

29
2ej.



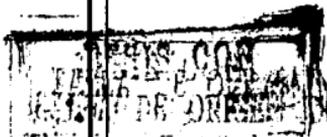
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
COLEGIO DE PEDAGOGIA**

**ALCANCES DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN
EL COMBATE AL REZAGO**

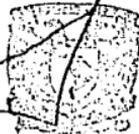


T
QUE PARA **OBTENER** EL TITULO DE:
LICENCIADA EN PEDAGOGIA
P R E S E N T A
MARIA CECILIA OVIEDO MENDIOLA



FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

MEXICO, D. F.



1992

COLEGIO DE PEDAGOGIA

UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	
1. Antecedentes	6
1.1 Marco jurídico	6
1.2 Principales modificaciones a los artículos 3o. y 73 fracción XXVII de la Constitución Política de 1917	10
1.3 Desconcentración administrativa y descentraliza- ción educativa	19
2. La modernización educativa y el combate al rezago	25
2.1 El rezago educativo	25
2.2 La descentralización educativa en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994	43
2.3 Alcances de la descentralización educativa en el combate al rezago	46
Conclusiones	62
Bibliografía	65

I N T R O D U C C I O N

La Constitución Política de nuestro país, promulgada en 1917, establece la obligatoriedad de la educación primaria y consigna la obligación de todos los mexicanos de hacer que sus hijos o pupilos menores de 15 años asistan a la escuela para obtenerla. Sin embargo, en la actualidad cientos de miles de personas aún no tienen acceso a la escuela o por diversas causas tienen que abandonarla sin haber concluido ese nivel, por lo que se considera que al cumplir 15 años pasan a formar parte del llamado rezago educativo.

La Ley Nacional de Educación para Adultos, por su parte, establece que la educación básica incluye la primaria y la secundaria por lo que la noción de rezago educativo se ha ampliado, adicionando a la población de 15 años y más que no sabe leer y escribir, aquella que habiendo alcanzado esta edad no ha iniciado o concluido la educación primaria o secundaria. En la actualidad se calcula que más del 75% de la población mayor de 15 años forma parte del rezago educativo.

El rezago educativo en nuestro país no es un problema nuevo, para combatirlo se han adoptado múltiples medidas cuyos alcances han sido diversos. En este sentido, al comenzar el actual sexenio, se elaboró el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME), que contiene los lineamientos

generales de política educativa para guiar las acciones del sector durante la actual administración. En dicho programa se reconoce la magnitud del rezago y se subraya su distribución desigual entre las distintas regiones geográficas y los diferentes grupos sociales del país.

A su vez, el PME considera la descentralización educativa como una de sus principales estrategias para combatir las disparidades regionales en materia de educación, para organizar las actividades educativas en función de las necesidades de la población e impulsar la participación de los distintos sectores de la sociedad en la tarea educativa.

En este trabajo se describe la situación actual del rezago educativo en nuestro país, se analizan algunas de las condiciones que lo generan y se examina y valora la propuesta de descentralización educativa, así como sus alcances en el combate al rezago.

El trabajo está organizado en dos apartados: en el primero se describe brevemente el marco jurídico de la educación emanado de la Constitución de 1917, particularmente los artículos 3o. y 73 fracción XXVII (hoy fracción XXV), y se analizan de manera sucinta las condiciones que dieron lugar a un sistema educativo centralizado a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921.

Si bien los cambios en las normas jurídicas no se traducen de manera lineal en cambios en la organización y condiciones escolares, el estudio detallado de estas últimas y de los efectos que han tenido sobre ellas las modificaciones constitucionales excede los límites de este trabajo, por lo que este apartado se limita a presentar un breve análisis de los cambios jurídicos relacionados con la distribución de la responsabilidad educativa.

En la segunda parte se presenta una caracterización del rezago educativo, así como los planteamientos del PME en torno a este problema, se analizan algunas de las principales implicaciones de la descentralización y sus alcances en relación con el combate al rezago.

1. Antecedentes.

1.1 Marco jurídico.

El proyecto educativo emanado de la Revolución Mexicana quedó plasmado en la Constitución Política de 1917. El artículo 3o. de dicho ordenamiento rescata algunos de los principios de la tradición liberal, tales como la laicidad y la gratuidad¹ y, de esta manera, recupera viejas aspiraciones del pueblo de México que se manifestaron nuevamente en el movimiento revolucionario:

"La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

"Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

"Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

"En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria".

Este precepto fue fundamental para el desarrollo de la educación en nuestro país. Su importancia radicó, precisamente, en que asignó a la educación un papel central en la consolidación de la unidad nacional y en que constituyó un decisivo esfuerzo por acabar con el control e influencia que hasta entonces habían ejercido sobre las actividades educativas sectores como la Iglesia católica.

Si bien desde el siglo anterior la educación había sido considerada como un elemento esencial para la integración y

¹ La obligatoriedad de la educación primaria y elemental quedó asentada en el artículo 31, fracción I.

la unidad nacional², es hasta este momento, al decretarse la vigilancia oficial de las escuelas particulares, que se establece la rectoría del Estado en materia educativa. Será años más tarde, con la creación de la Secretaría de Educación Pública, cuando se perfilará la integración de un sistema nacional de educación.

Así mismo, por primera vez se eleva a rango constitucional la laicidad en toda la enseñanza, tanto la de los establecimientos oficiales como la de los particulares, dando a laico un sentido distinto al que hasta el momento se le había otorgado como sinónimo de neutral.

Al respecto, la Comisión del Congreso Constituyente de 1917 responsable de dictaminar sobre el artículo 3o. argumentaba:

"Dando a este vocablo la significación de neutral, se ha entendido que el laicismo cierra los labios del maestro ante todo error revestido de alguna apariencia religiosa. La Comisión entiende por enseñanza laica la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico; no encuentra la Comisión otro vocablo que exprese su idea, más que el de laico, y de éste se ha servido, haciendo constar que no es su propósito darle la acepción de neutral indicada al principio".³

Francisco J. Múgica, eminente liberal, miembro destacado de la llamada "ala radical" del Congreso Constituyente,

² Como muestra de ello Mary Kay Vaughan señala la difusión en los Congresos Pedagógicos de 1889 y 1890 de la Ley sobre Instrucción primaria en el Distrito Federal y Territorias. De hecho, entre los propósitos centrales de tales congresos estaba el de unificar en todos los estados los sistemas de instrucción pública. VAUGHAN, MARY KAY. Estado, clases sociales y educación en México; México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 40-42.

³ CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917. DIARIO DE DEBATES. México, I.N.E.H.R.M., 1985, p. 639 (vol. 1).

sostenía que otorgar plena libertad de enseñanza constituía "...un peligro inminente porque se entregaba el derecho del hombre al clero, porque se le entregaba el derecho de las masas y... la conciencia del niño, la conciencia inerme del adolescente".⁴ Lo anterior ilustra la preocupación del "ala radical" del Congreso por suprimir la ingerencia de la Iglesia católica, principalmente, en la función educativa.

En lo que se refiere a la educación media y superior, la fracción XXVII (hoy fracción XXV) del artículo 73 de la misma Constitución asignaba al Congreso la facultad:

"Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas Artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos pueden sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República".

Con este artículo la Federación quedó facultada para hacerse cargo, en todo el territorio nacional, de la educación técnica y superior, fundamentalmente.

Como puede apreciarse, ni el artículo 3o. ni la fracción XXVII del artículo 73 aluden a la distribución, entre la Federación, los estados y los municipios, de la responsabilidad para impartir educación primaria y elemental, aún cuando en este último se especifica que, en lo relativo a

⁴ *Ibídem.* p. 712.

educación técnica y superior, éstas no son competencia exclusiva de la Federación.

No obstante, en el artículo 14 transitorio del mismo ordenamiento jurídico se estableció la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, organismo fundado en 1905, que tenía a su cargo la educación de las escuelas del Distrito Federal y de los Territorios de Baja California y Quintana Roo. Con esto, la enseñanza pasó a depender de los ayuntamientos y las escuelas del Distrito Federal quedaron a cargo de la Dirección General de Educación Pública.

En su informe del 15 de abril de 1917, con motivo de la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso, Venustiano Carranza aseguraba que esta medida se había adoptado "...con el objeto de preparar el funcionamiento del municipio libre...".⁵ Sin embargo, debido a las disparidades en la situación económica de las distintas regiones, acentuadas durante el porfiriato, a la devastación producida por la guerra y a que los ayuntamientos carecían de los recursos humanos, técnicos y financieros para hacer frente a la responsabilidad de proporcionar educación a sus

⁵ CARRANZA, VENUSTIANO. "Informe del Primer Jefe del Ejército constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, pronunciado con motivo de la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso, 15 de abril de 1917". En La Revolución Mexicana, Textos de su historia. México, I.N.E.H.R.M., 1985. pp. 237-238.

habitantes, esta disposición fracasó y tuvo que ser suspendida en 1919.⁶

La Universidad Nacional fue convertida entonces en Departamento Universitario, responsable de la orientación y vigilancia de la educación en todo el país, incluidas las escuelas del Distrito Federal. José Vasconcelos, rector de dicha institución fue uno de los principales promotores del establecimiento de la Secretaría de Educación, la cual fue creada por decreto del 28 de septiembre de 1921.

1.2 Principales modificaciones a los artículos 3o. y 73 fracción XXVII de la Constitución de 1917.

La creación de la Secretaría de Educación Pública estableció las condiciones para iniciar la federalización de la enseñanza al constituirse en el principal instrumento del Estado para coordinar las actividades educativas en todo el país. No obstante, entre el proyecto original y el decreto de creación existen diferencias y omisiones que dan cuenta de un proceso largo y azaroso.

