

17
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**PROCESO DE DESCONCENTRACION DE LA
EDUCACION BASICA EN EL DISTRITO FEDERAL:
EL CASO DE IZTAPALAPA ***

T E S I S

**PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A

CARMONA LEON ALEJANDRO



ASESORA: MTRA. AURORA LOYO BRAMBILA

MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE 1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**PROCESO DE DESCONCENTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN
BÁSICA EN EL DISTRITO FEDERAL: EL CASO DE
IZTAPALAPA***

Tesis para optar por el título de Licenciado en Administración Pública

CARMONA LEÓN ALEJANDRO

Asesora: Mtra. Aurora Loyo Brambila

México D.F., noviembre de 1996



A mis padres,
por su comprensión, amor,
apoyo y confianza que han
tenido conmigo.

A mis hermanos,
por su apoyo
y cariño.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
por su valiosa enseñanza en mi preparación
profesional.
Gracias.

A mis maestros,
por su valiosa enseñanza.
En especial a la Mtra. Aurora Loyo
por creer en mí y la confianza otorgada
para el desarrollar esta tesis.

Al Instituto de investigaciones
Sociales de la UNAM,
por las facilidades otorgadas en
la realización de este trabajo.



A mis familiares y amigos,
por su comprensión,
confianza y apoyo en este trabajo.

A todas aquellas personas que creyeron en mí y me ofrecieron
su ayuda incondicional
Gracias.

Al distinguido jurado,
gracias.

** Este trabajo se realizó dentro del proyecto de investigación "Actores políticos y sociales frente a la modernización educativa", que se desarrolló en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, auspiciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).*



INTRODUCCIÓN	4
a) El estudio de caso	7
b) Objetivo de la investigación	9
c) Fuentes utilizadas	12

CAPÍTULO 1.- LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO PROYECTO: LA FEDERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA **13**

1.- ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	14
a) La desconcentración educativa (1978)	14
b) La descentralización educativa (1982-1988)	17
2.- UNA NUEVA ETAPA DEL PROYECTO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	21
a) El proyecto de modernización nacional	21
b) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	24
c) Programa para la Modernización Educativa.	26
d) Un nuevo enfoque sindical	28
e) Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	30
d) La transferencia educativa.	32
3.- EL MODELO FORMAL DEL FEDERALISMO EDUCATIVO	33
a) Atribuciones del gobierno federal.	34
b) Atribuciones de los gobiernos estatales.	35
c) Atribuciones de los gobiernos municipales.	36
d) Perspectivas de la federalización educativa.	37
4.- HACIA UN ESTUDIO DE CASO DE LA REORGANIZACIÓN EDUCATIVA	39

CAPÍTULO 2.- LA BÚSQUEDA DEL PROYECTO PARA LA REORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA PARA EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL **41**

1.- Hacia un marco de referencia para el análisis educativo en el Distrito Federal.	41
a) Estructura del gobierno del Distrito Federal	42
b)- Características generales del DF	46

2.- EL CONTEXTO POLÍTICO EN TORNO A LA REORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA	50
a) La Reforma Política en el DF	50
b) La reestructuración administrativa en el marco de la reforma educativa	53
c) El Distrito Federal ante la iniciativa de Ley General de Educación	55
d) La SEP y la transferencia de los servicios de educación básica	56
e) El SNTE ante la reorganización educativa	57
3.- LA ARENA DEL DEBATE LEGISLATIVO POR EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO	60
a) Partido Acción Nacional	60
b) Partido Revolucionario Institucional	61
c) Partido Popular Socialista	63
d) Partido de la Revolución Democrática	63
e) La aprobación y la búsqueda de un nuevo proyecto educativo	64
CAPÍTULO 3.- EL PROYECTO PILOTO USEI: UNA ALTERNATIVA PARA LA REORGANIZACIÓN EDUCATIVA EN EL DF	67
1.- LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO	67
2.- LA DESCONCENTRACIÓN EDUCATIVA: PARA EL CASO DEL DF	69
a) Una alternativa de reorganización educativa	69
b) Perspectiva administrativa de la desconcentración.	70
c) ¿El porqué de la delegación Iztapalapa?	72
d) Indicadores en el terreno educativo	75
3.- OBSTÁCULOS Y PERSPECTIVAS DEL PROYECTO USEI.	78
a) Objetivos y líneas de acción	78
b) La puesta en marcha del proyecto.	80
c) El SNTE vs. proyecto USEI.	83
d) Consideraciones finales de una primera fase.	85
CAPÍTULO 4.- UNA SEGUNDA ETAPA DEL PROYECTO USEI: LA BÚSQUEDA DE UN MODELO DE REORGANIZACIÓN EDUCATIVA Y DE GESTIÓN ESCOLAR	87
1.- LA REORGANIZACIÓN EDUCATIVA.	87
a) Objetivos de un nuevo modelo	87
b) La búsqueda de la territorialización educativa.	89

c) La desconcentración territorial.	91
2.-LA GESTIÓN ESCOLAR EN LA REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO	94
a) Hacia una gestión escolar.	94
b) La gestión escolar en el proyecto USEI.	96
c) La participación de los diferentes actores sociales ante el proyecto USEI.	98
3.- PERSPECTIVAS DE UN PROYECTO LLAMADO USEI.	103
A MANERA DE CONCLUSIÓN	107
EPÍLOGO	115
A N E X O	118
BIBLOGRAFÍA	126

INTRODUCCIÓN

Las políticas de "modernización" que se desarrollan durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) nos proporcionan una gran variedad de temas importantes para la ciencia política y la administración pública. El análisis de los logros y obstáculos de las políticas que se llevaron a cabo en este sexenio aún sigue en debate. Uno de los ámbitos en donde el gobierno puso mayor atención, fue la educación; tal como se estableció desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND), era importante mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional.

Así el objetivo principal consiste en analizar una coyuntura del proceso de modernización educativa a través de la descentralización de la educación básica, como elemento viable de reorganización del sistema educativo. Dentro de este esquema se habla de la descentralización para referirse "a la transferencia de competencias de la autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y manejar funciones públicas desde la administración central a las administraciones inferiores"¹.

En el enfoque educativo la descentralización —ahora denominada federalización— consiste en la transferencia del personal, las escuelas y los recursos de esos servicios educativos del gobierno federal a los gobiernos de los estados, al

¹ Véase Dolores Rufán, Palma Eduardo, *La descentralización: problema contemporáneo en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)- Consejo Regional de Planificación, 1993. Se presenta un cuidadoso trabajo, sobre las diferentes corrientes del pensamiento francés, inglés y español acerca de la descentralización y desconcentración; así como sus efectos y causas en los problemas contemporáneos de América Latina.

misimo tiempo que el gobierno federal conserva y refuerza sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional².

Ahora bien, los fundadores del sistema educativo mexicano siempre sostuvieron la idea de "federalizar" la educación primaria con el fin de equilibrar las consecuencias centralizadoras de las políticas de expansión del sistema federal y las iniciativas federales encaminadas a uniformar, absorber los sistemas educativos locales y, sobre todo, con la intención de doblegar la oposición de los gobiernos y los educadores de los estados a cualquier proyecto centralizador de la enseñanza.

Casi un siglo después, un proceso de signo contrario, descentralizador, fue denominado con el mismo término, "federalización". Los documentos oficiales y en especial el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) —que consumó la descentralización en mayo de 1992— usaron la misma expresión, "federalización", con el fin de ocultar o equilibrar un proyecto de descentralización rechazado principalmente por la disidencia nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

De la federalización, a pesar de sus orígenes diversos y de sus interpretaciones jurídicas y políticas, se puede señalar que hay cierto acuerdo en el concepto de federalismo que evoca dos nociones fundamentales: "Primera, la coexistencia de dos tipos de gobierno, uno para todo el territorio de un país y otros para las regiones que lo componen (estado, provincia, municipio). Segunda, la autonomía en las decisiones políticas que se derivan del hecho de ser regiones soberanas."³ La federalización, en consecuencia, es entendida "como la asociación

² La definición de la descentralización educativa es retomada de los documentos oficiales: Plan Nacional de Desarrollo (PND), Programa para la Modernización Educativa (PME), Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y discursos oficiales, en los cuales se pone énfasis en la transferencia de los servicios educativos, del gobierno federal a los gobiernos de los estados.

³ Hernández Chavéz, Alicia, "Federalismo y gobierno en México", Camargo Aspásia, "La federalización sometida, nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática", en Marcelo

voluntaria de gobiernos regionales que se ponen de acuerdo para tener un conjunto de derechos y obligaciones colectivas; formar un gobierno central que coordine las funciones comunes en todas las regiones y provea mecanismos de solución de conflictos entre las partes. En esa federación, las entidades se reservan el derecho, por la vía de sus legislaturas, de operar un sistema de recaudación de impuestos y una organización propia de gobierno, congruente con las otras regiones y las de una constitución general"⁴.

El concepto de "federalización" también encierra una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa. Federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo y, por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo. En su ambigüedad estriba su acierto político y termina revelándose la realidad del sistema federal de gobierno: ni absoluta autonomía de los estados, porque no serían partes de un todo, ni competencias totalmente absorbentes del gobierno federal, porque entonces no habría estados, sino dependencias directas de un gobierno unitario. Por las mismas razones, esa ambigüedad refiere lo que debería ser un sistema educativo federal: un sistema educativo nacional dentro de un régimen federal de gobierno, en el cual las facultades, las responsabilidades y la función educativa se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno, mediante un sistema de facultades exclusivas y concurrentes entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados⁵.

La federalización de la educación básica impulsada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se presenta como un modelo estratégico que combina elementos

Camagnani (compilador), *Federalismo latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, México, COLMEX- FCE, 1995.

⁴ Órnelas Carlos, *La descentralización de la educación en México: El federalismo difícil*, México, Centro de Educación y Desarrollo, S.C, mimeo, 1996, pág. 11.

⁵ Arnaut Alberto, "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)", en revista *Política y gobierno*, México, CIDE, vol 1, núm 2, 1994, pág. 239.

centralistas con cierta delegación de poderes y facultades de decisión a los estados; es decir evita una completa descentralización, que derivaría en unidades autónomas en una federación de intereses, para constituirse en un modelo intermedio.

Lo anterior sugiere que la federalización de la educación fue, y es, un proyecto estratégico, político del gobierno federal, un proyecto que refuerza la reforma del Estado, más que una demanda social. Tal vez por esta razón y porque la descentralización educativa bregó contra la corriente, es que la transferencia que hizo el gobierno federal a los de los estados, aun siendo muy importante, es insuficiente para lograr una reorganización plena. La descentralización educativa, es un referente empírico de que el nuevo federalismo avanza y se consolida como un proyecto político y forma de organización social.

De acuerdo con lo antepuesto, este trabajo intenta confrontar el discurso normativo de la federalización de la educación básica con la práctica, a través de un *estudio de caso*; con el que se intenta explicar de manera particular los obstáculos y las perspectivas presentadas cuando se inicia un nuevo proceso educativo.

a) El estudio de caso

Dicho lo anterior el presente trabajo analiza los avances que en materia de reorganización educativa básica ha tenido una parte substantiva de la República Mexicana, como lo es el propio Distrito Federal (DF).

El proceso de reorganización de la educación básica en el DF es significativo por las características específicas que presenta, como el centro regulador del poder constitucional y de las instituciones públicas que lo ejercen. La capital del país es la sede de los tres poderes de la federación, lo que hace más complejo deslindar competencias, responsabilidades operativas y las transferencias de recursos. Su

conformación jurídica y política por delegaciones y no por municipios también lo hacen ser diferente, además de que los gobernantes no son electos por medio de la voluntad popular.

En este contexto, para llevar la reorganización de la educación básica en el DF, se encuentra implícito también un ensayo de reforma política para el mismo; el debate se concentra en redimensionar su territorio y la distribución del poder, en los cuales se mezclan diversos intereses entre los partidos políticos y el Departamento del Distrito Federal (DDF). Los pronunciamientos oscilan entre los que están a favor de la creación del estado 32 y con ello la municipalización de éste territorio (PAN, PRD, PPS), mientras que el DDF y el PRI manifiestan que el DF, "no necesita reformas territoriales ni que lo desplacen, que esta ciudad es y va a seguir siendo la residencia de los poderes federales"⁶.

Estas condiciones políticas y sociales, aunadas a lo que el DF representa en términos políticos, económicos y sociales, le dan a la descentralización educativa, emprendida durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, un matiz diferente en relación al proceso de federalización educativa que, a partir de 1992, rige en las demás entidades del país.

Lo anterior origina una serie de cuestionamientos que se dan en torno a este contexto de reorganización educativa, los cuales son precisamente objeto de este estudio: ¿Qué sucede con el proceso de descentralización de la educación básica en el DF?, ¿Qué proyecto trata de implementar la autoridad educativa de la SEP para reorganizar la educación básica en el DF?, ¿Cuál es la precisi3n de los maestros de educaci3n b3sica?, ¿Cuál es la reacci3n del sindicato m3s grande de Am3rica Latina, el SNTE?, ¿Cu3les son las pol3ticas que impiden consolidar este proyecto educativo en el DF?

⁶ *Cr3nica del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, tomo 4, 1992. Poder Ejecutivo-FCE, 1994, p3g. 281.*

b) Objetivo de la investigación

La SEP como regulador del sistema educativo, prepara una alternativa para experimentar diferentes mecanismos, tanto administrativos como de evaluación educativa, para cumplir con los objetivos de la federalización por medio de desconcentrar la educación a diferentes delegaciones políticas. Para tal efecto pone en operación de manera reservada un proyecto piloto para del DF en la delegación Iztapalapa.

De esta manera, el proceso de desconcentración de la educación básica en el DF, es analizado en este trabajo por medio de la experiencia de la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa (USEI), proyecto piloto puesto en marcha por la Secretaría de Educación Pública durante 1993. Parto de la idea de que para la SEP se trata de un proyecto estratégico por tres razones fundamentales: en primer lugar, a través de su implantación, la Secretaría prepara una vía posible para desconcentrar los servicios educativos de la ciudad más grande del país; en segundo porque pone a prueba el impacto del nuevo esquema descentralizador sobre la educación básica; y en tercero, porque da cuenta sobre el tipo de redefiniciones que tienen lugar cuando se inicia un proceso tan complejo de reorganización. En este último aspecto me refiero a cambios que afectan el peso específico y las posibilidades de acción de instancias administrativas, políticas y de actores sociales que participan directa o indirectamente en la educación pública en el Distrito Federal.

Así la desconcentración de la educación básica en el DF, se presenta como un proyecto estratégico de la SEP para adecuar o controlar el sistema educativo a nuevas condiciones, las cuales pretenden un refuncionamiento para enfrentar la contención de las demandas sociales por el servicio, y el de la organización sindical,

disminuyendo la fuerza hegemónica sin perder el control de la base magisterial y sin que la educación deje de ser instrumento para su legitimación.

En esta perspectiva, intento por tanto, una descripción del proceso de reorganización educativa en el DF, que gira en torno a la llamada federalización educativa.

El trabajo lo he dividido en cuatro partes. Como punto de partida debe considerarse un breve análisis de los antecedentes más inmediatos con relación al proceso de descentralización educativa (1978-1988). Posteriormente, se analiza el desarrollo político y social de este proceso educativo, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, a través de los documentos normativo (PND, PME, ANMEB y LGE), así como las reformas que en su momento se establecieron para llevar a cabo el modelo educativo cuya finalidad consiste en establecer la "federalización educativa".

El segundo capítulo está enfocado al estudio de caso, al impacto y la ejecución de las políticas educativas establecidas con relación a la reorganización educativa para el caso especial del Distrito Federal. Parte de una revisión de antecedentes para enfocar el escenario político y social en que se desarrolla este proceso de desconcentración (1992-1993), donde el propio DF comienza a experimentar una nueva forma de estructura política y social, a través de la reforma política para la ciudad capital.

Posteriormente analizo la magnitud y el peso específico que tiene dicho sistema de educación básica en el DF, cuyo fin es dar una visión más clara sobre la complejidad existente para desarrollar la planeación educativa, doy cuenta acerca de la arena política que se desarrolló con base en las declaraciones hechas por los diferentes actores políticos que participan en este proceso de reorganización de la educación básica (SEP, SNTE y partidos políticos).

Finalmente, abordo la importancia estratégica que la SEP da al proceso de reorganización para preparar una alternativa viable, que dé respuesta a las demandas establecidas en la federalización educativa.

En el tercer capítulo expongo las ideas centrales sobre la propuesta de la SEP para iniciar el proyecto piloto para la reorganización de la educación básica en el Distrito Federal, dicho proyecto pretende llevarse a cabo en la delegación más poblada del DF como lo es Iztapalapa, la cual ocupa el primer lugar del DF con 1,490.999 habitantes, cantidad que representa el 18.1% de su población total.

De esta manera, damos cuenta de una primera etapa, del proyecto piloto USEI, cuyo objetivo es ser una respuesta integral a la necesidad de transformar el sistema educativo, innovando en esquemas de participación social y de organización que tienda a mejorar la calidad de la educación básica en el Distrito Federal, así como establecer diferentes parámetros educativos que sirvan como ejemplos claros para llevar a cabo la desconcentración educativa en las demás delegaciones políticas.

En el cuarto capítulo analizo una segunda etapa (marzo de 1994 a junio de 1995), la cual se caracteriza: por un estilo diferente de gestión y desarrollo institucional que pretende abarcar de manera integral lo político, administrativo, social y pedagógico, para tratar de brindar una mejor calidad de la educación básica bajo un nuevo esquema de gestión educativa, que intenta establecer la participación social.

Dentro de esta etapa se dio lugar a la desconcentración territorial a través de cuatro direcciones regionales: Centro, Juárez, San Miguel Teotongo y San Lorenzo Tezonco, cuyo objetivo es proporcionar un mejor control educativo en dicha zona, haciendo que los servicios lleguen a quienes carecen de ellos.

En este esquema, hago referencia a los diferentes cambios que afectan las acciones de instancias administrativas, políticas y de actores sociales que participan

directa o indirectamente en el proyecto USEI, en donde la voluntad política de las autoridades educativas de la SEP juega un papel importante.

