elementos variaban en intensidad, había que fortalecer la vida de sus instituciones la mayoría de ellas de nueva creación; era necesario formalizar un gobierno central fuerte, capaz de responder eficazmente a las demandas por las que habían luchado los caudillos, lograr la estabilidad a lo largo del territorio nacional sería la primer meta del régimen centralista aunque constitucionalmente se postulara el federalismo y la autonomía municipal.

El centralismo no era una forma de organización completamente nueva para México, las decisiones respecto a la industria, comercio, campo, finanzas, comunicaciones y educación se tomaban en el centro y fué conforme a esta idea que conjuntamente sociedad y gobierno fortalecerían el régimen centralista, en lo referente a educación; para 1921 se crea la Secretaria de Educacion Pública (SEP), José Vasconcelos su fundador argumentó que era; necesario darle a la educación valor nacional, unificando criterios y estrategias, no por ello se le restaría participación a los estados y municipios en la educación que se imparta en su localidad.

La centralización originó un desarrollo desigual de las esferas que conformaban el régimen, apoyando y favoreciendo a ciudades que participaban en el desarrollo económico del país, y olvidando territorios que no aportaban en igual magnitud, la acumulación de facultades en el centro, anuló paulatinamente el desarrollo regional.

A partir de los años 70 el país padecía de una excesiva centralización, que si en un principio resultó un modelo de desarrollo pertinente, ahora se convertía en su peor enemigo, dicho proceso centralizador fortaleció la presencia del poder del Estado en la sociedad civil, pero a su vez debilitó el desarrollo de los estados y municipios y por supuesto el terreno más afectado fué la sociedad en su conjunto; lo cuál obligo al gobierno a tomar medidas para contrarrestar dicho efecto, y como una de las primeras medidas sería la desconcentración y mas adelante la descentralización.

Si bien, el objetivo de está investigación, es realizar un seguimiento del proceso de la descentralización de la educación básica resulta conveniente ubicar y definir aquellas acciones y figuras que participan en dicho proceso, como Centralización-Descentralización; Concentración-Desconcentración, y aquellas acciones afines a ambos.

En la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales se define centralización en el lenguaje usual, como " <<centralización>> <<centralización administrativa>> y sus opuestos se emplean, sin ninguna connotación geográfica, para caracterizar la distribución de poder dentro de la propia capital."¹ El término "centralización" que indistintamente hace referencia al de "administrativa", es empleado por algunos autores para referirse a: "(a) el

¹ MARTINEZ Silva, Mario. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. p 257.

mantenimiento o aumento del poder ejecutivo, o de la burocracia a costa de las instituciones legislativas y judiciales; (b) la posesión, incremento o monopolio de poderes considerables por los niveles superiores de una jerarquía administrativa dentro de la capital; o (c) la existencia de amplias o crecientes atribuciones por parte de los organismos especializados <<centrales>> en materia de personal, compras y presupuestos, a costa de la programación administrativa de los departamentos ejecutivos.”²

La centralización es un concepto aplicado en México generalmente a la organización del poder ejecutivo en sus diferentes niveles jerárquicos. Al respecto nos dice Rolando Barrera:

En términos políticos-administrativos, centralizar es unificar, acumular y monopolizar decisiones, facultades y recursos. Así pues, centralizar política y administrativamente significa reunir e incrementar un conjunto de facultades cuyo ejercicio exclusivo reporta un significativo poder de decisión para un sólo ámbito u órgano de gobierno.³

Por su parte Andrés Serra Rojas dice:

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas.⁴

² *Ibid.* p 257.

³ BARRERA Zapata, Rolando. *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados*. p 123.

⁴ SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. p 488.

La concepción que se obtiene al revisar las definiciones de Rolando Barrera y Andrés Serra, es útil para ubicar al proceso centralizador según el primer autor como "el poder en un centro" (político-administrativo), un ámbito y órgano de gobierno, como una decisión de poder, sin especificar o darle un nombre a ese poder; sin embargo Andrés Serra es más explícito al ubicar claramente donde emana ese centro de poder: en el Ejecutivo Federal, particularmente el Presidente de la República. (Todos aquellos niveles jerárquicos que se ubican alrededor del Poder Ejecutivo, podrán participar en la toma de decisiones y/o acatar políticas gubernamentales). Como elemento fundamental tenemos un ámbito u órgano de gobierno establecido geográfica, física y técnicamente en el centro, considerando este como el lugar donde formalmente se ubican los tres poderes, las secretarías de estado, organismos gubernamentales y administrativos, entidades financieras, y fundamentalmente la sede de toma de decisiones, etc.

Por lo tanto, la economía y el desarrollo de las entidades, municipios y localidades se hicieron dependientes no de su propia capacidad, sino de decisiones centrales que consolidaron políticamente al régimen.

Crecimiento y Desarrollo son términos que se confunden, si bien cuantitativamente se crea y posee infraestructura para el régimen, no por ello cumple y cubre las exigencias cualitativas, dicha acumulación de facultades para la toma de decisiones en los órganos centrales del poder ejecutivo, anuló paulatinamente las opciones viables para el desarrollo regional.

Por otro lado, la ciudad de México se ha convertido en la sede de toma de decisiones, económicas, políticas, culturales y sociales. Reflejándose de manera negativa todo este proceso centralizador en las actividades administrativas del gobierno federal, provocando lentitud e ineficiencia burocrática, lo cuál ha desembocado en la falta de credibilidad de la población en el sistema gubernamental.

Por tanto, la centralización gubernamental como la administrativa limitan el desarrollo en todas sus formas, promueve en el individuo un desinterés hacia las decisiones que toma o deja de aplicar su gobierno, lo que a la larga propicia el fenómeno de la poca o nula participación democrática por parte de la ciudadanía.

En contraste con los puntos anteriormente citados encontramos en el estudio de Alexis de Tocqueville, un Estado justo e igualitario basado en un único orden "la democracia".

No difiriendo entonces ninguno de sus semejantes, nadie podrá ejercer un poder tiránico pues, en este caso, los hombres serán perfectamente libres, por que serán del todo iguales, y serán perfectamente iguales, porque serán del todo libres.⁵

Tocqueville añade "Era una <<democracia de elegidos>>. La igualdad natural puede conducir a la larga, si se la concibe de esta manera, a una desigualdad real, producida por una mayor o menor aptitud para tener éxito y hacerse un lugar en la sociedad, con base en

⁵TOCQUEVILLE, Alexis de. *La Democracia en América*. p XX.

una firme posición económica. Esta actitud hacia el mundo constituyó el origen de un Estado democrático y, al mismo tiempo, capitalista." ⁶

1.1 Centralización político-administrativa en México

Con la instalación del federalismo apareció, a su vez, su contraparte: un centralismo reforzado por las provincias que apoyaron el poder de un gobierno con todos los atributos centralistas. ⁷

Durante 1928 año en que desaparece el ayuntamiento de la Ciudad de México, se evidencian situaciones problemáticas debido a la política centralizadora, la creación del Distrito Federal (D. F.) y otras entidades que pasaron a depender del gobierno federal, acrecentaron dicha política.

Geográficamente se ubican los tres poderes de la nación (poder ejecutivo, legislativo y judicial) en el D. F., centro de la toma de decisiones, lo que obliga a reunir no solo en territorio sino política, administrativa y socialmente todas aquellas medidas que el ejecutivo federal, toma y lleva a cabo tanto en el D. F., como en el resto de las entidades. El ejecutivo es considerado el poder de mando, Jorge Carpizo señala como características del mismo, las siguientes:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

⁶*Ibid*, p XXIV.

⁷ TENORIO Zamora, Jaime A. *Descentralización: una necesidad impostergable en el contexto actual de México.* [tesis] p 15.

- b) Amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son: la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

- c) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al Presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.⁸

El poder representativo de mando, acción, claramente se sitúa en el ejecutivo, como se ha mencionado anteriormente significa centralizar decisiones y sus consecuencias, por ello es considerado como un elemento que frena el desarrollo, y la causa de una infinidad de problemas presentes en el D. F., lo que lo hace un lugar conflictivo y difícil para vivir; su centralización, política como administrativa, limita a la ciudadanía en el derecho que le otorga la Constitución y que es el de una libre participación democrática, por tanto se limitan las posibilidades de solucionar sus propios problemas.

Omar Guerrero nos explica la categoría de la centralización de la administración pública:

La administración pública actúa sobre un ámbito inmenso, que ha sido creado por efecto de la centralización y que la centralización conserva en esa condición. Ella ha sido un proceso que, una vez que aniquilado los poderes y los privilegios feudales y con ello las diferencias estamentales y los particularismos territoriales, dio paso a la formación de la unidad civil de la nación. Pues bien -agrega-, la centralización en el Estado burgués de derecho debe ser observada en sus efectos, produciendo la unidad civil de la nación. Por tanto, ahí está la administración pública que usa como vía un territorio unificado, una sociedad homogeneizada formalmente por la igualdad de derechos, ambas cosas forjadas debido a la centralización.⁹

⁸ CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. p 26.

⁹ GUERRERO, Omar, "La centralización estatal en el siglo XIX", en: *Revista Universidad de México*. p16.

1.2 Concentración-Centralización

Concentrar y centralizar son conceptos que tienen elementos afines, pero no pueden ser tomados como sinónimos, la palabra centralización casi siempre se limita a aspectos del ejercicio del poder político y concentración es empleado en un campo más amplio.

Ni la centralización ni la concentración son términos neutrales, por el contrario cada uno de ellos está formado por juicios de valor.

Históricamente la centralización es relacionada con la expansión de la burocracia y con el deterioro de la autonomía local, mientras que la descentralización ponía en riesgo la estabilidad del Estado, y la conservación del poder.

Según el Diccionario de Política y Administración Pública define a la centralización como, la concentración sistemática y consistente o la reserva de la autoridad y responsabilidad en un nivel jerárquico en particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar decisiones y coordinar las labores dentro de su respectivo ámbito de acción.¹⁰

La centralización tendrá por objeto el bienestar nacional el equilibrio en la distribución de la riqueza, así como superar intereses personales o regionales.

¹⁰ *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública*, p 382.

Además la centralización constituye un proceso que permite una acción coordinada, hace posible la uniformidad, congruencia y consistencia de las decisiones .

Por tanto, la centralización administrativa se refiere a la manera de realizarse la actividad administrativa y la organización de la misma en sus órganos; la centralización política hace referencia a la organización de los poderes del estado.

En términos específicos Jorge Olivera considera a la concentración como:

La acción de reunir en una región geográfica limitada o en un punto específico los principales elementos de acción para la toma de decisiones o para la puesta en marcha de un sistema de producción de bienes o servicios. Son susceptibles de concentrarse fundamentalmente los recursos, como por ejemplo (los) materiales, los recursos humanos, los recursos financieros, etc. ¹¹

2. Desconcentración educativa: objetivos, procesos y alcances.

La centralización al igual que la concentración son procesos independientes que conforman nuestro sistema político-administrativo, sin embargo para un eficaz equilibrio del mismo, es necesario considerar dos elementos más, que conforman y complementan la balanza, que son: la desconcentración y la descentralización.

Conviene abundar con algunos autores en torno al concepto y significado de la desconcentración:

La desconcentración como una forma de organización administrativa, es un recurso de la administración pública que tiene como objeto distribuir y llevar

¹¹ OLIVERA Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. p 63.

a cabo las tareas y cometidos del gobierno, de tal manera que puedan ser realizadas de forma eficaz, económica y con la mínima duplicidad de funciones. En donde se delimitan claramente las líneas de autoridad y responsabilidad de las dependencias administrativas involucradas, de manera que permitan una supervisión y control de los quehaceres y actividades de las mismas.¹²

Carlos Almada apunta atinadamente que:

Entendemos por desconcentración administrativa "la atribución de competencia decisoria que ejercen en un ámbito geográfico determinado; órganos distribuidos en el territorio nacional, mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central". Dependencia jerárquica, competencia territorial, cumplimiento de funciones de acuerdo a una normatividad peéxistente, carencia de recursos propios, personalidad jurídica y autonomía orgánica, son las características distintivas de los órganos desconcentrados.¹³

Fernando Garrido mantiene que:

La desconcentración consiste en la atribución por el ordenamiento jurídico, de competencias en forma exclusiva a un órgano que no ocupa la cúspide en la jerarquía administrativa.¹⁴

¹² GARCÍA Martínez, Ma. de los Angeles. *Descentralización y Desconcentración de la Educación en el Estado de México*. mimeo, Gobierno del Edo. de México, 1994.

¹³ ALMADA, Carlos. *Desconcentración y descentralización en México*. cit. en: *Ibid.* p 22.

¹⁴ GARRIDO Falla, Fernando, "La Descentralización Administrativa", en: *Revista de Administración Pública*. No. 63/64 INAP, México, 1985.

Gabino Fraga señala que:

La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente.¹⁵

Jaime Ponce la define desde un punto de vista jurídico:

La desconcentración es un fenómeno jurídico administrativo de carácter general que se produce cuando una norma objetiva atribuye a un órgano inserto en una estructura jerárquica una competencia exclusiva parcial sobre determinadas materias, debilitándose en consecuencia los poderes o atribuciones del órgano superior al distorsionar el vínculo que los une.¹⁶

Juan Ignacio Jiménez Nieto explica:

Llamaremos desconcentración a la delegación de autoridad administrativa por decisión del gerente institucional en favor de sus órganos auxiliares o de línea, a los efectos programáticos de una mayor eficiencia funcional recomendable por la naturaleza misma de la actividad o por la dispersión geográfica del ámbito institucional.¹⁷

¹⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. p 165.

¹⁶ PONCE Cumplido, Jaime. "La Desconcentración Administrativa". Estudio teórico-doctrinario, en: *Revista de Administración Pública*, No. 67 y 68, p 106.

¹⁷ JIMÉNEZ Nieto, Juan Ignacio. Teoría General de la Administración. p 40.

La desconcentración es un tipo de organización donde se traspasa la competencia de niveles superiores a inferiores sin que por ello exista autonomía. La desconcentración es una simple delegación de actividades por parte del centro para que se ejecuten en un determinado lugar.

Un organismo desconcentrado no posee personalidad jurídica ni patrimonio propio, carece de una capacidad de decisión.

Por lo tanto, un organismo desconcentrado, puede ubicarse geográfica y físicamente fuera del centro, sin que por ello adquiera autonomía jerárquica, administrativa, financiera, política o técnica; se delegan funciones y responsabilidades a un funcionario el cual de manera sistemática organiza las actividades que se desarrollan en la institución a su cargo, siempre y cuando se apeguen a las políticas planteadas en el centro y de acuerdo a la partida presupuestal correspondiente, y aún cuando puedan tener asignaciones particulares, carecen de un presupuesto independiente y no tienen personalidad jurídica propia ni están investidas de autonomía orgánica.

Según el Diccionario de Política y Administración Pública, define a la desconcentración administrativa como el "Traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones, llevado a efecto por la vía legislativa [...] Es la competencia decisoria, que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional; mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central que les transfirió dicha facultad de decisión.

La finalidad de la desconcentración es lograr la eficacia de los servicios de la administración pública, a fin de proporcionarlos con mayor cercanía, rapidez, justicia, oportunidad y calidad a todos los habitantes.

La centralización y la desconcentración tienen en común la existencia de una relación jerárquica entre los órganos que las integran, relación que conserva la administración central respecto a las unidades desconcentradas.

A diferencia de la centralización donde la competencia es material, en los órganos desconcentrados es territorial, donde únicamente la ejercen en un espacio geográfico determinado.

Por tanto, la normatividad la planeación y el control permanecen centralizados, sin embargo la aplicación de tales normas, y la prestación de servicios se desconcentran; la desconcentración debe ser completa, si se realiza de manera parcial implicará duplicidad en cuanto a las funciones, y un gasto innecesario.