⁶ En este punto es necesario aclarar que esta medida no modificó sustancialmente la situación de la educación ya que durante el porfiriato solamente las escuelas del Distrito Federal y de los Territorios se sostenían con recursos federales y cada una de las demás entidades era responsable de la educación de sus habitantes.

En efecto, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley para la creación de la Secretaría de Educación Pública Federal, presentado a la Cámara de Diputados el 22 de octubre de 1920, se advierte la importancia que atribuían los promotores de este proyecto al fomento del desarrollo educativo atendiendo a la diversidad pero manteniendo la guía de un programa rector. En dicha exposición de motivos José Vasconcelos afirmaba:

"Lograr la unidad dentro de la complejidad, tal debe ser el propósito de nuestra organización escolar. Una misma orientación desde la escuela elemental hasta la universidad; un mismo espíritu de justicia; igual afán de trabajo; culto al deber y anhelo de bien; todo esto serán nuestras escuelas si se desarrollan libremente, pero conforme a un plan unísono y coherente...".⁷

Agregaba que con la creación de la Secretaría de Educación Pública el Gobierno Federal no iba a inmiscuirse en la administración de las escuelas de los Estados, ni pretendía nombrar a las autoridades escolares, sino que solamente iría a las entidades para dejarles "la semilla de su ilustración y el poder de sus recursos".⁸

Para lograr lo anterior, en el proyecto se proponía la creación de consejos de educación en los niveles local (en municipios o en localidades de más de 500 habitantes), distrital, estatal y federal. Dichos consejos serían designados por los padres de familia, los profesores y los

⁷ VASCONCELOS, JOSÉ. "Exposición de motivos al Proyecto de Ley para la creación de una Secretaría de Educación Pública Federal". En CARDO, TERESA. El nacimiento de una Secretaría. Documentos sobre la creación de la SEP: 1920-1924. México, CIESAS, 1981. p. 32.

⁸ *Ibidem*. p. 39.

miembros del ayuntamiento o representantes políticos y estarían constituidos por delegados de cada uno de estos grupos.

Los consejos locales estarían facultados para participar en el nombramiento y remoción del personal docente de su jurisdicción; los consejos estatales tendrían facultades para establecer el presupuesto escolar de cada población y el Consejo Federal podría participar en la discusión sobre los programas y planes para todo el país.

Con esta medida, según argumentaba Vasconcelos:

"La Secretaría de Educación Pública Federal, que necesariamente habrá de comenzar provista de numerosas atribuciones y ricamente dotada, irá desprendiéndose poco a poco de todas estas atribuciones y de todos estos tesoros en beneficio de los consejos de Educación, en beneficio de las universidades, hasta que llegue el momento, tras el curso de algunos años, en que el Poder Ejecutivo venga a convertirse en un simple recolector de los impuestos destinados a la educación; y el Consejo Federal y los consejos subsidiarios, en el verdadero poder en materias educativas".⁹

Sin embargo, el Proyecto de Ley para la Secretaría de Educación Pública no fue aceptado tal como Vasconcelos lo presentó y en el decreto de su creación, publicado hasta el 29 de septiembre de 1921, se omitió de entre sus responsabilidades la de organizar y coordinar la educación pública en todo el territorio nacional.

Por lo anterior, puede decirse que es la primera reforma constitucional a la fracción XXVII del artículo 73, aprobada

⁹ *Ibídem.* p. 41.

en ese mismo año, la que establece realmente la federalización de la enseñanza al facultar al Congreso para fundar y sostener en toda la República diversas instituciones educativas, así como para legislar en todo lo referente a las mismas. En dicho artículo se estableció que el Congreso tenía facultad:

"Para legislar, en toda la República, en materia de educación, y para establecer escuelas de educación rural, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la República, entretanto dichos establecimientos pueden sostenerse por la iniciativa de particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República".¹⁰

Como puede apreciarse, estas modificaciones amplían las atribuciones de la Federación tanto en lo concerniente a la legislación como en cuanto al establecimiento de escuelas en todas las modalidades y niveles educativos, reconociendo al mismo tiempo las facultades de los estados para legislar en esta materia y para sostener, lo mismo que los particulares, instituciones educativas de cualquier nivel y modalidad. Lo anterior estableció las bases para que la educación en nuestro país se desarrollara a través de distintos controles, principalmente el federal y el estatal, y ha marcó la pauta para el desenvolvimiento posterior del sistema educativo nacional.

¹⁰ Ibidem, p. 43.

Posteriormente, en la década de los treinta se modifica el artículo 3o. y nuevamente el 73 fracción XXVII, sumando nuevas facultades a la Federación. Acontecimientos internos y externos influyeron en los cambios de esos años: en el plano internacional destacan las repercusiones de la depresión económica mundial de 1929 y, al interior del país, el desarrollo del movimiento obrero organizado, así como la agudización del enfrentamiento entre la Iglesia y el Estado y la radicalización del Partido Nacional Revolucionario que llevaron a buscar nuevas formas de desarrollo y a ponderar los intereses colectivos por encima de los intereses privados.

El Congreso Pedagógico celebrado en Jalapa en 1932 propuso la reforma del artículo 3o. y el establecimiento de la enseñanza "antirreligiosa". La legislatura de Veracruz apoyó esta iniciativa y la envió al Congreso de la Unión. Sin embargo, la reforma de 1934 estableció el carácter socialista de la enseñanza y no una educación "antirreligiosa":

"La educación que imparta el Estado será socialista, y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará su enseñanza y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

"Sólo el Estado -Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo, en todo caso, con las siguientes normas:

"I.- Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo y estarán a cargo de personas que, en concepto del Estado,

tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente;

"II.- La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá, en todo caso, al Estado;

"III.- No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, y

"IV.- El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

"Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos.

"La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

"El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".¹¹

Estas modificaciones reforzaron la rectoría del Estado en materia educativa al determinar que a él le corresponde la formación de los planes, programas y métodos de enseñanza, así como la autorización y vigilancia de la educación impartida en las escuelas particulares y aún de las personas responsables de la enseñanza en dichos establecimientos. Así mismo, este artículo incorpora la obligatoriedad de la educación primaria.

¹¹ Diario Oficial de la Federación. 13 de diciembre de 1934.

Por otra parte, el último párrafo del artículo 3o. reformado en 1934 y las modificaciones de ese mismo año a la fracción XXVII del artículo 73 pusieron la autodeterminación de las entidades en materia educativa a merced del Congreso de la Unión facultado para:

"... establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias, y profesionales: de investigación científica: de bellas artes, y de enseñanza técnica: escuelas prácticas de arquitectura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público; buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República".

Algunos autores señalan que desde los planteamientos iniciales no hubo acuerdo sobre el significado de la educación socialista, lo que dio lugar a distintas interpretaciones. Josefina Vázquez apunta que en esta diversidad de sentidos algunos consideraban la educación socialista como un agresivo nacionalismo, otros más como la búsqueda de la justicia social y los menos como la aplicación del patrón marxista de una sociedad sin clases.¹²

Muchos fueron quienes se manifestaron en pro y en contra de la educación socialista y ésta cobró verdadera presencia

¹² VAZQUEZ, JOSEFINA. Nacionalismo y educación en México. México, El Colegio de México, 1979. p. 135.

en algunas regiones del país, principalmente en aquellas donde se sintieron los resultados del proyecto cardenista en cuanto al reparto agrario, el impulso al desarrollo industrial, etc.. Sin embargo, en el periodo siguiente, con Manuel Avila Camacho en la Presidencia de la República, se modificaron nuevamente ambos artículos. Las modificaciones de 1946, hoy vigentes, establecen:

"La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- 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:

"I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

"a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

"b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

"c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

"II.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos)

deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno.

"III.- Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos iniciales, I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales.

"IV.- Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones, que exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos.

"V.- El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

"VI.- La educación primaria será obligatoria.

"VII.- Toda la educación que el estado imparta será gratuita, y,

"VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación, en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".¹³

Como puede apreciarse, el artículo 3o. reformado en 1946 conserva el sentido de la reforma de 1934 en lo que se refiere a la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre la distribución de la función educativa, las aportaciones económicas correspondientes y las sanciones por incumplimiento, con lo que consolida el hecho de que la autodeterminación de las entidades en materia educativa permanezca a merced del Congreso.

¹³ Boletín Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1946.

Así mismo, la fracción XXV del artículo 73 mantiene los principios de las modificaciones de 1934¹⁴ favoreciendo la coexistencia de instituciones educativas de control federal, estatal y particular, pero concentrando en la Federación la mayor parte de las responsabilidades y atribuciones.

En síntesis, la federalización de la enseñanza promovida a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921 ha constituido un largo proceso. El crecimiento acelerado del sistema educativo a partir de 1959 dio lugar a una mayor concentración de la función educativa en la Federación¹⁵, así como a un sistema educativo con niveles de desarrollo altamente diferenciados -según se trate de escuelas federales, estatales o particulares- y fomentó el desarrollo de una enorme y compleja estructura burocrática para apoyar la operación de los servicios en todo el territorio nacional.

1.3 Desconcentración administrativa y descentralización educativa.

En 1978 se inicia el proceso de desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación Pública, entre cuyos propósitos encontramos los siguientes:

¹⁴ Las modificaciones posteriores a estos artículos, principalmente la adición al artículo 3o. de la fracción VIII referida a educación superior, no se considera en este trabajo.

¹⁵ Ver NORIEGA, BLANCA MARGARITA. *La política educativa a través de la política de financiamiento*. México. Universidad Autónoma de Sinaloa. 1985. 150 p.

"Acelerar de manera eficiente y eficaz el proceso de desarrollo educativo en cada uno de los estados de la República.

"Solucionar los problemas y planear la educación desde sus lugares de origen, estableciendo la interrelación adecuada con las áreas centrales.