Por último, la escasez de las investigaciones en esta materia, determinaron que este trabajo ponga énfasis especial a la descripción, puesto que me interesó construir una fuente rica de datos que pudiera servir para trabajos posteriores.

e) Fuentes utilizadas

Las fuentes básicas consultadas fueron los documentos normativos en torno a la modernización de la educación: Plan Nacional de Desarrollo (PND), Programa de Modernización Educativa (PME), Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), reformas al artículo 3º constitucional; Ley general de educación, colección de la crónica presidencial del sexenio de Carlos Salinas de Gortari; como documentos de la propia SEP: generalidades de la educación básica y elementos para llevar a cabo la desconcentración educativa en el Distrito Federal.

Se consultó la base de datos CD PRESS de los periódicos de mayor circulación: *El Universal*, *La Jornada*, *Excélsior*, *El día*, *El Sol de México*, *El Economista*, *El financiero*, *El Uno más Uno*, *Nacional*, *Novedades*, la cual fue una valiosa ayuda para la construcción de la coyuntura del trabajo.

También se partió del análisis de documentos, observaciones y registros en varias reuniones con el personal de la USEI; así como entrevistas a profesores, personal administrativo, coordinadores, subdirectores y con el propio director de la Unidad.

CAPÍTULO 1.- LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO PROYECTO: LA FEDERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

En este capítulo analizo la descentralización educativa a través de la política de modernización, tratando de observar la estrategia del gobierno federal en torno a la planeación de un nuevo proyecto educativo. Esto lleva a revisar algunos antecedentes inmediatos de la descentralización educativa (1978-1988).

Desde la década de los setenta, en el país se ha venido impulsando la descentralización como una estrategia para, según se dice, resolver algunos de los problemas que presentaba el sistema educativo. El asunto por lo general era que la descentralización agilizará los trámites burocráticos, logrará un uso más eficiente de los recursos y que se incrementara la participación de los diferentes actores sociales que intervienen en las acciones educativas. Supone también delegar poderes de decisión que varían en cuanto a su alcance y sujetos que toman las decisiones según los esquemas organizativos de los proyectos.

A décadas de distancia, la descentralización está en debate, las experiencias demuestran que los proyectos no siempre lograron sus propósitos iniciales. Por lo anterior, es necesario analizar la política de descentralización en México, la cual pretende tener en la federalización educativa su punto culminante, en función del contexto político y social en el que se inserta. Asimismo, se requiere analizar las ventajas y desventajas que este proyecto puede aportar al sistema educativo, las formas y modalidades en que las dependencias locales y regionales han venido rechazando, haciendo suyo o modificando el proyecto de descentralización. En resumen, es necesario ir más allá de los discursos y ver de manera analítica los resultados del proceso y no asumir, a priori, que este proyecto de federalización automáticamente resuelve los problemas del sistema educativo y que reporta las ventajas que en los documentos normativos se le atribuyen.

I.- ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

a) La desconcentración educativa (1978)

A principios de los setenta, la SEP tenía cada vez mayores dificultades en el mantenimiento del control técnico y administrativo de un personal mucho más numeroso y diferenciado que en el pasado, con un aparato burocrático también más complejo y ante un sindicato mucho más poderoso. Para entonces el SNTE era también más grande y complejo. Su membresía se había diferenciado tanto en sus rasgos profesionales como en su inserción institucional —había de disminuir la presencia relativa de los maestros de educación primaria y había de crecer la de los maestros de nivel medio y superior— y las secciones locales, federales y estatales aumentaron su tamaño y poder. La dirección nacional, en suma, tenía que asegurar el control de un sindicato mucho más grande y complejo y en condiciones más adversas⁷.

Si bien los planteles educativos se encontraban dispersos en todo el país, la planeación, la operación de los servicios y la administración de los recursos estaban totalmente centralizados. Los órganos de decisión se concentraban en el Distrito Federal. "En 1977 se administraban desde la capital del país cerca de 50 000 planteles y más de 300 000 maestros que atendían a 11 millones de educandos"⁸. En este momento la burocratización de la Secretaría se había convertido en una maraña que obstaculizaba la marcha del sistema educativo.

⁷ Arnaut Alberto. *Notas para el estudio de la descentralización educativa*, México, CIDE, 1990; mimeo, pág. 3.

⁸ De los Reyes Yolanda, "Descentralización de la educación", en Torres Blanca (compiladora), *Descentralización y democracia en México*, México, COLMEX, 1986, pág. 163.

Para tratar de superar esa situación, en 1978, el secretario de Educación Pública, Fernando Solana, hecho a andar el proyecto de desconcentración administrativa para el desarrollo de los programas y metas del sector educativo, cuya finalidad era evitar la centralización de decisiones, trámites y servicios. De ese modo se pretendía lograr una mayor flexibilidad para mejorar la calidad de la enseñanza mediante el establecimiento de un vínculo más estrecho entre los destinatarios, los directivos, los planificadores educativos, la escuela y los destinatarios de la educación, así como una mejor comunicación entre las diversas áreas y niveles de la estructura de la SEP.⁹

Bajo la bandera de la eficiencia se establecieron 31 delegaciones generales, con excepción del Distrito Federal, una por cada entidad federativa de la República, que se encargarían de los asuntos educativos. El personal adscrito a las delegaciones estaba formado por técnicos y profesionales de la educación directamente designados por el secretario de Educación, y no por profesores. Este hecho provocó un fuerte malestar entre éstos, pues argumentaban que los delegados estatales de la SEP deberían ser maestros con experiencia docente y que todos los niveles de docencia y los cargos de dirección del ramo educativo deberían ser ejercidos por auténticos profesionales de la educación.¹⁰

Igualmente el proceso de desconcentración previó el cumplimiento de tres etapas básicas: 1) Acciones de integración y coordinación de las diversas representaciones de la SEP existentes en cada estado; 2) Desconcentración de los niveles educativos de preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, secundaria

⁹ Prawda Juan, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grijalbo, 1985.

¹⁰ Para mayor referencia véase: SNTE, *La Federalización de la Educación Básica. ¿Mecanismo Apropiado para la Reorganización del Sistema Educativo Mexicano*, México, Primer Congreso Nacional de Educación, documento número 2.

técnica y normal, 3) Desconcentración de los servicios de educación para adultos, educación indígena, educación especial y educación física¹¹.

La desconcentración implicó una reestructuración burocrática de la propia SEP, al transferir a las delegaciones de cada estado las facultades para operar las escuelas de los niveles antes mencionados, programar los recursos requeridos por las escuelas y gestionar los trámites del personal docente, se quitaron así a las Direcciones Generales de los niveles educativos (primaria, secundaria, etc.) en la SEP central, el control sobre el personal docente de los estados.

De esta forma, el proceso de desconcentración de la SEP, con la creación y desarrollo de las Delegaciones Generales, sirvió como una gran plataforma para la introducción de cambios cualitativos y para la formación en la acción de personal técnico y administrativo que coordinara los servicios de educación pública en los estados, estableciendo además una infraestructura institucional de planta física y equipados para continuar con el proceso de descentralización en la administración 1982-1988¹².

La desconcentración, sin embargo, no logró coordinar plenamente las dependencias educativas del sector federal a nivel estatal: en la educación normal se avanzó poco y el sector de la educación técnica de nivel medio no se integró a la coordinación. Tal vez la mayor limitación del proceso de desconcentración consistió en que casi no se dieron pasos de acercamiento entre las estructuras de las delegaciones de la SEP y de los demás sistemas estatales de educación.

¹¹ Martínez, Omaña Ma, "Política de descentralización educativa" en *Aguascalientes: un ensayo de descentralización (1982-1988)*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 1994. pág. 79.

¹² Álvarez García, Topete Barrera, "Vicisitudes y perspectivas de la descentralización como estrategia de modernización de las instituciones educativas", ponencia presentada en *XX Congreso Latinoamericano de Sociología*, México DF, 1995.

b) La descentralización educativa (1982-1988)

Al asumir la presidencia Miguel de la Madrid en 1982, "la descentralización de la vida nacional" se convirtió en algo más que una promesa de campaña política, al anunciarse la decisión de transferir la responsabilidad jurídica de la educación básica del gobierno federal a los gobiernos estatales. De tal forma se cambió la orientación pasando de la modalidad de desconcentración a la de descentralización¹³.

"La descentralización se presenta como la respuesta a la ineficiencia administrativa, la oportunidad de hacer responsables a los funcionarios públicos, el medio para un desarrollo nacional equilibrado, la forma más idónea de promover la participación del ciudadano en las políticas gubernamentales y la solución a las necesidades sociales de la población"¹⁴.

"Volver al espíritu de la Constitución de 1917" fue la expresión célebre del anuncio del Presidente Miguel de la Madrid, ante la descentralización educativa, el 1º de diciembre de 1982. Eso significaba transferir la responsabilidad de la educación básica y normal federal a los gobiernos estatales y municipales. Esto es, ya no se trataba sólo de desconcentrar la administración educativa; ni de descentralizarla sólo en términos administrativos, sino de descentralizarla

¹³ Es importante señalar las definiciones de los conceptos de "desconcentración" y de "descentralización" que plantea la SEP. La descentralización es concebida como el proceso mediante el cual el gobierno delega facultades para planear, tomar decisiones, administrar los servicios a una autoridad local que legalmente pueda realizarlos dentro de un área geográfica y política determinada. La desconcentración, por su parte, es un proceso en el que un órgano central, mediante un ordenamiento jurídico, delega competencias de trámites y facultades de decisión, así como su representación formal a órganos jerárquicamente subordinados a él, en un marco de acción dentro de un ámbito territorial determinado.

¹⁴ Street Susan, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública", en revista de *Estudios Sociológicos*, COLMEX, México; núm. 2, 1993, pág. 239.

constitucional y políticamente del gobierno federal (SEP) a los gobiernos de los estados y municipios¹⁵.

Entre los principales objetivos explícitos dentro de la política de Miguel de la Madrid estaba el programa de descentralización de la administración pública. Sin embargo, lo que realmente se aplicó en el sistema educativo, fue como lo describe Olac Fuentes, "un oneroso e ineficiente sistema de desconcentración, que sobrepuso una estructura administrativa a las que le precedieron, sin disminuir el centralismo, debilitar el liderazgo sindical, ni reducir la maraña burocrática. Los convenios de descentralización mantuvieron en cada estado los sistemas federales y estatal, y las dependencias que los controlan conservaron la organización sindical sin modificación y sólo se creó, por encima de lo existente, una dirección de servicios coordinados"¹⁶.

La descentralización educativa del presidente de la Madrid, se distingue de la promovida por el gobierno del Presidente López Portillo en dos aspectos fundamentales: 1) se trataba de una política más radical: más allá de la desconcentración y de la descentralización interna de la SEP se proponía transferir la educación básica y normal a los gobiernos locales, y 2) una táctica distinta en la ejecución: la desconcentración puesta en marcha por López Portillo, comenzó por ser un suceso en el que primero se designaron los delegados y luego se definieron sus funciones, los organigramas y los programas de las delegaciones; por otra parte, la descentralización de Miguel de la Madrid, en cambio, primero fue un proyecto público. Aquella se hizo y esta se dijo. Aquella se hizo y el sindicato y algunos

¹⁵ Arnau Alberto. *Op. Cit.*, pág. 4.

¹⁶ Fuentes Olac, "Los retos educativos del sexenio. Educación: territorio devastado", en el *Cotidiano, México en la década de los ochenta*. La modernización en cifras, Rosa Albita Garavito y Augusto Bolívar (coords.), UAM, 1990, págs. 339-343.

gobiernos locales le quitaron su filo radical y la entramparon en varios de sus aspectos¹⁷.

Así, la descentralización fue más allá que la desconcentración, por ejemplo, generó mejores condiciones para la intervención de los gobiernos de los estados y los ayuntamientos en la dirección y supervisión de la educación federal en sus respectivas jurisdicciones. Se crearon los primeros Comités que dieron paso a la formación de los Consejos Estatales de Educación y se firmaron convenios con cada una de las 31 entidades de la República. Las delegaciones anteriormente creadas pasaron a constituirse en los órganos oficiales de los Servicios Coordinados de Educación Pública.

Los Consejos Estatales de Educación buscaban fundamentalmente la coordinación entre gobierno federal y estatal y se integraron como sigue:

Presidente: el Gobernador del estado.

Secretario técnico: Representante de la SEP;

Vocales: Representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado (ISSSTE), y representantes sindicales acreditados por el Comité Ejecutivo del SNTE¹⁸.

Con esta estructura se pensaba que podría iniciarse la integración de los sistemas federal y estatal en un sistema único para cada entidad. Sin embargo, la firma de los convenios, que se prolongó durante todo el sexenio por lo difícil de las negociaciones entre las diversas fuerzas que presionaban y entraban en juego. Esos documentos delineaban las fronteras entre los niveles de gobierno con relación a las funciones educativas que les corresponden en el esquema descentralizador y

¹⁷ Arnaut Alberto. *Op. Cit.*, pág. 5.

¹⁸ Noriega Margarita, "La descentralización educativa: los casos de Francia y México", en revista *Latinoamericana de estudios educativos*, Vol. XXIII, 1er. Trimestre 1993; pág. 62.

establecen lineamientos generales para la planeación, la operación y la evaluación de los servicios. La SEP conservó la rectoría en cuanto a planes y programas de estudio, así como las funciones para el control, supervisión y evaluación del sistema¹⁹.

Dentro de este proceso, objetivo de la política de Miguel de la Madrid no se realizó claramente, a saber que: la transferencia a los gobiernos locales de la responsabilidad política, administrativa y técnica de los niveles previstos, los maestros federales seguía dependiendo en todos sus aspectos del gobierno federal.

Para el sindicato la descentralización era una amenaza a su existencia como tal, se corría el riesgo de transformarse más o menos rápido en confederación, federación o en múltiples sindicatos estatales con cada vez menos vínculos entre sí. La descentralización era también una amenaza para la dirección nacional y, en especial, para su grupo hegemónico Vanguardia Revolucionaria, que ha basado su control de la vida sindical, en una estructura sindical y un esquema de negociación centralizados.

Por otra parte, para algunos de los gobernadores, la descentralización era la transferencia de nuevas y graves responsabilidades políticas, laborales, administrativas y económicas, sin que tales responsabilidades se acompañaran de recursos políticos y económicos para afrontarlas. O tal vez percibían que se trataba de poner en sus manos un cúmulo de responsabilidades que no les significaban ninguna ventaja visible inmediata²⁰.

De tal manera la descentralización, necesaria para el mejoramiento del servicio, fue vista por el sindicato como una amenaza para su integridad y por varios

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Arnaut, Alberto. *Op.Cit.*, pág. 7.

gobiernos locales como unas nuevas responsabilidades y fuentes de problemas con pocos recursos para afrontarlos y sin ninguna ventaja evidente.

2.- UNA NUEVA ETAPA DEL PROYECTO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

a) El proyecto de modernización nacional

La modernización educativa marcó el inicio de un momento en la historia de la educación nacional, pues surgió en una coyuntura caracterizada por la política sexenal neoliberal y de modernización de todos los aspectos y ámbito de la vida nacional, como respuesta a una situación de la crisis general del país.

Carlos Salinas de Gortari entró como presidente para el sexenio de 1988-1994, el contexto en el cual llegó a contender por la candidatura presidencial marcó una diferencia política con otros momentos de nuestra historia. En unas elecciones bastantes reñidas e impugnadas, que no convencieron de todo a la sociedad mexicana, los resultados para los tres partidos con mayor fuerza política-electoral fueron los siguientes: Carlos Salinas de Gortari (PRI), ganó con 9' 641,329 votos (50.36%); Cuauhtémoc Cárdenas (FDN), obtuvo 5' 956,988 (31.12%); y Manuel Clouthier (PAN), quien obtuvo 3' 267,159 (17.07). De igual forma, en el Poder Legislativo, estas tres fuerzas políticas obtuvieron un número importante de curules²¹.

Así, el nuevo mandatario tomó la dirección del país, con un resquebrajamiento en la confianza ciudadana tanto a las instituciones gubernamentales, como a el sistema político mexicano.

²¹ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. *Elecciones 1988, ¿Qué paso?*, México, Diana, 1988, pág. 3.

Al entrar como presidente Carlos Salinas de Gortari, las condiciones económicas y políticas eran diferentes a las que tuvo que enfrentar Miguel de la Madrid Hurtado. En lo económico hubo control de la inflación, reservas internacionales importantes, renegociación de la deuda externa y tasas de interés bajas. Además, no sólo se profundizan los cambios emprendidos en el sexenio anterior, sino se diseña una estrategia global con dos ejes: la apertura económica, orientada hacia la creación de un sólo mercado norteamericano y la reforma del Estado. Esta última no se limita al llamado adelgazamiento del sector público, sino que implica una concepción distinta de las funciones del estado que da prioridad a su papel como agente activo del establecimiento de un marco propio para el desempeño eficiente del sector privado²².

De esta forma, en el ámbito político, hay una concertación con los diversos sectores sociales y en especial con la clase empresarial; de igual forma, se sigue limitando el papel de los sindicatos. En este gobierno pretende disminuir la representación corporativa del sistema político mexicano y para el establecimiento de su política de estabilización. Por otra parte, se propuso hacer una reformulación en la legislación electoral atendiendo a las peticiones de las fuerzas políticas electorales; a esta reformulación se le dio el nombre de transición a la democracia.

En lo político significaba también lograr "una sociedad más participativa y crítica, que lo manifestara no sólo en las demandas sociales (...) sino también en los procesos electorales y en movilizaciones orientadas hacia propósitos de desarrollo como los asuntos ecológicos y de los derechos humanos"²³. Se habla de la necesidad de mover rigideces que obstaculizaban la participación y dar transparencia a la acción política. Ello implicaba permitir la apertura de espacios legítimos a la

²² Loyo Brambila y Matilde Luna (et. al.), *Políticas educativas y científicas*, México, Comité Organizador del Segundo Congreso de Investigación Educativa, 1990. pág. 13.

²³ Pescador José Ángel. "ANMEB: una visión integral", en *el Cotidiano: Modernización Educativa*, México, UAM, Noviembre-Diciembre 1992, pág. 7.

oposición y a la disidencia. Se trataba de combinar un amplio esfuerzo de concertación y un ejercicio moderno de autoridad.