Se requiere una desconcentración de funciones complementarias y de las funciones de apoyo, en ocasiones las unidades desconcentradas para lograr la efectividad de sus funciones se auxilian de otras dependencias y organismos públicos, que complementan o apoyan su actuación.

La desconcentración requiere de una actitud institucional responsable en cuanto a los órganos centrales para respetar el grado de competencia adquirido, que garantice la

eficacia de sus funciones, de manera que no debiera atribuirse funciones normativas de las que carece.

3. Descentralización

A partir de la década de los setentas, el concepto "descentralizar" o "descentralización" cobra auge y es empleado tanto en la esfera política, económica o social, de igual manera en el aspecto cultural, ó en lo que se refiere a la educación, partiendo de la definición de centralización como forma de organización administrativa, resaltamos que "existe cuando los órganos se agrupan colocados unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto nivel de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades." ¹⁸

Por el contrario, en la administración pública descentralizada no existe vínculo alguno que coloque en relación de dependencia a un nivel respecto de otro, son dotados de personalidad jurídica propia, de patrimonio y de autonomía técnica, que facilite su gestión.

El Gran Diccionario Enciclopédico Durvan, como segunda acepción del concepto plantea lo siguiente:

El término [descentralización], en líneas generales, abarca los campos político, social y administrativo. La descentralización política hace referencia a la organización de los poderes del estado. ... La

¹⁸ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, p 297.

descentralización social se refiere al grado de interdependencia que debe existir entre estado y sociedad. ... Por último, la descentralización administrativa se refiere a la manera de realizarse la actividad administrativa y a la distribución de la misma en sus diversos órganos. ... dentro de la descentralización administrativa conviene distinguir entre, la descentralización burocrática y descentralización orgánica o administrativa propiamente dicha. La primera se limita a determinar que funciones deben ser de la exclusiva competencia del gobierno central y cuáles pueden atribuirse a las autoridades provinciales. La descentralización orgánica se refiere a las relaciones entre el estado y las entidades locales.¹⁹

Para precisar el concepto de descentralización retomemos diversos puntos de vista, de conocedores en el tema:

Según Andrés Serra Rojas la descentralización es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con una determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del estado, el cuál no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.²⁰

Benjamín Villegas sostiene que la descentralización es un proceso de organización que tiene por finalidad disminuir los efectos de llevar a un solo organismo las funciones ejecutivas del Estado.²¹

Retomando elementos que se señalaron con anterioridad encontramos que en la descentralización administrativa, se traspasan facultades, funciones y recursos del gobierno central a la localidad o municipio: en la desconcentración regional, la

¹⁹ *Gran Diccionario Enciclopédico Durvan*. Durvan, España, 1977.

²⁰ SERRA Rojas. *Derecho Administrativo*, op. cit, p 483.

²¹ VILLEGAS Basavilvaso, Benjamín. "*Derecho Administrativo*", p 166. cit. en: Tenorio Zamora J. Alberto. *Descentralización: una necesidad impostergable en el contexto actual de México*. [tesis] México, FCPS-UNAM, 1994, p 8.

responsabilidad no traspasa, ni la sume el órgano rector en determinada localidad, funge como acción de dirección, sí bien es cierto que adquiere parte de la responsabilidad de ejecución no cuenta con la suficiente autonomía para considerarse independiente del órgano central.

A pesar de las limitantes de la descentralización administrativa, se da una transferencia a determinados órganos locales por parte del poder central. Cuando se trata de una desconcentración por región esta transferencia puede darse cuando el estado permite la formación de autoridades administrativas para resolver conflictos de una determinada localidad, integrada por individuos con los mismos intereses.

Según el Diccionario de Política y Administración Pública la descentralización es el esfuerzo sistemático de delegar a los niveles más bajos toda la autoridad, con excepción de aquella que sólo puede ser ejercida en los puntos centrales. Puede ser también política y administrativa. La política, hace referencia a la estructura del Estado, en cuanto afecta a la organización de sus poderes o a la integración de su soberanía; la administrativa, se refiere a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos.

En resumen la descentralización política es la redistribución del poder entre varias entidades o unidades dentro de un sistema político. Favorece la vida democrática, aunque se reconoce que en extremo, al fomentar intereses particulares locales, puede generar contradicciones con el interés nacional, afectando la democracia.

Por su parte la descentralización administrativa consiste en la delegación del poder dentro de un marco geográfico. Se puede delegar parcial o totalmente dicho poder, establecer condiciones para la ejecución de funciones, ya en la práctica el representante integra a los grupos administrativos, políticos y económicos locales, estableciendo sistemas de información que le permiten mantener el control de los actos.

El proceso descentralizador como otros de tal magnitud presenta ventajas y desventajas, entre las primeras se encuentran la proximidad, los jefes se encuentran en el lugar preciso donde haya que tomar decisiones, la eficiencia, puede aumentar al aprovechar mejor el tiempo y capacidad de los funcionarios, ahorro en cuanto al papeleo de las oficinas centrales así como reducción de los costos de coordinación, participación; existe mayor democracia en la dirección; como desventajas encontramos la heterogeneidad, falta de uniformidad en las decisiones sobre asuntos similares o iguales, desperdicio de los conocimientos de especialistas que en determinado momento se encuentren en oficinas centrales ó que cada dependencia llegue a considerar que ya no necesita dicha asesoría, escasez, falta de equipo apropiado como de funcionarios en la unidad descentralizada, ya que el centro es considerado como responsable directo, ó que no brinde el apoyo requerido o en algunos casos sólo realice una descentralización ficticia.

Por tanto la descentralización es considerada como un proceso que para el buen desarrollo de la política nacional se hace necesario, no solo en el ámbito político y administrativo si no en todos aquellos que intervienen intereses de la comunidad, para lograr una eficiencia institucional.

El objetivo de esta investigación es lo correspondiente a la descentralización de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), que tiene como antecedente lo relativo a la desconcentración; elemento indispensable para abordar dicho proceso que se concretiza con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

CAPITULO II

2. EL PROCESO HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO Y SU LEGISLACIÓN

2.1 La fase correspondiente a la desconcentración de la educación en México

La desconcentración administrativa llevada a cabo en la Secretaría de Educación Pública (SEP) desde mediados de los setentas es el antecedente inmediato del proyecto de descentralización educativa. A partir de la creación de la SEP en el año de 1921, se concentran en un solo organismo todos los aspectos referentes a la política educativa, sin embargo es importante destacar que antes de ello la organización de las escuelas dependía en gran medida de los estados y municipios de esta forma las condiciones en las que se impartía la educación estaba en función de sus propios recursos financieros como técnicos y en función de su desarrollo adquiría relevancia.

Siendo así uno de los propósitos principales de llevar a cabo por la SEP la unificación de la política educativa en una sola autoridad de carácter central, cuya finalidad era la normatividad y seguimiento de las acciones afines para el desarrollo de la educación pública que se ofrecía a la población.

Ante este panorama, la búsqueda de la unidad, era esencial para la identidad nacional, pese a ello, con el transcurrir de los años, los estados y municipios, así como la iniciativa privada desarrollaron formas propias de organización educativa.

A partir de los años sesenta's el centralismo educativo presentaba cada vez más limitaciones en su campo de acción, pues debido a la complejidad y rigidez de la gestión administrativa era necesario buscar mecanismos de solución a los distintos problemas educativos, en los cuales destaca la concentración de autoridad por parte de la SEP, la carencia de planeación (de los recursos) y la falta de comunicación entre el centro y la periferia. Por otra parte la política educativa se orientó más al aspecto cuantitativo de la escolarización que al aspecto cualitativo del proceso educativo.

Durante el sexenio de 1970 - 1976 se plantea la urgencia de la desconcentración de la educación, como medio para atenuar el exceso de burocratismo que se manifestaba en forma alarmante al interior de la misma, era necesario corregir aquellos errores que involucraban de igual manera a regiones y estados con necesidades y problemáticas diferentes.

La desconcentración es más que una simple reforma administrativa, en virtud de su trascendencia política y educativa, y en la recuperación de la eficacia del sistema educativo nacional.

Es la escuela, la instancia del estado presente en los rincones más aislados del territorio, lo que le da el carácter relevante que adquiere el programa de desconcentración de los servicios educativos.

"La desconcentración de las decisiones en materia educativa libera considerables recursos federales lo que propicia que la obligación del Estado de ofrecer educación a la población se distribuya en forma más equilibrada entre los estados y el Gobierno Federal,

y que éste redefina el destino de dichos recursos y el apoyo que ha de brindar a las entidades. Es tarea del futuro involucrar en este proceso incluso a los municipios y las localidades." ²²

En el marco de la Reforma Política emprendida por el gobierno del Presidente López Portillo, la desconcentración de la educación tiene una significación muy importante en la redistribución del poder, dado que ha de propiciar la participación crítica de los ciudadanos y por esta vía, fortalecer la vida democrática de la República.

La transformación que sufrirá el sector educativo por causa del proyecto de desconcentración abre perspectivas inmensas de renovación que trascienden con mucho se carácter administrativo.

Dentro del marco de normatividad nacional, las decisiones que afecten al quehacer educativo se harán en base a la participación de todas las instancias inmersas en tal acción.

De esta manera aquellos que se involucren con el proyecto participarán concientemente del reto al que se enfrentan, aceptando responsabilidades y compromisos siendo entes activos dentro del mismo.

Es esta la trascendencia educativa de la desconcentración, proceso que implica también un estilo distinto de administración. Administrar la educación es eminentemente administrar personas. La eficiencia y la eficacia en la administración de la educación no pueden ser las propias de una administración de cosas, que trata igual a los desiguales, reglamenta

²² *Memoria, 1976-1982*, SEP, Tomo II, p VIII.

uniformemente y prescinde de peculiaridades locales, fragmenta la unidad de la persona al asignar funciones y exige resultados preestablecidos sin considerar la diversidad de situaciones.²³

Al llevarse a cabo la desconcentración y transferir la responsabilidad de las decisiones a la localidad se valora de forma específica la problemática, se aceptan diferencias, se fomenta la responsabilidad y la creatividad en las soluciones; se abren espacios a la autodeterminación y promueve la autoevaluación; en consecuencia, facilita el desarrollo de las personas en el cumplimiento de sus obligaciones.

“Una administración de esta naturaleza, no sólo no será menos eficiente ni menos eficaz sino que habrá de alcanzar sus objetivos y metas a menores costos económico y social. Pero su eficacia y eficiencia no consistirán en el cumplimiento ciego de reglamentos uniformes. Su eficacia y eficiencia estarán subordinadas a la relevancia, la cual proviene de que los procesos educativos que la administración apoya sean significativos para los actores de la educación.” (Fernando Solana, Sept. 1982)

De tal magnitud serán las transformaciones que impulse la desconcentración, y las perspectivas para el mejoramiento de la educación nacional.

Fernando Solana efectúa señalamientos importantes plasmados en la Memoria 1976-82 del sector educativo, respecto al proceso que antecede a la descentralización educativa argumentando:

²³ *Memoria, 1976-82*. SEP, Tomo II, 1982, p IX

El proceso de desconcentración ha logrado consolidarse, pero considerando sus potencialidades, estamos apenas al principio. Se avizoran perspectivas de radicalizarla hasta el punto en que los gobiernos estatales asuman directamente, con el apoyo de la federación, el manejo de toda la educación básica. Hacia allá vamos, y habrá que llegar pronto si hemos de continuar mejorando la calidad de la educación. Lo hecho en estos cinco años [(1978-1982)] ha permitido avances significativos hacia un sector educativo mejor organizado, más estructurado administrativamente y más eficiente; confiamos en que habremos sentado las bases para futuras acciones de descentralización.²⁴

2.2 De las Delegaciones de la Secretaría de Educación Pública a las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar.

El sistema educativo nacional está encabezado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), abarca los servicios educativos, culturales, deportivos y recreativos que atiende directamente en todo el país, así como la coordinación de aquellas entidades del sector educativo que son de su competencia.²⁵

En 1977 (la SEP) administraba desde la capital del país a cerca de 50 mil planteles y a más de 300 000 maestros que atendían a 11 millones de educandos.

Este centralismo, afectaba directamente la calidad de la educación, la preocupación de las autoridades estaba inclinada hacia el aspecto cuantitativo (hacer crecer los servicios), las direcciones generales responsables de los distintos niveles educativos

²⁴ SOLANA, Fernando. *Memoria 1976-82*. SEP, Tomo II, México, 1982, p X.

²⁵ La SEP atiende y regula los niveles y modalidades educativas (elemental, media, tecnológica y educación superior), así como los órganos responsables de la difusión de la cultura y del apoyo técnico y administrativo correspondiente.

dedicaban más tiempo a resolver problemas administrativos que a normar los aspectos académicos y técnicos de la educación.

Una vez valorado el reto al que se enfrentaban los distintos sectores de la educación y tomada la decisión de desconcentrar los servicios educativos, el primer paso fue convencer a funcionarios centrales como a sus representantes estatales, de la necesidad de que alguien coordinara todas las acciones del sector en cada entidad y tomara decisiones en su jurisdicción.

La transformación y adaptación administrativa no era fácil se afectaban intereses, se rompían feudos y modificaban hábitos. A pesar de ello se nombraron a los delegados generales. Su tarea inicial fue la de coordinar la acción educativa de la entidad, programar los servicios, representar al Secretario ante las autoridades estatales y otros funcionarios federales.

Formalmente la primera etapa de desconcentración educativa que antecede al establecimiento de Delegaciones de la SEP en los estados, inicia en abril de 1973 cuando se crean nueve Unidades de Servicios Descentralizados con el propósito de atender, mediante 30 subunidades, los trámites en todos los estados. Dichos órganos regionales adquirieron la responsabilidad de planear, evaluar, asesorar y coordinar en forma integral el sistema educativo, sobre todo en lo que respecta a la administración del personal, información y estadística, registro y control escolar, etc.

En marzo de 1978, se establecen las Delegaciones Generales de la SEP en cada una de las entidades de la República las cuales asumen responsabilidades de algunos niveles educativos que ya existían y concentraron las funciones de la Secretaría en cada entidad federativa. Paulatinamente se va consolidando la estructura y funcionamiento de las delegaciones generales, en agosto de 1979 se empiezan a transferir los servicios educativos a las mismas. Esta desconcentración administrativa, aparte de simplificar trámites y operaciones que habían llegado a ser lentos y complicados, permitían realizar planteamientos más realistas y ajustar la prestación de servicios a las necesidades regionales. Así, y por primera vez en la historia del país, un delegado general podía coordinar y dirigir la acción educativa federal en cada uno de los estados de la República ²⁶

A partir de 1981, se inició el proceso de desconcentrar trámites a ciudades importantes ó más alejadas de la capital del estado de esta manera se evitaba el traslado de los maestros a la ciudad de México.

Para 1983, se habían creado 70 departamentos de servicios regionales. Se puede afirmar que en cada estado existe la infraestructura física, técnica y administrativa para operar los servicios educativos.

La evaluación de toma de decisiones mejoró sustancialmente, pues éstas fueron más congruentes con la problemática real de cada entidad ya que se tomaban de manera

²⁶ Los programas y los objetivos del sector educativo para el período 1979-82 fueron los siguientes: 1. ofrecer educación básica a toda la población, particularmente a los niños y adolescentes en edad escolar; 2. vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; 3. elevar la calidad de la enseñanza; 4. mejorar la atmósfera cultural; y 5. aumentar la eficiencia del sistema, para lo cual era indispensable descentralizar los servicios. SEP, *Enciclopedia de México*, Tomo IV, México, 1982.

más oportuna y con mayor conocimiento de las necesidades y características propias de la entidad.

Esta política de desconcentración, si bien hizo más eficiente el sistema educativo (no hay que perder de vista que todo cambio, afecta directa e indirectamente a los actores involucrados en él y sobre todo en un sector donde hay tantos intereses de por medio) también trajo como consecuencia en un primer momento una presencia más fuerte de la Federación en cada estado, disminuyendo el papel de las autoridades locales.