"Aumentar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos destinados a la educación.

"Propiciar una mayor participación y responsabilidad de la comunidad en la labor educativa que se realiza en las entidades federativas".¹⁶

Al iniciarse este proceso, la Secretaría proporcionaba en todo el país 27 tipos distintos de servicios educativos, desde enseñanza inicial hasta maestría y doctorado, a través de casi 300 mil maestros.

Se carecía de una instancia única responsable de vincular a la Secretaría de Educación Pública con los Estados. Se contaba simplemente con representaciones de las distintas direcciones generales, correspondientes a los diversos servicios que se proporcionaban, mismas que no tenían relación entre sí ni poder de decisión, por lo que los trámites administrativos se realizaban centralmente en el Distrito Federal.

Lo anterior daba lugar, la mayoría de las veces, a respuestas tardías y poco oportunas y sirvió de base a las argumentaciones en favor de la desconcentración.

El establecimiento de las delegaciones generales en los estados, el cual estuvo precedido por la reestructuración de los órganos administrativos centrales de la SEP, en febrero

¹⁶ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Memoria 1976-1982. pp. 249-251 (vol. I).

de 1978¹⁷, constituyó uno de los primeros pasos para modificar la situación imperante. Las delegaciones generales se constituyeron en las instancias responsables de coordinar las acciones educativas en las entidades y de dar solución a los problemas en el lugar donde se proporcionaban los servicios.

Después de la apertura de las delegaciones generales en los estados y con el fin de integrar la acción educativa en cada entidad, se formaron diversas comisiones constituidas por representantes de las áreas sustantivas responsables de las funciones a desconcentrar de los niveles de preescolar, primaria, secundaria, secundaria técnica y normal, así como de sus servicios de apoyo, y se elaboraron cinco manuales de operación correspondientes a cada uno de los niveles.

Paralelamente a la desconcentración de los principales niveles educativos y de sus subsistemas de apoyo, se inició la desconcentración de los servicios de educación para adultos, educación indígena, educación física, incorporación y revalidación, capacitación y mejoramiento profesional del magisterio y profesiones. Para ello se elaboraron los manuales de organización, procedimientos y operación correspondientes, y se modificó la estructura de las delegaciones. Así mismo, se inició la desconcentración del subsistema de pagos y del ejercicio y control del presupuesto.

¹⁷ Diario Oficial de la Federación. 11 de septiembre de 1978.

Por otro lado, las áreas centrales y la Dirección General de Organización y Métodos elaboraron e implantaron 33 manuales para los planteles y establecieron el sistema para que éstos pudieran administrar su propios recursos financieros. Con esto se amplió la desconcentración hasta los planteles y se les dotó de los mecanismos y herramientas para mejorar su funcionamiento.

En 1980 fueron modificadas las funciones de las áreas centrales, cuyos servicios se desconcentraron para convertirlas en áreas esencialmente normativas, aunque con la responsabilidad de atender los servicios educativos en el Distrito Federal.

Como puede apreciarse todas estas acciones sólo se han limitaron al ámbito administrativo y de ningún modo constituyen una redistribución real de la responsabilidad educativa entre la Federación, los estados y los municipios ya que desconcentración y descentralización no son sinónimos. La desconcentración "... es generalmente entendida como el traslado del poder decisorio y la competencia de un órgano superior a otro inferior, sin que desaparezca entre ellos la relación jerárquica de autoridad, aunque disminuye la subordinación... La descentralización, en cambio, supone... el traslado de poder hacia los estados y municipios, así como

los recursos humanos, materiales y financieros correspondientes".¹⁸

Sin embargo, puede afirmarse que la desconcentración ha constituido el antecedente de la descentralización educativa y que esta última requiere ampliar y profundizar lo logrado con la desconcentración administrativa.

En 1982, al iniciar su periodo presidencial, Miguel de la Madrid anunció la decisión de transferir a los gobiernos estatales la educación de los niveles de preescolar, primaria, secundaria y normal, así como los recursos correspondientes.

La descentralización educativa se inscribió en el proyecto más amplio de la llamada Revolución Educativa. El entonces Secretario de Educación, Jesús Reyes Heróles señalaba al respecto:

"Podría haber una Revolución Educativa sin descentralización, aunque perdería en mucho su eficacia y profundidad... Sería una revolución mutilada que se reduciría a una reforma expuesta a los peligros del espacio. Hay una conexión dialéctica entre revolución educativa y descentralización: la primera da contenido a la segunda y ésta es una valiosa herramienta para la primera. Por esta razón, revolución educativa y descentralización tienen que emprenderse simultáneamente, al mismo tiempo, tienen que constituir procesos paralelos".¹⁹

¹⁸ PESCADOR, JOSE ANGEL Y CARLOS ALBERTO TORRES. "Dilemas de la descentralización educativa (1983-1984)" En Poder político y educación en México. México, UTEHA, 1985, p. 48.

¹⁹ Palabras del Lic. Jesús Reyes Heróles en la Reunión de Gobernadores de los Estados de la Federación. Palacio Nacional, 11 de enero de 1984. En REYES HERÓLES, JESUS. Educación para construir una sociedad mejor. México, SEP, 1985, pp. 77-88.

Para iniciar el proceso de descentralización, por decreto del 8 de agosto de 1983, las Delegaciones de la SEP en los estados fueron convertidas en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, así mismo, se abrió la posibilidad de instalar Comités Consultivos para la Descentralización y se firmaron Acuerdos de Coordinación con doce entidades.

Sin embargo, la correlación de fuerzas al interior de la Secretaría fue desfavorable a esta medida, la oposición del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación²⁰, fundamentalmente, y la muerte del Secretario Reyes Heróles, principal ideólogo de la Revolución Educativa llevaron a que en los hechos fuera cancelada.

²⁰ El trabajo de José Angel Pescador y Carlos Alberto Torres (op cit) contiene un análisis detallado sobre este punto.

2. La modernización educativa y el combate al rezago.

2.1 El rezago educativo.

Se considera que el rezago educativo está conformado por la población adulta, de 15 años y más, que no sabe leer y escribir o no ha concluido la educación básica (primaria y secundaria).²¹

La existencia de un elevado número de personas que no tuvieron acceso a la escuela o que la abandonaron sin concluir estos ciclos da cuenta de las desigualdades económicas y sociales que se registran entre los distintos sectores de la población, así como entre las regiones del país, y demuestra la incapacidad del sistema educativo para proporcionar, con oportunidad y suficiencia, educación básica a toda la población.

A pesar de que en el artículo 3o. de la Constitución se establece que la educación primaria es obligatoria y en el artículo 10 de la Ley Federal de Educación que "los servicios de la educación deberán extenderse a quienes carecen de ellos, para contribuir a eliminar los desequilibrios económicos y sociales"²² esto dista de ser una realidad, y amplios sectores de la población mexicana aún no tienen

²¹ La noción de educación básica ha sido tomada de la Ley Nacional de Educación para Adultos que establece entre sus objetivos el de "Dar las bases para que toda persona pueda alcanzar, como mínimo, el nivel de conocimientos y habilidades equivalentes al de la educación general básica, que comprenderá la primaria y la secundaria". Ley Nacional de Educación para Adultos. En Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1975.

²² "Ley Federal de Educación". Diario Oficial de la Federación. 29 de noviembre de 1973.

acceso a la escuela o por sus condiciones de vida no pueden concluir la educación básica.

En 1989 la población adulta de nuestro país fue estimada en 53.5 millones de personas ²³ de las cuales 4 millones 200 mil eran analfabetas, es decir, aproximadamente el 8% de los adultos (Cuadro No. 1).

La población analfabeta se distribuye desigualmente en las entidades y regiones del país. Según datos del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), sólo en diez estados se concentran poco más de 3 millones de personas analfabetas²⁴, lo que representa cerca del 73% de dicha población (ver Cuadro No. 2).

Entre esas diez entidades encontramos, por un lado, al Distrito Federal, Jalisco y al estado de México y, por otro, a Chiapas, Guerrero y Oaxaca, lo que permite suponer que aún cuando los más altos índices de analfabetismo se ubican, como señalan las autoridades educativas, entre la población del medio rural y de los grupos indígenas, todavía se desconocen las proporciones de este problema en los grandes centros urbanos.

²³ CARLOS SALINAS DE GORTARI. *Primer Informe de gobierno*. Anexo. p. 8.

²⁴ Las cifras estimadas de población adulta que presenta el INEA para 1989 son inferiores a las registradas en el informe de gobierno en más de 1 millón 150 mil personas, sin embargo, para el mismo periodo esta institución registra 9 502 adultos analfabetas más.

Cuadro No. 1
 Índice de analfabetismo por entidad federativa
 1989

Entidad	Población de 15 años y mas	Población analfabeta	Índice
Aguascalientes	413,975	23,299	5.63
Baja California	940,003	30,371	3.23
Baja California Sur	193,960	9,162	4.72
Campeche	368,130	28,726	7.80
Coahuila	1,205,860	54,528	4.52
Colima	269,993	13,798	5.11
Chiapas	1,530,288	270,888	17.70
Chihuahua	1,504,945	53,224	3.54
Distrito Federal	6,978,867	249,838	3.58
Durango	837,667	40,622	4.85
Guanajuato	2,194,454	258,360	11.77
Guerrero	1,535,393	237,486	15.47
Hidalgo	1,114,621	93,078	8.35
Jalisco	3,258,054	234,558	7.20
México	7,433,453	461,101	6.20
Michoacán	2,025,600	252,468	12.46
Morelos	786,873	65,366	8.31
Nayarit	534,821	46,333	8.66
Nuevo León	2,057,458	80,728	3.92
Oaxaca	1,641,688	303,610	18.49
Puebla	2,452,981	335,664	13.68
Querétaro	568,418	43,225	7.60
Quintana Roo	237,601	17,134	7.21
San Luis Potosí	1,211,248	119,618	9.88
Sinaloa	1,444,531	85,650	5.93
Sonora	1,187,374	45,023	3.79
Tabasco	783,787	54,939	7.01
Tamaulipas	1,472,283	67,132	4.56
Tlaxcala	406,102	34,852	8.58
Veracruz	4,258,838	457,466	10.74
Yucatán	850,803	91,757	10.78
Zacatecas	763,175	49,499	6.49
Total Nacional	52,463,246	4,209,502	8.02

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS.
 Estadística histórica del analfabetismo en México 1980-
 1990. Julio de 1990.