En materia social, se instituyó el Programa de Solidaridad y posteriormente la Secretaría de Desarrollo Social. El objetivo de estos proyectos institucionales era atacar el problema de la pobreza extrema en ciertos lugares específicos. El financiamiento de estos proyectos, según el gobierno, se realiza a partir de la privatización de un gran número de empresas estatales. En materia educativa, de salud y de bienestar social Carlos Salinas de Gortari, a diferencia de Miguel de la Madrid, otorgó mayor presupuesto²⁴.

De esta manera, la modernización educativa orientaría sus esfuerzos hacia la obtención de mayores recursos al sector educativo y hacia un verdadero proceso de federalización de la educación básica, entendiéndose ésta como la descentralización de dicho nivel educativo, pero con una adecuación especial referida a las relaciones laborales con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; mayor participación de los padres de familia en la educación de sus hijos y la democratización de la organización escolar; la reformulación de contenidos y materiales educativos, con un sentido nacional, regional y local; el mejoramiento de condiciones de vida del maestro y de su salario, y la instrumentación de la Carrera Magisterial²⁵.

²⁴ En este contexto, se pasó de 5.6% del PIB en 1988 a 8.2% en 1992. A su vez, el presupuesto para la educación, en ese mismo intervalo de tiempo, se incrementó de 2.9% del PIB a 4.3%.

²⁵ Fuentes Olac. *Op. Cit.*, págs. 339-343.

b) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

El Plan Nacional de Desarrollo ²⁶, señala los objetivos, las prioridades y estrategias para las actividades de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; además representa el fundamento de los programas sectoriales, como lo es el Programa para la Modernización Educativa (PME).

En él se contempla que el cambio en nuestra vida económica y social es indispensable. El cambio se presenta como una demanda urgente de todos los grupos y sectores en todas las regiones del país. La urgencia modernizadora va más allá, pues se afirma que el cambio no es sólo indispensable sino inevitable:

"Las transformaciones mundiales son ahora de una extraordinaria magnitud: innovación en el conocimiento y la tecnología, emergencia de nuevos centros financieros, una intensa competencia por los mercados, nuevos espacios de integración regional y un nuevo clima de relaciones que anuncian el fin de una etapa bipolar de potencias mundiales. Naciones de desarrollos dispares e ideologías encontradas buscan, por igual, transformar sus economías y eliminar obstáculos en su quehacer político para sustentarse, competir y avanzar en sus intereses, anticipando las nuevas realidades mundiales".²⁷

Se partía de la premisa de que todas las transformaciones se debían realizar por medio de las instituciones, herencia histórica de los mexicanos, y observando las tradiciones constitutivas de nuestra identidad. En este marco el cambio de nuestra vida política, económica y social, no sólo resultaba indispensable por el momento histórico que se vivía, sino "inevitable", en vista de la profundización creciente de cambios y desarrollo en el contexto nacional e internacional.

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo se da a conocer por el presidente Carlos Salinas de Gortari el 31 de mayo de 1989, cuatro meses después de iniciada la consulta pública sobre la modernización de la educación la cual fue instalada el 16 de enero del mismo año.

²⁷ *Ibidem.*

De acuerdo con lo dicho, la modernización del país requería acelerar cambios en el orden educativo, que implicaban una nueva relación entre el Estado y la sociedad, así como entre los niveles de gobierno. Además, suponía, en general, una participación más intensa de la sociedad bajo una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia. Aunado a esto, la modernización implicaba concebir a la educación como "pilar del desarrollo integral del país".

Así, el PND dio a conocer los objetivos que normarían la política educativa durante el período 1989-1994, señalando un modelo de ordenamiento de la educación preescolar, primaria y secundaria para conformar un modelo integral de la educación básica. De igual forma, sugirió la necesidad de transferir los servicios educativos a los gobiernos estatales, conservando el gobierno federal sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas de estudios ²⁸.

De esta manera, la modernización propone los siguientes objetivos que orientaran la política educativa durante el período referido:

- Mejorar la calidad de la educación, de acuerdo con los propósitos del desarrollo nacional;
- elevar la escolaridad de la población;
- descentralizar la educación y adecuar la atribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad, y
- fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo²⁹.

Asimismo, como estrategias propuso consolidar los servicios que han mostrado efectividad; reorientar aquellos cuyo funcionamiento ya no tienen sentido,

²⁸ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, mayo de 1989, págs. 102-104.

²⁹ Pescador Osuna José Ángel, *Aportaciones para la modernización educativa*, México, UPN, segunda edición, 1994, pág. 233.

de acuerdo a las condiciones actuales; implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demande estos servicios e introducir observaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial.

En resumen el proyecto educativo de Carlos Salinas de Gortari, es la continuidad del proyecto de descentralización del Presidente Miguel de la Madrid, que pretende tener en la federalización educativa su punto culminante.

c) Programa para la Modernización Educativa.

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo y como resultado de la consulta nacional para la modernización de la educación, en octubre de 1989, la administración del Presidente Salinas de Gortari, presenta el Programa para la Modernización de la Educativa 1989-1994, en el cual indica la forma que se pretende enfrentar los retos nacionales en materia educativa.

Es el primer programa sectorial que se presenta en ese sexenio, se afirma que la modernización educativa, "ha sido preocupación destacada y tema al que se ha dedicado más tiempo y más atención". La educación aparece nuevamente como "un detonador imprescindible en la transformación de la sociedad (...) brazo de la justicia y un instrumento excepcional para el desarrollo económico y político de México"³⁰.

El Programa de Modernización Educativa, pretendió recoger en su diagnóstico sobre la educación, la reflexión de la Consulta Pública. En el PME se incluyó una síntesis del proceso iniciado a mediados de enero de 1989 y que resume

³⁰ Discurso del Presidente Carlos Salinas de Gortari en la presentación del Programa para la Modernización Educativa celebrada en Monterrey, NL, el 9 de octubre de 1989.

65, 000 ponencias que se dieron en todo el país, de un variado número de ciudadanos, entre los cuales estaban: maestros, padres de familia, directivos escolares, intelectuales, estudiantes y gente en general que opinó a través de los diferentes foros locales, estatales y especializados a nivel nacional³¹.

En él se proponen objetivos, estrategias y metas en torno a nueve grandes rubros: la educación básica, la formación y actualización de docentes, la educación de adultos, la capacitación formal para el trabajo, la educación media superior, la educación superior y de posgrado e investigación científica, humanística y tecnológica, los sistemas abiertos de educación, la evaluación educativa y la construcción, equipo, mantenimiento y reforzamiento de inmuebles educativos. Entre todo ello el reto central asumido es el de elevar la calidad de la enseñanza a través de la renovación de los contenidos, centrándolo como una estrategia para modernizar al país además, se pone énfasis en que la modernización implica racionalizar los costos educativos y que la descentralización es el punto clave para impulsar los cambios estructurales del sistema educativo.

Dentro de este marco, para la modernización de la educación básica, el programa ubicó las tareas de la educación en siete problemáticas: 1) La descentralización, 2) el rezago educativo, 3) la cuestión demográfica, 4) el cambio estructural, 5) el vínculo entre los ámbitos escolar y productivos, 6) la cuestión del avance científico y tecnológico, y 7) la inversión educativa.³²

³¹ Pescador Osuna José Ángel. *Op..Cit.*, pág. 237.

³² SEP, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, 1989, págs. 6-13

d) Un nuevo enfoque sindical

Dentro del entorno político en los primeros meses de 1989 se generaron dos procesos en un mismo tiempo: la consulta pública y el movimiento magisterial que exigía incrementos salariales y la renuncia de Carlos Jonguitud Barrios.

En este proceso de modernización educativa en los primeros meses de 1989, radica el punto nodal para concretizar una primera fase del proyecto estratégico de la descentralización educativa a través de la caída de Vanguardia Revolucionaria (encabezado por su líder Carlos Jonguitud Barrios). Existe consenso entre los distintos especialistas en la apreciación de que terminar con el excesivo poder de Vanguardia Revolucionaria pasó a ser un asunto prioritario de la agenda oculta del gobierno durante el sexenio de Miguel de la Madrid. La presencia de dos ex secretarios de Gobernación en los altos mandos de la SEP, Jesús Reyes Heróles y más recientemente Manuel Bartlett Díaz, nos hablan de la percepción que ha existido en los círculos cercanos a la Presidencia de que el problema de la educación era fundamentalmente, un problema político y que un político habría de destrabarlo³³.

Carlos Jonguitud Barrios llegó a monopolizar un gran poder político que adquirió y ejerció desde el SNTE, organismo que en el momento de su renuncia tenía aproximadamente un millón de miembros activos, incluidos 16 diputados federales, el senador Antonio Jaimes Aguilar ex secretario general del SNTE, y unos 500 diputados locales.³⁴ Pero no sólo los cargos de elección popular le interesaban a VR, su mayor influencia se daba en los diversos niveles de la propia burocracia de

³³ Loyo Brambila Aurora, "Actores y tiempos políticos en la modernización educativa", en el *Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, México, 1992, año 8, No. 51, págs. 5-6.

³⁴ Díaz Ontivero Raúl, "Fin de una negra historia", en *El Día*, 27 de abril de 1989.

la SEP, ya que la gran mayoría de los directores de escuela y los inspectores de zona eran afines a esta corriente.

Al iniciarse el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Vanguardia Revolucionaria tenía importantes factores en su contra: en lo interno se daba un fuerte cuestionamiento de representatividad en las bases magisteriales gracias al deterioro salarial, a la corrupción de diversos dirigentes y a la forma centralizada y autoritaria de conducir el sindicato, los nuevos cuadros dirigentes que emergen son reprimidos administrativamente. Por otra parte, desde el enfoque doctrinario VR decía sostener el nacionalismo revolucionario y se identificaba con el modelo económico del Estado benefactor, ambos elementos opuestos al modelo neoliberal. Además de todo esto, era conocido que Jonguitud Barrios no había tenido una inclinación favorable a Salinas de Gortari, cuando éste fue nombrado candidato del PRI a la presidencia de la República. Así, dado que dicha burocracia sindical había concluido su función de contenedora de las demandas salariales del magisterio (el movimiento magisterial de 1989 es una muestra de ello) y al mismo tiempo representaba un obstáculo para la instrumentación del papel que el gobierno le asignaba a la función educativa y a la acción magisterial; se creaba la necesidad de sustituir a dicha burocracia por una más acorde a los requerimientos del nuevo modelo educativo.

Después de una visita al Presidente de la República el 23 de abril de 1989, Jonguitud Barrios renunció como líder vitalicio de la Dirección Nacional del SNTE; paralelamente al hecho, el entonces secretario general J. Refugio Araujo del Ángel, también se retiró del juego político. Se abría el paso a un nuevo tipo de dirigente más flexible, permeable a los nuevos caminos de la modernización. La maestra Elba Esther Gordillo Morales se convirtió en la única candidata posible para asumir la Secretaría General del sindicato; a ello le apoyo el hecho de pertenecer al equipo del regente del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís.

Elba Estéher Gordillo llega a la Secretaría General del SNTE, en una situación difícil. En la SEP, Manuel Bartlett da inicio a un proceso amplio de consultas, negociaciones y de propagandas con el fin de responder a los planteamientos de cambio educativo que Carlos Salinas de Gortari había situado como una de las prioridades de su gobierno. De esta manera, a la nueva dirigencia no sólo le correspondía jugar el papel de contener las demandas de sus afiliados, sino que tenía que enfrentarse con un secretario de educación fuerte de quien se decía había sido colocado en ese puesto precisamente para golpear al sindicato si éste trataba de oponerse a la descentralización

El nivel de conflicto entre el SNTE y la SEP llegó un nivel inquietante durante esa primera mitad del sexenio. La presión del secretario y su constante golpeteo sobre el sindicato debilitaron a la organización e hicieron a su dirigente más dependiente de un vínculo privilegiado, con el Presidente de la República³⁵. Es probable que los efectos del conflicto con el secretario Bartlett, así como su fallida reforma curricular hayan influido para que este presentara su renuncia, en enero de 1992, y fuera sustituido en el cargo por Ernesto Zedillo.

e) Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

Con el propósito de impulsar en forma decidida a la educación básica, el 18 de mayo de 1992 firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), la Secretaría de Educación Pública, todos los estados de la Federación (*con excepción del DF.*), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y, como testigo el Presidente de la República, pactan una profunda reorganización del sistema: el Ejecutivo Federal traspasa a los gobiernos estatales la

³⁵ Loyo Brambila Aurora. *Op.Cit.*, pág. 20.

conducción y operación de los subsistemas de educación primaria, secundaria y normal.

En él se contempla el problema educativo como un todo con diferentes ángulos que se deben atacar de manera conjunta, entre ellos, una reorganización del sistema educativo nacional.

Así dentro de las líneas estratégicas fundamentales presentadas en el documento se encuentra la "reorganización del sistema educativo"³⁶, que comprendió la transferencia del servicio educativo del gobierno federal a los estados, de la dirección de los establecimientos educativos con los cuales la SEP había venido prestando los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de profesores en cada entidad federativa. El Ejecutivo Federal, por su parte, se comprometió asegurar el carácter nacional de la educación básica, vigilando el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias.

Por su parte, cada gobierno estatal debería sustituir a la SEP en las relaciones administrativa con los trabajadores docentes que pasaban a formar parte del sistema educativo estatal, y se comprometieron a reconocer y proveer lo necesario para respetar todos los derechos laborales de los trabajadores transferidos³⁷.

³⁶ Las otras dos líneas estratégicas fueron la reformulación de contenidos y materiales educativos y la revaloración social del magisterio. Cabe hacer referencia, que en el texto del ANMEB no se menciona el concepto de "descentralización", sólo se alude a la "reorganización" y a la "transferencia".

³⁷ La reorganización del sistema comprendió también la creación de consejos escolares, municipales y estatales, en los que estuvieron representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad. De este modo se busca aumentar la participación de la comunidad en las labores cotidianas de la educación y en la reorganización de la escuela.

d) La transferencia educativa.

En suma esta reorganización significó la transferencia, del gobierno federal a los gobiernos de los estados, vía convenios específicos, de más de 100 mil edificios escolares e inmuebles para la administración. Como puede observarse en el Cuadro I, a partir del ciclo escolar de 1992-1993, los estados prestaron servicios a cerca de dos y medio millones de niños en preescolar, más de nueve millones en la primaria y a más de 75 mil estudiantes de normal, además de cumplir las obligaciones que ya tenían. También se transfirieron 513 mil plazas de maestros y más de 115 mil puestos administrativos, con todo y sus prestaciones, antigüedad y derechos sindicales³⁸.

En 1992, la Secretaría de Educación Pública (SEP) canalizó a los gobiernos de los estados más de 15 mil millones de nuevos pesos, en 1993 más de 22 mil millones de nuevos pesos y en 1994 la cifra rebasó los 40 mil millones³⁹. (Ver cuadro de anexo 1)

Paralelamente a dicha transferencia se ha realizado una reorganización interna de la SEP. Dicha reestructuración parte de la sustitución de las Subsecretarías de Educación Elemental y de Educación Media por una Subsecretaría de Educación Básica y Normal, y otra de Servicios Educativos para el Distrito Federal. Con esta nueva organización se separan las funciones técnico normativo de las de tipo operativo. Existe también una Subsecretaría de Coordinación Educativa, que entre otras funciones se responsabiliza de la planeación educativa, de la evaluación del

³⁸ Esteban Moctezuma Barragán, *La Educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE, pág. 123.

³⁹ Carlos Salinas de Gortari, *Sexto informe de gobierno*, anexo pág. 340. México: Poder Ejecutivo Federal, 1994.

sistema nacional, de la programación y presupuestación del sector, incluyendo la transferencia de recursos a los estados⁴⁰.

Dentro de este marco, poco tiempo después, la descentralización se reforzó mediante la segunda reforma del artículo tercero y la promulgación de una nueva Ley General de Educación. Con estas nuevas disposiciones, la descentralización adquirió una base mucho más sólida que la derivada de la firma del ANMEB y de los convenios de federalización con los gobiernos de los estados (con excepción del DF). De esta forma se trata de buscar un modelo más formal de un "federalismo educativo"

3.- EL MODELO FORMAL DEL FEDERALISMO EDUCATIVO

El modelo formal de la federalización del sistema educativo mexicano puede deducirse de la nueva Ley General de Educación. "Esta representa el corpus doctrinario del grupo dirigente del gobierno mexicano y asienta los principios de la organización neofederalista"⁴¹. En la LGE se observa la aspiración de llegar a un sistema de educación pública nacional normado, evaluado y financiado en su mayor parte por el gobierno federal y operado por los estados y los municipios⁴². El federalismo de la ley se expresa en su carácter general, ya que tiene disposiciones que se aplican al gobierno federal, a los estados, a los municipios y a los particulares que operan establecimientos de educación. En la exposición de motivos y en varios capítulos de la ley, se insiste en que su sentido federalista se manifiesta en la concurrencia de los tres niveles de gobierno.

⁴⁰ Esteban Moctezuma. *Op.cit.*, pág. 124.

⁴¹ Órnelas Carlos. "Obstáculos y perspectivas del federalismo educativo"; ponencia presentada en el *XX Congreso Latinoamericano de Sociología*, México DF, 4 de octubre de 1995.

⁴² SEP, artículo 3º, *Ley General de Educación*, México, 1993.

a) Atribuciones del gobierno federal.

El "federalismo educativo" no significa que el gobierno federal deje de asumir sus funciones educativas, por el contrario, se mantiene como rector de la política educativa a nivel nacional; es el que, a través de la Secretaría de Educación Pública, deberá vigilar en toda la República el cumplimiento del Artículo 3º constitucional, de la Ley General de Educación y de sus disposiciones normativas y reglamentarias, asegurando así el carácter nacional de la educación.

El Ejecutivo Federal deberá promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional. "El Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación superior— necesarios para el desarrollo de la Nación (..)" (Inciso V, Artículo 3º Constitucional). Pero sobre todo, el Ejecutivo Federal, "determinará los planes y programas de estudio, aplicables en toda la República, de la educación primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica (Inciso III, Artículo 3º constitucional; Inciso I, Artículo 12 y Artículo 48, LGE)⁴³. Sin embargo se aclara que "el Ejecutivo Federal considera la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación (..)"(Inciso III, Artículo 3º constitucional).