Se pensó en la desconcentración como una respuesta a necesidades organizativas urgentes y como la base para llevar a cabo la descentralización. Se entendía como una forma de organizar los recursos del sector educativo propiciando que el poder de decisión se acerque al lugar donde se prestan los servicios. Sus objetivos eran: 1. Propiciar el desarrollo educativo de manera eficiente y eficaz en los estados; 2. Soluciones reales a problemáticas reales, planear la educación desde sus lugares de origen, con una relación adecuada con las áreas centrales; 3. Aumentar la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos destinados a la educación; 4. Inducir a una mayor participación de la comunidad en la labor educativa de cada entidad.

Una de las primeras medidas del proceso de desconcentración es la creación de Delegaciones de la SEP en los estados, a las cuales ya hicimos referencia anteriormente. Como se mencionó en el subtema (Ver 2.1).

Los delegados partieron casi sin recursos proporcionados por la propia Secretaría (recursos técnicos, oficinas o una normatividad que los orientara), era un proyecto en

términos generales y en su primera etapa sin especificar con que medios se contaba, a pesar de tener claros los objetivos.

El delegado se constituyó como la máxima autoridad en materia educativa en cada una de las entidades y subordinó a su mando al resto de los funcionarios de la SEP en el estado. Se capacitó personal, se establecieron oficinas que reunieran en una sola unidad física al personal de las delegaciones²⁷ y se inició un proceso de transferencia de funciones de las direcciones generales. Se establecieron departamentos de servicios regionales en diversas zonas de los estados de la república²⁸ con el objeto de prestar un mejor servicio a la población y dar lugar y propiciar flujos de información más eficaces.²⁹

Se establecieron las normas para llevar a cabo la desconcentración, creandose comisiones que regularan las funciones a desconcentrar, la Dirección General de Organización y Métodos como apoyo técnico, y la Dirección General de Delegaciones como órgano encargado de la coordinación y el desarrollo equilibrado del proceso. Para atender demandas en cuanto a solución de problemas urgentes el Secretario se reunía aproximadamente cada ocho semanas con los 31 Delegados.

A mediados de 1982, la Secretaria anunciaba que se había llevado a cabo la desconcentración de las labores operativas de preescolar, primaria, secundaria,

27 A fines del sexenio todavía no se habían construido los Centros SEP, que agruparían las oficinas centrales de las delegaciones de la SEP; para agosto de 1982 se habían inaugurado tan sólo 10 y estaban en construcción los 21 restantes. Véase SEP; Memoria ..., Tomo I, p 255.

28 Se crearon un total de 70 departamentos de servicios regionales en distintas localidades del país. *Ibid*, p 255.

29 Véase *Memoria* ..., Tomo II, p 215.

secundaria técnica, educación para adultos, normal y los servicios administrativos de apoyo.

Al cabo de cuatro años cada delegación programa y ejerce su propio presupuesto, contrata y paga al personal³⁰ y tiene sus servicios de cómputo. Al respecto nos dice, Yolanda de los Reyes:

"Pasaron las delegaciones de operar un presupuesto de 1180 millones en 1979, lo que representaba el 1.6% del presupuesto de la SEP, a ejercer directamente el 56% del presupuesto (120,000 millones) en 1982." ³¹

Parecía que los objetivos se habían cumplido, se había llevado a cabo la desconcentración, sin embargo los múltiples problemas que se enfrentaron, causaron lentitud en el traspaso de las funciones, pérdidas materiales y financieras se implementaron estrategias que permitieron capacitar a funcionarios y empleados de asumir la responsabilidad que implicaba el proyecto.

Por su parte el personal sindicalizado no tenía un actitud favorable hacia las innovaciones llevadas a cabo, por lo tanto ni al delegado ni a sus colaboradores, les resultó tarea fácil solucionar y dar cauce a reclamaciones del sindicato.

³⁰ Al iniciarse el proceso de desconcentración uno de los principales problemas al que se enfrentaron las delegaciones en cada entidad, era la falta de organización por parte del órgano central para llevar a cabo los pagos, proceso que tardó un año en regularse, no se contaba con la infraestructura propia para administrar completamente dicha operación en cada entidad. Esta anómala situación generó inconformidad entre profesores de los estados de Yucatán, Coahuila, Veracruz, Sonora, pero donde se agudizó fue en Oaxaca, pues el adeudo afectaba a más de 2500 trabajadores de la educación.

³¹ DE LOS REYES, Yolanda. "Descentralización de la Educación", en: Blanca Torres (comp.) *Descentralización y Democracia en México*. p 162.

Un obstáculo importante al que se enfrentaron fue la falta de normatividad adecuada y actualizada, la que existía solo respondía a problemas particulares sin coherencia ni lógica al conjunto. "Se requirió la formulación de nuevas normas, el ordenamiento de las que continuaron en vigor y la elaboración de manuales de procedimientos sobre el desempeño de funciones específicas, todo lo cual fue una labor de gran complejidad puesto que se trataba de todas las relaciones y funciones de la organización formalmente establecidas."³²

Los funcionarios delegacionales afrontaron otro problema, obtener la información para llevar a cabo la desconcentración, es decir cuantos centros de trabajo existían en la entidad y dónde se ubicaban, cuántos trabajadores había en cada centro de trabajo y con qué servicios materiales contaban. Los inspectores y directores de escuelas no brindaban ninguna clase de información al delegado, ya que su lealtad y compromiso era con el sindicato, resultó una tarea difícil obtener la información, para llevar a cabo una supervisión eficaz de los servicios.

Sin duda el funcionario que fungía como delegado, necesitaba ser una persona con habilidad y agudeza política, con buenas capacidades administrativas, conocimiento de la problemática educativa en la entidad y un alto compromiso con el logro de los objetivos de la desconcentración. El reto de encontrar a 31 personas con estas cualidades y sobre todo dispuestas a afrontar el cambio no fue una tarea fácil, se inició con un programa de capacitación, el cuadro quedo conformado por exgobernadores, jefes de zona del Comité

³² ALVAREZ Córdova, Leonardo Merino. *Elementos para la descentralización administrativa de la educación pública básica en México*. [tesis] p 75.

Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), exresponsables de las Unidades Regionales de Servicios Administrativos, maestros distinguidos y funcionarios del gobierno federal y estatal.

El sindicato no dejó de postular la iniciativa de que dichos cuadros quedaran conformados por maestros y los puestos fueran escalafonarios.

Por lo tanto el tiempo planteado para la concreción del proyecto rebasó en mucho lo establecido, se consideró que para 1981 el programa ya estaría consolidado, pero una vez llegado dicho año aún no funcionaban en forma desconcentrada en la mayoría de las delegaciones el sistema de pagos, ni las funciones del almacén, compras, control de inventarios y ejercicio de presupuestos.

Lo que indudablemente fue un logro de la desconcentración fue la implementación de sistemas que resolvieran en su mayor parte los problemas en sus lugares de origen en materia de educación básica y normal.

Sin embargo, lo referente a planes y programas abría un abismo entre la realidad y la normatividad, se elaboraban en el centro y en su mayoría, eran completamente desvinculadas con las necesidades de cada entidad.³³

³³ "... las normas y manuales de procedimientos en su mayor parte eran elaborados por la Dirección General de Organización y Métodos, lo cual tenía como consecuencia una severa desvinculación con la realidad ya que esta dirección no tenía experiencia práctica sobre los asuntos con los que trataba, no se elaboraban de una forma inductiva con respecto de los problemas cotidianos de las delegaciones." Street, Susan. "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la SEP." en: *Estudios Sociológicos*. México, Tomo 2, El Colegio de México, 1983, pp 252-253.

El proceso involucraba a todos los actores inmersos en el mismo, sin embargo el que menos alternativas de participación tuvo, fue sin duda la sociedad, se le invitó a opinar, intervenir, comentar, enjuiciar, etc., sin que sus reclamos fueran escuchados y atendidos.

La desconcentración superó en mucho la problemática a la que se enfrentó, pasando su etapa de implementación, sentó las bases para que se llevará a cabo la descentralización, con lo cual la nación se enfrentaba a un reto aún más ambicioso de cumplir, la participación democrática de aquellos actores que forman y dan vida al sector educativo.

A fines del sexenio de José López Portillo (1976-82) existía gran descontento popular con relación a las autoridades gubernamentales, especialmente al Presidente de la República, por varias razones: el manejo caprichoso e irracional de la economía, la devaluación, la acelerada inflación, el nepotismo, y los escandalosos abusos sobre los recursos públicos de funcionarios públicos deshonestos que fueron conocidos por todo el país. Sin duda alguna, López Portillo había perdido la confianza no sólo de los empresarios sino su credibilidad ante amplios sectores de la población, y esta pérdida de legitimidad se extendía inexorablemente al conjunto del sistema político.³⁴ Se puede hablar, sin lugar a dudas de una crisis de legitimidad, que deterioró seriamente la figura presidencial.

La situación por la que atravesaba el país y en la que asumía la presidencia Miguel de la Madrid no brindaba grandes expectativas a la sociedad, que sin lugar a dudas

³⁴ Dice: Francisco Gil Villegas, quien explica en una forma más detallada como se fue deteriorando la figura de López Portillo y se llegó a una crisis de legitimidad del sistema político prevaleciente. Véase su artículo "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José Lopez Portillo", en: *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, XXV-2, 1984, pp 190-201.

manifestaba indiferencia y sobre todo incredulidad al discurso político, el cuál se caracterizó por la búsqueda de la racionalización del aparato administrativo del sector público.

En su discurso de toma de posesión del 1 de diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado señala:

Haciendo mío un reclamo nacional, he decidido promover la transferencia a los Gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que la federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes.

Fundadas razones de orden pedagógico, académico y administrativo aconsejan volver hoy al esquema educativo original de la constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los Gobiernos locales y municipales.

"Durante el sexenio de la Madrid, se firmaron convenios en diversos momentos con los 31 estados federados, las delegaciones de la SEP en estos se transformaron en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, y en donde las condiciones lo permitieron se crearon las Direcciones Generales de Servicios Coordinados, que involucraban a los sistemas federal y estatales en una entidad federativa, los cuales eran coordinados por un sólo responsable."³⁵

El fortalecimiento del federalismo era lo primordial en el programa de descentralización de Miguel de la Madrid.

³⁵ GARCÍA Martínez, Ma. de los Angeles. *Descentralización y desconcentración de la educación en el Estado de México*. p 15.

Revisemos cuales han sido los logros más importantes alcanzados por el Gobierno Federal, las autoridades estatales y la comunidad:

El 16 de febrero de 1983, Reyes Heróles en la instalación de la comisión Mixta SEP-SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) decía:

SNTE y funcionarios administrativos, deben acatar el mandato popular recogido por el presidente Miguel de la Madrid "Descentralizar la Educación", que no se refiere únicamente a su administración. La Descentralización no va en contra de la estructura, acciones y derechos laborales del SNTE, va en pro de la Educación, de la corrección de deficiencias y eliminación de prácticas viciosas, para ayudar a la niñez y juventud de México.

El 29 de abril de 1983, Reyes Heróles se dirigía al sindicato: "tenemos conflictos que nos separan pero hay que unirnos en aquello que podamos unirnos, en las tareas para la educación de México. La unidad del sindicato es la clave de acciones fecundas para la Educación en nuestro país."

El 30 de mayo de 1983, se llevó a cabo la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en materia educativa se pretende acrecentar la eficiencia y calidad de la Educación Básica y Normal, mediante la descentralización, ya que con la participación de los estados, disminuirán las desigualdades entre regiones e individuos.

Propósitos fundamentales del Plan: 1) promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad; 2) ampliar las oportunidades educativas; 3) mejorar la prestación de servicios.

El 8 de agosto de 1983, las Delegaciones de la SEP se convierten en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y se establece en los estados Comités Consultivos para la descentralización (presididos por el gobernador e instalados por el titular de la SEP).

El 19 de marzo de 1984, se definen los lineamientos generales para la Descentralización; creación de Consejos Estatales de Educación, (estructura y funciones); y una Dirección General de Servicios Coordinados; garantía de apoyo al artículo 3o. constitucional; atribución a las funciones de normatividad, control y evaluación de los servicios a la SEP.

El 20 de marzo de 1984, se publica el decreto que faculta a la SEP para firmar acuerdos de Coordinación con los estados de la república y para transferir recursos que permiten la prestación de servicios de educación básica y normal. Se establecen los Servicios Coordinados de Educación y el Consejo Estatal de Educación en cada estado.

El 20 de julio de 1984, se firman Acuerdos de Coordinación para la Descentralización entre la SEP y doce entidades federativas. Se establecen sistemas de control en la administración de recursos financieros, materiales y de personal, se buscará la congruencia y la adaptación a las particularidades regionales y locales. Entidades que

firmaron: Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Michoacán, Sonora, Nayarit, Tlaxcala, Baja California Sur, Zacatecas, Tabasco, Aguascalientes y Morelos.

En agosto de 1984, se lleva a cabo la presentación del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1984-1988). La descentralización no sólo será administrativa, también adaptará parte de los programas y contenidos a las necesidades de cada entidad, estas modificaciones se harán localmente y se sancionaran en los organismos centrales.

En mayo de 1985, Miguel González Avelar toma posesión de la Secretaría de Educación Pública.

Para julio de 1985, González Avelar plantea lo siguiente:

Reconozco que se avanza muy lentamente, que en realidad no se está descentralizando, sino que es un proceso desconcentrador, lejos esta de lograrse una auténtica integración de los sistemas educativos en los estados donde ya se habían firmado convenios. Los recursos siguen canalizándose por las mismas vías y no se cuenta con infraestructura administrativa y pedagógica que permita adecuaciones regionales a planes, programas y materiales didácticos.

El 21 de enero de 1987, exposición de González Avelar ante el presidente De la Madrid, el gabinete legal y los gobernadores de los estados, acerca de logros educativos.

“... Se lograrón 6 acuerdos con entidades federativas,” el último realizado en Guerrero; se reanudarán los trabajos para llevar a cabo la firma de 13 entidades pendientes.

En 1988 se evalúan los resultados del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1982-1988). Al parecer los objetivos se lograron con éxito, sin plantear ningún problema observado.

El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado expuso en el sexto y último informe de gobierno en lo que se refiere a la descentralización lo siguiente:

La descentralización de la educación básica y normal es fundamental para el cambio estructural. La primera etapa de este programa está cumplida. Toca ahora a los consejos de educación estatales, profundizar en los aspectos de regionalización y operación de los servicios descentralizados.³⁶

La descentralización de la vida nacional fue una demanda reiterada de la sociedad que incorporamos a nuestras políticas prioritarias. Se adecuó el marco jurídico para sustentar la descentralización como un proceso irreversible. Destacan las reformas al artículo 115 constitucional, que fortaleció el Municipio Libre, y las que sistematizaron las facultades de los Estados para organizar su estructura de poderes conforme a sus constituciones, sentando las bases para modernizar el sistema judicial a nivel local.³⁷

La política educativa del sexenio que terminaba sentaba las bases para las reformas que más adelante caracterizarían al sector educativo.

El 9 de octubre de 1989, en la ciudad de Monterrey, N. L., el Lic. Carlos Salinas de Gortari, presenta el Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994.

“... La modernización educativa, para aplicarla supone romper inercias y establecer nuevos mecanismos, es decir requiere una profunda aplicación de descentralización.

³⁶ Presidencia de la República. *Seis Informes de Gobierno 1983-1988*. p 415.

³⁷ *Ibid*, p 434.

... El sistema educativo va a descentralizarse, esto significa reconocer que la comunidad local, puede articular nueva vida, propia y original, a la educación en su ámbito acorde a los valores de nuestra historia y a la meta de integración nacional. No se contrapone al mandato constitucional de contar con una educación nacional integradora al servicio de los objetivos nacionales. El desafío exige un sistema nacional que desencadene las fuerzas de nuestra sociedad contenidos en todas las regiones del país.³⁸

El Programa para la Modernización Educativa tendrá éxito en la medida en que se traduzca en cada localidad y establecimiento educativo en un cambio de prácticas, se desencadene todo un proceso de información, y de aplicación hasta en los lugares mas apartados geográfica y funcionalmente del sistema.