Cuadro No. 2
Entidades con mayor numero de analfabetas
1989

Entidad	Población analfabeta	Proporción %
México	461,101	10.9
Veracruz	457,466	10.9
Puebla	335,664	8.0
Oaxaca	303,610	7.2
Chiapas	270,888	6.4
Guanajuato	258,360	6.2
Michoacán	252,468	6.0
Distrito Federal	249,838	5.9
Guerrero	237,486	5.6
Jalisco	234,558	5.6
Subtotal	3,061,439	72.7
Total nacional	4,209,502	100.0

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE
 LOS ADULTOS. Estadística histórica del
 analfabetismo en México 1980-1990.
 Julio de 1990.

Por otra parte, para el mismo año el INEA estimó en 20.2 millones el número de personas con primaria incompleta y en 16 millones el correspondiente a quienes no han concluido la secundaria.²⁵ Las tres cifras agregadas indican que aproximadamente el 75% de la población mayor de 15 años forma parte del rezago educativo.

Aunque se carece de datos confiables, se estima que más del 60% de quienes integran el rezago son mujeres, aproximadamente 25 millones, con lo que las desigualdades educativas no sólo se presentan por región y grupo social sino también por género.²⁶

Las cifras del rezago no permanecen estáticas sino que se incrementan año con año debido a los bajos índices de cobertura y eficiencia terminal en los niveles de primaria y secundaria, por lo que es necesario recurrir a información sobre estos ciclos para ubicar mejor las dimensiones del problema (ver cuadros 3 a 6).

En lo que se refiere a cobertura, es difícil establecer cifras precisas.²⁷ En el Cuadro No. 3 se presentan algunos

²⁵ INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS. Diagnóstico de la Educación para Adultos. p. 15. (Documento interno).

²⁶ Este dato es conservador si consideramos que en 1980 sólo en lo relativo al analfabetismo el 60.6% era población femenina. INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACION PARA ADULTOS. Memoria estadística 1982-1983. México. SEP. 1988. p. 15.

²⁷ El Programa para la Modernización Educativa señala que la cobertura de la primaria es de 98%, en tanto que la cobertura de secundaria se reporta en relación con la absorción de egresados del nivel anterior y, según la misma fuente, comprende 4 de cada 5 egresados de primaria. PODER

cálculos que ofrecen, sin embargo, una visión distorsionada de la capacidad de los niveles de primaria y secundaria para absorber a los niños de los grupos de edad correspondientes, ya que los datos de entidades como Oaxaca y el Distrito Federal (120.6% y 65.1% de cobertura en primaria respectivamente) parecen alterados e incluso invertidos.²⁸

Lo anterior hace suponer que en Oaxaca, por ejemplo, la escuela absorbe a un gran número de estudiantes que sobrepasan este rango de edad y, a su vez, demuestra la poca utilidad en el estudio del problema del rezago de los datos de cobertura calculados a partir de las fuentes actualmente disponibles.

Sin embargo, el conocimiento preciso del número de niños en edad escolar que no alcanzan un lugar en el sistema educativo y de las posibilidades posteriores que estos niños tienen de adquirir los conocimientos básicos (lectura, escritura y operaciones matemáticas elementales) o de realizar estudios formales, permitiría saber de qué manera la deficiente cobertura de la primaria y la secundaria contribuye a incrementar las cifras del rezago educativo.

EJECUTIVO FEDERAL. Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. México, octubre de 1989. p. 4.

²⁸ Cabe señalar que en ninguna de las fuentes consultadas se encontraron datos de cobertura por entidad. Así mismo, como se puede apreciar en el cuadro, en el caso de la primaria se calculó la cobertura con base en la población entre 6 y 13 años y en el de secundaria con base en la población 14-16. Un cálculo más estricto sobre la base de los grupos 6-11 ó 6-12 y 12-14 ó 13-15, para primaria y secundaria respectivamente, elevaría más aún las proporciones de cobertura en ambos niveles.

Por otra parte, los datos sobre eficiencia terminal de estos niveles que se presentan en el Cuadro No. 4 muestran que en la mayoría de los estados del país la primaria no logra retener a gran parte de la población incorporada (siendo la media nacional de 55.3%) y constituyen también un indicador útil para entender por qué se incrementa la población que forma parte del rezago.

Puede advertirse que las entidades con más baja eficiencia terminal en primaria son Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Campeche, Yucatán, Veracruz y Michoacán, con proporciones que van del 27 al 44%.

Si a nivel nacional de cada 100 niños que ingresan a la primaria sólo 55 egresan de ella seis años después, el caso de Chiapas es particularmente dramático, ya que en esa entidad sólo 27 de cada 100 niños que ingresan a este nivel logran concluirlo seis años más tarde.

En lo relativo a la eficiencia terminal en secundaria puede apreciarse que los estados de San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Michoacán y Guanajuato presentan las proporciones más bajas del país (que van del 57 al 70% aproximadamente), las cuales, sin embargo, son superiores al promedio nacional de eficiencia terminal para el nivel de primaria.

Por otra parte, los datos que se presentan en los cuadros 5 y 6 indican que a nivel nacional 5 de cada 100 niños desertan de la primaria y poco más de 10 reprueban cuando menos un año en este ciclo, en tanto que para secundaria 9 de cada 100 muchachos desertan o son expulsados y 26 reprueban. No obstante, las diferencias entre el índice nacional y los específicos de cada entidad demuestran las disparidades entre las regiones del país.

Las entidades con mayor deserción en primaria (Cuadro No. 5) son Chiapas, Guerrero, Campeche, Veracruz, Oaxaca y Yucatán (con proporciones que van del 15.7% al 7.3%); mientras que San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Baja California y Guanajuato presentan los índices más altos de deserción en secundaria (entre 18.2 y 11.0%).

En Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Quintana Roo, Michoacán e Hidalgo se presentan los más altos niveles de reprobación (Cuadro No. 6) en primaria, en tanto que para secundaria éstos se ubican en el Distrito Federal, Campeche, Baja California y Chihuahua.

Por otra parte, en el Cuadro No. 7 aparece la información relacionada con la infraestructura educativa en lo que se refiere a las escuelas unitarias e incompletas y, como puede apreciarse, más del 20% de las escuelas primarias del país no

ofrecen todos los grados, por lo que la cobertura de este nivel debe seguir siendo prioritaria en entidades como Chiapas, Campeche, Durango y Quintana Roo.

Además, cerca del 22% de las primarias son unitarias, es decir, ofrecen todos los grados en un sólo grupo atendido por un solo maestro, esto principalmente en Durango, Campeche, Chihuahua y Sinaloa.

Si bien puede decirse que actualmente garantizar un lugar en la escuela primaria o secundaria a la población en edad escolar no constituye un problema central de la política educativa excepto en las entidades antes señaladas sí lo es, por el contrario, la necesidad de crear las condiciones para que la población que ingresa a la escuela pueda permanecer en ella por lo menos hasta concluir estos niveles y, de esta manera, se evite que al cumplir 15 años esta población forme parte del rezago educativo.

Así mismo, los datos anteriores nos permiten ubicar claramente a las entidades del sur y sureste del país como las que enfrentan mayores carencias y problemas en materia educativa, sin embargo, es necesario emplear algún procedimiento matemático que, aunque arbitrario, permita contrastar todos los datos para cada estado.

La construcción de un índice al que llamaremos de "marginalidad educativa" es útil para tal fin. En los cuadros 8 y 9 se presentan los resultados.²⁹

Aún cuando los datos a partir de los cuales se construyó dicho índice son muy desiguales -tal es el caso, por ejemplo, de la información para el nivel medio básico que sólo se refiere a eficiencia terminal, deserción y reprobación, mientras que para primaria se considera además la infraestructura educativa- dan cuenta de las entidades y regiones con menor desarrollo.

En primer lugar, puede advertirse que las disparidades educativas entre las entidades son mayores en primaria que en el nivel medio básico y que son Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Campeche, Yucatán y Veracruz los estados que se disputan los últimos lugares en casi todos los indicadores.

Lo anterior significa que aún cuando pueden presentarse severos problemas educativos en regiones o localidades de algunas de las entidades con mayor desarrollo, mismos que se desdibujan con cálculos globales como los presentados, los principales problemas están perfectamente localizados en las entidades mencionadas.

²⁹ El índice se construyó asignando para cada indicador el valor 1 a la(s) entidad(es) con desarrollo más favorable (menos analfabetismo, deserción, reprobación, etc.), calculando a partir de él por una simple regla de tres el valor correspondiente a cada una de las demás entidades.

En el último apartado de este capítulo se ampliará más sobre la utilidad de esta distinción regional de los niveles de desarrollo educativo, vinculándola con la política de descentralización.