La versión anterior del Artículo 3º constitucional no mencionaba el derecho exclusivo del Ejecutivo Federal de "determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República" y tampoco otorgaba la posibilidad de considerar la opinión de los gobiernos estatales y de los diversos sectores sociales⁴⁴. En el actual Artículo 3º, el Inciso III, que establece la exclusividad del estado en la elaboración de planes y programas y la posibilidad de

⁴³ La federalización de la educación básica. *Op..Cit.*, pág. 7.

⁴⁴ *Ibidem.*

emitir las opiniones correspondientes por parte de grupos de la sociedad civil, es nuevo, es decir, autoridades educativas estatales, así como los diversos sectores sociales involucrados en la educación, podrán emitir sus opiniones al respecto (inciso I, Artículo 12 y Artículo 48, LGE).

b) Atribuciones de los gobiernos estatales.

El Federalismo educativo, establece que cada gobierno estatal por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituye al titular de la SEP. Es decir, se intenta establecer un solo sistema estatal, que se encargue de administrar las escuelas estatales y federales en su territorio, así como atender las relaciones jurídicas, sindicales y laborales con los trabajadores adscritos a éstas y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal.

Esto ha significado que la federalización ha otorgado nuevas responsabilidades a los gobiernos estatales, tal como se marca en el ANMEB, como en el inciso II Artículo 13 y Artículo 48 de la nueva LGE, el cual dispone que los gobiernos deben proponer a la SEP para su "consideración, y en su caso, su autorización", el diseño de los contenidos educativos regionales "sin mengua del carácter nacional de los planes y programas", y su inclusión en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y para la formación de maestros de educación básica. A través de dichos contenidos, se intenta que el alumno adquiera mejores conocimientos sobre historia y geografía, ecología, costumbres y tradiciones de su estado. También se responsabiliza a cada gobierno estatal de "prestar los servicios de formación actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con

las disposiciones generales que la Secretaría determine"(Inciso IV, Artículo 13, LGE)⁴⁵.

En lo que concierne a las funciones administrativas y operativas en relación con el ofrecimiento del servicio educativo también son responsabilidades "exclusivas" de los gobiernos estatales establecidas por la nueva Ley General de Educación. Algunas de ellas se refieren al ajuste de calendario escolar, la revalidación y otorgamiento de equivalencias de estudios (Artículo 13, LGE), así como a la "distribución oportuna, completa, amplia y eficiente de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la Secretaría les proporcione"(Artículo 19, LGE).

La ley también contempla las responsabilidades que los gobiernos de cada entidad federativa deben asumir con respecto de los municipios dentro de su territorio. Deberán "promover lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de sus responsabilidades (...) que estén a cargo de la autoridad municipal" en materia educativa (Artículo 26, LGE) y deberán "promover la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales" (Artículo 15, LGE).

c) Atribuciones de los gobiernos municipales.

En el contexto de modernización educativa se fijaron ciertas condiciones que permiten a los municipios tener una base de organización política de la nación para asumir funciones en la educación, con la finalidad de lograr "una participación más dinámica y comprometida". Se pretende "animar un más amplio concurso

⁴⁵ *Ibidem.* pág. 9.

comunitario en la escuela, ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación, y responder consecuentemente a los problemas y necesidades más inmediatos de la escuela" (ANMEB).

Las funciones concretas que se refieren son las siguientes: en primer lugar, de acuerdo con el Artículo 15 de la LGE "el ayuntamiento de cada municipio podrá (...) promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad" y podrá realizar actividades relativas a la edición de libros y producción de materiales didácticos, prestación de servicios bibliotecarios, promoción de investigación educativa e impulso del desarrollo de la enseñanza tecnológica (Artículo 14, LGE).

En segundo lugar, el acuerdo y la LGE establecen que los municipios estarán directamente encargados de dar mantenimiento y equipamiento a las escuelas, con recursos que reciban del gobierno y atendiendo a las recomendaciones de los Consejos Municipales⁴⁶.

d) Perspectivas de la federalización educativa.

Como puede observarse dentro de los planteamientos del gobierno federal entorno a la reorganización educativa, la federalización educativa no es otra cosa más que una descentralización restringida cuyas características principales son:

a) La SEP traspasó a los gobiernos de los estados los establecimientos escolares de educación básica, normal y de educación especial.

b) La SEP continúa teniendo control sobre el presupuesto educativo federal sólo que transfiere a los gobiernos estatales las partidas necesarias para que éstos hagan frente a su nueva responsabilidad educativa.

⁴⁶ Noriega, Margarita, *Op. Cit.*, 1993.

c) La SEP mantiene y robustece su papel normativo y rector del sistema educativo nacional.

d) El SNTE se mantiene como representación laboral del magisterio en todo el país.

En esta concepción del federalismo descentralizador puede observarse que el gobierno central tiene facultades para "determinar," "normar," "regular," "evaluar," "fijar lineamientos generales" y obliga a las autoridades locales a destinar recursos crecientes a la educación cuando, en teoría, cada congreso soberano establece las disposiciones de ingreso y gasto público en su estado. Los estados, en cambio, "prestan servicios," "ajustan" y "operan el sistema." En síntesis, el gobierno federal mantiene las tareas importantes, la esencia de la educación, las cuestiones profundas, el control; en tanto que los estados, únicamente los asuntos de superficie, aunque no dejen de ser importantes. En otras palabras se centraliza el poder y se descentraliza las funciones administrativas, esa podría ser la esencia del modelo formal de la descentralización educativa de México.

De esta forma, mucho se ha escrito sobre la federalización educativa de los noventa, sus deficiencias y virtudes forman parte del debate educativo actual y existen desde luego posturas muy diversas. En términos generales puede decirse que los partidarios de la descentralización consideran que el gobierno debía de haber avanzado de manera más decidida en esa dirección; otros críticos señalan como una grave inconsistencia que la SEP haya conservado el control financiero y normativo del sistema. Desde una vertiente distinta se manifiesta duda y escepticismo respecto a las bondades de la federalización, dadas las notorias inequidades que presenta el sistema educativo nacional. Así puede señalarse que los estados más pobres difícilmente podrán cumplir con sus nuevas responsabilidades y que las funciones compensatorias, que en estos casos debe cumplir la federalización, no son garantía suficiente de que esas inequidades habrán de enfrentarse con mayor éxito que el

esquema anterior. Por último, las demandas y luchas del gremio magisterial han sufrido importantes cambios al regionalizarse los conflictos.

4.- HACIA UN ESTUDIO DE CASO DE LA REORGANIZACIÓN EDUCATIVA

El entorno normativo en que gira la reorganización de la educación básica en nuestro país, hace reflexionar acerca de la importancia que tiene dicho sistema en la política de modernización y de Reforma del Estado, emprendida por el Presidente Salinas de Gortari, donde la federalización educativa representa uno de los mayores retos, para tratar de mejorar la calidad y los servicios educativos.

Por lo tanto resulta de gran interés analizar la estrategia que en materia educativa ha tenido este nuevo proceso de descentralización a través de un estudio de caso. En el cual puede observarse con mayor precisión el tipo de redefiniciones, que se tiene lugar cuando se inicia un proceso tan complejo como lo es la reorganización educativa.

Dentro de este enfoque, el estudio de caso parte del análisis de la instrumentación de la educación básica para el Distrito Federal, en donde no existe con claridad un modelo para la reorganización educativa. Los documentos normativos de la federalización educativa no revelan con claridad la forma de llevar a cabo este proceso de reorganización; sólo se comenta que esa se llevará a cabo de manera concertada entre la SEP y SNTE⁴⁷. Pero a tres años de la puesta en marcha de la descentralización educativa en los estados de la República, en el DF no se observan signos claros de la forma de llevar a cabo la reorganización educativa.

⁴⁷ En la Ley General de Educación, en el artículo cuarto transitorio se menciona que esta transferencia se llevará a cabo de manera concertada con la SEP y el SNTE.

En este esquema, surgen las siguientes preguntas que en este trabajo se pretenden contestar: ¿existe la descentralización de la educación básica para el DF?, ¿qué proyecto estratégico prepara la SEP para realizar la reorganización educativa?, ¿cómo responden ante este proceso los maestros de educación básica?, ¿cuál es la reacción del SNTE con base a la descentralización?, ¿Qué impide consolidar este proyecto reorganización de la educación básica en el DF?

CAPÍTULO 2.- LA BÚSQUEDA DEL PROYECTO PARA LA REORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA PARA EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

1.- Hacia un marco de referencia para el análisis educativo en el Distrito Federal.

Históricamente la ciudad de México ha sido el más importante centro económico, político, social y cultural del país. Esta gran tradición que heredamos de la organización política y social prehispánica, se mantuvo vigente durante la época de la Colonia y se corroboró al instalarse, por decreto constituyente en 1824, en el mismo territorio, el Distrito Federal (DF), precisamente como reconocimiento de la función papel preponderante de la ciudad capital en el centro geográfico del territorio nacional, lo cual ha hecho desempeñar un papel rector respecto a la región central y las demás ciudades del país⁴⁸.

Como tal, el DF representa la sede de los poderes federales⁴⁹. Como entidad, tiene un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos que desempeña, dentro de él las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Su formación jurídica-política, por delegaciones y no por municipios, lo hace ser diferente⁵⁰, además de que sus gobernantes no son electos por elección popular.

Los fundamentos de su organización se encontraron expresados más de medio siglo en el artículo 73 fracción VI, de la Constitución Política de los Estados

⁴⁸ Al respecto existen diversas fuentes que pueden ser consultadas: *El Atlas de la Ciudad de México*, COLMEX, DDF, México 1988; Gamboa Jorge, *Ciudad de México*, FCE, 1993; así como el trabajo presentado de "Gobierno y administración metropolitana", en revista de *Administración Pública*, número 83.

⁴⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 122.

⁵⁰ *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, capítulo 15.

Unidos Mexicanos. Actualmente, se establece en el artículo 122 constitucional, en relación ha la administración y reorganización política de dicha entidad.

a) Estructura del gobierno del Distrito Federal

El Distrito Federal, sede territorial de buena parte de lo que hoy conocemos como la ciudad de México, tiene una particular forma de gobierno y administración que lo diferencia significativamente de los demás estados que componen la República.

De acuerdo a lo establecido por la Constitución, el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República —quién nombra para su ejercicio al denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal—, esta autoridad actúa en la delegación del Presidente de la República, quien tiene poderes para removerlo en cualquier momento si así lo entiende necesario.

El órgano que se prevé para la administración y gobierno del Distrito Federal, es el denominado Departamento del Distrito Federal, cuya jefatura máxima corresponde como ya se señaló al Presidente de la República.

Las principales competencias del Departamento del Distrito Federal pueden agruparse de la siguiente manera:

— En materia de gobierno, debe administrar sus bienes, formar padrones de los habitantes, alistar la Guardia Nacional, vigilar sus dependencias, registrar y controlar sus bienes, imponer sanciones a los que violan los reglamentos, mantener el régimen de policía, dictar normas para la administración de reclusorios, establecer

horarios para el comercio, autorizar los precios de acceso a diversiones y espectáculos públicos, llevar un padrón de establecimientos, giros y servicios.

— En materia jurídica y administrativa debe vigilar y supervisar la celebración y ejecución de contratos y convenios administrativos, coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en lo referido a jurados, registro civil, notario, registro público de la propiedad y culto religioso, prestar asesoría jurídica gratuita, otorgar los recursos y autorizaciones que le competan; determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de la propiedad privada.

— En materia hacendaría debe formular y proponer los anteproyectos de sus presupuestos de egresos y dirigir, planificar, programar y controlar la inversión pública, autorizar las erogaciones por servicios o adquisiciones de bienes, aprobar su participación en empresas o asociaciones civiles y mercantiles, controlar y vigilar el ejercicio del presupuesto de egresos, intervenir en la gestión y contratación de sus créditos, llevar su contabilidad y su cuenta pública que anualmente deberá presentar a la Cámara de Diputados, proyectar y calcular sus ingresos anuales, formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y su ley de ingresos, llevar el padrón fiscal y recaudar, cuestionar y administrar sus ingresos fiscales.

— En materia de obras, servicios y planificación, debe fijar la política y los sistemas técnicos a que deba sujetarse la planificación urbana; vigilar la contratación, ejecución y liquidación de las obras que se realizan por su cuenta; elaborar los estudios y proyectos de sistemas de agua potable y alcantarillado, y eventualmente realizarlos; controlar los pozos profundos y manantiales; dictar políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas así como las relativas a los programas de remodelación urbana del Distrito Federal; promover la generación de las colonias populares, elaborar y ejecutar programas de habitación y de fraccionamientos; regularizar y rehabilitar las colonias y zonas urbanas.

— En materia social y económica debe promover y fomentar las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas, así como el desarrollo y conservación de las artes y artesanías de su habitantes; fijar las políticas para fomentar y organizar el deporte; cuidar de la prestación de los servicios médicos en los establecimientos o servicios sostenidos por el propio Departamento; fijar las políticas generales de la actividad turística en el DF y promover la integración de los órganos de colaboración ciudadanos.

El conjunto de estas atribuciones y competencias, son ejercidas por el DDF a través de sus 16 delegaciones políticas: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlalpan, Tlahuac, Venustiano Carranza y Xochimilco⁵¹.

Las delegaciones anteriores son órganos desconcentrados y están a cargo de un delegado, el cual es nombrado y removido por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República, y ejercerá las atribuciones que corresponden al Departamento, en sus respectivas jurisdicciones, salvo aquellas que sean propias de los órganos de administración centralizada. "La desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los delegados en coordinación con demás órganos del Departamento para el mejor gobierno de la entidad"⁵².

En lo que concierne al poder legislativo, de acuerdo con el artículo 73 constitucional, fracción VI, corresponde al Congreso de la Unión legislar en todo lo concerniente al DF, tomando en consideración las bases que el propio precepto se señalan. La función legislativa que ejerce reviste en términos amplios y generales un

⁵¹ *Ibidem*, art. 14.

⁵² *Ibidem*, art. 15.

carácter local, en consecuencia, no puede invadir el ámbito federal, que siendo de su competencia, no es propio del DF.

Existen además otras limitaciones, pues a diferencia de las legislaturas locales, el congreso no puede crear los poderes del DF, pues éstos han sido establecidos por la Constitución.

Poder Judicial: el poder judicial del Distrito Federal, a diferencia de los otros dos poderes, no se identifica su correspondiente federal y, en consecuencia, la Constitución de la República crea este poder. Es decir que el poder judicial se integrará por los Tribunales del orden común, distintos de los Tribunales federales, y en él existirán Tribunales de lo Contencioso, Administrativo y Conciliación y Arbitraje (artículo 104 y 103, constitucional)⁵³.

Asamblea de Representantes: la cual propicia la participación ciudadana, acerca al ciudadano a la toma de decisiones y garantiza una adecuada supervisión y vigilancia de la administración pública por parte de la ciudadanía. Sus facultades son de carácter administrativo:

— Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que no contravengan lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el DF.

— Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a afecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos.

⁵³ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1985, pág. 191.

— Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del DF.

— Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integran para que el pleno de la Asamblea tome las medidas que corresponden dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción y gestoría.

— Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior

— Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materia relativas al DF.

b)- Características generales del DF

Dentro de las características más sobresalientes del DF, se encuentra, según el Censo de Población y Vivienda de 1990, una población de 8, 235,744 habitantes; su densidad poblacional es 5 494.2 habitantes por kilómetro cuadrados, distribuidos en 16 delegaciones políticas de las cuales Iztapalapa concentra el mayor número de habitantes con 1'490,499 (18% del DF).⁵⁴

⁵⁴ INEGI, *Censo nacional de población y vivienda México, 1990*. En los últimos 35 años la población del Distrito Federal creció en poco de ciento por ciento, al pasar de 3 millones 480 mil a 8 millones 235 mil.

Cuadro II

DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR DELEGACION POLITICA EN EL DISTRITO FEDERAL

DELEGACION	HABITANTES	%
Iztapalapa	1,490 499	18.10
Gustavo A. Madero	1,268 068	5.40
Alvaro Obregón	642.753	7.80
Coyoacán	640.753	7.77
Cuauhtémoc	595.960	7.23
Venustiano Carranza	519.628	6.31
Talpan	484.866	5.89
Azcapotzalco	474. 688	5.77
Iztacalco	448.322	5.44
Benito Juárez	407.811	4.95
Miguel Hidalgo	406.868	4.94
Xochimilco	271.151	3.30
Tlahuac	206.700	2.51
Magdalena Contreras	195.041	1.45
Cuajimalpa de Morelos	119.669	1.45
Milpa Alta	63.654	0.77
TOTAL	8 235 744	100.0

FUENTE: INEGI, XI Censo Nacional de Población y Vivienda, 1990, 1992.

Esta concentración poblacional obedece fundamentalmente al papel que ha desempeñado, como rector del poder político y de las instituciones públicas que lo ejercen; con el consecuente desarrollo de la infraestructura de servicios necesaria para su funcionamiento.

En la distribución de la población por edades, en la ciudad de México destaca el grupo de jóvenes al constituir el 48.72 por ciento de los menores de 19 años, 32.13 por ciento entre 20 y 40 años y 19.16 por ciento mayor a 45 años.⁵⁵, por lo

⁵⁵ Véase, Elementos a considerar en el proceso de desconcentración para enfrentar el problema educativo en el Distrito Federal, México, SEP-SSEDF, 1993. pág. 7.

que puede preverse que en los próximos años, el DF, incrementará sus requerimientos de empleos, vivienda y servicios.

El Distrito Federal ocupa sólo el 9.1 por ciento del territorio nacional pero en ese pequeño espacio se realiza un Producto Interno Bruto (PIB) de 64 millones de dólares al año; una actividad comercial que supera los 100 mil millones de dólares; una concentración de la actividad financiera que condensa 50 por ciento del crédito bancario nacional, el 75 por ciento de las empresas de factoraje y la existencia de 230 mil establecimientos económicos 17.5 por ciento del total nacional, la Ciudad de México es fundamental dentro de la economía del país, pues aporta el 36 por ciento PIB⁵⁶.

En algunos sectores de la economía su importancia es aún más relevante: en el caso de la industria su participación supera 40 por ciento de la producción nacional y en el sector servicios, ésta proporción se eleva casi 50 por ciento.