38 Ver. Programa para la Modernización Educativa.

2.3 Del Programa para la Modernización Educativa al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

Al ser nombrado Carlos Salinas de Gortari candidato oficial por el PRI para ocupar la primera magistratura del gobierno, las interrogantes sobre las alternativas en cuanto a la orientación de la política nacional y el desarrollo económico, resultaban inciertos en todos los ámbitos de la vida nacional, sin embargo, se dejaba de manifiesto una importante dosis de continuidad con las acciones emprendidas por el gobierno saliente.

La modernización se convirtió en el marco de referencia de su campaña presidencial, en materia educativa propone líneas que han sido retomadas en su programa de modernización tales como calidad, cobertura, participación y planeación de la educación superior, descentralización, organización, igualdad educativa, mejoramiento de las condiciones de vida de los maestros, mayores recursos a la educación básica, impulso a la educación extraescolar, consultas y modernización.³⁹

Queda claramente establecido, que la educación en nuestro país es un servicio que está obligado a prestar el Estado. Es un derecho social.

Con base en estos preceptos se diseña la política educativa nacional, como marco del cual se desprende el Programa para la Modernización Educativa.

³⁹ * Vamos a impulsar decididamente la modernización del sistema educativo mexicano, porque éste es un reclamo de la sociedad y de los propios maestros; lo conseguiremos con orden y apoyo a las tradiciones y valores educativos que tanto apreciamos los mexicanos, sumándonos al esfuerzo y a la activa participación de los maestros y de los padres de familia" Discurso pronunciado al tomar protesta a los promotores del voto del magisterio del Estado de México, en: Discursos de Campaña, México, CEN del PRI. Secretaría de Información y Propaganda, 1987, Tomo III, p 148.

De esta manera, dicho Programa goza del consenso y la legitimidad, en virtud de que se sujeta al Artículo Tercer Constitucional y, en consecuencia, respeta el pluralismo, promueve la tolerancia y el respeto mutuo para asegurar el diálogo.

"Un estado así, tiene mayor capacidad normativa, técnica, administrativa, financiera y política, lo que garantiza nuevas formas de relación entre estado y sociedad civil, sin burocratismo, pero con la participación para afianzar la democracia. En este contexto se ubica la política educativa actual del Estado Mexicano y la configuración del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994." ⁴⁰

El sistema educativo creció únicamente en el aspecto cuantitativo, generando desigualdades regionales y desconociendo las aspiraciones (necesidades) locales, agudizó el centralismo, y un carácter menos democrático; lo que propició un aparato administrativo incapaz de responder a las exigencias que el desarrollo regional reclamaba.

La descentralización se presentó como el camino hacia una evolución equitativa acorde a exigencias específicas; es dejar el manejo de recursos y servicios para la educación en armonía con las realidades que presenta un país de acentuados contrastes geoeconómicos como es México.

Donde se pone de manifiesto la necesidad de iniciar la modernización educativa del país, es en uno de los pilares de la misma, la formación de docentes.

40 PESCADOR Osuna, José Angel. *Aportaciones para la Modernización Educativa*. p 13.

"Es decir, contar con maestros de la más sólida preparación académica y vocación de servicio, que se incorporen con el mayor entusiasmo al proceso de modernización educativa.

Para ello, se han de revisar constantemente los programas de formación y actualización de docentes y cuidar su aplicación, sin desviarse del marco de la descentralización, apoyando a las instituciones encargadas de su formación.

En esta función la Universidad Pedagógica Nacional tiene señalada la tarea de dotar a las escuelas normales de todo el país de los elementos que concurran a la formación y actualización de docentes." ⁴¹

El estado tendrá que incorporar en el proceso de modernización a maestros y alumnos así como a los padres de familia, en la pluralidad de soluciones requeridas en cada situación, no considerar el programa como un elemento aislado, de otra manera se obtendrá un cambio parcial, autoritario, sin democracia, siendo así, los resultados serían fragmentados, es necesario que se involucre a todos los actores inmersos en el proceso educativo. ⁴²

Revisemos de manera específica aspectos relevantes del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994.

⁴¹ *Ibid*, p 15.

⁴² Una de las tareas más importantes que aparentemente tienen las sociedades contemporáneas, es la de satisfacer la demanda educativa de los distintos grupos de la población y permitir el logro de ciertos propósitos sociales como es el aprovisionamiento de recursos humanos y la mejoría de las condiciones de

Empecemos por definirlo:

Es un programa de mediano plazo del sector educativo que orientará las acciones durante la administración de Salinas de Gortari 1988-1994, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Con fundamento jurídico en el artículo 16 de la Ley de Planeación.

Contenido del programa:

Plantea la política encaminada a modernizar el Sistema Educativo Nacional para abordar posteriormente las actividades sustantivas del sector: educación básica; formación y actualización de docentes; educación de adultos; capacitación formal para el trabajo; educación media superior; educación superior y de posgrado e investigación científica, humanística y tecnológica; sistemas abiertos de educación; evaluación educativa, y construcción, equipo, mantenimiento y reforzamiento de inmuebles educativos.

Para cada una de estas actividades sustantivas presenta: características del servicio, elementos de diagnóstico, peculiaridades para su modernización y estrategia para alcanzarla. Para cada subdivisión de la actividad sustantiva presenta objetivos, acciones principales y metas importantes.

La asistencia no educativa ofrecida a grupos indígenas, las diversas actividades culturales y las relativas al deporte y juventud, encomendadas al Instituto Nacional Indigenista, al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y a la Comisión Nacional del Deporte, respectivamente, complementan este contenido.

Objetivos que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 asigna a la educación:

- Responder a las demandas sociales.
- Corresponder a los propósitos del desarrollo nacional.
- Promover la participación social y la de los distintos niveles de gobierno para contribuir con su potencial y sus recursos a la consecución de las metas de la educación nacional.

Los cambios que se realizarán considerando la vinculación de cada uno de los elementos del sistema educativo se llevarán a cabo desde tres perspectivas:

- La democracia, entendida en su sentido constitucional: régimen jurídico y sistema de vida;
-
- La justicia, que orienta la acción hacia el propósito de que todos los mexicanos disfruten de buenos servicios educativos, y

- El desarrollo, que compromete a los usuarios de los diversos niveles educativos con la productividad para elevar los niveles de bienestar de todos los mexicanos.

Características del modelo:

- Calidad de la educación buscando que responda a las demandas y características de la sociedad moderna.

- Contenidos

- Métodos de enseñanza-aprendizaje

- Formación y actualización de los maestros

- Articulación de los niveles

- Apertura a la ciencia y a la tecnología

- Cobertura, universalizar el acceso a la educación primaria y lograr la permanencia de los niños hasta concluir el ciclo. Atención a la demanda educativa en los otros niveles de estudio.

- Descentralización, reorganizar internamente el sistema.

El modelo se concretiza mediante la articulación de los lineamientos en que se fundamentan los criterios normativos de la modernización, democracia, justicia y desarrollo, a través de tres componentes:

- el componente básico de la educación: la educación primaria,
- el componente innovador, aportado principalmente por la educación superior, y
- el componente complementario, constituido por los servicios de reforzamiento y generalización de la educación para los adultos y la formación para el trabajo.

La descentralización era uno de los retos a los que se enfrentaba la modernización educativa.

Como parte de la política se enfatizaba:

"Las disparidades nacionales con repercusiones en la educación, las posibilidades que resultan del crecimiento del propio sistema educativo y la reserva local de potencialidades aconseja estrategias estatales y regionales, es decir, enfoques descentralizados. El imperativo de racionalizar al máximo el empleo de recursos, la necesaria ordenación de objetivos y esquemas de trabajo en la atención directa a la demanda inspiran la misma orientación."⁴³

43 Poder Ejecutivo Federal. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. p 7.

La descentralización de la enseñanza básica ocupa un lugar destacado en el Programa para la Modernización Educativa (PME), más que un proceso administrativo resulta un problema de redistribución del poder. El reto es garantizar equitativa y simultáneamente servicios y recursos educativos a toda la población nacional.

En la operatividad del proceso se deben considerar aspectos como: 1. Racionalizar los recursos disponibles, sin favorecer nuevamente al centro; 2. Definir zonas educativas prioritarias; 3. Asignar mayores recursos federales a los estados y a las zonas escolares que tienen menores posibilidades de financiar y sostener programas intensivos en las escuelas; 4. Garantizar un nivel cualitativo homogéneo; 5. Desburocratizar al descentralizar, reduciendo la multiplicidad de instancias a las que deben responder los maestros, haciendo una profunda y seria simplificación administrativa; 6. Evitar, con estrategias especiales, una diferenciación de calidad, entre escuelas rurales y urbanas.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, en lo que se refiere a educación y en su último apartado respecto a modernización- descentralización expresa lo siguiente:

Para descentralizar la educación y redistribuir la función educativa será necesario transferir los servicios a los gobiernos estatales, conservando el gobierno federal sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas de estudios, así como sus funciones de evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios. Es necesario adecuar la estructura del sector a los requerimientos de la modernización, simplificando la gestión administrativa y fortaleciendo los procesos de planeación programación y evaluación institucionales y regionales.⁴⁴

El proyecto generó unidad formal y programática de las burocracias federales y estatales de educación con los Programas Estatales para la Modernización Educativa

1989-1994; sentó las bases para la estructuración de las áreas responsables de la formación y actualización de docentes y produjo ámbitos de discusión y decisión para cambiar el modelo educativo vigente desde hace 19 años. Y todo esto sin modificar la pirámide salarial y escalafonaria del magisterio.

El sector educativo enfrenta momentos de revaloración, instrumentación, categorización y sobre todo prepara el terreno, para una serie de transformaciones en busca de la eficiencia en materia educativa.

La puesta en marcha del programa resultó más compleja que la elaboración del mismo. Los años 90 y 91 fueron de implementación y experimentación; de correcciones donde era posible pero, sobre todo de negociación entre instancias sindicales e institucionales.

Como prioridad se estableció la educación básica, particularmente la primaria, ya que está define la socialización temprana del niño, le permite adquirir las mínimas destrezas y conocimientos requeridos para la vida comunitaria, así como la oportunidad de mayores niveles de escolaridad, propiciar condiciones que le permitan mejorar por sí mismo la calidad de su vida.

El sistema educativo nacional abarca a casi 26 millones de niños y jóvenes que cursan estudios, desde educación preescolar hasta superior. El 87% de ellos se encuentran ubicados en la educación básica, son atendidos por 850,000 profesores en

44 "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", en: *La Jornada*, 1o. de junio de 1989.

165,000 centros educativos. Su edad oscila entre los 4 y los 16 años y constituyen el potencial de recursos humanos con los que el país contará en los inicios del siglo XXI.

Para su Tercer Informe de Gobierno el Presidente delineó las estrategias para el año de 1992:

- Acercar la autoridad educativa a la escuela.
 - Mejorar la administración.
 - Fortalecer los procesos de evaluación.
 - Recoger la riqueza de la diversidad regional.
 - Involucrar más a la comunidad y a la familia en la escuela.
 - Acrecentar el uso de medios tecnológicos en la enseñanza.
 - Atender la seguridad en el entorno escolar.
 - Comprometer recursos presupuestales crecientes.
-
- Canalizar recursos a proyectos educativos de excelencia.
 - Hacer corresponsable a la sociedad en el financiamiento.

- Profundizar en la interrelación curricular de los ámbitos nacional y regional.

 - Preservar y actualizar el libro de texto gratuito.

 - Ratificar la libertad de educación.

 - Poner énfasis en los ejes básicos del currículum.

 - Destacar historia, español, ciencias, matemáticas y civismo.

 - Poner énfasis en el carácter académico de las funciones del director.

 - Fortalecer el Consejo Técnico Escolar para apoyar el trabajo docente.

 - Vincular más el sistema educativo medio y superior a la estructura productiva.

 - Crear condiciones para promover la excelencia educativa.

 - Elevar el nivel de vida del magisterio.

 - Mejorar el salario profesional.
-
- Apreciar y respetar la profesión magisterial. ⁴⁵

⁴⁵ SALINAS de Gortari, Carlos. *Tercer Informe de Gobierno*. Presidencia de la República, México, 1991, p 67. Vease especialmente las páginas 58-61.

Como objetivo primordial se busca la eficiencia en el sector, y por lo tanto se reformará la decisión política de gastar más en educación. Es decir, fortalecer las acciones que garantizaran eficiencia y equidad en el sistema educativo.

Definidos los programas, vino el cambio de titular en la Secretaría de Educación Pública y la nueva responsabilidad de reiniciar el compromiso de atender la educación básica. Así, se llegó a la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, suscrito el 18 de mayo por el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

El Acuerdo Nacional es un instrumento de política educativa del Estado Mexicano en el se distinguen dos campos de acción; uno donde concurren factores inherentes al desarrollo general del país que a su vez contribuyen a la eficacia del proceso educativo como: el nivel y crecimiento per capita, distribución del ingreso nacional, acceso a servicios básicos, etc., otro, que se refiere a factores internos de la reforma educativa:

- Reorganización del sistema, en cuanto a la redistribución del poder educativo y la toma de decisiones que fortalece a las comunidades y gobiernos locales (tanto estatales como municipales) contribuye a la solución eficaz de problemas escolares, propicia una relación de armonía entre comunidad y autoridades.

- Reformulación de contenidos y materiales educativos como garantía de calidad de la educación. Se revisara el currículum, para propiciar la impartición de aquellos conocimientos verdaderamente básicos, con una renovación total de planes, programas y libros de texto.

- Valoración de la función magisterial, considerando al maestro como el protagonista de la transformación educativa. Mejorar su condición de vida y profesionalización.

El Acuerdo Nacional presenta en su contenido las siguientes medidas; 1. En materia económica, seguir canalizando mayores recursos al sector educativo; 2. Política, se observa en el proceso de federalización de la educación básica, ya en su última etapa, se trata de la descentralización de la educación básica, con una adecuación de las relaciones laborales con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; 3. Social, busca opciones que generen mayor participación de los padres de familia en la educación de sus hijos; 4. Pedagógica, es la más importante y sobresaliente del Acuerdo Nacional. Se ocupa de la reformulación de contenidos y materiales educativos.

"El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se firmó por las partes integrantes, con pleno conocimiento de las implicaciones que el mismo tiene en el desarrollo del país y no sólo en el funcionamiento del sistema educativo nacional. La modernización de la vida nacional requiere de cambios educativos sustanciales para consolidarse." ⁴⁶

No es difícil identificar las ideas que orientan el Acuerdo, pues se perciben con facilidad las tesis generales del liberalismo social, así como los postulados del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁶ PESCADOR Osuna, José Angel. "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica : una visión integral", en: *El Cotidiano* 51, noviembre-diciembre, 1992, p 6.

José Angel Pescador argumentó lo siguiente:

Si pudiéramos calificar el Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica de alguna manera, diríamos que es el gran instrumento para transformar nuestro sistema educativo, que observa continuidad con decisiones que en el pasado resultaron eficaces y que introduce innovaciones trascendentes en sus líneas generales de acción, por lo que es posible esperar la conformación de una política educativa sistematizada y articulada, que en mucho coadyuvará a los propósitos del desarrollo nacional.⁴⁷

Sin duda con la firma del Acuerdo Nacional, se afectan e involucran todos los actores inmersos en la práctica educativa, es un gran reto al que se enfrenta el gobierno federal como ente regulador del mismo, sin embargo conserva la madurez necesaria para llevarlo a cabo hasta su última consecuencia con éxito.