Cuadro No. 3
Cobertura de la educación básica 1

Entidad	Preescolar %	Primaria %	Secundaria %
Aguascalientes	68.6	84.3	69.1
Baja California	84.1	109.8	85.7
Baja California Sur	69.3	75.1	79.1
Campeche	64.7	75.8	52.7
Coahuila	69.9	78.5	80.4
Colima	85.8	92.0	73.5
Chiapas	78.1	118.8	52.8
Chihuahua	77.2	106.3	63.1
Distrito Federal	61.5	65.1	81.0
Durango	56.2	92.2	62.0
Guanajuato	65.7	106.3	59.4
Guerrero	80.7	106.9	64.2
Hidalgo	64.7	98.0	73.4
Jalisco	70.8	95.6	64.7
México	43.7	71.9	59.0
Michoacán	52.7	97.4	60.4
Morelos	62.8	78.9	80.2
Nayarit	74.9	91.9	70.4
Nuevo León	65.3	81.8	79.8
Oaxaca	84.2	120.6	58.5
Puebla	65.3	91.6	63.4
Querétaro	72.0	98.4	71.5
Quintana Roo	79.7	89.8	69.0
San Luis Potosí	80.3	87.9	67.7
Sinaloa	56.1	78.9	71.0
Sonora	76.0	94.5	80.5
Tabasco	101.4	112.3	77.7
Tamaulipas	59.8	82.0	71.0
Tlaxcala	82.9	102.0	94.1
Veracruz	57.6	86.4	57.0
Yucatán	73.5	94.5	65.7
Zacatecas	74.9	98.0	54.0
Nacional	64.7	88.5	66.8

1 Estimada para 1990, con base en la matrícula del ciclo escolar 1989-1990 y las proyecciones de población para el mismo año correspondientes a los grupos de edad 4-5, 6-13 y 14-16 para preescolar, primaria y secundaria respectivamente.

FUENTES: SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. SUBSECRETARIA DE COORDINACION EDUCATIVA. DIRECCION GENERAL DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Estadística básica. Inicio de cursos 1989-1990. Abril de 1990.

Cuadro No. 4
Eficiencia terminal en educación básica
por entidad federativa

Ciclo escolar 1988-1989

Entidad	Primaria %	Secundaria %
Aguascalientes	66.9	76.4
Baja California	73.0	70.2
Baja California Sur	86.8	78.0
Campeche	43.1	71.6
Coahuila	66.9	75.2
Colima	56.2	73.8
Chiapas	27.1	70.6
Chihuahua	57.2	73.6
Distrito Federal	80.3	73.5
Durango	55.4	68.2
Guanajuato	56.5	69.9
Guerrero	41.1	74.9
Hidalgo	54.7	76.2
Jalisco	56.4	73.0
México	68.3	77.9
Michoacán	44.0	69.0
Morelos	72.3	78.9
Nayarit	58.1	76.2
Nuevo León	72.3	82.1
Oaxaca	40.7	74.9
Puebla	53.1	77.7
Querétaro	65.6	77.3
Quintana Roo	54.0	74.5
San Luis Potosí	54.0	56.8
Sinaloa	54.3	74.7
Sonora	62.8	73.2
Tabasco	50.1	76.9
Tamaulipas	65.3	76.3
Tlaxcala	71.3	80.7
Veracruz	43.6	75.9
Yucatán	43.2	74.7
Zacatecas	53.5	67.2
Nacional	55.3	72.2

FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. DIRECCION GENERAL DE DE PROGRAMACION. DEPARTAMENTO DE PRONOSTICOS. Indicadores educativos. Serie histórica. Mayo de 1989.

Cuadro No. 5
 Índices de deserción en educación básica
 por entidad federativa

Ciclo escolar 1988-1989

Entidad	Primaria %	Secundaria %
Aguascalientes	3.3	9.5
Baja California	1.9	11.1
Baja California Sur	2.7	7.8
Campeche	8.3	10.0
Coahuila	2.6	8.9
Colima	5.1	10.6
Chiapas	15.7	9.9
Chihuahua	4.6	10.1
Distrito Federal	1.8	8.9
Durango	5.7	12.6
Guanajuato	5.5	11.0
Guerrero	9.2	7.2
Hidalgo	4.0	8.3
Jalisco	5.6	10.1
México	2.3	7.4
Michoacán	6.8	9.8
Morelos	1.7	7.5
Nayarit	4.9	8.8
Nuevo León	3.3	5.8
Oaxaca	7.5	6.8
Puebla	5.7	8.3
Querétaro	2.7	6.4
Quintana Roo	4.1	9.0
San Luis Potosí	4.8	18.2
Sinaloa	5.3	9.7
Sonora	4.2	10.0
Tabasco	5.2	8.6
Tamaulipas	4.6	8.0
Tlaxcala	2.4	6.7
Veracruz	7.8	8.6
Yucatán	7.3	9.3
Zacatecas	5.3	13.8
Nacional	5.3	9.1

FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION. DEPARTAMENTO DE PRONOSTICOS. Indicadores educativos. Serie histórica. Mayo de 1989.

Cuadro No. 6
Reprobación en educación básica
por entidad federativa

Ciclo escolar 1988-1989

Entidad	Primaria %	Secundaria* %
Aguascalientes	7.8	21.7
Baja California	8.5	34.1
Baja California Sur	8.4	19.5
Campeche	12.5	35.3
Coahuila	6.9	23.8
Colima	7.9	22.9
Chiapas	14.7	21.7
Chihuahua	9.2	31.5
Distrito Federal	6.5	36.2
Durango	10.1	22.2
Guanajuato	9.4	28.5
Guerrero	12.7	22.5
Hidalgo	13.1	21.5
Jalisco	6.6	29.1
México	9.0	28.6
Michoacán	13.6	23.6
Morelos	7.0	22.7
Nayarit	7.3	13.4
Nuevo León	5.5	12.2
Oaxaca	17.0	23.8
Puebla	12.2	22.1
Querétaro	11.7	27.1
Quintana Roo	13.9	28.5
San Luis Potosí	12.5	16.4
Sinaloa	8.4	29.3
Sonora	8.2	26.6
Tabasco	12.4	21.1
Tamaulipas	8.5	22.1
Tlaxcala	7.4	23.4
Veracruz	11.6	27.9
Yucatán	14.0	27.9
Zacatecas	11.7	16.9
Nacional	10.2	26.4

* No se especifica si se refiere a grados escolares o a asignaturas.

FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION. DEPARTAMENTO DE PRONOSTICOS. Indicadores educativos. Serie histórica. Mayo de 1989.

Cuadro No. 7
Escuelas primarias por tipo de organización
Ciclo escolar 1988-1989

Entidad	Unitarias	Incompletas	Completas*	Total
Aguascalientes	78	75	434	587
Baja California	57	61	829	947
Baja California Sur	43	49	212	304
Campeche	221	196	236	653
Coahuila	354	251	1,183	1,788
Colima	94	102	228	424
Chiapas	1,431	2,169	1,368	4,968
Chihuahua	890	678	1,152	2,720
Distrito Federal	1	82	3,008	3,091
Durango	941	714	724	2,379
Guanajuato	751	892	2,481	4,124
Gerrero	881	939	2,029	3,849
Hidalgo	572	485	1,546	2,603
Jalisco	1,339	1,109	2,773	5,221
México	303	505	4,750	5,558
Michoacán	1,069	766	2,535	4,370
Morelos	48	60	650	758
Nayarit	246	258	489	993
Nuevo León	564	328	1,564	2,456
Oaxaca	970	1,096	2,287	4,353
Puebla	685	622	2,413	3,720
Querétaro	230	96	804	1,130
Quintana Roo	116	132	219	467
San Luis Potosí	741	781	1,628	3,150
Sinaloa	874	627	1,204	2,705
Sonora	296	232	1,108	1,636
Tabasco	341	234	1,288	1,863
Tamaulipas	581	370	1,287	2,238
Tlaxcala	62	74	474	610
Veracruz	1,859	1,592	4,851	8,302
Yucatán	286	288	643	1,217
Zacatecas	644	557	961	2,162
Total nacional	17,568	16,420	47,358	81,346

* No incluye las escuelas unitarias que son consideradas completas.

FUENTE. CARLOS SALINAS DE GORTARI. PRIMER INFORME DE GOBIERNO. Anexo, p. 184.

Cuadro No. 8
Indice de marginalidad educativa

Entidad	Analfabetismo	Eficiencia 1		Infraestructura primaria 2	Indice
Agascalientes	1.74	1.96	1.58	2.23	1.88
Baja California	1.00	1.57	2.12	1.01	1.42
Baja California Sur	1.46	1.37	1.39	2.38	1.65
Campeche	2.41	3.82	2.07	5.69	3.5
Coahuila	1.40	1.76	1.62	3.32	2.02
Colima	1.58	2.59	1.72	3.74	2.41
Chiapas	5.48	5.81	1.71	4.88	4.47
Chihuahua	1.09	2.54	1.93	5.50	2.76
Distrito Federal	1.11	1.24	1.99	0.01	1.09
Durango	1.50	2.86	1.92	6.64	3.23
Guajuato	3.64	2.74	1.97	3.07	2.85
Gerrero	4.79	4.06	1.49	3.86	3.55
Hidalgo	2.58	2.72	1.51	3.69	2.62
Jalisco	2.23	2.60	1.88	4.31	2.75
México	1.92	1.80	1.61	0.92	1.56
Michoacán	3.86	3.57	1.78	4.10	3.33
Morelos	2.57	1.46	1.44	1.06	1.63
Nayarit	2.68	2.46	1.32	4.17	2.66
Nuevo León	1.21	1.60	1.00	3.85	1.91
Oaxaca	5.72	4.00	1.51	3.76	3.75
Puebla	4.23	3.04	1.49	3.09	2.96
Querétaro	2.35	2.11	1.53	3.40	2.35
Quintana Roo	2.23	2.81	1.80	4.19	2.76
San Luis Potosí	3.05	2.86	2.30	3.96	3.04
Sinaloa	1.83	2.70	1.83	5.42	2.94
Sonora	1.17	2.26	1.80	3.04	2.07
Tabasco	2.17	3.03	1.50	3.07	2.44
Tamaulipas	1.41	2.29	1.50	4.35	2.39
Tlaxcala	2.65	1.64	1.38	1.71	1.84
Veracruz	3.32	3.66	1.71	3.76	3.11
Yucatán	3.34	3.71	1.77	3.96	3.19
Zacatecas	2.01	2.92	1.86	5.01	2.95

1 No se refiere a eficiencia terminal. Estos indices fueron contruidos con base en los datos de deserción y reprobación de cada nivel (ver nota 24).