Las actividades relacionadas con el comercio, los servicios y la industria manufacturera son las divisiones económicas de mayor importancia relativa dentro de la entidad: el comercio participa con 53.4 por ciento de los establecimientos ubicados en el Distrito Federal y ocupa 19.1 por ciento de la población económicamente activa de la entidad; los servicios concentran al 35.8 por ciento de los establecimientos y dan empleo a casi 50 por ciento de la población económicamente activa (PEA); en tercer lugar se encuentra la industria manufacturera que aglutina al 9.4 por ciento de los establecimientos, ocupando al 23.1 por ciento de los trabajadores.⁵⁷

Distribuida geográficamente, la PEA de la ciudad de México se conforma de la siguiente manera: 2 millones 884 mil 807 personas están concentradas en el

⁵⁶ Alonso Urrutia, Víctor B, "El centro económico y financiero más importante del país". en *La Jornada*, pág. 33, 9 de marzo de 1993.

⁵⁷ *Ibidem*.

Distrito Federal, de los cuales un millón 671 mil se emplean en el sector servicios; 778 mil 444 habitantes laboran en el ramo industrial, 19 mil 145, realizan actividades agrícolas y 115 mil 572 están empleados en actividades informales o con carácter transitorio.⁵⁸

Este aumento poblacional, con relación al crecimiento económico de la ciudad ha marcado el desequilibrio social, incrementando la concentración de ingreso y abriendo la brecha entre los sectores sociales. Cifras oficiales lo confirman: 2 por ciento de la población percibe ingresos anuales superiores a 300 millones de pesos; 10 por ciento concentra 40 por ciento de los ingresos; 75 por ciento está dentro de los rangos de pobreza; 20 por ciento obtiene menos de un salario mínimo y 1 por ciento no percibe remuneración.⁵⁹

En materia de desempleo, la tasa oficial reconocida es de 3.5 por ciento — una de las más altas del país— que equivale a poco menos de 200 mil desempleados.

En términos generales puede decirse que el Distrito Federal es un espacio territorial completamente urbano, cuenta con todos los servicios y se constituye en el eje organizador político de todas las actividades del país.

De esta forma, el proceso de descentralización de la educación básica en el DF, es significativo por las características específicas del ámbito en que se lleva a cabo. La capital es la sede de los tres poderes de la Federación, lo que hace más complejo el asunto, en deslindar competencias, responsabilidades operativas y la transferencia de recursos.

⁵⁸ Elementos a considerar en el proceso de desconcentración en el DF. *Op. Cit.*, pág. 6

⁵⁹ *Ibidem.*

2.- EL CONTEXTO POLÍTICO EN TORNO A LA REORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

a) La Reforma Política en el DF

Dentro del escenario de la descentralización educativa en 1992, el Distrito Federal experimenta una serie de transformaciones, tanto en el aspecto político como social, los cuales obedecen a la política de "cambio" de la reforma del Estado, emprendida por el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari. Para tal efecto, se presenta el proyecto de Reforma Política para el caso del DF. El debate se centra en redimensionar su territorio y la distribución del poder, en los cuales se mezclan diversos intereses, entre los partidos y el Departamento del Distrito Federal (DDF).

La reforma del Distrito Federal, como lo subrayó en su momento el Regente de la ciudad Manuel Camacho Solís: "es una reforma del Estado, no sólo una reforma administrativa, en donde se enmarca en una creciente demanda de la sociedad para abrir espacios de participación en las diversas instancias políticas y administrativas del mismo".⁶⁰

Los pronunciamientos para la reforma oscilan entre los que están a favor de la creación del estado 32 y con ello la municipalización de éste (PAN, PRD, PPS)⁶¹; mientras que el DDF y el PRI manifiestan "que el Distrito Federal no necesita reformas territoriales ni que lo desplacen, que esta ciudad es y va a seguir siendo la residencia de los poderes Federales"⁶².

Para el PRI, la reforma debía plantearse en términos de una mayor participación ciudadana en el gobierno de la ciudad, para lo cual no sólo sugería

⁶⁰ *La Jornada*, 30 de junio de 1993.

⁶¹ Véase, *Las diferentes posturas de los partidos políticos en torno a la reforma política del DF, Crónica de la Presidencia, cuarto año de gobierno*, pág. 281.

⁶² *Fundación Distrito Federal. Cambio XXI. Concertación para la Reforma Política en el Distrito Federal.*

ampliar las facultades de la Asamblea de Representantes del DF, sino también abrirse nuevos espacios de participación ciudadana en las decisiones públicas del gobierno del mismo, por ejemplo, mediante la creación de consejos vecinales que se encargaran de la revisión y fiscalización presupuestal.

Por su parte, el PAN se manifestaba en favor de la creación del estado 32, argumentando que los habitantes del DF debían contar con iguales derechos que los de las entidades federativas, poder elegir así libremente a su gobernador, presidentes municipales y Congreso local. De acuerdo con el PAN, había que crearse además instancias eficaces de coordinación metropolitana, vigilados por la Asamblea de Representantes del DF, a fin de garantizar la prestación de los servicios públicos que diariamente demanda la ciudad; igualmente, había que fortalecer la participación vecinal.

EL PRD coincidió con el PAN, en que el DF debía convertirse en el estado 32, adquiriendo las características de una entidad federativa más, así consideraba que sólo transformando totalmente su estructura administrativa podría ampliarse la vida democrática de sus habitantes. Por ello, dicho partido planteaba que las autoridades del DF fueran elegidas de forma directa, desvinculando al gobierno federal de la administración de la ciudad.

Por otra parte, el PPS y el PFCRN también coincidieron en convertir al DF en un estado más. Para ello, destacaron la importancia de otorgar derechos ciudadanos plenos a los habitantes de la ciudad para la elección, destacando que en lugar de 16 delegaciones políticas, se estableciera un régimen municipal.

Por último, el PARM sostuvo que no era necesario convertir al DF en un estado más, si se conseguía ampliar los derechos ciudadanos de sus habitantes para

que eligieran libremente a sus gobernantes y que se creara un régimen municipal especial que conciliara los problemas del DF⁶³.

Otro aspecto fundamental que contemplaría la agenda de la Reforma política del DF, era la reestructuración política-geográfica de las delegaciones, con la finalidad de transferir la operación de los servicios sociales, para acercarlos a la ciudadanía y seguir conservando el control normativo y fiscal desde las instancias centrales. Dentro de esta reestructuración la delegación Iztapalapa era la más indicada para dividir su territorio en tres demarcaciones políticas⁶⁴.

La reforma política pretende dar paso a una serie de iniciativas emprendida dentro de la política de Reforma del Estado por el Presidente Salinas de Gortari, para redimensionar el aparato público: "desconcentrar la administración federal, desincorporar entidades paraestatales, descentralizar funciones a los gobiernos municipales, al mismo tiempo que se busca privatizar las actividades económicas que no son estratégicas"⁶⁵.

Es precisamente en este contexto político, sobre el futuro de la ciudad de capital, donde surge un gran "tomado de ideas" en relación de la educación básica , así los diferentes actores sociales (SEP, SNTE y partidos políticos) que participan en este proceso, manifiestan su sentir en relación a la forma de llevar a cabo la reorganización educativa para el DF.

⁶³ Crónica de la presidencia. *Op. Cit.*, cuarto año, pág. 281.

⁶⁴ Castelazo Jorge, *Ciudad de México: Reforma posible.*, México, INAP, 1992, pág. 105.

⁶⁵ Pablo Nicolás, "Reforma del Estado y Burocracia", en revista del *Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*; Tomo II, marzo de 1992.

b) La reestructuración administrativa en el marco de la reforma educativa

En el marco de la reestructuración administrativa de la SEP, con base en los Acuerdos 161 y 164, publicados el 21 de julio y el 13 de agosto de 1992, respectivamente, se derivó una etapa de cambio que se caracterizó por la creación de la Coordinación General de Educación Básica (en la actualidad denominada Subsecretaría de Educación Básica y Normal) y la de Servicios Educativos para el Distrito Federal (convertida hoy en la Subsecretaría), ambos organismos administrativos fungieron como base para el funcionamiento de la política educativa que posteriormente se va imponer para el caso del DF.

La primera se encarga de establecer las normas pedagógicas para el desarrollo curricular e institucional de los subsistemas educativos estatales y las instituciones de educación básica, tendientes a mejorar la calidad de la educación. De ella dependen cuatro direcciones generales: Normatividad, Materiales y Métodos Educativos, Investigación Educativa, Educación Indígena; y una Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Supercación Profesional de Maestros.

La segunda, Subsecretaría de Servicios Educativos para el DF, se encarga de difundir en su ámbito lo normativo, la planeación, la organización y evaluación de las actividades de las escuelas de educación básica. De ella dependen cinco direcciones generales: Planeación y Programación en el DF, Operación de Servicios Educativos en el DF, Educación Normal y Actualización del Magisterio en el DF, y Educación Física en el DF.

Dentro de estas Subsecretarías, particularmente en la SSED, los rumores y los temores del personal técnico, pedagógico y administrativo no se hicieron esperar, ya que la descentralización representó el desplazamiento de las funciones entre el centro a las entidades federativas del país, incluyendo el DF. Ante los

hechos, más que dar una amplia y detallada información, se mencionaba, cambios drásticos en la propia estructura de la SEP. Entre las opiniones surgidas, la que circuló con más fuerza fue la que se refería a que los servicios de educación básica y normal pronto pasarían a formar parte del DDF, el cual marcó en su estructura organizativa una Dirección General de Política Social, Educativa y de Salud. La expectativa era que esto traerá como consecuencia otras relaciones de trabajo institucionales y sindicales.

Las opiniones del personal de las dependencias administrativas de la SEP, con base en los diferentes supuestos de llevar a cabo la descentralización educativa a otra institución de gobierno, significó la diversificación opiniones como: "...la descentralización educativa en el Distrito Federal, por lo que se escucha mencionar, perjudica los horarios de entrada y salida", "ya no somos normativos", "esto está peor que antes, no sabemos como quedamos"⁶⁶. La disminución de ámbitos en las funciones (de ser normativas u operativas) y el reajuste de su organización trajo consigo incertidumbre.

Por otra parte, las presiones sindicales se tornaban más fuertes, ante los cambios que la SEP hacía de su estructura; el SNTE buscaba participar en la toma de decisión, defendiendo su base sindical. De esta forma la SSEDF, es el objeto de la contienda para el SNTE; donde nuevamente la redefinición de las políticas educativas de la SEP se presenta en la arena del conflicto y del poder; tal y como se observó en la Iniciativa de Ley General de Educación.

⁶⁶ Opiniones de maestros incorporados a la SSEDF, septiembre 1992.

c) El Distrito Federal ante la iniciativa de Ley General de Educación

Para establecer las bases normativas para la reorganización de la educación básica en el Distrito Federal, la iniciativa de Ley General de Educación proponía dos artículos: el 16, capítulo II; "del federalismo educativo"; sección I, que corresponde a la distribución de la función social educativa. Y el cuarto transitorio en sus respectivas categorías; con ello se pretende deslindar las distintas operaciones que se deben llevar para establecer la reorganización educativa en dicha entidad.

Así, el artículo 16 establece: "las atribuciones relativas a la educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el DF, al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca. En el ejercicio de estas atribuciones no será aplicable el artículo 18. Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en el DF, por la Secretaría"⁶⁷.

Para establecer los parámetros operativos de dicho apartado, se proponía el artículo cuarto transitorio de la LGE que determinaba: "El proceso para que el gobierno del DF se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial en el propio Distrito, comenzará a partir del inicio del ciclo lectivo 1994-1995. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderá, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la

⁶⁷ Poder Ejecutivo Federal; *Iniciativa de Ley General de Educación*, 14 de junio de 1993.

conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley⁶⁸.

d) La SEP y la transferencia de los servicios de educación básica

En su principio, la SEP se refería a la anunciada transferencia de recursos y responsabilidades educativas de dicha secretaría hacia el gobierno del Distrito Federal, cuya decisión, afirmó: "que no se dio con base a la reforma política de la capital de la República, sino con base al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que lleva implícito la federalización y descentralización educativa"⁶⁹.

De ser aprobada así la iniciativa presidencial, quedaba precisado que la federalización educativa sería igual en los 31 estados de la República, cuya normatividad se haría extensiva a otros niveles del gobierno como es el DDF.

Por su parte, el Subsecretario de los Servicios Educativos para el DF., José Ángel Pescador Osuna, al referirse a la transferencia de los servicios educativos al gobierno del Distrito Federal comentó que "...esta se dará sin problemas por ser un cambio interno entre el Poder Ejecutivo Federal, es más, se desecha la posibilidad de que puedan darse problemas, sobre todo porque la transferencia será de una dependencia federal a otra igual"⁷⁰.

Para el gobierno del DF, quizás esto significaba nuevas responsabilidades políticas, laborales y administrativas, así como duplicar el presupuesto que hasta entonces se ejercía. Con esto se corría el riesgo de crear una "super dependencia

⁶⁸ *Ibidem*, art. 4 transitorio.

⁶⁹ Conferencia de prensa del Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León, salón de actos Simón Bolívar, del edificio central de la SEP. *El Nacional*, pág. 5, 18 de junio de 1993.

⁷⁰ *El Sol de México*, pág. 11, 29 de junio de 1993.

gubernamental", en un contexto de reforma política emprendida por el regente de la ciudad Manuel Camacho Solís, cuyas bases todavía no se habían consolidado.

Por otra parte, dicha transferencia podría significar para la SEP la pérdida del control administrativo de los servicios educativos de "7,469 escuelas, 1,838,042 alumnos y 163,748 personal docente;"⁷¹ pero sobre todo también implicaba la pérdida de importantes espacios de poder dentro y fuera del ámbito educativo.

Esta propuesta a su vez provocó confusión de los diferentes actores que participaban en el proceso (directores, maestros, sindicato), debido a que no existían elementos claros de la manera de llevar a cabo la reorganización educativa en el Distrito Federal. Uno de los primeros actores en manifestar su inconformidad es el sindicato más grande de América Latina.

e) El SNTE ante la reorganización educativa

Uno de los grandes actores dentro del ámbito educativo en México ha sido el Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE). Es tal el peso de esta corporación que no existe un sólo proceso importante de reforma educativa en que no haga acto de presencia, mediante una negociación y pactos entre la SEP y la dirigencia sindical.

En la reorganización educativa para el caso del DF, SNTE veía en peligro la estructura sui génesis que desde hace décadas ha funcionado para los trabajadores de la educación en la capital de la república, en donde los docentes de preescolar, primaria, educación especial e inicial están agrupados en la Sección IX que cuenta con 59,860 miembros (5.29 por ciento a nivel nacional), los maestros de pos-primarias pertenecen a la Sección X, que cuenta con 43,684 miembros (3.87 por

⁷¹ SEP, *Estadística básica del sistema educativo nacional, Fin de curso 1992-1993*.

ciento a nivel nacional) y los trabajadores de apoyo y asistencia a la educación (no docentes), de todos los niveles educativos, pertenecen a la sección XI que cuenta con 60,204 miembros (5.33 por ciento a nivel nacional) ⁷². Lo que representa el 14.39 por ciento de la membresía a nivel nacional. Así el SNTE veía, en esta transferencia, la posibilidad de que sus logros políticos y sindicales en dichas secciones se desvaneciera, perdiendo de esta forma espacios de poder.

En esta perspectiva, a partir de la iniciativa de Ley, el Consejo Nacional del SNTE se declara en sesión permanente hasta que se discutiera la iniciativa de Ley en la Cámara de Diputados. Asimismo pone énfasis en que: " la federalización de la educación en el Distrito Federal es un proceso al que no se oponía la disidencia sindical, pero para ello, se debía garantizar el respeto a las conquistas de los trabajadores de la educación. Así como establecer que esa transferencia no se puede lograr si no hay una negociación con el SNTE, incluidas las secciones IX, X y XI"⁷³.

Dentro de los argumentos que plantea el SNTE para tratar de llegar a un acuerdo con las autoridades educativas de la SEP en relación a la descentralización educativa, se debía a la falta de decisión en la medida que tomaría la reforma política para el DF (sí o no a la creación de un estado 32), cuyos pronunciamientos todavía no se habían consolidado. Así, algunos dirigentes del SNTE manifestaron que "no se puede dar una transferencia de los servicios educativos al gobierno del DF, porque no existe una relación clara, con base a la reforma del DF"⁷⁴.

En este esquema, dentro de las recomendaciones que los diputados pertenecientes al SNTE debían defender en la Cámara durante la discusión de la

⁷² Loyola, Brambila Aurora. "Sindicato y Estado en México", ponencia presentada en el congreso *Latin American Studies Association*, Washington, Estados Unidos, marzo 1996.

⁷³ *El Heraldo de México*, pág. 11; 28 de junio de 1993. Conferencia de Prensa: Elba Estécher Gordillo, durante la sesión permanente del Consejo Nacional del SNTE; para el análisis de la iniciativa de Ley de educación.

⁷⁴ Entrevista: Alfonso Raya, miembro del SNTE.

iniciativa de Ley, se encuentra el de rescatar "la demanda de la titularidad del SNTE en las relaciones laborales; la propuesta de un calendario escolar de 200 días correspondientes, así como precisar en la Ley que no puede haber federalización en el DF hasta que no haya un acuerdo entre la SEP y el SNTE"⁷⁵.

De esta forma la iniciativa de Ley General de Educación fue objeto de un nutrido debate, en especial por el SNTE, el cual hizo numerosas observaciones puntuales a los más de 85 artículos que contenía la propuesta. El sindicato fue enfático en su negativa de aceptar la iniciativa de Ley; la precisión más reiterada por la dirigencia sindical fue como ya se mencionó, que se incluyera una disposición expresa que garantizara los derechos de los trabajadores de la educación y la titularidad laboral de su organización sindical.

Así, las propuestas del SNTE fueron analizadas en la Cámara de Diputados y en su mayor parte fueron incorporadas al texto original; de igual manera, se decidió incluir un apartado transitorio el cual establecía que el proceso de desincorporación de los maestros del Distrito Federal se efectuaría de manera concertada con la organización sindical.

Finalmente la actitud de otros grupos políticos se reservaron el derecho de estudiar la iniciativa de Ley; optaron por rechazarla, como fue el caso de la corriente democrática de la sección IX del SNTE, así como por una parte de la corriente disidente de la sección X que también se pronunció por el rechazo a priori a la iniciativa, pero implícitamente la aceptó al pedir una moción suspensiva, "en tanto no se llegue a acuerdos que satisfagan el interés político"⁷⁶.