2.4 Situación Actual de la Descentralización de los Servicios de Educación Básica.

El sistema educativo federal está compuesto por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y sociedades civiles, que por la naturaleza de sus funciones están relacionadas con el ámbito educativo y cultural. Reciben recursos del gobierno federal y son coordinados por la Secretaría de Educación Pública.

La descentralización de la educación básica y normal ha constituido una de las decisiones políticas más relevantes en torno a la educación; involucra a profesores, padres

⁴⁷ *Ibid*, p 11.

de familia, sindicatos, comunidades y a los propios aparatos burocráticos estatal y federal. El objetivo de tal proyecto es descongestionar y agilizar la vida educativa, revitalizarla y lograr una mayor eficiencia en un sistema que creció aceleradamente originando una serie de conflictos, que se agudizaron en educación básica.

El crecimiento desmedido del sector educativo originó serias consecuencias propició la desigualdad regional en la oferta de los servicios, desigualdad entre estados, entre regiones y aún entre zonas. Las desventajas de este crecimiento la tienen las comunidades rurales y las urbanas con frágiles condiciones socioeconómicas.

¿Cuales fueron las tendencias que llevaron al sector a la descentralización?

Una expansión acelerada de todos los niveles, que originó un aparato administrativo centralizado, deficiente en la resolución de problemas, o necesidades del magisterio, elaboración e implementación de planes y programas, etc.

La Federación absorbía en mayor medida los servicios y el gasto. A finales de los cincuenta aportaba alrededor de 50 por ciento de los recursos destinados a la educación; en 1971, 64 por ciento; y en 1985 se estima que llegue a 83.5 por ciento. ⁴⁸

El fortalecimiento paulatino del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como organismo de negociación y de control entre la SEP y el magisterio, que llegó a ser por su magnitud disfuncional al propio estado, sus exigencias afectaban directamente el presupuesto sectorial.

"El grave deterioro de las finanzas públicas. El déficit financiero presupuestal del gobierno federal fue ampliándose cada vez más, y durante los últimos treinta años, por lo general, rebasó los montos destinados a la educación. Es decir, el crecimiento del gasto educativo se hizo sobre bases muy precarias sin tener correspondencia con la situación económica y financiera del país. El gasto federal se sostuvo en buena medida en el endeudamiento, y las posibilidades de seguir creciendo por esa vía se han agotado. Esto, aunado a la crisis económica actual, origina una tendencia a contener el ritmo de crecimiento del gasto educativo real (sin inflación)".⁴⁹

Con este panorama, la SEP planifica la descentralización que se deriva de diversos documentos oficiales y de convenios estatales. Ver *supra* pp 64.

Con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica el actual gobierno plantea la tercera reforma educativa, en lo que va del sexenio y con ella entierra las dos anteriores; la primera fue la Prueba Operativa que arrancó en el ciclo escolar 1990-1991 en 337 escuelas del país, continuó aplicándose en el ciclo 1991-1992 y concluiría en el de 1993-1994; la segunda era el proyecto Hacia un Nuevo Modelo Educativo y Perfiles de Desempeño, quedó inconclusa con la salida de Manuel Bartlett Díaz de la SEP, a dos años de concluir el sexenio se firma el Acuerdo mediante el cual se intenta elevar la calidad de la enseñanza básica y normal transfiriendo esta responsabilidad a los gobiernos estatales que durante 70 años se habían olvidado de ella parcial o totalmente.

⁴⁸ Con base en Margarita Noriega. *La política educativa a través de la política de financiamiento :1949-1982*, USA, 1985.

⁴⁹ NORIEGA, Margarita. "La descentralización de la educación básica y normal", en: *Cero en Conducta*, sep-oct., 1985, p 17.

Dentro de la reforma la secundaria pasa a ser obligatoria. El nuevo plan educativo entra en vigencia en septiembre cuando inicia el ciclo escolar 1991-1993. Por tal motivo es necesario elaborar nuevos programas para reformular los contenidos y materiales educativos, guías metodológicas, antologías de apoyo y programas para actualizar el magisterio, se trabajo a un ritmo acelerado en los llamados programas emergentes.

En esto trabajan aunque cada uno por su lado, el Consejo Nacional Técnico de la Educación de la SEP (Conalte) y la Fundación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (FSNTE). Así, como reconocidos historiadores del país en la formulación del libro de texto gratuito de historia, siendo el único que será sustituido en primaria, se editaran y distribuirán 6.5 millones de ejemplares.

A su vez 18 editoriales privadas trabajan en la edición de libros de texto de apoyo para secundaria los cuales obviamente no serán gratuitos.

De esta forma también el magisterio recibe una buena dosis de actualización, con la elaboración del programa emergente para actualizar a más de un millón de maestros, garantizando obtendrán un conocimiento suficiente y sólido para estar a la altura de la modernización educativa.

Y no solo eso sino que será necesario que desarrollen su creatividad de forma que ajusten los planes, programas, métodos, y libros de texto anteriores a los que están por implementarse ya que por la apremiante modernización no se formalizará todo el proceso hasta septiembre de 1993.

Los docentes del nivel primaria trabajarán con los programas emergentes para español y matemáticas, cuyos contenidos se reformulan, pero no se modifican los libros de texto. El resto de las asignaturas se impartirá con los programas anteriores. De manera que para cumplir con el ciclo se elaborarán guías metodológicas y antologías. Al sustituir el sistema de áreas por el de asignaturas, el único libro de texto que cambia es el de Ciencias Sociales, que comprendía geografía, civismo e historia. Para las dos primeras materia no habrá nuevo libro, solo para historia, en el cuarto y sexto grado.

Los maestros de secundaria tendrán para el primer grado un programa emergente y para el segundo y tercer grados, solo en matemáticas y español. Los libros de texto de secundaria serán renovados casi en su totalidad por las editoriales privadas.

Aún no se sabe con seguridad que pasará con el programa de Prueba Operativa, que en 1990 y 1991 abarcó los tres grados de preescolar, cuatro de primaria y dos de secundaria, los maestros tienen ya el programa de Prueba Operativa para el quinto y sexto grados de primaria y el tercero de secundaria, con sus respectivos libros de texto, editados por particulares.

El entonces secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León, afirmó que para el tercer grado de secundaria era innecesaria la Prueba Operativa, y dejó en duda si se aplicará para el quinto y sexto grado de primaria. "Estamos evaluando sus resultados por lo que desconozco en qué porcentaje se reflejará en los nuevos planes y programas", argumentó a dos días de firmado el Acuerdo.

A partir de la firma del Acuerdo el 18 de mayo de 1992; a los 31 gobernadores del país se les transfirió, según datos de 1991, aproximadamente el 78 por ciento de las escuelas (105 mil 935), el 73 por ciento de la matrícula (13 millones 576 mil 694 alumnos) y el 68 por ciento del personal docente (503 mil 789) de los niveles preescolar, primaria, secundaria, bachillerato, normal y licenciatura que venía atendiendo la SEP.

En cuanto a la transferencia de los recursos económicos, recibirían menos de 19 billones 313 mil 626 millones del actual presupuesto.

Sin embargo, no será sino hasta 1993 cuando reciban 16 billones de pesos -cantidad menor del presupuesto actual-, porque como lo anunció Zedillo Ponce de León, el presupuesto de ese año "ya se había ejercido en buena parte".

A pesar de ello los estados de Oaxaca, Guerrero, Chiapas e Hidalgo, recibieron un billón de pesos el 28 de mayo, por considerarse zonas marginadas del sector escolar.

Estados como Aguascalientes, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Querétaro, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas, tuvieron que realizar cambios en su administración, atendiendo las exigencias de la modernización, pues la totalidad de la educación primaria estatal la cubría la federación.

A su vez Baja California Sur también adaptó su estructura administrativa al proceso, ya que apenas en el ciclo 1990-1991 incorporó al sistema educativo a 811 estudiantes, 32 maestros y seis escuelas estatales. De acuerdo con las estadísticas de la SEP 1991-1992, tan sólo en primaria el conjunto de estas entidades absorberá el servicio educativo federal

de 2 millones 819 mil 806 estudiantes, más de 109 mil maestros y trabajadores y más de 18 mil escuelas.

El gasto educativo, hasta antes del Acuerdo era absorbido por el gobierno federal, la participación de los estados había decrecido y la de los particulares aumentado. Así, en 1986 el gobierno federal aportó el 75.7 por ciento del total, mientras que los estados financiaron el 14.8 por ciento y los particulares el 5 por ciento. Pero para 1988, el primero incrementó su aportación al 80 por ciento, los segundos la redujeron al 10.9 por ciento y los terceros la incrementaron al 9.1 por ciento. Para 1990 la SEP aportaba el 75.1 por ciento, los estados el 16.8 por ciento y los particulares el 8 por ciento, para 1991 la SEP incrementa su aportación al 79.3 por ciento, los segundos y terceros la redujeron al 15.4 y 5.2 por ciento respectivamente para 1992, la SEP aporta el 80 por ciento, los estados disminuyen su participación hasta finalizar el sexenio, en 1992 su aportación es del 13.5 por ciento, en 1993 del 82.3 por ciento y para 1994 del 11 por ciento, a su vez los particulares también disminuyen su participación, en 1992 es del 6.4 por ciento, para 1993 del 5.8 por ciento y en 1994 tan sólo del 5.4 por ciento, sin embargo la SEP incrementó su aportación durante este período en 1993 era del 82.3 por ciento y para 1994 del 83.6 por ciento.⁵⁰

Con base al Compendio Estadístico del Gasto Educativo de la SEP, 10 entidades destinaron en 1988 menos del 10 por ciento de su presupuesto a la educación siendo estos el: Distrito Federal (1.4), Hidalgo (3.4), San Luis Potosí (5.3), Guerrero (6.1), Aguascalientes (7), Querétaro (7.8), Michoacán (7.9), Baja California Sur (8.4), Campeche

⁵⁰ SALINAS de Gortari, Carlos. *Anexo Estadístico, Sexto Informe de Gobierno 1994*. p 370.

(8.3), Colima (9.1). Sólo los estados de Baja California y Morelos destinaron poco más del 40 por ciento y cinco más entre el 20 y el 30 por ciento. El resto, alrededor del 15 por ciento.

El gasto educativo nacional respecto del producto interno bruto (PIB) también se vio reducido. En 1981 se destinó a la educación el 5 por ciento del PIB, el más alto porcentaje en la historia; el cuál se mantuvo durante 1982, en tanto para 1983 y 1984 reduce su participación siendo del 3.6 y 3.9 por ciento respectivamente. (Señalan José Angel Pescador y Carlos Alberto Torres, en su libro *Poder político y educación en México.*)

En el período de 1980 a 1990 la participación del gasto educativo en relación con el PIB no rebasó el 3.8 por ciento, y de 1987 a 1990 se estancó en aproximadamente 3.5 por ciento.

Para 1991 fue del 4.4%, para 1992 se incrementó hasta 4.9%, en 1993 es del 5.6%, del 5.8 durante 1994, lo que en promedio se mantiene para el período de 1991-1994 en 5.1%.⁶¹

México es uno de los países que menos porcentaje del PIB destina a educación, incluso en comparación a otros países del tercer mundo. El Anuario Estadístico de la UNESCO (Organización Educativa Científica y Cultural de las Naciones Unidas) en su edición de 1988 registra: México 4.2 por ciento, Panamá 5.3, Costa Rica 5, Cuba 6.3, Venezuela 6.8. Sin embargo en otras estadísticas se señala una caída drástica para 1990, cuando México había destinado el 2.1 por ciento.

No cabe duda de que la decisión de descentralizar la operación y administración del sistema educativo nacional en sus niveles básico (incluyendo la secundaria) es por muchos conceptos, una de las acciones que mayor impacto de mediano y largo plazo producirá en la vida nacional.

¿En qué condiciones reciben los gobiernos su sistema educativo?

En el ciclo escolar 1990-1991 se inscribieron en educación preescolar 2 millones 734 mil 50 niños. Hasta antes del acuerdo, el 73 por ciento lo atendía la federación, el 7 por ciento los particulares.

Las zonas rurales marginadas, las indígenas y urbanas, son las más afectadas, y con menos posibilidades de atender la demanda del servicio educativo, se quedaron sin ingresar al ciclo escolar un millón 569 mil 85 niños de cuatro a cinco años, en dichas zonas.

"En primaria se matriculan 14 millones 401 mil 588 escolares, de los cuales la federación atendió al 72 por ciento, los estados al 22 por ciento y los particulares al 5 por ciento. La SEP reconoce que cerca de 300 mil niños en edad escolar, que representan el 2 por ciento de la demanda potencial, fundamentalmente habitantes de zonas rurales e indígenas, aún no tienen oportunidad de acceso al primer grado, situación que año con año empeoró durante 1988-1991. En 1988 la matrícula de primaria fue de 14 millones 656 mil 387; en 1989 se redujo en 1.1 por ciento (14 millones 493 mil 763 niños), y para 1990 nuevamente decreció en un 1.7 por ciento (14 millones 401 mil 588); para 1991 sufre una

variación del -0.03 por ciento (14 millones 397 mil); para 1992 se incrementa a 0.19 por ciento (14 millones 425.6 mil); para 1993 alcanza el 0.3 por ciento (14 millones 469.5 mil); siendo para 1994 tan sólo el 0.26 por ciento (14 millones 508.3 mil)".⁵²

Otro aspecto prioritario durante 1989 es la eficiencia terminal que en promedio sería del 55.9 por ciento y la deserción del 5.7 por ciento con variantes significativas de un grado a otro, así como de una a otra entidad federativa. Según estadísticas de la SEP la reprobación se ha mantenido en 1990-1991 en 10.1 por ciento, y los programas preventivos para abatir la reprobación escolar apenas cubren el 8.6 por ciento de la población matriculada en los dos primeros grados de primaria. La infraestructura cuantitativa (160 mil escuelas) por sí misma no garantiza la eficiencia, calidad y cobertura educativa. De las 65 mil primarias federales, 14 mil 894 (22 por ciento del total) no ofrecen los seis grados y 16 mil 873 (25 por ciento) son atendidos por un solo maestro todos los grados.

La SEP reconoce que las bibliotecas escolares no cuentan con suficiente material de consulta, ni material didáctico, así como las condiciones físicas y de dotación de material educativo en que se encuentran gran parte de las instalaciones no es el propicio para el aprendizaje del alumno.

La secundaria adquiere el carácter de obligatoriedad; la matrícula total fue de 4 millones 190 mil 190 educandos; la federación atendió al 70 por ciento, los estados al 21 por ciento y los particulares al 8 por ciento. El porcentaje de egresados que absorbió el

⁵² *Ibid*, p 348.

nivel, provenientes de la primaria disminuyó del 89 al 83 por ciento, debido a la crisis económica que enfrenta la nación aseguró la SEP.

Además 300 mil educandos con primaria completa (17 por ciento de la demanda potencial) no tienen acceso al nivel de secundaria.

Durante la última década ha persistido la deserción en un 9 por ciento y la reprobación en un 26 por ciento. Aproximadamente un millón de alumnos, 25 por ciento del total, no termina este nivel en el periodo reglamentario.

Otro aspecto que no deja de ser menos importante es el grado de analfabetismo presente en nuestro país. El Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), calcula en más de 6 millones el número de analfabetos mayores de 15 años (12.4 por ciento de la población), en más de 20 millones los adultos sin primaria completa, constitucionalmente obligatoria, y en cerca de 16 millones sin secundaria.

Existen comunidades alejadas de las ciudades urbanizadas en las cuáles el índice de analfabetos es del 100 por ciento, en tanto otras solo reportan el 3 por ciento. Por otro lado, un millón 700 mil niños de entre 10 y 14 años de edad no están matriculados, para ellos las posibilidades de incorporarse al sistema educativo en alguna de sus dos modalidades abierta o a distancia, y escolarizada resultan casi nulas, ya que al ser menores de 15 años no pueden ser atendidos por el sistema de educación para adultos, debido a la normatividad de la misma, y para ingresar al sistema regular, se exceden del límite de edad.