2 Calculado con base en la proporción de escuelas unitarias e incompletas.

Cuadro No. 9
 Índice de marginalidad educativa

Entidad	Índice
Distrito Federal	1.09
Baja California	1.42
México	1.56
Morelos	1.63
Baja California Sur	1.65
Tlaxcala	1.84
Aguascalientes	1.88
Nuevo León	1.91
Coahuila	2.02
Sonora	2.07
Querétaro	2.35
Tamaulipas	2.39
Colima	2.41
Tabasco	2.44
Hidalgo	2.62
Nayarit	2.66
Jalisco	2.75
Quintana Roo	2.76
Chihuahua	2.76
Guanajuato	2.85
Sinaloa	2.94
Zacatecas	2.95
Puebla	2.96
San Luis Potosí	3.04
Veracruz	3.11
Yucatán	3.19
Durango	3.23
Michoacán	3.33
Campeche	3.5
Guerrero	3.55
Oaxaca	3.75
Chiapas	4.47

2.2 La descentralización educativa en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994.

En diciembre de 1988, al rendir su protesta como Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari aseguró que en materia de educación sería una tarea principal de su gobierno asegurar cantidad y cobertura, e instruyó al secretario de Educación Pública a convocar a maestros, padres de familia y organizaciones responsables para integrar un programa educativo que permitiera realizar "la gran transformación del sistema educativo";³⁰ dicho programa fue presentado a la nación el 9 de octubre de 1989.

El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME) contiene los lineamientos y estrategias que guiarán las acciones del sector durante la actual administración. En él se definen, a su vez, las características y finalidades de la educación moderna:

- " . 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...; y
- " . reestructurar su organización en función de las necesidades del país y la operación de los servicios educativos".³¹

³⁰ CARLOS SALINAS DE GORTARI. Discurso de toma de posesión. 1o. de diciembre de 1988. En *La Jornada*, 2 de diciembre de 1988.

³¹ PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. p. 18.

Para lograr los propósitos de modernización de la educación se asegura que es necesario revisar los contenidos educativos, adecuar los métodos de enseñanza-aprendizaje, fortalecer la formación y actualización de los docentes y mejorar sus condiciones de vida, así como articular los niveles educativos y vincularlos con la producción y la innovación en la ciencia y la tecnología.

El PME agrega que no podrá alcanzarse la "modernización educativa" si no se logra reducir el rezago educativo en primaria, por ello este nivel ha sido considerado el "componente fundamental" del modelo educativo, el cual, junto con la educación para adultos, "componente complementario", deberá coadyuvar a eliminar las desigualdades en materia educativa.

Mediante el incremento en la cobertura del nivel de primaria hasta llegar al 100% de la población en edad escolar y el mejoramiento en la eficiencia terminal del mismo se espera, por lo tanto, contener el rezago; a través de la educación de adultos se pretende absorber su impacto.

Así mismo, en el PME se asegura que es a través de la participación de toda la sociedad mediante la distribución de la función educativa entre los distintos niveles de gobierno

y todos los sectores sociales que se podrá lograr "el cambio estructural" del sistema educativo.

Por lo tanto, la descentralización educativa se constituye en una de las estrategias y retos fundamentales del Programa, a través de ella se pretende combatir las disparidades regionales en materia de educación, organizar ésta en función de las necesidades locales e impulsar la participación de los distintos sectores de la sociedad en la atención educativa.

Entre los principales argumentos con los que el Gobierno Federal justifica esta medida encontramos, por un lado, que el esquema centralizado de organización educativa está agotado, además de que resulta costoso e ineficiente y, por otro, que en tanto la educación es una responsabilidad nacional, es necesario recobrar el sentido original de la Constitución de 1917 y distribuir adecuadamente la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

Lo anterior permitirá, según el PME, responder a las necesidades educativas de las distintas regiones y grupos sociales del país, mejorar la eficiencia del sistema educativo y, por lo tanto, ofrecer una educación de calidad.

Se asegura que la Secretaría de Educación Pública conservará su carácter de institución rectora y normativa de

la educación en todo el país y que el Estado de ningún modo se desentenderá de la función educativa, sino que compartirá la responsabilidad con los sectores de la sociedad interesados en participar en la educación.

En efecto, como señala el PME las medidas para combatir el rezago educativo tienen que ser integrales y considerar tanto las causas que lo originan al interior de los distintos niveles del sistema educativo como la atención a la población adulta que lo integra. Sin embargo, el combate al rezago como una prioridad de la política educativa nacional a la par de la descentralización de los servicios educativos sin tomar en cuenta las implicaciones de ésta para las distintas entidades y regiones del país conducirá, como se verá en el siguiente apartado, a agravar el problema más que a combatirlo.

2.3 Alcances de la descentralización educativa en el combate al rezago.

Para analizar los alcances de la descentralización educativa es necesario ubicar sus repercusiones en los ámbitos administrativo, pedagógico y político, si bien éstos se encuentran profundamente imbricados, en cada uno de ellos la descentralización asume características específicas que es necesario considerar.

a) Ambito administrativo.

En el ámbito administrativo descentralizar implica transferir a los gobiernos de los estados más del 70% de la matrícula de educación primaria y secundaria de todo el país que está a cargo de la Federación. Para primaria esto significa poco más de 64 mil escuelas, aproximadamente 342 mil maestros y más de 10 millones de alumnos. Para secundaria representa cerca de 9 mil escuelas, más de 145 mil maestros y aproximadamente 3 millones de alumnos (ver Cuadro No. 10).

Sin embargo, las repercusiones que este hecho tiene para las distintas entidades es desigual debido a que el peso de la educación de control federal no es homogéneo (Ver Cuadro No. 11).

Como puede apreciarse en este cuadro, sólo en el caso del estado de México la matrícula estatal supera la de control federal y en Nuevo León ambas son similares, aunque es mayor la correspondiente a las escuelas a cargo de la Federación.

Por otra parte, hay doce entidades en las cuales la federación asume la totalidad de la responsabilidad educativa en el nivel de primaria, lo que significa que estos estados no cuentan con la experiencia de operar los servicios educativos y que al asumir esta responsabilidad seguramente

enfrentarán mayores limitaciones de carácter técnico que otras entidades con experiencia en este terreno.

En lo que se refiere a la educación media básica, en el Cuadro No. 12 puede distinguirse que seis entidades no cuentan con instituciones estatales o autónomas de educación secundaria. Además, se advierte que sólo en Baja California y Nuevo León la matrícula de control estatal y autónomo supera a la de control federal.

Campeche, Michoacán y Oaxaca, cuyos niveles de desarrollo, de acuerdo con el índice de marginalidad educativa, se encuentran entre los más bajos de todo el país forman parte de esas doce entidades que no cuentan con un sistema estatal de educación primaria, esta última entidad carece también de instituciones estatales o autónomas de educación secundaria.

Por lo tanto, aún cuando la distribución de la responsabilidad educativa entre la Federación, los estados y los municipios puede contribuir a racionalizar la maquinaria burocrática para hacer más eficiente la prestación de los servicios, es indispensable desarrollar estrategias diferenciales para las distintas entidades y regiones si no se quiere correr el riesgo de acentuar las desigualdades, estrategias que, por lo demás tienen que ser diseñadas centralmente.

Por ejemplo, los periodos y alcances de la descentralización no pueden ser iguales en el Estado de México, donde la matrícula de primaria de control federal representa sólo el 46% de la matrícula total de ese nivel en la entidad, y en Chiapas, donde alcanza el 98%.

De la misma manera, los apoyos técnicos de las instancias centrales de la SEP hacia Baja California y Michoacán, por ejemplo, tendrán que ser distintas atendiendo no solamente a las diferencias socio-económicas y culturales de ambas entidades, sino también a que en esta última no se cuenta con escuelas primarias de control estatal.

Los recursos necesarios para emprender la descentralización deben ser también diferenciados. No puede abandonarse a entidades como Chiapas y Oaxaca a que con sus propios recursos hagan frente a las necesidades educativas de sus habitantes.

En el caso de Chiapas, por mencionar sólo algunas prioridades, se trata de atender a más de 270 mil personas analfabetas, cerca del 18% de su población adulta; de elevar la baja eficiencia terminal de la primaria que actualmente es de 27.1%; de disminuir la deserción de 16 de cada 100 niños que ingresan a ese ciclo; de equipar a las 2 169 escuelas

incompletas y a las 1 431 de organización unitaria que, en conjunto, representan más del 72% de escuelas de la entidad.

Olac Fuentes Molinar ha señalado la necesidad de que la política financiera federal se constituya en un elemento compensador de la inequidad mediante el establecimiento de un fondo de financiamiento complementario para las entidades con menores recursos y mayores carencias.³² Lo cual requiere de la ubicación de zonas prioritarias para la atención educativa, que abarquen entidades completas o algunas regiones de ellas, tomando en cuenta los diversos indicadores de desarrollo educativo -como en el índice presentado en el apartado 2.1, que para el caso resulta muy limitado-, así como sus condiciones socio-económicas generales.