Para la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), sus pronunciamientos se dirigían al rechazo a la descentralización; y por lo tanto a la

⁷⁵ Conferencia de prensa: Elba Esther Gordillo durante el Consejo Nacional del SNTE, sesión permanente de la iniciativa de Ley de educación. *El Heraldo de México*, pág. 11, 28 de junio 1993.

⁷⁶ Pescador Osuna José, *Op..Cit.*, pág. 166.

negativa de la iniciativa de Ley. Argumentando que " ... esta es una estrategia política del estado para desarticular al movimiento del pueblo organizado a través de sus organizaciones sociales autónomas, no a la descentralización, porque esencialmente conduce a un ordenamiento corporativo de la hegemonía y de la sociedad mexicana ligado a un plan estratégico de control interno"⁷⁷.

3.- LA ARENA DEL DEBATE LEGISLATIVO POR EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO

Dentro del debate parlamentario en torno a la educación básica en el Distrito Federal, surgió una fuerte pugna entre los diferentes partidos, sobre la propuesta concertada del gobierno federal y del SNTE, para el artículo cuarto transitorio, que establecía: "El proceso para que el Gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena y especial en el propio DF, se llevará a cabo en los términos y fecha en que se acuerde con la organización sindical"⁷⁸.

a) Partido Acción Nacional

Con base a esta nueva propuesta, el Partido Acción Nacional (PAN) fue el primero en manifestarse en contra, a través de su diputado Lucas Adrián del Arenal Pérez, quien expresó " señores es irrisorio, es una vacilada (sic) que se ponga en el texto de la Ley, que cuando tengan la disponibilidad de acordarlo o de ponerse de

⁷⁷ Sección IX del SNTE. *Boletín informativo*, Segundo Pre-pleno seccional, junio, 1994.

⁷⁸ Propuesta presentada ante la Cámara de Diputados, de la *Iniciativa de Ley general de educación*, 2 de julio de 1993.

acuerdo. ¿Cuándo se va a acordar con la organización sindical? ¿Cuándo quieren? ¿Y cuándo van a querer?"⁷⁹.

De esta manera, el PAN se argumentaba que debía respetarse el plazo propuesto en la iniciativa de ley para la instrumentación de la educación básica en el DF, proponiendo así el mismo texto de la iniciativa de la Ley General de Educación: "Artículo cuarto transitorio. El proceso para que el Gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena y especial en el propio Distrito, se iniciará en el ciclo escolar 1994-1995 y después sigue el mismo texto que decía la iniciativa"⁸⁰.

b) Partido Revolucionario Institucional

La respuesta a la propuesta del PAN no se hizo esperar por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por medio de su diputado Eduardo Cristerna González, que se manifestó a favor de la propuesta del gobierno federal y del SNTE, señalando: "el artículo cuarto transitorio, toma en cuenta el hecho de que en el gobierno en el DF hay una perspectiva de reforma política que defina la forma del Gobierno del Distrito Federal. Este es un punto aún pendiente en esta legislatura, por lo cual el problema de la reorganización de la educación básica no puede ser analizado con profundidad, no se conoce en qué forma quedaría su estructura política, si pasaría a ser el Estado 32 o no".⁸¹ Dicha razón sirvió como sustento político de la SEP y el SNTE, para proponer que la organización educativa en la capital del país, se llevara cabo a través de un mutuo acuerdo.

⁷⁹ H. Congreso de la Unión, *Diario de los debates en torno a la Ley General de Educación*, México, 2 de junio de 1993, pág. 2371.

⁸⁰ *Ibidem*, 2371.

⁸¹ Exposición del Diputado Eduardo Cristerna González; debate del artículo 4º transitorio de la Ley General de Educación, pág. 2373.

Un segundo aspecto que se presentaba dentro del debate para defender la nueva propuesta del artículo 4º transitorio, era que la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 68, precisa que por cada dependencia de Gobierno se tendrá un sindicato. Con la transferencia de la prestación de servicios educativos de la SEP a las autoridades del DF, se afectarían los derechos adquiridos de los trabajadores de la educación.

De esta manera, la bancada PRI sostenía que la transferencia de los servicios educativos a las entidades federativas, realizadas a partir de la firma del ANMEB, se hizo por la vía de convenios, de manera concertada entre cada uno de los gobiernos estatales con la Secretaría de Educación Pública y las respectivas secciones de la organización sindical, reconociendo en cada uno de los casos el respeto de los derechos laborales de los trabajadores y la titularidad de las relaciones del SNTE. Del mismo modo se haría en el DF, para establecer la normatividad y las condiciones de transferencia de manera acordada.

Otra de las premisas del PRI sostenía que "no discutían si era conveniente o no la transferencia de los servicios educativos del nivel básico al Gobierno del Distrito Federal, pues lo que no consideraban conveniente era la forma de hacerlo, sin un convenio previo y sin el acuerdo de todas las partes que garantizaran el éxito del proceso, con estricto apego a la justicia laboral"⁸².

Así, el PRI sustentaba que para garantizar los derechos sindicales y laborales, responde a la exigencia de los tiempos necesarios para establecer la normatividad y las condiciones de transferencia de manera acordada, como se hizo con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), dejar como está en todos los casos y en cada convenio signado para la mencionada

⁸² *Ibidem*, pág. 2373.

trasferencia de los servicios educativos de nivel básico, hubo un respeto irrestricto a este acuerdo con el SNTE.

c) Partido Popular Socialista

El Partido Popular Socialista (PPS), por medio de su diputado Jorge Tovar Montañez, presenta también su propuesta con relación a la reorganización de la educación básica en el DF, a través del artículo 16 de la iniciativa de Ley, en el cual se propone que "las atribuciones relativas a la educación inicial básica, incluyendo la indígena, especial y los servicios de educación normal y además para la formación de maestros de educación básica, serán prestados en el Distrito Federal, por la Secretaría".⁸³

Esta propuesta del PPS, partía de que no podían dar atribuciones educativas al Distrito Federal como si fuera una entidad federativa, ya que no se había probado la propuesta del Estado 32. De esta forma la reorganización educativa debería seguir en manos de la Secretaría de Educación Pública.

d) Partido de la Revolución Democrática

El Partido de la Revolución Democrática (PRD), por su parte, señala algunos planteamientos con relación a la forma de operar la educación básica en el DF, aunque no puso mayor énfasis, interesándose más por calificar el compromiso por parte del gobierno de responsabilizarse del financiamiento de la educación.

El PRD se refería a esta reorganización, señalando en primer término que la propuesta de transferir las instituciones, los docentes y alumnos de las escuelas de

⁸³ *Ibidem*, pág. 2348.

educación básica de la SEP al DDF no se consultó de ninguna manera a los interesados.

De igual forma se señala que la propuesta del artículo 16 de dicha iniciativa de Ley tiene varios puntos de objeción, ya que "el DDF tiene como obligación, señalada en la Ley Federal de Educación aún vigente, destinar por lo menos el 15 por ciento de su presupuesto para la educación. De 1973 a la fecha, no lo ha hecho"⁸⁴.

Así la propuesta que presentó el PRD, ante la Cámara de Diputados, fue que se adicionara un texto al artículo 4º transitorio, que dice así: "El gobierno del Distrito Federal destinará para dicho servicio no menos de 15 por ciento de su presupuesto de egresos"⁸⁵.

e) La aprobación y la búsqueda de un nuevo proyecto educativo

A final de cuentas, el 2 de julio de 1993, luego de más de seis horas de debate, la iniciativa fue aprobada en lo general por 390 votos del PRI, PAN, PARM, y PFCRN en favor y 31 en contra, de las fracciones parlamentarias del PRD y PPS. El 9 de julio, con la ausencia de los representantes del PAN y el PRD, el Senado dictaminó unánimemente a favor de la nueva Ley; fue publicada en el Diario Oficial el 13 de julio de 1993.

En lo concerniente al DF, el artículo 16 de dicha ley no se modifica, quedando de igual manera que en la propuesta presentada en la iniciativa de Ley. Por su parte el artículo cuarto transitorio de la dicha Ley, se aprobó llevar a cabo la reorganización educativa de manera pactada, con el Sindicato y la Secretaría de

⁸⁴ *Ibidem*, pág. 2437.

⁸⁵ *Ibidem*, pág. 2366.

Educación Pública, quedando plasmado de la siguiente manera: "El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial en el propio Distrito Federal, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley"⁸⁶.

De esta forma, a través de sus diputados en la LV Legislatura del poder Legislativo Federal, el SNTE, lograba tener representación en la reforma educativa, mediante acuerdos y pactos entre el gobierno federal; así lo daba a conocer el coordinador de los diputados del sindicato de maestros ante la Cámara de Diputados, Benjamín González Roaro; "en el dictamen final se incorporaron todas las propuestas del magisterio, por lo que se considera que habrá un mayor compromiso del Estado en la materia educativa, respetando las bases sindicales"⁸⁷.

La situación transitoria en la reorganización de los servicios educativos del DF, aunada a la posibilidad de perder un importante espacio político y financiero, llevo a la SEP a diseñar una estrategia que le permita mantener su capacidad de decisión en la educación básica, así como tener el control y a la vez la dirección del sistema educativo que a su vez le permita probar nuevos modelos administrativos que promuevan elevar la calidad de la educación.

⁸⁶ Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Educación. Publica*, México, 13 de julio de 1993.

⁸⁷ *El Financiero*. "Aprueban el Dictamen de la Ley General de Educación", pág. 26; 2 de julio 1993

En este esquema, la SEP como regulador del sistema educativo, prepara una alternativa para experimentar diferentes mecanismos tanto administrativos como de evaluación educativa, por medio de desconcentrar la educación básica a las diferentes delegaciones políticas. Para tal efecto pone a prueba de manera reservada un proyecto piloto de reorganización de los servicios de educación básica el caso del DF. Con ello pretende demostrar su autosuficiencia en la reorganización educativa.

De esta forma, partimos que se trata de un proyecto estratégico: en primer lugar, a través de su implantación, la Secretaría prepara una vía posible para desconcentrar los servicios educativos en la ciudad más grande del mundo; en segundo lugar, porque pone a prueba el impacto del nuevo esquema de federalización de la educación básica; y en tercer lugar, porque da cuenta sobre el tipo de redefiniciones que tiene lugar, cuando se inicia un proceso tan complejo de reorganización. En este último aspecto me refiero a cambios que afectan el peso específico y las posibilidades de acción de instancias administrativas, políticas y de actores sociales que participan directa o indirectamente en la educación pública en el Distrito Federal.

CAPÍTULO 3.- EL PROYECTO PILOTO USEI: UNA ALTERNATIVA PARA LA REORGANIZACIÓN EDUCATIVA EN EL DF

1.- LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

El objetivo de este capítulo es exponer las ideas centrales sobre la propuesta de la SEP para iniciar la reorganización de la educación básica en el DF. Dicha reorganización habría de llevarse a cabo a través de la desconcentración de los servicios educativos en cada delegación política, por medio de Unidades regionales que liberaran gran parte de la carga administrativa que actualmente recae en la SEP.

Para tener un panorama más claro sobre la forma de llevar a cabo la reorganización educativa en la ciudad capital, la SEP diseña un proyecto estratégico cuya finalidad es conocer los obstáculos y perspectivas que puedan originarse en la instrumentación de la nueva política educativa.

Para tal efecto, la Subsecretaría de Servicios Educativos para el DF (SSIEDF) a través de su Dirección General de Planeación y Programación, pone en operación el proyecto piloto USEI (Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa), creado el 16 de junio de 1993, que tiene como objetivo central: "lograr que la escuela vuelva a ser un espacio creativo, resultado de la participación social y del desarrollo de un proceso educativo de calidad"⁸⁸. La referencia fundamental de este proyecto se encuentra en los mismos planteamientos de transferencia de los servicios educativos a los gobiernos estatales que quedaron plasmados en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica⁸⁹.

⁸⁸ USEI. *Calidad de la educación básica, reorganización de los servicios de educación básica en el Distrito Federal*. México, 1994.

⁸⁹ Dentro de la perspectiva de la modernización educativa emprendida a través de la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, la SEP plantea una propuesta para llevar a cabo la reorganización de la educación básica en el Distrito Federal, por medio de la desconcentración de los servicios educativos en delegaciones regionales. Véase: *Elementos a*

El proyecto USEI, desde la óptica de la SEP, pretende ser una respuesta integral a la necesidad de transformar el sistema educativo, innovando en esquemas de participación social, de organización y planeación que tienda a elevar la calidad de la educación en el Distrito Federal, así como a establecer diferentes parámetros educativos, que sirvieran como ejemplos claros de organización educativa, a los demás delegaciones políticas.

Las funciones de la USEI son meramente operativas, por lo que a partir de junio de 1993, en avenida ermita Iztapalapa número 1826, colonia los Ángeles, se atienden y coordinan los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, especial y física⁹⁰.

De manera analítica, puede distinguirse dentro del desarrollo del proyecto USEI, dos etapas. La primera abarca desde su creación en junio de 1993 hasta marzo 1994 y la segunda va de abril de 1994 a enero de 1995. Para precisar en el tema, en este capítulo se analiza la primera parte del proceso, las causas, los inicios, y las consecuencias de la puesta en marcha de la USEI para posteriormente presentar en el último capítulo la búsqueda de un nuevo modelo educativo mediante la territorialización educativa y la gestión escolar.

considerar en el proceso de desconcentración educativa para enfrentar el problema educativo en el DF. SEP, 1993.

⁹⁰ La Unidad está dividida en diez módulos donde se atiende sobre orientación e información, sistemas de información, organización escolar, control escolar, aclaraciones de pagos, servicios al personal, empleo y remuneraciones, kardex, archivo y orientación educativa.

2.- LA DESCONCENTRACIÓN EDUCATIVA: PARA EL CASO DEL DF

a) Una alternativa de reorganización educativa

La descentralización —ahora denominada "federalización"— consiste en la transferencia del personal, las escuelas y los recursos a los estados, al mismo tiempo que el gobierno federal conserva y refuerza sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional. Es aquí donde el caso del DF tiene un carácter muy especial en la reorganización del sistema educativo.

Dentro de este análisis de la problemática para la reorganización de la educación básica en el DF, la SEP establece en sus documentos oficiales llevarla a cabo por medio de una desconcentración educativa en cada delegación política⁹¹; cuyo laboratorio de pruebas es Iztapalapa. Con este proyecto la SEP pretende demostrar que es autosuficiente en el control y el manejo de los servicios de educación para el DF, lo cual sugiere que en este momento no se llevará a cabo la descentralización de la educación básica hacia el gobierno del DF, como en algún principio lo señalaba el subsecretario de los servicios educativos para el DF, al referirse que "...la trasferencia será de una dependencia federal (SEP) a otra igual (DDF)"⁹².

Esto hace que el estudio realizado retome un matiz diferente en el análisis educativo nacional, ya que en el caso del DF, conviene utilizar el término de desconcentración y no de descentralización (como se establece en los estados de la República); si bien los dos conceptos son aplicables con semejanza en la reorganización educativa en nuestro país, en la práctica podemos observar que son dos variantes con diferentes características.

⁹¹ Véase: *Manual general de organización de las unidades de servicios educativos del DF*. SEP, 1993.

⁹² Declaración del Subsecretario de Educación Básica para el Distrito Federal José Ángel Pescador Osuna. *El sol de México*, 29 de junio de 1993, pág. 11.

La descentralización consiste en la transferencia de responsabilidades y funciones, en forma definitiva y absoluta a otras entidades con personalidad jurídica propia (gobiernos estatales y municipales). El ejemplo claro es el proceso de federalización educativa por parte de la SEP, en el cual se partió de una transferencia administrativa del centro hacia la periferia; mientras que la desconcentración no requiere sino delegar funciones relacionadas con la administración central, en este caso la SEP, mediante oficinas en las entidades que se consideren convenientes⁹³.

La diferencia implica también que la descentralización no está sujeta a un control jerárquico; los órganos descentralizados están sujetos a controles especiales, pero no al de jerarquía; están dotados de personalidad jurídica y tienen un patrimonio propio, mientras que los órganos desconcentrados están incluidos dentro del presupuesto general de la dependencia (en este caso la USEI) y, aun cuando pueden tener asignaciones particulares, carecen de un presupuesto independiente y no tienen personalidad jurídica propia, ni están investidos de autonomía orgánica⁹⁴.

b) Perspectiva administrativa de la desconcentración.

La desconcentración propiamente dicha supone la negación de los requisitos de la descentralización, es decir no existe independencia en la decisión por parte del órgano desconcentrado. Lo que caracteriza a la desconcentración es que los órganos que toman las decisiones son dependientes de algún modo de la administración central, por lo que no existirá autonomía de decisión.

El órgano desconcentrado, "sus autoridades serán designadas directamente por la administración central e incluso su poder puede ser revocado por la sola

⁹³ Jeanneti Dávila, Elena, *Op. Cit.*, pág. 175.

⁹⁴ Diccionario de Política y Administración Pública, págs. 387-388.

voluntad de aquella. Sus decisiones serán controladas no sólo desde el punto de vista legal sino que la administración central puede actuar discrecionalmente en su control haciendo controles de oportunidad⁹⁵.

Igualmente la desconcentración, mediante la creación de órganos que con facultad de decisión se establezcan fuera de la administración central, en circunscripciones territoriales, pueden asegurar un mejor funcionamiento de la administración, y dar a la propia comunidad la facilidad de tratar sus asuntos en sus propias regiones, sin tener que acudir a las autoridades centrales (en este caso las direcciones generales, de cada nivel educativo).

Precisamente la finalidad de la desconcentración es transmitir a la periferia las decisiones tomadas desde el centro, haciendo más ágil la carga administrativa.

De esta forma, puede entenderse la desconcentración como la transferencia de competencias desde la organización central, en beneficio de órganos internos de la misma, o de órganos externos, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central⁹⁶.

Así, la USEI en lo administrativo se presenta como un modelo estratégico, que está dentro del mismo ordenamiento jurídico de la SSEDF y cuyas competencias no ocupan la cúspide en la jerarquía administrativa.

Dentro de este esquema, se hace un análisis acerca de la importancia que tiene desarrollar este proyecto piloto en la delegación política de Iztapalapa; consecuencia de las características políticas, sociales, económicas y demográficas que presenta dicha zona, lo que implica mayores retos para establecer una mejor calidad educativa.

⁹⁵ Rufián Dolores; Eduardo Palma, *Op.Cit.*, pág. 78.