¿Cual será la participación del magisterio en la modernización educativa?

“El protagonista de la transformación educativa de México debe ser el maestro.”
Dicho proceso implica cambios pedagógicos, laborales, profesionales y sindicales, y aunque la modernización beneficia al magisterio, la actualización y capacitación no se logrará solo por decreto, los cambios serán paulatinos y hasta dentro de tres años se empezarán a ver los efectos.

Se han mejorado los salarios, pero aún no es suficiente, sin embargo día a día los maestros están dispuestos a ser participes del proceso con un borrador y una caja de gises. (Aún no se cuenta con material didáctico, ni de apoyo, se carece de una infraestructura idónea tanto para educandos como maestros, de un salón en buenas condiciones, bancas, pizarrón, así como áreas verdes, espacios deportivos, jardines, etc.)

Los maestros disidentes agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) son los que más se han opuesto al proyecto, argumentando que se fragmentara el sistema educativo nacional, dejando en manos de cada estado su educación la cual se vera influenciada por sus propios criterios.

Para los maestros de la sección 9, -por ejemplo- las medidas implementadas, resultan superficiales, no llegan al fondo del problema, a su vez la sección 10 del SNTE, señala que la llamada carrera magisterial ocasionará desigualdades económicas entre entidades, con el establecimiento de sueldos selectivos, de acuerdo al grado alcanzado en la carrera magisterial y la actualización.

¿En qué situación quedan los maestros? ¿Cómo se homologarán los salarios estatales y federales? Estudios comparativos realizados en 1983 muestran que en un 95 por ciento de los casos, los tabuladores del personal federal estaban por arriba de los estatales, situación que no se ha modificado desde ese año.

Igual sucede con las prestaciones médicas, sociales y económicas, aunque hay casos como en los estados de México, Veracruz y Jalisco, en donde los profesores estatales tienen mejores sueldos y prestaciones que los docentes federales.

Según estimaciones de la sección 10 del SNTE, el aumento del 20 por ciento que el pasado 15 de mayo (1992) se otorgó al magisterio significó un incremento efectivo de 9 pesos diarios, por lo que el sueldo promedio general de los maestros es de 2.8 salarios mínimos, unos 27 pesos diarios para aquellos que laboran una plaza. Los docentes de primaria con dos plazas no pasan de mil trescientos pesos al mes. Los de secundaria, para poder percibir 90 pesos diarios, tienen que laborar dos turnos (seis horas por la mañana y cuatro por la tarde). Entonces, ¿a que hora se va a actualizar un maestro, con estos sueldos y horarios?

Los planteles nacionales para la formación del magisterio adquieren importancia con tal proyecto, en su caso la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), se convertirá en un centro de investigación de excelencia y de formación de equipos especializados para apoyar trabajos de la secretaría.

Dada la magnitud del proyecto, resulta conveniente planear que no quede en la indiferencia el proyecto ante el relevo sexenal. Revisar y evaluar los cambios en la

educación, continuamente a fin de evitar la planeación sexenal en materia educativa o que ésta dependa de los secretarios de la SEP o del presidente en turno.

2.5 Legislación Desarrollada.

La educación es un servicio que en México primordialmente presta el estado a la población; para orientarla y administrarla existen normas que en su nivel más general se expresan en la Constitución Política desde la cual se derivan otras leyes reglamentarias, decretos, acuerdos y demás disposiciones.

- El Artículo Tercero Constitucional.

La educación nacional tiene su fundamento jurídico en la Constitución, básicamente en el artículo 3o. que orienta la obra educativa nacional en todos los grados y modalidades.

El art. 3o. establece que:

"Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia." ⁵³

El Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, en la elaboración de los planes y programas de estudio para los niveles de educación básica, asimismo apoyará la investigación científica y tecnológica del nivel superior.

El artículo 3º contempla también lo relacionado a la educación impartida por los particulares, quienes deberán apegarse a las disposiciones que establece la ley. A su vez las universidades y demás instituciones de educación superior gozan de autonomía en el manejo de sus recursos (financieros, técnicos, académicos, administrativos, etc.), sin perder de vista los lineamientos que establece este artículo.

La política educativa es social y jurídicamente más válida en la medida que se guíe por las normas constitucionales.

La democracia juega un papel valioso no solo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, la participación social de los actores que dan vida a la educación (maestros, padres de familia, instancias rectoras del sistema y educandos) es uno de los propósitos planteados en el Programa para la Modernización Educativa y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

El Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal del sector nacional, considerando para tal acto la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores involucrados en la educación, en los términos que la ley señala. A su vez el Congreso de la Unión en la posición de mantener la unidad nacional, expedirá las leyes necesarias, para distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

En suma, el marco normativo de la desconcentración y la descentralización de la educación, se fundamenta en un conjunto de leyes y decretos del Ejecutivo Federal, enseguida se enuncian los más relevantes del período que nos ocupa 1983-1993;

- Ley Federal de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación dos días después de aprobada en el senado (29-XI-73).

Esta ley en su artículo 1o. señala "... regula la educación que imparten el Estado - Federación, Estados y Municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Las disposiciones que contiene son de orden público e interés social."⁵⁴

La integran 74 artículos incluyendo cuatro transitorios.

⁵³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pp 7-9.

⁵⁴ SEP. *Documentos sobre la Ley Federal de Educación*. P 67.

Consta de VII capítulos:

I. Disposiciones generales.

II. Sistema Educativo Nacional.

III. Distribución de la Función Educativa.

IV. Planes y Programas de Estudio.

V. Derechos y Obligaciones en Materia Educativa.

VI. Validez Oficial de Estudios.

VII. Sanciones.

Artículos Transitorios.

- Ley de Planeación. El 6 de enero de 1983, entró en vigor la Ley de Planeación, la cual tiene por objeto establecer, tanto las normas y principios básicos, conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta las actividades de la administración pública federal ...establece también, que la planeación deberá basarse en seis principios, entre los que destaca: "el fortalecimiento del

pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional."⁵⁵

- Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los gobiernos estatales la celebración de Acuerdos de Coordinación en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de agosto de 1983.

Tiene como objetivo el establecimiento de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa, en cada entidad federativa, para el estudio de la transferencia a los Gobiernos de los Estados de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal que actualmente presta la Federación.

"III.- Los Comités tendrían las siguientes funciones:

a) Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal y de la entidades federativas de la República en el proceso de descentralización educativa.

b) Recabar toda la información necesaria relacionada con los servicios educativos de nivel básico y normal que imparte la Federación en la entidad federativa correspondiente y analizarla comparativamente con el sistema educativo estatal de los mismos niveles.

⁵⁵ SEP, *La Descentralización Educativa avances de un Proyecto Nacional*, pp 55-56.

c) Llevar a cabo los estudios necesarios respecto de las soluciones que habrán de darse a los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales, que implica la descentralización educativa en la entidad correspondiente.

d) Formular al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, las recomendaciones procedentes sobre la transferencia de los servicios educativos a la entidad federativa." ⁵⁶

- Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de marzo de 1984.

"Las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal se sujetarán a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal, a las normas que al respecto se determinen por conducto de la Secretaría de Educación Pública y a los Acuerdos de Coordinación que conforme al Convenio Único de Desarrollo, se celebren con los gobiernos de las entidades federativas." ⁵⁷

En cada entidad federativa se crea una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, que en forma conjunta administra los servicios federales de educación básica y normal y los servicios estatales de educación coordinados por la Secretaría de Educación Pública en cuanto a planes y programas.

⁵⁶ SEP. *Normas Básicas del Sector Educativo: Descentralización Educativa*. p 13.

⁵⁷ *Ibid*, p 17.

- Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de julio de 1993.

Esta ley, como lo señala su artículo 1o. "... regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social." ⁵⁸

La integran 85 artículos, más seis transitorios, consta de VIII capítulos:

I. Disposiciones generales

II. Del federalismo educativo

III. De la equidad en la educación

IV. Del proceso educativo

V. De la educación que impartan los particulares

VI. De la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos

VII. De la participación social en la educación

⁵⁸ SEP. Diario Oficial de la Federación, Ley General de Educación, 13 de julio de 1993.

VIII. De las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo

Artículos transitorios

- Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. (9-X-89)

Características del Modelo:

La educación moderna por el contrario propone:

- reiterar el proyecto educativo contenido en la Constitución y fortalecerlo respondiendo a nuevas posibilidades y circunstancias;
- comprometer su esfuerzo para la eliminación de las desigualdades e inequidades geográficas y sociales;
- ampliar y diversificar sus servicios y complementarlos con modalidades no escolarizadas;
- acentuar la eficacia de sus acciones, preservar y mejorar la calidad educativa;
- integrar armónicamente el proceso educativo con el desarrollo económico, sin generar falsas expectativas, pero comprometiéndose con la productividad; y
- reestructurar su organización en función de las necesidades del país y la operación de los servicios educativos.⁵⁹

⁵⁹ Poder Ejecutivo Federal. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*.

- Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992.

Consta de seis apartados y dos artículos transitorios:

I. Introducción

II. Antecedentes

III. Los retos actuales de la educación

IV. La reorganización del sistema educativo

V. Reformulación de los contenidos y materiales educativos.

VI. Revaloración de la función magisterial

Otros acuerdos y decretos que norman a la educación básica.

Además de las disposiciones constitucionales que existen en materia educativa y de la Ley General de Educación, se han expedido otros acuerdos y decretos que propician la correcta prestación del servicio educativo, mencionaremos únicamente aquellos que han dado normatividad al proceso de descentralización.

Decretos

Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los convenios únicos de desarrollo, establecer un comité consultivo para la descentralización educativa (8-VIII-83).

Decreto que establece los lineamientos a que se sujetaran las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal (20-III-84).

Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado programa nacional de educación, cultura, recreación y deporte 1984-1988 (21-IX-84).

Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Educación (6-XII-84).

Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994 (26-I-90)

Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (19-V-92).

Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Desarrollo Social a transferir en favor de los gobiernos de las entidades federativas, los inmuebles en los que se ubican las escuelas en las que prestan servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y especial (23-VII-93).

Acuerdos

Acuerdo de coordinación que celebran el gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del estado de Tlaxcala (26-IV-84).

Acuerdo de coordinación que celebran el gobierno federal y el gobierno del estado de Nayarit (8-V-84).

Acuerdo de coordinación que celebran el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, y el estado de Sonora (25-X-84).

Acuerdo de coordinación que celebran, por una parte el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, y por la otra, el gobierno del estado de Tlaxcala (24-X-84).

Acuerdo de coordinación que celebran el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública y el gobierno de Aguascalientes para la prestación de servicios federales y estatales de educación básica y normal (9-XI-84).

Acuerdo de coordinación que celebran el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, y el gobierno del estado de Nayarit (15-XI-84).

Acuerdo de coordinación para la descentralización de la educación básica y normal, que celebran el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, y el gobierno del estado de Jalisco (12-VII-85).

Acuerdo de coordinación para la descentralización de la educación básica y normal que celebran por una parte, el gobierno federal, y por otra el gobierno del estado de Querétaro (20-I-86).

Acuerdo de coordinación para la descentralización de la educación básica y normal, que celebran por una parte, el gobierno federal y el estado de Colima (28-II-86).

Acuerdo de coordinación para la descentralización de la educación básica y normal que celebran, por una parte, el gobierno federal y por la otra, el gobierno del estado de Guerrero (23-V-86).

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (19-V-92).

Acuerdo por el que se delegan facultades en el coordinador general de educación básica y en el coordinador general de servicios educativos para el Distrito Federal

(21-VII-92)

El Sistema Educativo Nacional, en todos sus niveles y modalidades se rige en base a un sustento jurídico idóneo a las características propias de cada nivel, garantizando que en la medida que se apege al mismo cumplirá con los propósitos y objetivos planteados, sin perder de vista que la educación es un fenómeno en constante movimiento interno (planes y programas) y externo (personal docente y administrativo) que día a día se forma y conforma, a la vez, que toda comunidad evoluciona, la educación se apega a bases jurídicas con gran capacidad de responder a las exigencias que le reclame la sociedad.

CAPITULO III

3. IMPACTO DEL PROCESO DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO.

3.1 Fortalecimiento del federalismo

El federalismo es un instrumento de gobierno que no se caracteriza por la división material de poderes. Los estados miembros de la federación, aunque tengan un ámbito propio de efectiva soberanía, no pueden emprender acciones de guerra; y viven en un orden pacífico, ya que todo lo relacionado con la política militar y exterior sólo es competencia del Gobierno Federal Central.

Conviene que la balanza internacional del poder no se incline demasiado sobre la federación, ya que, si el Estado federal debe intervenir constantemente en el campo internacional en cuestiones militares y políticas, tendería a transformarse rápidamente en un Estado unitario; por otra parte, es preciso que la estructura económico-social de la federación tenga un carácter en el que las divisiones sociales más importantes sean las de base territorial (en correspondencia a los estados federados), ya que, si prevalecen las divisiones sociales de clases y de grupos, tiende a desaparecer rápidamente el peso de los estados miembros en el delicado equilibrio federal.

De manera que para hablar de federalismo, o descentralización resulta conveniente analizar los elementos que los forman y conforman y que en su momento se relacionan como parte fundamental en el fortalecimiento del sistema educativo nacional.

La descentralización llevada a cabo e impulsada con la firma del Acuerdo, en el cual aparece como un proceso de transferencia de poder y de autoridad de una unidad de gobierno mayor a otra menor fundada en la arbitrariedad política de la autoridad central de querer hacer participar a la comunidad en el manejo educativo. Sin embargo permanece una compleja red de intereses y de relaciones entre grupos que tienen acceso a los recursos del Estado y que ejercen poder desde sus aparatos.

Pretender que la política central solucione los problemas presentes en el sector educativo, resulta ambicioso, es necesario considerar que los alcances y características de la federalización están en función de esa compleja red de intereses y de la acción de los diferentes sujetos políticos que intervienen en la educación.

A pesar de ello, es la federación quien conserva la normatividad sobre el sistema y con ello la elaboración de planes y programas para la educación básica y normal.

De manera que traspasa al Gobierno Estatal los establecimientos y elementos de carácter técnico y administrativo con los que la Secretaría de Educación prestaba el servicio.

Ampliándose el margen de decisión y de maniobra de los Gobiernos Estatales sobre los recursos destinados a la educación básica y normal. Si antes la federación administraba y financiaba directamente los servicios que ofrecía en los Estados, ahora traspasa éstos y los recursos para que sea el propio Gobierno Estatal quien los administre y distribuya. Sin embargo la autonomía no es absoluta si se considera que la mayor parte de los recursos son captados por el fisco centralmente y a su vez distribuidos desde el mismo.

Es necesario que esta federalización se haga acompañar de una reforma fiscal que permita ampliar la captación de recursos para la educación en los estados. Así que la responsabilidad que asumen los estados no ha llegado en momentos de auge sino por el contrario con limitaciones financieras y no con perspectivas favorables en el corto plazo.

Cada estado se condicionara a la disponibilidad de recursos conforme el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por cada ejercicio a su vez de manera particular cada estado se comprometerá a asignar de acuerdo a su situación financiera un porcentaje que le permita mantener vigente la Educación Básica y Normal en su entidad.

En el discurso se percibe el compromiso que cada entidad asume con la transferencia de los recursos educativos, se advierte la intención de involucrar más a los Gobiernos Estatales en el gasto educativo. Claro es hacer notar que esta participación será desigual según las condiciones y grado de desarrollo de cada entidad, así, como el interés que cada administración estatal tenga por la educación.

Lo mismo sucede con los Municipios. Cada uno operará un Consejo Municipal presidido por el Presidente Municipal y estos Consejos gestionarán ante el Ayuntamiento local y las autoridades estatales el mejoramiento de los servicios educativos, así como la construcción y ampliación de infraestructura así como los proyectos de desarrollo educativo en el Municipio.