El establecimiento de zonas de atención educativa prioritaria permitiría al Gobierno Federal determinar las estrategias necesarias para cada caso, así como los recursos indispensables para llevarlas a cabo y evitaría el riesgo de que por el desinterés en la educación de los gobiernos estatales o locales se agravaran los problemas en las regiones con menor desarrollo educativo.

Así mismo, se requiere que en dichas estrategias diferenciales confluyan los esfuerzos de las distintas

³² FUENTES MOLINAR, OLAC. "La modernización educativa". En Revista Cero en conducta. México, año 5, no. 20, julio-agosto, 1990. pp. 41-42.

direcciones generales de la SEP y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, entre otros, ya que en la atención a la inequidad deben plantearse estrategias globales.

Cuadro No. 10
 Estadísticas de educación básica por tipo de control
 Ciclo escolar 1989-1990
 (Inicio de cursos)

	Alumnos	%	Maestros	%	Escuelas	%
Primaria						
Federal	10,389,248	71.68	341,252	73.15	64,246	79.67
Estatal	3,239,381	22.35	99,732	21.38	13,015	16.14
Particular	865,134	5.97	25,548	5.47	3,375	4.19
Total nacional	14,493,763	100.00	466,532	100.00	80,636	100.00
Secundaria						
Federal	2,995,504	70.20	147,571	63.33	8,779	46.98
Estatal 1	931,552	21.83	57,125	24.51	7,669	41.04
Particular	340,100	7.97	28,346	12.16	2,238	11.98
Total nacional	4,267,156	100.00	233,042	100.00	18,686	100.00

1 De control estatal y autónomo.

FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. SUBSECRETARIA DE COORDINACION EDUCATIVA. DIRECCION GENERAL DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Estadística básica. Inicio de cursos 1989-1990. Abril de 1990.

Cuadro No. 11
Matrícula de primaria por tipo de control y entidad federativa
Ciclo escolar 1989-1990
(Inicio de cursos)

Entidad	Federal	Estatal	Particular
Aguascalientes	114,872	--	11,788
Baja California	141,083	90,297	16,931
Baja California Sur	49,517	--	3,155
Campeche	95,714	--	1,972
Coahuila	236,431	63,207	21,483
Colima	63,946	5,358	4,990
Chiapas	514,412	99,087	11,711
Chihuahua	273,584	115,543	20,967
Distrito Federal	964,342	--	185,397
Durango	180,569	71,730	8,886
Guanajuato	521,689	189,506	53,233
Guerrero	447,017	111,008	11,296
Hidalgo	352,827	--	12,658
Jalisco	511,841	383,673	93,496
México	800,692	837,258	95,523
Michoacán	620,652	--	53,113
Morelos	192,347	--	10,686
Nayarit	135,258	13,086	3,910
Nuevo León	251,618	204,618	35,450
Oaxaca	611,368	--	9,997
Puebla	540,724	200,667	39,399
Querétaro	181,945	--	15,199
Quintana Roo	82,542	--	3,393
San Luis Potosí	319,569	34,205	21,207
Sinaloa	245,286	130,680	17,613
Sonora	199,058	100,394	18,881
Tabasco	298,950	--	10,819
Tamaulipas	334,511	--	14,480
Tlaxcala	97,587	35,942	6,153
Veracruz	645,930	456,884	29,438
Yucatán	165,173	59,487	10,704
Zacatecas	198,194	36,751	10,846
Total Nacional	10,389,248	3,239,381	865,134

FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. SUBSECRETARIA DE COORDINACION EDUCATIVA. DIRECCION GENERAL DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Estadística básica. Inicio de cursos 1989-1990. Abril de 1990.

Cuadro No. 12
Matrícula de secundaria por tipo de control y entidad federativa
Ciclo escolar 1989-1990
(Inicio de cursos)

Entidad	Federal	Estatad	Particular
Aguascalientes	30,490	2,997	3,624
Baja California	39,223	40,482	7,017
Baja California Sur	17,607	--	815
Campeche	18,283	4,694	1,238
Coahuila	86,819	19,821	10,920
Colima	20,085	2,855	1,657
Chiapas	55,329	39,372	9,420
Chihuahua	70,527	30,960	8,072
Distrito Federal	506,044	831	65,241
Durango	50,073	15,019	4,170
Guanajuato	95,462	54,057	22,155
Guerrero	117,351	7,421	5,082
Hidalgo	102,448	--	4,770
Jalisco	151,328	80,095	31,780
México	274,166	242,157	29,746
Michoacán	127,401	21,800	9,167
Morelos	70,924	--	4,674
Nayarit	36,021	12,604	936
Nuevo León	75,964	101,064	13,057
Oaxaca	116,934	--	4,045
Puebla	124,431	58,100	18,811
Querétaro	47,524	--	5,926
Quintana Roo	17,802	2,446	922
San Luis Potosí	64,573	32,085	10,706
Sinaloa	76,256	46,152	9,529
Sonora	72,259	29,661	10,381
Tabasco	48,320	27,738	5,713
Tamaulipas	114,631	--	7,056
Tlaxcala	44,309	3,406	2,140
Veracruz	257,024	9,095	22,882
Yucatán	33,180	24,024	5,959
Zacatecas	32,716	22,616	2,759
Total Nacional	2,995,504	931,552	340,100

FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. SUBSECRETARIA DE COORDINACION EDUCATIVA. DIRECCION GENERAL DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Estadística básica. Inicio de cursos 1989-1990. Abril de 1990.

b) Ambito pedagógico.

Es en este ámbito donde se aprecian algunas virtudes de la descentralización educativa, ya que se pretende que sean incorporados al currículum contenidos regionales que permitan recuperar y difundir la cultura local. Sin embargo, el currículum no debe limitarse a esos contenidos sino, por el contrario, a partir de ellos debe conducir a los estudiantes hacia el conocimiento universal.

Guiomar de Mello señala que "no le corresponde a la escuela mantener al hombre en su propio barco, sin abrirle nuevas perspectivas, sino descubrir lo desconocido y desafiar al alumno a salir de su cultura en busca de nuevas visiones del mundo, más amplias y abarcadoras, de las cuales su vida y cultura local serán una parte"³³ y agrega que la escuela constituye el espacio por el que los sectores populares tienen acceso al conocimiento universal y que éste no debe negárseles en nombre del respeto a su cultura.

Por lo tanto, es de especial importancia que, como se formula en la propuesta oficial, la Secretaría de Educación Pública, en su carácter de institución rectora de la educación en nuestro país, defina los objetivos generales de la educación, atendiendo al espíritu del artículo 3o., y delimite los contenidos generales básicos así como los planes

³³ MELLO, GUIOMAR NAIMO DE. "Escola nao é partido". En Social democracia e educação: temas para discussão. 2a.. Sao Paulo, Cortez-Autores Asociados, 1990. p. 34.

de estudio de cada nivel o grado que deberán seguirse en todas las escuelas del país.

Considero que a esta dependencia debe corresponder también la elaboración de las recomendaciones metodológicas y de los criterios de evaluación y acreditación generales, de modo que los estudiantes que lo requieran puedan transitar por las instituciones educativas de cualquiera de los estados del país.

En este sentido, el establecimiento de un Sistema Nacional de Acreditación parece la medida más adecuada, sin embargo, las dificultades técnicas que representa una propuesta de esta naturaleza son enormes: ¿cómo desarrollar un Sistema Nacional de Evaluación que al mismo tiempo que considere el aprendizaje de los contenidos nacionales, respete la diversidad y no se constituya en un factor más de desigualdad?.

Para que se lleve a cabo un proceso real de descentralización, y puesto que a los contenidos nacionales definidos por la Secretaría deberán incorporarse los contenidos regionales o locales, es necesario que se otorgue autonomía a los centros escolares para la elaboración de su propio plan de trabajo que incluya, por ejemplo, la producción y selección de materiales (combinándolos, claro

está, con los textos nacionales) y el ordenamiento de contenidos; entre otros aspectos.

Lo anterior implica que aún cuando la Secretaría deberá determinar los criterios generales bajo los cuales se elaborarán dichos planes éstos deberán descentralizarse hasta cada escuela, para que se adecúen a las condiciones específicas de cada centro escolar, se enriquezcan gracias a las prácticas que en ellos tienen lugar y, de este modo, se propicie el desarrollo de la creatividad de los maestros y se promueva su participación no sólo en la aplicación y desarrollo de los contenidos, sino también en la organización, planificación y elaboración de los mismos.

Por lo tanto, estimo que será necesario crear al interior de la Secretaría una instancia responsable del seguimiento y evaluación de las actividades al interior de las instituciones escolares, para garantizar que no se desvirtúen en la práctica educativa los principios de la educación de nuestro país: laica, democrática y nacional.

Las funciones de esta instancia nacional de evaluación deberán ser vigentes hasta que la comunidad en su conjunto - maestros, padres de familia, autoridades locales, organizaciones civiles, etc. se responsabilicen de esta tarea en cada centro escolar.

La incorporación de contenidos regionales o locales al currículum tiene también una implicación administrativa que se refiere a la adecuación de los calendarios de los cursos a las necesidades de cada estado o región.

Si bien, como han señalado ya connotados especialistas, la institución escolar no puede solucionar los problemas educativos que tienen su origen en las profundas desigualdades estructurales de la sociedad mexicana, pueden plantearse formas de trabajo a su interior que, al adecuarse a las necesidades de la población escolar, permitan solucionar parte de los problemas que se enfrentan.