⁹⁶ Gabino Fraga, "El sistema político federal y la descentralización administrativa", en *Desconcentración administrativa*. Secretaría de la Presidencia, México, 1976, págs 290-291.

c) ¿El porqué de la delegación Iztapalapa?

Los criterios para establecer la Unidad en la delegación Iztapalapa, se establecieron conforme a las características y necesidades educativas de esta delegación, según estudios hechos por la misma Secretaría en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, y tomando en cuenta algunos indicadores educativos, como equidad y eficiencia de los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y especial en el DF, Iztapalapa es el área geográfica que presenta el mayor reto para innovar en los objetivos planteados dentro de la federalización educativa⁹⁷.

Cabe mencionar que la delegación Iztapalapa se encuentra ubicada al oriente de la ciudad de México; tiene una superficie de 117.5 km², (7.8 por ciento de la superficie del DF). Su población, según el censo nacional de 1990, ocupa el primer lugar en DF, con 1,490.999 habitantes, cantidad que presenta 18.1 por ciento de la población total del DF; su densidad poblacional es de 13,260.7 personas por Kilómetros cuadrado (ver cuadro de anexo)⁹⁸.

El crecimiento de esta delegación fue de ocho barrios y 16 pueblos, presentando un crecimiento moderado de su población hasta los años sesenta. A partir de entonces el crecimiento fue acelerado hasta llegar a tener actualmente 16 barrios, 16 pueblos, 125 colonias, 210 unidades habitacionales, 14 ampliaciones y ocho zonas urbano-ejidales.

⁹⁷ Para mayor referencia sobre la calidad de la educación básica para el DF. Véase: *Diagnóstico de la educación básica en el DF*. SEP-SSEDF. México, 1994.

⁹⁸ Fuente: INEGI, Cuadernos de información básica delegacional: Iztapalapa, México, 1992.

En la actualidad, de los 112 kilómetros cuadrados de la demarcación, sólo quedan sin poblarse las atribuciones del cerro de la Estrella y de la Sierra de Santa Catarina, declaradas zonas de reserva ecológica.

El aumento poblacional de la delegación es resultado en gran medida de la inmigración de familias procedentes principalmente de los estados de Oaxaca, Chiapas, Michoacán y Guerrero, que se asientan de manera irregular en terrenos ejidales o en pequeñas propiedades de los habitantes de la región⁹⁹. Hoy en día se presentan procesos de reubicación de grandes cantidades de familias procedentes del resto del DF, así como de inmigrantes centroamericanos.

La migración de familias procedentes del propio DF, ha traído como consecuencia que en los últimos años, la delegación Iztapalapa se haya convertido en albergue de personas que son reubicadas; como es el caso de las personas que vivían alrededor de las barrancas de la colonia Las Águilas, delegación Alvaro Obregón (declaradas zonas de alto riesgo), donde fueron desalojados de dichos predios y reubicados en casas para damnificados en la delegación Iztapalapa, de igual forma suele suceder con otras delegaciones políticas del DF, donde el reacomodo de personas que se adueñan de predios sin autorización, o en su caso, organizaciones sociales que hacen plantones de varios meses en la plaza de la Constitución, se procede su reubicación en la delegación Iztapalapa.

La dinámica social de la delegación ha generado una compleja relación de organizaciones pertenecientes al movimiento urbano, entre las cuales destacan: la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ); el Frente Popular Francisco Villa (FPFV); el grupo Antorcha Popular, Asamblea de Barrios, la Unión de Comerciantes, Inquilinos y Colonos (UCIC), etcétera, además de las uniones o asociaciones de vecinos de cada barrio y unidad habitacional.

⁹⁹ Calidad de la educación básica, *Op. Cit.*, pág. 2.

Por su dimensión poblacional, Iztapalapa concentra la más alta proporción de los desempleados de la ciudad: "17.8 por ciento. Asociado a ello, una caracterización socioeconómica de su población indica que el 22.35 por ciento de sus habitantes percibe menos de un salario mínimo; 45.4 por ciento obtiene entre uno y dos salarios mínimos; 12.3 gana entre tres y 10 salarios mínimos y sólo el 1.7 por ciento tiene ingresos superiores a ese monto¹⁰⁰.

El 94 por ciento de las 294 738 viviendas particulares cuentan con servicios de agua entubada, 89 por ciento con drenaje, 97 por ciento con energía eléctrica y 90.8 por ciento con excusado. El promedio de habitantes por vivienda es de 5.1 por ciento en comparación al 4.6 por ciento del DF¹⁰¹.

Conforme al diagnóstico, la urbanización irregular en esta delegación ha de incidir en la dotación de servicios; las dificultades técnicas y legales derivadas de la ocupación ilegal impiden una adecuada atención. En algunos casos las características del suelo elevan sensiblemente los costos de la entubación de drenaje y agua potable; por lo que la demanda de los servicios públicos es muy complicada.

Estas características socioeconómicas y demográficas, así como a los indicadores educativos, convierten a la delegación Iztapalapa en el área geográfica del DF que pudiera presentar los mayores retos para experimentar una vía posible para reorganizar la educación básica en la ciudad más grande del país, poniendo así a prueba el impacto de un nuevo modelo educativo.

¹⁰⁰ Alonso Urrutia, Víctor Ballinas, "Hacinamiento, carencia de servicios urbanos y elevado analfabetismo". *La Jornada*, pág. 37, México, 1993.

¹⁰¹ *Ibidem*.

d) Indicadores en el terreno educativo

Según el Censo Nacional de Población 1990, la delegación atiende a 394,706 alumnos inscritos; 15,065 docentes; 1,279 escuelas y 12,859 aulas, cuya distribución por nivel educativo se muestra a continuación.

Nivel Educativo a/	ALUMNOS	DOCENTES	ESCUELAS	AULAS
Preescolar General	47, 711	1, 821	505	2, 116
Preescolar CENDI	947	47	38	55
Primaria	210, 217	6, 598	481	7, 182
Capacitación para el Trabajo	5,516	318	60	338
Secundaria General	61, 573	3, 446	106	1, 615
Secundaria para Trabajadores	2,070	105	6	81
Secundaria Técnica Industrial	25,118	936	41	535
Telesecundaria	1, 464	38	7	42
Profesional Medio Técnico b/	10, 217	739	22	350
Bachillerato c/	29, 819	967	13	545
Total:	394, 706	15, 065	1, 279	12, 859¹⁰²

¹⁰² Fuente: INEGI, Cuaderno de información básica delegacional 1992, México, págs. 40-41.

a/ Incluye las modalidades federal, particular y autónomo

En un estudio hecho por la Secretaría de Educación Pública, para obtener elementos claves para llevar a cabo la desconcentración educativa en el DF, se presenta el análisis de un conjunto de indicadores educativos, con relación a Iztapalapa: Analfabetismo, rezago educativo, población en edad escolar, inasistencia a la educación básica, etcétera., que permite ubicar a las delegaciones en el lugar que le corresponde de acuerdo a las oportunidades educativas:

a) Las mayores oportunidades educativas se tienen en Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Coyoacán y Cuauhtémoc.

b) En un nivel medio de oportunidades están Azcapotzalco, Venustiano Carranza, Iztacalco, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Magdalena Contreras.

c) Las menores oportunidades se tienen en Álvaro Obregón, Xochimilco, Cuajimalpa, Iztapalapa, Tláhuac y Milpa Alta¹⁰³.

Por otra parte el mayor número de analfabetas de la ciudad capital, se encuentra en la delegación Iztapalapa, con una población de 971,036 habitantes mayores de 15 años, de los cuales 49,169 son analfabetas y 920,713 son alfabetos¹⁰⁴.

Dentro del DF, esta delegación es el área geográfica que cuenta con la mayor infraestructura educativa establecida. Durante el inicio del ciclo escolar 1993-1994 se cuenta con una matrícula de 1,297 escuelas oficiales y particulares incorporadas, que imparten educación básica. La participación del sector privado ascendió a 32.22 por ciento. El sector público prestaba el servicio en 486 inmuebles escolares.¹⁰⁵ (véase cuadro de anexo)

a/ Incluye las modalidades federal, particular y autónomo

b/ Incluye entre otras CET y CONALEP

c/ Incluye General de 3 años, Técnico industrial y Colegio de Bachilleres.

d/ La información corresponde al inicio del ciclo escolar 1990-1991.

¹⁰³ Diagnóstico de la educación básica, *Op. Cit.*, pág. 8.

¹⁰⁴ INEGI, *Prontuario estadístico del DF*, 1992.

¹⁰⁵ USEI. *Generalización de la educación básica en Iztapalapa*, mimeo, 1994. pág. 9.

SERVICIO	CONTROL	TOTAL
EDUCACION INICIAL	Ofical	1
	Particular	33
	Total	34
EDUCACION PREESCOLAR	Ofical	211
	Particular incorporado	10
	Particular no incorporado	261
	Total	482
EDUCACION PRIMARIA	Ofical	450
	Particular	95
	Nocturno	9
	CEDEX	8
	Total	562
EDUCACION SECUNDARIA	General	90
	Para trabajadores	6
	Particular general	18
	Técnica	45
	Particular técnica	3
	Telesecundaria	7
Total	169	
EDUCACION ESPECIAL	Ofical	50
	Total	50
TOTAL		1,247

SERVICIO	MATRICULA	PERSONAL
Educación Inicial	3,135	610
Educación preescolar	49,143	3,346
Educación Primaria	214,873	10,344
Educación Secundaria	89,069	8,478
Educación especial	2,547	603
Educación de adultos	1,466	75
Area central		505
Total	360,233	23,961

En este esquema, Iztapalapa representa para la SEP uno de los retos más fuertes para alcanzar una mejor eficiencia educativa a través del proyecto USEI, en el cual se plantea como un proyecto estratégico para alcanzar una mejor vía posible para experimentar la desconcentración educativa en una zona tan compleja, debido a las características que presenta. De esta forma se pone a prueba el impacto del nuevo esquema de desconcentración que gira en torno a la calidad de la educación básica.

3.- OBSTÁCULOS Y PERSPECTIVAS DEL PROYECTO USEI.

a) Objetivos y líneas de acción

Con base en esta reorganización se pretenden resolver graves problemas de deficiencia en la educación pública: la centralización política-administrativa de los servicios educativos que se veían estancados debido a la lentitud y burocratismo en la operación del sistema; la escasa participación de los maestros en la planeación, evaluación y toma de decisiones; correspondida con la falta de una política al respecto; las dificultades para la distribución de materiales e información necesarios para la operación de programas y proyectos que resultan necesarios para las condiciones geográficas de la zona.

La estructura de la USEI dentro de esta primera fase fue similar a la que en otros momentos la SEP ha adoptado. Si bien se habla de la articulación de la educación básica, su organización responde a la lógica establecida de los niveles educativos de dicha secretaría, es decir, traslada el esquema departamental, fragmentado con base en las direcciones de educación preescolar, primaria y

secundaria, entre otras. Representa, como lo menciona el mismo personal de la dependencia: "la SEP pero en tamaño chiquito".

Así, dentro de este esquema las premisas de arranque para la implantación de áreas administrativas que atiendan los servicios educativos del Distrito Federal, y por ende, para la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa fueron las siguientes:

- * Hacer partícipes en la definición de necesidades, en la toma de decisiones y en la política educativa a los protagonistas del proceso: alumnos, docentes, directivos, padres de familias y comunidad.

- * Impulsar el desarrollo educativo local, a través de un proceso creciente de participación corresponsable de personas, grupos, organizaciones y comunidades que habitan en una determinada localidad (barrio, colonia, pueblo).

- * Apoyar a las comunidades para construir una red de nuevos liderazgos que acentúen dinámicas colectivas, participativas y democráticas beneficio de la educación.

- * Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, asegurando el acceso de todos a la educación.

- * Concebir a la escuela como el núcleo fundamental del sistema educativo y como un espacio cultural, abierto a la pluralidad.

- * Conceptualizar al curriculum como la expresión práctica de la función socializadora, formativa y cultural de la escuela.

- * Lograr la continuidad en la enseñanza y el aprendizaje de un nivel educativo a otro.

- * Revalorar la dirección y supervisión escolares circunscribiéndolas al campo técnico-pedagógico, de gestión escolar y de vinculación con la comunidad.

- * Desarrollar órganos técnicos colegiados que analicen los problemas y atiendan las necesidades del servicio escolar.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

* Integrar a los individuos con discapacidades a los planteles de educación básica regular.¹⁰⁶

b) La puesta en marcha del proyecto.

En el proyecto USEI, se manejaba la idea que éste era un proyecto innovador, entre otras cosas debido a que el personal adscrito en dicha jurisdicción había aceptado trabajar ahí por voluntad propia. "Los recursos materiales y financieros fueron exiguos, por lo que el área central de la Unidad nació de la voluntad política de las personas que asumieron el reto"¹⁰⁷.

No obstante, la dinámica de la selección del personal implicaba algunas ventajas, pero también desventajas; las ventajas eran que "el personal está cerca de su gente, de sus casas, se puede identificar más con la región y con los problemas educativos de la misma"¹⁰⁸.

Por otra parte, algunas direcciones generales aprovecharon la oportunidad, para destituir personal de su misma área. "En las direcciones centrales entendieron que era la oportunidad de deshacerse del personal que no querían; la otra es que pretendieron acercar a la gente que vive en Iztapalapa a su mando... Se dio poco apoyo a la Unidad al mandar personal con pocas características (sic) que se requerían para poner en marcha el proyecto"¹⁰⁹.

Las dificultades que en el primer momento surgieron fueron de índole administrativa, en especial en la reorganización y planeación de la propia Unidad,

¹⁰⁶ Calidad de la educación básica, *Op.cit.*, pág. 3.

¹⁰⁷ López Pérez, Alexis, Justo G. Susana, "Una alternativa en Iztapalapa", en *Revista Básica*, Fundación SNTE, núm. 5. 1995. pág. 38.

¹⁰⁸ *Entrevista con Juan Hernández Barragán, coordinador de recursos humanos, noviembre de 1994.*

¹⁰⁹ *Entrevista con Alberto Rendon Sánchez, coordinador de la área de Planeación de la USEI.*

donde el personal inscrito en dicha jurisdicción no parecía tener claro cómo desarrollar las funciones administrativas de la unidad. "Lo único claro era que teníamos que sacar este proyecto adelante, tratando de reorganizar la educación básica nosotros mismos, con el propósito de brindar un mejor servicio, así como satisfacer las demandas educativas que se presentan en delegación"¹¹⁰.

Por otra parte, a los maestros de educación básica en servicio en la delegación Iztapalapa, poco ó casi nada se les había informado respecto a la creación de la USEI; de pronto se encontraron con cambios administrativos que iban desde el cambio de domicilio, de personal y de funciones, hasta de estilos a los que años se habían acostumbrado: "¿ahora en dónde arreglo mi interinato?, ¿dónde puedo tramitar mi ISSSTE.?, "¿ya no es aquí...y en dónde?". Para unos esto era parte de la descentralización que se había derivado la federalización, para otros, quizá la mayoría, no tenía claro en qué consistían dichos cambios y cómo adecuarse a ellos.

Ante tal hecho, los inicios de la USEI fueron difíciles, la gran mayoría de su personal no contaba con una base sólida de principios administrativos, de un esquema de organización y planeación, que definiera objetivos claros para llevar a cabo dichas funciones educativas. De esta forma, en una primera etapa de 9 meses de existencia, bajo la dirección de Diego Tomás García director general de la USEI, se mantuvo una estructura similar a la de la SEP, es decir separada por niveles:

- Una Dirección General;
- Una Dirección de Educación Preescolar;
- Una Dirección de Educación Primaria;
- Una Dirección de Educación Secundaria;
- Una Dirección de Niveles Educativos Complementarios (Educación especial,

¹¹⁰ *Entrevista con el coordinador de proyectos especiales, noviembre de 1994.*

física y de adultos);

- Una Dirección de Planeación;
- Una Dirección Administrativa; y
- Una gran área de módulos de atención a los trabajadores de la educación y público en general.¹¹¹

(* Ver organigramas de anexo.)

Así la USEI en esta etapa empezó a funcionar de manera reservada y silenciosa "bajo una nube gris de invierno de la ciudad de México", que trajo consigo confusión de los maestros, como malestar por la desinformación y peregrinación cuando iban a solicitar algún servicio administrativo. El conocimiento de la existencia de la USEI se dio de voz en voz entre los profesores, ya que tenían que recurrir a los módulos de ésta y no a las direcciones generales de preescolar, primaria, secundaria, que se encuentran en el centro histórico de la ciudad de México, y si bien el servicio se había acercado a sus centros de trabajo el proceso no fue fácil. "Falta más difusión de lo que desarrolla la Unidad, aunque se ha avanzado, ya que algunos directores regionales han fomentado la participación de los propios maestros que se incorporan al programa USEI. Esto no está por escrito, hasta el momento se ha hecho de forma verbal"¹¹².

Su forma de establecerse como proyecto piloto para cumplir con los objetivos de la federalización educativa, es concebida como una estructura en donde nada es estable, ni es un modelo donde exista una base administrativa firme, sino que se encuentra en continuo cambio y por ende no existen grandes avances en lo que concierne a la tarea educativa, en donde el juego de poder pareciera ser lo más importante dentro del sistema educativo.

¹¹¹ SSEDF-SEP, *Memoria de gestión 1988-1994. Unidad de Servicios Educativos, USEI.*

¹¹² *Entrevista con el coordinador de Planeación de la USEI, noviembre de 1994.*

c) El SNTE vs. proyecto USEI.

Dentro de la instrumentación de la USEI, en primer instancia, la SEP decidió poner en práctica dicho proyecto, sin consultar a las bases sindicales, lo que propició que la Unidad estuviera a punto de desaparecer; como consecuencia que el proyecto se llevó a cabo de manera espontánea, donde las secciones IX, X y XI no llegaron a tener acuerdos con la SEP, para la puesta en marcha del proyecto USEI.

La disidencia sindical aglutinada en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), fue la primera en manifestarse señalando que: "El proceso de descentralización de los servicios educativos del DF., estaba planeado para operar durante el periodo 1994-1995, como lo estipulaba el artículo cuarto transitorio de la iniciativa de Ley General de Educación, sin embargo, unilateralmente la SEP decidió aplicar el proyecto en junio de 1993"¹¹³ (dos días después de la iniciativa de LGE).