Si bien es cierto que la descentralización atenuará desigualdades sociales y educativas, por otro lado fomentará la participación de la comunidad en aspectos que le atañen directamente, la SEP por su parte se propone propiciar el desarrollo armónico entre las Entidades federativas y concertar con éstas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades.

La modernización educativa requirió federalizar los servicios; esto es, dar a cada estado de la República los recursos necesarios en todo proceso educativo. Considerando la magnitud de tal proyecto, el despliegue administrativo y sindical implicó un enorme esfuerzo.

Estos son los datos más significativos; en 6 meses, el gobierno transfirió a los estados 540,000 plazas docentes, 116,000 puestos administrativos, y 3.9 millones de horas, las cuales representan aproximadamente 700,000 trabajadores de la educación, 100,000 establecimientos escolares, con los elementos técnicos y administrativos, derechos y obligaciones. La entrega incluyó también 2.2 millones de bienes muebles y recursos financieros para la operación de los servicios de mayo a diciembre de 1992, por un monto de 16 billones de pesos.

Con las facultades otorgadas por el nuevo sistema, la autoridad federal garantiza una educación de unidad nacional y, con la corresponsabilidad de los estados, la operación de la educación básica y normal comprendido en ello preescolar, primaria, secundaria, formación de maestros, educación indígena y especial, que en su conjunto atiende 76 por ciento de los alumnos incorporados al sistema educativo nacional.⁶⁰

Al transferir a los estados la responsabilidad de impartir la educación primaria, secundaria y normal, se fortalece al Federalismo, y se propicia la participación de la sociedad en su conjunto.

Considerando que la descentralización propicia que los entes locales definan sus normas y soluciones con apego a sus características propias y que la esencia del federalismo, es un acto de descentralización política cuya concreción debe expresarse en el ámbito administrativo, es posible expresar que esta reorganización del sistema educativo podría ser el antecedente hacia una consolidación del federalismo, siempre y cuando exista la voluntad política suficiente para desplazar el punto de equilibrio del centralismo-descentralismo hacia un sitio en que la comunidad local tenga una verdadera participación en la toma de decisiones que le afecten directamente como consumidores de un servicio público y como integrantes de una nación.

Así, el marco contextual donde se desenvuelve la vida académica de las instituciones en cuestión, es el de la federalización, en tanto ésta le impone nuevas condiciones de tipo político-administrativo.

⁶⁰ GARCÍA Colin, Margarita "Cifras de la Federalización", en: *Época*, no 80, 14 de diciembre de 1992, p 11.

3.2 Calidad de la educación

Un sistema proporciona una educación de alta calidad en la medida en que se establezcan objetivos relevantes y que éstos sean alcanzados por la inmensa mayoría de los alumnos. Por lo tanto no se podrá hablar de educación de calidad si un número significativo de educandos no alcanza los objetivos establecidos, o lo hace en un grado muy bajo.

Necesariamente para hablar de calidad de la educación se requiere analizar el grado en que los estudiantes alcanzan efectivamente los objetivos establecidos por el Estado Mexicano en los diversos niveles educativos.

Los planteamientos expresados por el Estado Mexicano en el Artículo 3o. de la Constitución, en la Ley General de Educación, en los Planes y Programas de Estudio, en los materiales de organización de los diferentes niveles educativos y, por último, en los diversos materiales producidos como apoyo a la educación en todos sus niveles, constituyen un conjunto que, aunque discutible, es de indudable valor, además como punto de referencia para cualquier trabajo evaluativo que pretenda, aportar elementos para mejorar el sistema educativo nacional, propiamente la calidad de la educación.

A lo largo de las últimas tres décadas, y a pesar de la expansión del sistema de educación básica y de los esfuerzos por parte de la SEP de elevar su calidad, han persistido dos graves problemas, el primero de ellos es la desigualdad educativa, y el segundo la deficiente calidad del proceso y de los resultados de la educación básica.

El problema de la deficiente calidad de la educación básica es compartido en nuestro país no solo por autoridades e investigadores sino también por maestros y sociedad en general. Su realidad se hace patente no solo en los índices cuantitativos que reflejan las características cualitativas tanto del proceso como de los resultados de la educación que se imparte en los planteles escolares.

El sistema educativo creció en forma desigual a lo largo del territorio nacional, desgraciadamente las variables negativas inciden en aquellas regiones más alejadas del centro, donde la escuela llega más tarde. Factores como la pobreza, la desnutrición, los problemas de salud, la escasa posibilidad que la familia tiene de ofrecer un ambiente familiar propicio al aprendizaje, las propias características culturales que inciden sobre la importancia que la familia otorga al avance escolar de sus hijos, son todos ellos fuertes condicionantes del acceso, de la permanencia y del aprovechamiento escolar.

La desigualdad con la que creció el sistema educativo, acentuó a su vez las diferencias socioeconómicas, lo que significó una desigualdad de oportunidades en educación.

A su vez elementos de carácter externo al sector educativo incidieron en el mismo, como los efectos del crecimiento de la deuda externa, agudizados por la caída de los precios del petróleo, condujeron a un descenso del crecimiento del producto interno bruto, y a una creciente proporción de la decreciente riqueza nacional destinada al pago del servicio de la deuda.

El efecto sobre el gasto público y sobre todo el gasto social nos indica que la proporción del gasto educativo respecto al producto interno bruto descendió de 3.8% a 2.6% entre 1982 y 1987. La proporción del gasto federal dedicada al sector educativo disminuyó, a su vez, del 7.5% al 3.0% durante el mismo lapso. Decreciendo en términos reales, el gasto de la federación en educación, que pasó de 368.6 miles de millones de pesos de 1982, en ese año, a 298.6 miles de millones de pesos de 1982 en 1987.

En este contexto se define el *Programa para la Modernización Educativa*, en el cual las políticas previstas para mejorar la calidad y la suficiencia del nivel pretende atacar algunas de las principales causas de la deficiente educación básica que reciben los mexicanos. Destacando en primer lugar el planteamiento de la necesaria reforma de la educación normal y las actividades de actualización y perfeccionamiento del magisterio.

Evidentemente el reconocimiento del maestro será un factor clave en los procesos tendientes a elevar la calidad educativa.

Otra medida que cabe destacar dentro del objetivo de elevar la calidad de la educación básica es la evaluación educativa.

"... la evaluación no causa la calidad educativa, pero sin evaluación no se asegura la calidad." ⁶¹

⁶¹ SCHEMELKES, Sylvia. Evaluación y Calidad Educativa: hacia una relación virtuosa en: Ponencia del Encuentro "Educación y Diversidad Cultural el reto ante la globalización". p 63.

La evaluación sumativa,⁶² en educación, no puede causar la calidad, porque poco dice sobre los procesos - qué en educación están integrados básicamente por interrelaciones humanas- siendo así en caso de que los resultados no sean los esperados lo único a lograr es regresar a los evaluados a recorrer los procesos que aún no ha sido posible modificar.

"La complejidad de la tecnología evaluativa impide que ésta marche al mismo ritmo de la evolución de las ideas en materia pedagógica."⁶³

Por tal motivo en la medida en que ideas tales como el aprendizaje por descubrimiento propio, el trabajo y la discusión en grupo como estrategia para la solución de problemas comienzan a ser curricularmente operacionalizadas, la tecnología evaluativa encuentra serias dificultades para enfrentar una evaluación que en todo caso será masiva.

La evaluación ha de ser considerada como un instrumento invaluable para descubrir los problemas relacionados con la calidad (o con su ausencia), para dimensionarlos, y para ubicarlos. La evaluación educativa es eso: un instrumento que podrá ser utilizado para implantar medidas, orientadas al proceso educativo, que son las que, en última instancia, podrán pretender causar calidad.

El objetivo prioritario de la modernización de la educación básica es el de elevar la calidad de la educación que ofrece el sistema educativo nacional. Comprendiendo

⁶² "Esto es así porque la calidad educativa es un fenómeno complejo, causado por múltiples factores que, por otro lado, se prolongan claramente en el tiempo histórico del sujeto." *Ibid*, p 63.

aspectos como relevancia, eficacia, equidad, eficiencia. Una educación de calidad, según este concepto tendrá que establecer objetivos socialmente relevantes, lograr que estos sean alcanzados adecuadamente por todos los educandos, ayudándoles conforme a las exigencias particulares y realizar lo anterior de la manera más económica posible.

La dignificación del magisterio y la profesionalización de su trabajo es condición para poder desarrollar un proyecto de calidad. Para mejorar la calidad de la educación, lo que hay que modificar son los procesos educativos, indudablemente la participación del maestro es definitiva en tal proceso.

Un adecuado proceso de descentralización es fundamental para la transformación cualitativa del sistema educativo nacional, que propicie una consolidación de las estructuras básicas, que son los planteles y las zonas escolares. Solo de esa forma será posible una descentralización a nivel municipal y estatal.

La sociedad debe adquirir conciencia para desarrollar la capacidad de participar en forma activa y creativa en lo que concierne a la educación.

La realización de una reforma curricular a fondo; que articule coherentemente los tres niveles de educación preescolar, primaria y secundaria; que defina mínimos y deje espacios de creatividad, permitiendo variantes curriculares para zonas indígenas, rurales, etc.; que propicie mecanismos de evaluación diferentes a los actuales; que propicie de

manera explícita la investigación, la reflexión, la creatividad, la estructuración del pensamiento.

En todos los casos, se trata de fortalecer metodologías didácticas que hagan descansar en la creatividad y profesionalismo de los equipos de maestros los esfuerzos de adaptación y generación de contenidos curriculares. Estas metodologías tienen en común la finalidad de integrar los conocimientos a partir de situaciones, hechos o problemas significativos para los alumnos, así como de vincular a los padres de familia y demás miembros de la comunidad con el proyecto académico de la escuela.⁶⁴

También será necesario considerar los siguientes elementos:

- Tomar medidas que contrarresten la disminución de la cobertura y de la eficiencia terminal, sobre todo en zonas rurales y en zonas indígenas.
- Implementar un sistema distinto de formación del magisterio y de actualización.
- Modificar radicalmente la concepción y la operación de la educación de adultos.

Para que la educación sea de calidad es importante procurar responder a las necesidades reales de cada comunidad.

Los modelos que se propongan para elevar la calidad de la educación deben considerar: la formación, intereses, actitudes y situación laboral de los docentes; la adecuación de los contenidos, los materiales y auxiliares didácticos; los sistemas de administración y de supervisión escolar; los procesos de planificación, de legislación y de investigación educativas, construcciones e instalaciones escolares, mobiliario escolar, así como los mecanismos de participación entre la comunidad y la escuela; concientización del cambio de actitud de los actores inmersos en el proceso.

⁶⁴ SCHMELKES, Sylvia. Problemas y retos de la educación básica en México. Ponencia en: *Cambio Estructural y Modernización Educativa*. UPN, México, 1991, p 163.

No se busca la calidad de la educación como un fin en sí mismo, sino como un medio para mejorar la calidad de vida individual y colectiva.

Los planteamientos prevalecientes sobre calidad de la educación que aparecen en el

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, no distan de lo que ya hemos mencionado, son fundamentalmente tres líneas de estrategia para impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración social de la función magisterial.

Una vez detectada la problemática y realizados los planteamientos convenientes, revalorando los elementos que concurren en ella, resta la parte de implementación y transformación paulatina del sector educativo nacional.

3.3 Profesionalización de cuadros para la gestión de la educación y del magisterio.

La modernización educativa exige desarrollar una cultura para el cambio, la educación que demandan los mexicanos para enfrentar los retos del presente y del futuro, tendiente a mejorar sus condiciones de vida tendrá respuesta en la medida en que la formación y actualización de docentes se transforme en el gran proyecto académico del sistema educativo nacional.

"De ahí la necesidad de modernizar el subsistema de formación y actualización de docentes con el fin de elevar la calidad de la formación profesional de los maestros y ofrecerles oportunidades permanentes de actualización y superación académica."⁶⁵

Las instancias rectoras de la actualización (normales federales, estatales y particulares, los centros de actualización del magisterio y unidades de la UPN), implementarán formas de organización académicas y administrativas propiciando la participación directa de los actores involucrados en la revisión y diseño de planes y programas de estudio, a su vez en la normatividad de la actualización de docentes.

Se trata del conjunto de acciones encaminadas al desarrollo del subsistema de formación y actualización de docentes en cada entidad federativa, que se manifieste en el diseño y aplicación de un plan estatal al que concurren las instituciones estatales, federales y particulares. Con ello, se busca que México cuente con maestros capaces y comprometidos que participen en los cambios presentes y futuros. Las acciones se centran en los maestros, tanto aquellos de las escuelas de nivel básico como los que tienen a su cargo la formación de docentes. Su práctica cotidiana es un elemento relevante en el proceso de cambio.⁶⁶

El Programa para alcanzar los objetivos planteados se propone cuatro agendas la primera de ellas:

Agenda de autoevaluación; contiene acciones que llevan a los sectores de la comunidad de las normales, a centros de actualización del magisterio y unidades UPN a iniciar, retomar o continuar un análisis de las características y necesidades de cada

⁶⁵ Secretaría de Educación Pública, *Programa para la Modernización Educativa. Formación y Actualización de Docentes 1989-1994*, p 12.

⁶⁶ *ibid*, p 13.

institución.

De esta manera contará con una visión general de su problemática, para plantear estrategias acordes con su realidad.

Esta agenda deriva, a nivel estatal, en la integración de planes para la reestructuración académico-administrativa y en la aplicación de estrategias para los mismos.

El ejercicio de la evaluación se da cotidianamente en el salón de clase lo que le permite al maestro adaptar día a día sus mecanismos.

El proceso evaluativo contempla tres etapas; 1.Autoevaluación Institucional, acorde con las necesidades específicas de cada institución; 2.Trabajos interinstitucionales que identifican capacidades y limitaciones de cada institución; 3.Ejercicios de evaluación de cada institución, conformados como mecanismos permanentes del proceso.

La segunda de ellas es: Agenda de desarrollo académico para formadores de docentes; tiene como propósito elevar la calidad del trabajo de los formadores de docentes, lo que facilitará el inicio o el fortalecimiento de las acciones de investigación, difusión y extensión cultural.

La actualización y superación académica de directivos de las normales, centros de actualización del magisterio y unidades UPN, resulta crucial para generar el desarrollo educativo, el proyecto es necesario llevarlo a todos los niveles.

Se establecerán actividades de intercambio académico a nivel estatal, se realizarán seminarios, talleres, foros y encuentros, se ofrecerán becas para realizar estudios de posgrado en el país y en el extranjero. También incluye apoyo a bibliotecas de las instituciones. Como la implantación de un programa de estímulos a la productividad y desempeño académico.

Las actividades de difusión y extensión cultural recibirán apoyo para su desarrollo en cada entidad federativa.

La tercera agenda constituye la actualización y nivelación de docentes. Tiene como propósito inmediato ofrecer al personal docente y directivo de educación básica, oportunidades para su nivelación, actualización y superación profesional.

A partir de un conjunto de lineamientos básicos se realizarán reuniones estatales en las que participen las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes, las instancias responsables de los servicios de educación básica, así como directores y profesores de reconocida experiencia. Ellos identificarán las poblaciones de profesores a atender, jerarquizarán las necesidades específicas de actualización y nivelación y diseñarán las estrategias para atenderlas.⁶⁷

La cuarta y última agenda de fortalecimiento administrativo, busca establecer las condiciones organizativas y materiales necesarias para el desarrollo del subsistema de

formación y actualización de docentes. Establecerá cuáles serán las acciones concretas de responsabilidad de cada uno de los elementos del subsistema de los niveles federal y estatal.

“Asimismo, la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), los Servicios Coordinados de Educación Pública en los estados, y el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal (CoNaCEN), se transformarán con el fin de responder a las nuevas tareas que tienen en el subsistema de formación y actualización de docentes.⁶⁸

La UPN asume la responsabilidad de consolidarse como institución de excelencia académica, para ello es necesario que el Estado le de la más alta prioridad para fortalecer sus cuadros, de manera que, con base en proyectos, sólidos de investigación se forme y actualice el personal docente de las escuelas normales y se inicie, de esta manera, un proceso que conducirá a mejorar la calidad de la educación.