Señala Elsie Rockwell que muchas veces se atribuyen los problemas de la escuela a factores externos, cuando al interior de ella se presentan "mecanismos de exclusión", es decir, "... mecanismos muchas veces escondidos bajo los términos de reprobación, pero que en realidad tienen que ver con formas, prácticas y tradiciones de evaluación... que presentan incompatibilidades diversas entre la vida de los niños y la escolaridad y que contribuyen o excluyen de hecho a ciertos niños del servicio escolar a lo largo de su trayectoria en la educación básica".³⁴

³⁴ ROCKWELL, ELSIE. "Problemas de la educación básica en México". En Revista Cero en conducta. México, año 4, no. 17, enero-febrero, 1990, p. 26.

La Secretaría entonces deberá de dictar los criterios normativos generales, mismos que deberán operarse descentralizadamente en cada centro escolar. Sólo de esta manera podrán fortalecerse los niveles operativos del sistema y se logrará una verdadera participación de la comunidad en la operación de los servicios educativos, así como una auténtica descentralización que redunde en una mayor eficiencia del sistema y en una más alta calidad de la educación.

c) Ambito politico.

En lo que se refiere a las implicaciones que la estrategia de descentralización tiene para las condiciones laborales y la organización gremial de los maestros, una consecuencia de esta medida sería la deserticulación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Puede pensarse que el fraccionamiento del SNTE contribuirá a la democratización y al logro de demandas justas en algunos comités seccionales así como al fortalecimiento de los cacicazgos en algunos otros. Sin embargo, un análisis más cuidadoso indica que la integración de una confederación de trabajadores de la educación³⁵ puede implicar una fuerte mediatización de las demandas del magisterio al evitar que los conflictos cobren un carácter nacional e incluso al propiciar mayor desigualdad en las condiciones laborales de los maestros.

Por otra parte, si la descentralización educativa no se acompaña de cambios en lo económico y lo político, está condenada al fracaso. Por lo tanto, descentralizar implica modificar la captación y distribución de recursos entre los municipios, los estados y la federación. Una reforma de este tipo es indispensable para no caer en lo que José Angel Pescador y Carlos Alberto Torres llamaron "descentralización

³⁵ PRAUDA, JUAN. *Logros, Inequidades y retos del futuro del Sistema Educativo Mexicano*. México, Orijalbo, 1989. p. 264.

del gasto en el marco de una federalización de los recursos".³⁶

Así mismo, se requiere de profundas transformaciones en la cultura política que eviten la centralización de poder en los gobiernos estatales y den lugar a una descentralización real hasta las unidades operativas básicas: las escuelas.

Finalmente, es evidente que uno de los principales riesgos de la descentralización es que se de una mayor participación de los particulares en el financiamiento y operación de los servicios educativos, así como la ingerencia abierta de grupos como la Iglesia que, con la tolerancia del Estado, den a la educación un carácter contrario a los intereses de los grupos mayoritarios de la sociedad.

Lo anterior hace necesario que se incrementen las aportaciones del Estado -Federación, estados y municipios- para el mejoramiento de las condiciones materiales de las escuelas y la operación de los servicios educativos, revirtiendo la tendencia a reducir el gasto social en educación.

³⁶ PESCADOR, JOSÉ ANGELO Y CARLOS ALBERTO TORRES. *Op. cit.* p. 61.

C O N C L U S I O N E S

La disputa por el control de la educación ha estado presente a lo largo de la historia de nuestro país. La consolidación de la rectoría del Estado en materia educativa frente al control de la educación de sectores como la Iglesia católica constituyó una importante conquista que, sin embargo, trajo consigo una fuerte centralización en el Ejecutivo Federal y en la Secretaría de Educación Pública de las principales facultades en este ámbito, en clara contradicción con los principios de una república federal.

La operación centralizada de la educación, entre otros servicios, ha tendido a favorecer al centro y a los principales conglomerados urbanos acentuando las desigualdades económicas y sociales entre los habitantes de las distintas regiones, por lo que en la actualidad descentralizar es una tarea indispensable, no sólo para hacer realidad el mandato constitucional sino también para acercar la escuela a las necesidades y condiciones reales de la población, para hacer más eficiente su administración y para avanzar hacia la justicia social.

Sin embargo, es evidente que para combatir realmente al rezago educativo es necesario establecer políticas de alcance nacional, a cargo del Gobierno Federal, que consideren las desigualdades regionales, propongan estrategias diferenciadas

para atender la diversidad de problemáticas y apoyen con recursos humanos, técnicos y financieros a las entidades con mayores carencias.

Lo anterior requiere de un conocimiento preciso de las condiciones reales de atención a la demanda en los distintos niveles educativos, de las entidades o regiones en las que es necesario establecer nuevas escuelas para atender dicha demanda, así como de las microrregiones en las que se la deserción, la reprobación y el rezago educativo es más elevado.

Sin embargo, no puede asumirse que una medida de esta naturaleza, por sí sola, va a eliminar las desigualdades que tienen su origen en las características estructurales de nuestra sociedad.

Por otra parte, es evidente que existe una tensión entre descentralización e integración³⁷ y que el éxito de las medidas de política tendentes a combatir el rezago depende del equilibrio que se logre entre ambas.

Así mismo, es importante señalar que aún cuando se ha insistido en las implicaciones de la descentralización para

³⁷ HELLO, QUIOMAR NANO DE Y ROSE DA SILVA. "La gestión de la escuela en las nuevas propuestas de políticas educativas". Ponencia presentada en el Seminario Internacional La gestión pedagógica de las plantales escolares: prácticas, problemas y perspectivas analíticas. México, FFL-UNAM/DIE-CINVESTAV-IPN, 3 al 5 de junio de 1991, p. 21.

las entidades con menor desarrollo educativo, es necesario no perder de vista que este proceso deberá seguirse con particular atención en los estados del norte del país, por las repercusiones que la vecindad con Estados Unidos puede tener en la orientación de la educación pública de esa región.

Por último, es indispensable apuntar que en nuestros días tiene una gran vigencia la propuesta de fortalecer los niveles operativos del sistema educativo, principalmente los consejos locales. Sólo si la descentralización de la educación surge como una demanda de los involucrados en el proceso: los maestros, los padres de familia, las autoridades locales, las organizaciones civiles, los gobiernos estatales, etc. podrá llevarse a cabo de manera efectiva y los servicios educativos se adecuarán a las necesidades de la población usuaria.

B I B L I O G R A F I A

- CARBO, TERESA. *El nacimiento de una Secretaría. (Documentos sobre la creación de la SEP: 1920-1924)*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1981. 180 p. (Cuadernos de la Casa Chata No. 46).
- CARLOS SALINAS DE GORTARI. Discurso de toma de posesión. 1o. de diciembre de 1988. En *La Jornada*, 2 de diciembre de 1988.
- CARRANZA, VENUSTIANO. "Informe del Primer Jefe del Ejército constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, pronunciado con motivo de la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso. 15 de abril de 1917". En *La Revolución Mexicana. Textos de su historia*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985. pp. 237-238.
- CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917. DIARIO DE DEBATES. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985. pp. 637-715, 731-777 (vol.I).
- FUENTES MOLINAR, OLAC. "La modernización educativa". En *Revista Cero en conducta*. México, año 5, no. 20, julio-agosto, 1990. pp. 36-45.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS. *Diagnóstico de la Educación para Adultos*. 51 p. (Documento interno).
-
- Memoria estadística 1982-1988. México, Secretaría de Educación Pública, 1988.
- "Ley Federal de Educación". En *Diario Oficial de la Federación*. 29 de noviembre de 1973.
- "Ley Nacional de Educación para Adultos". En *Diario Oficial de la Federación*. 31 de diciembre de 1975.
- MELLO, GUIOMAR NAMO DE. "Ecola nao é partido". En *Social democracia e educação*. 2a., Sao Paulo, Cortez-Autores Asociados, 1990. pp. 29-37.

- MELLO, GUIOMAR NAMO DE Y ROSE DA SILVA. "La gestión de la escuela en las nuevas propuestas de políticas educativas". Ponencia presentada en el *Seminario Internacional: La gestión pedagógica de los planteles escolares: prácticas, problemas y perspectivas analíticas*. México, FFYL-UNAM/DIE-CINVESTAV-IPN, 3 al 5 de junio de 1991. 29 p.
- NORIEGA, BLANCA MARGARITA. *La política educativa a través de la política de financiamiento*. México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1985. 150 p.
- PESCADOR, JOSE ANGEL Y CARLOS ALBERTO TORRES. "Dilemas de la descentralización educativa (1983-1984)". En *Poder político y educación en México*. México, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, 1985. pp. 41-82.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México, octubre de 1989. 202 p.
- PRAWDA, JUAN. *Logros, inequidades y retos del futuro del Sistema Educativo Mexicano*. 2a., México, Grijalbo, 1989. 299 p.
- SECRETARÍA DE EDUCACION PÚBLICA. *Memoria 1976-1982*. México, Secretaría de Educación Pública-Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas, 1982.
- SCHMELKES, SYLVIA. "Los retos de la modernización de la educación básica". En *Revista Cero en Conducta*. México, año 4 no. 17, enero-febrero, 1990. pp. 14-24.
- REYES HEROLES, JESUS. *Educación para construir una sociedad mejor*. México, Secretaría de Educación Pública/Dirección general de Publicaciones, 1985. pp. 72-132 (vol. II).
- ROCKWELL, ELSIE Y RAFAEL QUIROZ. "Problemas de la educación básica en México". En *Revista Cero en Conducta*. México, año 4, no. 17, enero-febrero, 1990. pp. 25-32.
- SOLANA, FERNANDO Y OTROS. *Historia de la educación pública en México*. México, Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica, 1982. 645 p.

VAZQUEZ, JOSEFINA Z. *Nacionalismo y educación en México*. México, El Colegio de México, 1979. 331 p.

VAUGHAN, MARY KAY. *Estado, clases sociales y educación en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1982. 289 p. (vol. I).