La UPN y el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal (CONACEN) siendo el último un organismo legal de coordinación y planeación nacional, que ejerce funciones de comunicación, concertación y consultoría, a su vez el encargado de regular las actividades concernientes a la formación y actualización de docentes, trabajen conjuntamente en los proyectos implementados para alcanzar los objetivos.

⁶⁷ *Ibid*, p 40.

⁶⁸ *Ibid*, p 45.

La dependencia o entidad responsable de los servicios educativos en los estados será la instancia abocada a la operación de todas las estrategias y programas orientados a la formación y actualización de docentes en cada entidad.

Los aspectos antes planteados nos describen el panorama en el que se da la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)*, siendo uno de los aspectos relevantes la revaloración de la función magisterial.

El principal actor de la transformación educativa debe ser el maestro, él es quien mejor conoce las virtudes y debilidades del sistema educativo. Por ello, uno de los objetivos centrales de la transformación educativa es revalorar la función del maestro; fundamentalmente en seis aspectos:

1. Formación del maestro.

En virtud de que aquellas instituciones dedicadas a la formación magisterial pasan a ser de jurisdicción estatal, asumen la responsabilidad de integrar un sistema, por cada estado, para la formación inicial, la actualización, capacitación, superación e investigación encaminados a la profesionalización del maestro.

2. Actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio.

Debido a las exigencias actuales en materia educativa, es necesaria la implementación de un programa a corto plazo denominado *Programa Emergente de*

Actualización del Maestro, donde el Gobierno Federal otorgará los lineamientos, materiales, así como el apoyo presupuestal y logístico, para que los gobiernos de los estados emprendan programas de actualización en sus entidades federativas.

Cuatro meses después de la firma del acuerdo (19-V-92) y una vez elaborados los materiales adecuados, en forma escalonada, se impartirán cursos intensivos destinados tanto a maestros como a directores de escuela y supervisores.

Los cursos serán complementados por medio de programas por televisión que introduzcan y relacionen a directivos y maestros con los programas emergentes.

3. Salario profesional.

En torno a la remuneración, en su momento se señaló la importancia de mejorar sustancialmente el salario del magisterio (pasando de 1.5 salarios mínimos en el año de 1988 a 3 salarios y en algunos casos más de 3.5 salarios mínimos para finales de 1992) motivando y reconociendo su desempeño académico.

4. Vivienda.

Se integrará un programa especial de fomento a la vivienda del magisterio.

5. La carrera magisterial.

La carrera magisterial dará respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro.⁶⁹

De manera que el objetivo para el docente sea alcanzar niveles salariales superiores, por medio de su preparación académica, asistencia a cursos de actualización, desempeño profesional, antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial.

6. El nuevo aprecio social hacia el maestro.

Una educación de calidad propicia que se valore la participación del maestro, como regulador del proceso educativo.

El Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas, las autoridades municipales y la sociedad en su conjunto seguirán realizando un gran esfuerzo para garantizar que el maestro mexicano disponga de las condiciones materiales que exige el eficaz desempeño de su actividad.⁷⁰

A su tiempo cada una de estas medidas serán puestas en práctica, ya que las nuevas orientaciones pedagógicas van incorporándose de manera paulatina en las prácticas escolares, por lo que se requiere un largo proceso para ser asimiladas y que se obtengan los efectos deseados en el trabajo docente.

⁶⁹ Secretaría de Educación Pública. Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. DIARIO OFICIAL, 19-V-1992, México, p 13.

⁷⁰ *Ibid*, p 14.

Siendo así los resultados serían más alentadores si se trabaja más hacia la formación del maestro en servicio y sobre las condiciones materiales del trabajo docente, que dándole prioridad a una modificación radical del currículum.

Sin embargo, la mayoría de las estrategias son encaminadas hacia este último punto.

Los problemas de elegir este camino se han dejado sentir en los productos que se han elaborado.

En primer lugar se desprende la falta de un modelo curricular coherente que articule los cambios en los diferentes niveles educativos. El ANMEB señala sólo líneas muy generales, que es necesario trabajar minuciosamente para obtener óptimos resultados, se busca entonces "una educación básica de calidad (por tanto) es aconsejable concentrar el plan de estudios de la educación primaria en aquellos conocimientos verdaderamente esenciales."⁷¹

Por la limitante del tiempo en la elaboración del proyecto no se determinó que era lo esencial, que sería lo básico en cuanto a los conocimientos que recibiría el alumno.

Otro resultado de la premura es la falta de articulación entre niveles. Ante la ausencia de un planteamiento curricular global que señalara claramente lo que en cada nivel se desea alcanzar y en qué apoya uno al otro; los programas para preescolar, primaria y

⁷¹ Secretaría de Educación Pública. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, p 13.

secundaria fueron distribuidos a equipos que no tuvieron relación entre sí al elaborar sus propuestas.

Se trabajo sobre planteamientos muy generales, de manera aislada en cada nivel y con un plazo máximo de tres meses, resulta legítimo que los materiales obtenidos por sí mismos no logren los objetivos planteados, es entonces cuando se pretende que el docente saque adelante el proyecto, no sólo por su entrega y disposición a su labor, si no

porque contará con el apoyo administrativo, didáctico, logístico, social, económico, de su centro de trabajo y de la sociedad en su conjunto es "El maestro el protagonista de la transformación educativa", si consideramos que es el maestro el que le da concreción en el salón de clase a cualquier propuesta educativa, resulta indispensable, consolidar acciones que verdaderamente incorporen al docente en los cambios.

Entonces será fundamental considerar dos aspectos: la actualización de los maestros en servicio y la atención a las condiciones materiales del trabajo docente.

Ya que una de las prioridades es la actualización, podría darse en periodos de tiempo pagados, que le permitan adquirir nuevas concepciones y conocimientos educativos.

Por otra parte, mejorar las condiciones materiales del trabajo docente, planteles y aulas con mayor funcionalidad, con opción de contar con material didáctico (proyector, proyector de cuerpos opacos, uso de diapositivas, acetatos, video, cuadros sinópticos,

mapas, etc.), en relación con el nivel; en tanto el presupuesto se limite a aspectos básicamente curriculares, se dista mucho de alcanzar los objetivos propuestos, si bien el docente es el ejecutor de toda política educativa, es él quién conoce la realidad de la problemática, la vive día a día , en el salón de clase, en la relación con los padres de familia, y en algunas ocasiones con las instancias administrativas, si se pretende que sea el ejecutor también debería participar en el diseño de estrategias, quién mejor que él para conocer a fondo las necesidades de su sector, él sector educativo, (el sector educativo nacional).

CONCLUSIONES

Desde 1921 año en que se fundó la Secretaría de Educación Pública a la fecha, la demanda cuantitativa de servicios educativos se ha incrementado aceleradamente, de tal manera que ha sido necesario implementar mecanismos que permitan responder a las exigencias que demanda la sociedad en su conjunto.

Es entonces cuando el proyecto de desconcentración que inicia en el año de 1972, marca el punto de partida de una larga carrera que como meta tendrá la descentralización.

La descentralización⁷² como proyecto educativo, factible de llevarse a cabo con las implicaciones que representa es sin duda una opción viable para generar un cambio en nuestra educación, un cambio que sin duda arroje resultados óptimos en el aspecto cualitativo, un proyecto que sólo obtendrá éxito, cuando instituciones, funcionarios, maestros, alumnos, padres de familia y sociedad en su conjunto asumen responsabilidades que tal acto exige; con José López Portillo se inició un proceso de desconcentración, con la idea de racionalizar y maximizar los recursos, de mejorar la eficiencia y la eficacia de este sector. Es necesario en nuestro país combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y

⁷² Proceso mediante el cual se transfieren para su administración a la Entidad Federativa los Servicios de Educación Básica y Normal del Sistema Federal.

reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas del bienestar social y de la población.

Desconcentrar significó acercar el poder de decisión y solución de problemas al lugar donde se prestan los servicios. Con la desconcentración lo que el Estado buscaba era recuperar la capacidad de dirección, gestión e intervención en la educación y sus instituciones; sólo que originó una mayor centralización de las funciones normativas y de decisión.

Otro aspecto no menos importante, fue el sindicato que funcionó como un gran órgano corporativo al servicio del Estado y de los intereses de la cúpide.

Las acciones de desconcentración buscaban un mejoramiento cualitativo de la educación que, por cierto, se pretendía lograr a través de la reforma del sistema de formación de maestros, en particular de la enseñanza normal y con la creación de la Universidad Pedagógica Nacional; además de un sistema de control y evaluación del trabajo docente.

Con Miguel de la Madrid se gestó un proyecto más radical sobre todo en el ámbito educativo; un nuevo proyecto de reformas concebidas desde una descentralización como eje de las estrategias político-administrativas. Dicho proyecto se fundamentó en una crítica al centralismo, buscando incrementar la responsabilidad de la sociedad y de los gobiernos locales, exclusivamente con referencia al financiamiento o manejo de recursos educativos.

La descentralización se modificó quedando solamente en una coordinación representada en los estados por los Servicios Coordinados de Educación Pública.

La política de modernización educativa en el gobierno Salinista, se hace presente cuando en 1989, el Ejecutivo da a conocer al Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PROMODE); el cuál se implementa en dos momentos, el primero se refiere al cambio de planes de estudios; y el segundo es el de la prueba operativa.

Este último se da a partir del cambio del Secretario en la SEP y fundamentalmente con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), del 18 de mayo de 1992. Se buscaba la reorganización del sistema educativo mediante su federalización. Es por ello que se plantean como mecanismos la formación docente, la actualización permanente, el aumento del salario, el otorgamiento de vivienda, la carrera magisterial y la búsqueda del aprecio social del profesor por su labor.

Se puede sentir que el éxito del ANMEB, en la práctica no se ha conquistado; la federalización está en función de una compleja red de intereses y de la acción de los diferentes sujetos políticos que intervienen en la educación.

Con el Acuerdo se buscaba lograr la integración de los maestros al subsistema de formación, ya que se había caracterizado por su gran heterogeneidad organizativa y curricular.

Se orientaría hacia una efectiva coordinación entre la Federación y los Estados para la operación y conducción de la Educación Básica y Normal.

Como fin único se pretende optimizar el proceso educativo, sin embargo la implementación del ANMEB ha intensificado las desigualdades económicas, sociales y geográficas de las entidades, permitiendo un rápido desarrollo a aquellos con capacidad productiva, y el rezago de aquellos sin recursos.

Sin duda una de las tareas más importantes del gobierno será unificar criterios que impulsen un desarrollo educativo que le permita a la nación crecer como tal.

Es indudable el esfuerzo que el gobierno mexicano ha realizado en el campo de la educación en los años recientes, sin embargo a pesar de los avances conseguidos en el campo educacional, todavía quedan por resolver grandes desafíos, como es el mejoramiento de la calidad educativa en las áreas rurales indígenas y urbanomarginales; el aprovechamiento de manera más eficiente de los avances de la tecnología en favor de la educación; así como obtener los mejores resultados de la relación sociedad-educación-medio laboral, que permita al individuo una plena integración a su campo laboral.

La descentralización es una respuesta a las interrogantes que la sociedad reclama, la cuál por sí misma no resolverá el grave problema que enfrenta el sector educativo, es necesario que gobierno, magisterio, padres de familia, alumnos y todo aquel que este involucrado en este proceso asuma su responsabilidad con vigor y todo su esfuerzo, se

luche por llegar a la meta: "Una nación libre y soberana capaz de alcanzar sus ideales por medio de una educación integral en todos sus grados".

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ Córdova, Leonardo Marino. Elementos para la Descentralización Administrativa de la Educación Pública Básica en México. [tesis] El Colegio de México, México, 1991. 159 p.

BARRERA Zapata, Rolando. Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados. Toluca, Edo. De México, UAEM-IAPEM, 1989. 212 p.

CARPISO, Jorge. Presidencialismo Mexicano. México, S XXI, 1978. 240 p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 1994. 118 p.

DE LOS REYES, Yolanda. "Descentralización de la educación", en: Torres, Blanca (comp.), Descentralización y democracia en México. El Colegio de México, México, 1986. 280 p.

Enciclopedia de México. Tomo IV, México, 1982. 521 p.

Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo A-F, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1978.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1964. 514 p.

GARCÍA Martínez, Ma. De los Angeles. Descentralización y Desconcentración de la Educación en el Estado de México. mimeo, Gobierno del Edo. De México, 1994. 155 p.

Gran Diccionario Enciclopédico Durvan. Durvan, España, 1977. 12v.

JIMENEZ Nieto, Juan Ignacio. Teoría General de la Administración. Madrid, Tecnos, 1975. 238 p.

MARTINEZ Silva, Mario. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Vol. II, Aguilar, España, 1974. 534 p.

OLIVERA Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1988. 382 p.

PESCADOR Osuna, José Angel. Aportaciones para la Modernización Educativa. UPN, México, 1989. 184 p.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1989. 202 p.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Seis Informes de Gobierno 1983-1988. México, 1988. 514

SALINAS de Gortari, Carlos. Anexo Estadístico, Sexto Informe de Gobierno 1994. México, PEF, 1994.

SALINAS de Gortari, Carlos. Tercer Informe de Gobierno. Presidencia de la República, México, 1991.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. México, 1992. 14 p.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Enciclopedia de México, Tomo IV, México. 588 p.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. La Descentralización Educativa avances de un Proyecto Nacional. México, 1986.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Normas Básicas del Sector Educativo: Descentralización Educativa. México, 1987. 43 p.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Programa para la Modernización Educativa. - Formación y Actualización de Docentes. 1989-1994. México, 1990. 47 p.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 13 ed., Porrúa, México, 1959. 871 p.

SOLANA, Fernando. Memoria 1976-82, Tomo II, SEP, México, 1982. 645 p.

STREET, Susan. "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la SEP", en: Estudios Sociológicos. Tomo 2, El Colegio de México, México, 1983. 261 p.

TENORIO Zamora, Jaime A. Descentralización: una necesidad impostergable en el contexto actual de México. [tesis] México, FCPS-UNAM, 1994.

TOCQUEVILLE, Alexis de. La Democracia en América. México, Guadarrama, 1969. 389 p.

HEMEROGRAFÍA

"Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", en: La Jornada, 1º. de junio de 1989. 19-V-1992.

García Colín, Margarita. "Cifras de la Federalización". en: Época. No. 80, 14 de diciembre de 1992.

Garrido Falla, Fernando, "La Descentralización Administrativa"; en: Revista de Administración Pública. NO. 63/64 INAP, México, 1985.

Guerrero, Omar, "La centralización estatal en el siglo XIX", en: Revista Universidad de México. Vol. XL, número 409-410/ febrero-marzo 1985.

Noriega, Margarita. "La Descentralización de la Educación Básica y Normal", en: Cero en Conducta, sep-oct, 1985.

Pescador Osuna, José Angel. "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una visión integral", en: El Cotidiano 51, noviembre-diciembre, 1992.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en: La Jornada, 1o. de junio de 1989.

Ponce Cumplido, Jaime. "La Desconcentración Administrativa". Estudio teórico-dogmático, en: Revista de Administración Pública, No.97 y 68.

Schmelkes, Sylvia. "Evaluación y Calidad Educativa: hacia una relación virtuosa", en: Ponencia del Encuentro "Educación y Diversidad Cultural el reto ante la globalización". UPN, México, 1994.

Schmelkes, Sylvia. "Problemas y retos de la educación básica en México". Ponencia en: Cambio Estructural y Modernización Educativa. UPN, México, 1991.

Secretaría de Educación Pública. Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Diario Oficial de la Federación, 19-V-1992.

Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación. Ley General de Educación, 13 julio 1993.