Este hecho propició que varias decenas de maestros, en especial de la sección IX del SNTE, realizaran algunas manifestaciones ante las instalaciones de la USEI, argumentando no estar de acuerdo con la instrumentación, pues se señalaba que no había una definición clara sobre la responsabilidad que tiene la SEP con los docentes. Por su parte, la líder de la sección IX del SNTE, Lilia Vásquez, declaró al respecto: "con este proceso de descentralización los maestros asignados en las instituciones de la demarcación política ya no podrán tratar sus asuntos en las direcciones generales de la SEP, creándose con ello una gestoría paralela"¹¹⁴.

¹¹³ Declaraciones de la líder de la Sección 9 del SNTE, *Uno Más Uno*, México DF, 26 de agosto de 1993.

¹¹⁴ *Ibidem*, pág. 7.

Hay que recordar que dentro de la descentralización educativa, se pretende que los diferentes niveles de educación básica pudieran trabajar en equipo y así poder avanzar en construir nuevos esquemas educativos. Esto implicaba que se pudieran conjuntar las diferentes secciones sindicales (IX, X y XI) e integrar una sola sección, con lo que se crearía una "megasección sindical" que abarcaría al 14 % del 1 millón 200 mil afiliados con que cuenta el SNTE a nivel nacional o, por el contrario se establecerían tantas secciones sindicales como unidades de servicios educativos en el DF.

Por otra parte, los intereses políticos del SNTE y de cada una de las secciones, no corresponden a los intereses del gobierno. Funcionar por completo los dos o tres subsistemas (en el caso del DF), significaría unificar secciones en una; lo cual reduciría el número de puestos sindicales y la posibilidad de promoción política, tanto al interior del SNTE como en los partidos políticos y la administración pública¹¹⁵. Se teme que si se fusionan secciones, sus dirigentes se pudieran sentir tentados a construir un sindicato independiente del SNTE. O, como ya sucedió en Puebla, con la Sección 51: "por algunos años una porción de los maestros formó un sindicato independiente y, entre otras cosas, se quedó con el 100 por ciento de las cuotas sindicales. De esta forma se debilitaría el poder de gestión del CEN y paulatinamente perdería su razón de existir como un aparato concentrado y fuerte que, además de otras prerrogativas, proporciona estatura política nacional a sus dirigentes¹¹⁶.

En suma, el SNTE rechazó la política de desconcentración educativa en el Distrito Federal, por las mismas razones que se vieron manifestadas a través de dos

¹¹⁵ CF. María Luisa Chavoya, "La descentralización educativa y poder sindical", en Teresa Bracho (compiladora), *La modernización educativa en perspectiva: Análisis del Programa Nacional para la Modernización Educativa: 1989-1994*; FLACSO, México, 1990; págs. 54-61, mimeo.

¹¹⁶ Ornelas, Carlos, "Obstáculos y perspectivas del Federalismo educativo". Ponencia presentada en el XX Congreso Latinoamericano de Sociología, México DF, 4 de octubre 1995.

décadas anteriores: "Es una política que atenta contra la integridad del sindicato, los derechos laborales de los maestros y contra el sistema educativo nacional." Así también "es una política que tienta como objeto oculto la dispersión y el aislamiento de los focos de conflicto; con lo cual se corre el riesgo de cancelar cualquier posibilidad de luchar en forma unificada"¹¹⁷.

Así la desconcentración de los servicios educativos, se presentaba para el sindicato como una amenaza a su existencia como tal; con ella corría el riesgo de transformarse en múltiples sindicatos con menos vínculos entre sí, creándose con ello una fragmentación sindical.

En una segunda etapa del proceso pudo avanzarse un poco más en cuanto a la concertación con algunos líderes del SNTE (secciones IX, X y XI) mediante del presentar nuevas propuestas dentro del desarrollo educativo a nivel local y regional. Las intenciones eran dirigidas a dialogar, a través de presentación de proyectos, para tratar de convencer a los líderes sindicales de las ventajas de su participación en metas comunes; esto implicaba también que la USEI respetaría las bases sindicales de cada sección.

d) Consideraciones finales de una primera fase.

En concordancia con lo expuesto en el análisis de campo, con base en los nueve meses de vida de esta primera parte, podemos describir algunas limitaciones con relación a la forma de poner en práctica el proyecto USEI.

— La estructura y la organización de la USEI no respondían a la elevada dinámica demográfica; a la amplia extensión territorial y dispersión de escuelas; a la gran

¹¹⁷ Alberto, Arnaut, "*La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*", CIDE, México, 1992. pág. 13, mimeo.

diferenciación socioeconómica; y, a la existencia de múltiples y diversas organizaciones y grupos sociales y políticos.

— Ausencia de márgenes amplios e información para adecuar la normatividad técnica a contextos regionales y locales.

— Aislamiento técnico por nivel y modalidad educativos, aislamiento que se favorecía desde la estructura organizativa de la USEI.

— Enmascaramiento de lo educativo por lo administrativo en las acciones de la USEI.

— A todo lo anterior se sumó el vacío generado por las secciones sindicales, al declarar su desconocimiento a la USEI.

— Ausencia de márgenes amplios e información para adecuar la normatividad técnica a contextos locales.

— Existencia de múltiples y diversas organizaciones, grupos sociales y políticos.

— Proceso centralizador de planeación, programación y presupuestación educativa.

— Ausencia de participación de los actores fundamentales del proceso educativo.

— Adicionalmente se manifestó la insuficiente preparación de los cuadros para desempeñarse en nuevos esquemas organizativos, que requerían un acercamiento directo a las escuelas.

CAPÍTULO 4.- UNA SEGUNDA ETAPA DEL PROYECTO USEI: LA BÚSQUEDA DE UN MODELO DE REORGANIZACIÓN EDUCATIVA Y DE GESTIÓN ESCOLAR

1.- LA REORGANIZACIÓN EDUCATIVA.

a) Objetivos de un nuevo modelo

El entorno político a final del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, así como los acontecimientos que antecedieron en la Administración Pública a final del mismo, fueron esenciales para que la Secretaría de Educación Pública, experimente cambios en su organización administrativa. De tal forma, siendo la USEI un órgano que depende directamente de la SEP, estos cambios van a repercutir en la planeación de la reorganización del sistema educativo en dicha delegación política.

Esta segunda etapa, que abarcó de abril de 1994 al cambio de sexenio; se caracteriza por un estilo diferente de gestión y desarrollo institucional que pretende abarcar de manera integral lo político, administrativo, social y pedagógico, para atender con calidad, equidad y eficiencia los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, especial, física y de adultos, bajo un nuevo esquema de gestión educativa.

Dentro de esta tendencia, un conjunto de retos fueron el eje político-administrativo de la USEI en esta etapa; algunos documentos rectores destacan: "la participación social de diferentes actores (docentes, directivos, alumnos, padres de familia y comunidad) en la definición de las políticas educativas, el impulso al desarrollo educativo local con la participación de grupos, organizaciones y comunidad. El apoyo de la construcción de redes de nuevo liderazgos que acentúen dinámicas colectivas, participativas y democráticas en beneficio de la educación. Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, asegurando el acceso de todos a

la educación básica. Concebir a la escuela como el núcleo fundamental del sistema educativo y como un espacio cultural, abierto a la pluralidad"¹¹⁸.

Asimismo, se observaron diferentes tendencias para llevar a cabo la reorganización educativa en esta segunda parte:

a) Fortalecer la sectorización y territorialización de los servicios de educación básica en Iztapalapa.

- * Establecimiento de cuatro oficinas regionales de apoyo a la gestión escolar.

- * Fortalecimiento de acciones de planeación educativa regional y local, a través de la concurrencia de servidores públicos de diversas dependencias federales, sector privado y social, trabajadores de la educación, y de organizaciones y liderazgos sociales.

- * Establecimiento de sistemas de información y comunicación que simplifiquen, optimicen y apoyen la gestión escolar (red de telecomunicación).

b) Promover el desarrollo de la autonomía en la organización y gestión escolares.

- * Formación y actualización de supervisores y directores escolares.

- * Favorecimiento del trabajo colegiado en las aulas y zonas escolares.

- * Apoyo al funcionamiento de los consejos técnicos consultivos.

- * Promoción de los consejos de participación social en educación.

- * Asesoría y apoyo para la elaboración, desarrollo y evaluación del proyecto escolar como eje del desarrollo curricular e institucional¹¹⁹.

Para fortalecer estas tendencias, las acciones iniciales que desarrolló la USEI durante este periodo buscaron inscribirse en tres sistemas:

¹¹⁸ Memoria de gestión, *Op. Cit...*, pág. 12.

¹¹⁹ Calidad de la educación básica, *Op. Cit...*, pág. 7.

— Educativo pedagógico: "que exigía trabajar con las escuelas, sus comunidades y con la estructura educativa de supervisión, para diseñar, realizar y evaluar mejores planes de trabajo escolar, a partir de conocer lo que sucede en las aulas y planteles, respecto del desarrollo del curriculum de educación básica"¹²⁰.

— De planeación e información: "se debía aprovechar la experiencia educativa acumulada socialmente, considerando a profesores, trabajadores administrativos y manuales, directores, supervisores, padres de familia, exalumnos, grupos y organizaciones sociales, como fuentes básicas"¹²¹.

— Apoyo a la gestión escolar: "que debía impulsar un nuevo tipo de autoridad y liderazgo para devolver la toma de decisiones a la escuela, a partir de sus características y necesidades propias, que simplificara los procedimientos administrativos y elevara la eficiencia de los procesos que involucran recursos humanos, financieros y materiales"¹²².

b) La búsqueda de la territorialización educativa.

La Unidad como tal fue constituyendo su propia base administrativa, impulsó una simplificación de trámites y servicios de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, física, especial y extraescolar, reduciendo los tiempos de los trámites administrativos, a través de diferentes módulos de atención al público con que cuenta. Como rector de la educación básica en la delegación, lleva a cabo otro proceso de desconcentración administrativa.

Se confirmó que si bien era necesaria la transferencia de la planeación y administración de los servicios de educación básica a áreas específicas con tramos

¹²⁰ Una alternativa en Iztapalapa, *Op., Cit.*, pág. 42.

¹²¹ *Ibidem.*

¹²² *Ibidem*, pág. 43.

de control más reducidos, más importante aún es desconcentrar la información, la evaluación y la toma de decisiones, en función del tipo de desarrollo socio-educativo a nivel regional y local.

Así la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa transformó su administración y la hizo regional, desapareciendo las direcciones de nivel y modalidades educativas y creando direcciones regionales de servicios educativos. Se dictó crear cuatro direcciones regionales: *San Miguel Teotongo, San Lorenzo Tezonco, Cabeza de Juárez y Centro*. Con esta forma de reorganización de la educación básica la USEI busca llevar a cabo la territorialización y sectorización en toda la delegación Iztapalapa, asegurando que los servicios lleguen a quienes carecen de ellos.

"Se estableció crear cuatro oficinas regionales de apoyo a la gestión escolar, una por región educativa, en las que se atiende a alumnos, padres de familia, trabajadores de la educación y comunidad en general, oficinas que serían interconectadas al sistema USEI. Estas oficinas buscaban favorecer un reordenamiento que delimitara y diferenciara las responsabilidades administrativas de las educativo-pedagógicas del personal directivo y docente de educación básica"¹²³. Todo ello con la finalidad de proporcionar mejores servicios a la comunidad.

Esto obliga a la USEI a cambiar su estructura organizativa y de funcionamiento, estableciendo las siguientes áreas:

- Dirección General;
- Coordinación Técnica;
- Coordinación de Proyectos Especiales;

¹²³ Revista Básica, *Op.cit.*, pág. 42.

- Asesoría Jurídica;
- Dirección de Servicios Educativos San Miguel Teotongo;
- Dirección de Servicios Educativos San Lorenzo Tezonco;
- Dirección de Servicios Educativos Cabeza de Juárez;
- Dirección de Planeación, y la
- Coordinación Administrativa¹²⁴.

Para reforzar más este proyecto de territorialización de la educación básica se establece un Consejo Técnico en el que participan: autoridades de la unidad y los supervisores generales de cada uno de los servicios educativos; asimismo, se conforma una Coordinación Técnica, que organiza cuatro equipos regionales de trabajo, interniveles y modalidades educativas, que buscan estudiar nuevos métodos para llevar a cabo una mejor reorganización de la educación básica.

c) La desconcentración territorial.

Desde el punto de vista de la Administración Pública, la desconcentración por región significa " hacer que la administración pública vaya al ciudadano y no que el ciudadano venga hacia ella; a fin de proporcionar los servicios con mayor cercanía, rapidez, justicia, oportunidad y calidad a todos los habitantes"¹²⁵. En este sentido, para la USEI la desconcentración por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una circunscripción territorial, proporcionando así una mejor cobertura del sistema educativo.

¹²⁴ *Ibidem*, pág. 43.

¹²⁵ Diccionario de Política y Administración Pública, *Op. cit.*, pág. 386.

"La desconcentración territorial, consiste en la transferencia de competencias de la administración central a órganos jerárquicamente subordinados respecto de la administración central y cuyo ámbito territorial de competencias es el de una demarcación territorial concreta".¹²⁶ Con esta desconcentración se tratará de conseguir una distribución de competencias entre autoridades de la administración central y territoriales de modo que la administración pueda actuar de modo eficiente en la territorialización. La lógica en este caso consiste en transferir competencias a órganos inferiores que harán de esta manera efectiva la política determinada por el centro.

La forma de llevar a cabo esta reorganización es en transferir competencias a órganos inferiores (direcciones regionales) que permitan hacer efectiva la política determinada de la USEI; para ello se divide el territorio en una serie de demarcaciones, al frente de cada una de ellas se coloca una autoridad directamente nombrada por la administración central y a la que se puede otorgar una competencia general, relativa a todos los asuntos relacionados con la administración y la gestión escolar. Con esto puede permitirse "el establecimiento de una administración participativa, en la cual el habitante no será extraño a la administración pública, sino su colaborador; en ella las acciones administrativas se dirigen a los ciudadanos, y los servidores públicos, a su vez, comprenden el servicio del pueblo, garantizando el entendimiento y la comprensión recíprocos"¹²⁷.

En estas condiciones se evita que las decisiones sean tomadas por un centro autoritario, que no deja de serlo únicamente por estar más cercano a la población, al ser el órgano desconcentrado un centro democrático de decisión, gracias a la

¹²⁶ La descentralización: problema contemporáneo, *Op.cit.*, pág. 82.

¹²⁷ Chanes Nieto, José, *Op.cit.*, págs. 360-362.

participación de los habitantes de estas colectividades y de los servidores de esos órganos¹²⁸.

El desarrollo de este tipo de desconcentración se explica por necesidades prácticas puesto que permite mayor rapidez en el tratamiento de los asuntos y una mejor toma en consideraciones de los datos locales.

El proceso de regionalización de la USEI requiere así, emprender mecanismos que permitan fortalecer proyectos que han mostrado pertinencia en su operación, crear nuevas propuestas que contribuyan a superar los problemas específicos existentes, o bien tiendan a generar las condiciones requeridas por el escenario prospectivo de cada zona.

Lo anterior se traduce en un trabajo paralelo en dos aspectos centrales: por un lado, la reestructuración y operación del currículo escolar y por otro, la modificación de la estructura administrativa institucional. Aspectos que se encuentran intrínsecamente relacionados, ya que no puede realizarse una reestructuración curricular si no es acompañada por una transformación administrativa, así como el tipo de relaciones institucionales que requiere, todo ello a partir de los objetivos educativos.

De ahí que sea pertinente hablar de un sólo proceso de reorganización en el que estos dos elementos determinen mutuamente, de manera que coincidan en la formación de las condiciones necesarias para desarrollar el proceso educativo propuesto.

¹²⁸ *Ibidem*, pág. 362.

2.-LA GESTIÓN ESCOLAR EN LA REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

a) Hacia una gestión escolar.

Dentro del proceso de federalización educativa, ha comenzado a parecer, como elemento importante en la reorganización del sistema educativo, el tema de gestión escolar. Su análisis resulta de interés, porque a partir de él se percibe la atención de los gobiernos por generar nuevos esquemas administrativos, así como de organización y funcionamiento de los centros escolares, que en conjunto se deroguen para llegar a una mejor educación.

Cuando se habla de mejorar la educación, está discusión se ha centrado en el desarrollo del trabajo pedagógico en el interior del salón de clases; de ahí que en las políticas se han dirigido a la formación y actualización individual del docente, el diseño de nuevos métodos y técnicas didácticas, la elaboración de libros de texto y otros materiales para el trabajo en el salón de clases. Se sabe que estas medidas no son por sí solas suficientes para tratar de mejorar la educación, ya que no son acompañadas de cambios en la organización y funcionamiento del salón de clases y del centro escolar.

Atender el papel que la escuela tiene en la federalización educativa, considera la gestión escolar como el eje donde la organización de los factores y la administración de los recursos educativos, desde el nivel de la administración pública hasta el plantel, se articulan con la realización de las prácticas pedagógicas administrativas para alcanzar los objetivos educativos de la manera eficiente.

En este aspecto, algunos casos han sido considerados de forma separada, de tal forma que pareciera que: "los asuntos propios de los profesores son los

didácticos, en tanto que la organización del proyecto educativo suele quedar para las burocracias y para las decisiones políticas"¹²⁹.

Los nuevos modelos de gestión deben basarse en la necesidad de considerar la importancia que tienen los procesos de organización de la institución escolar para el logro de una mejor educación. Así podemos entender a la gestión escolar como "...un modelo de actuación de los actores educativos dentro de la organización escolar"¹³⁰.

Sin duda, modernizar la educación exige una transformación a fondo de la organización de las escuelas y los sistemas educativos: una nueva gestión de la educación pública. Así, dentro la federalización educativa la gestión escolar es fundamental para la reorganización del sistema educativo.

En la federalización educativa, pueden verse cambios que se han dado en este ámbito, a través de la creación de los Consejos de Participación Social, a nivel escolar, municipal, estatal y federal, los cuales se constituyen como instancias que pretenden asegurar una mejor gestión escolar, a través de la participación de diversos sectores sociales en el funcionamiento de las escuelas, atendiendo dos aspectos principales: "fortalecer y elevar la calidad de la educación pública y ampliar la cobertura de los servicios educativos"¹³¹.

De tal forma, cada gobierno estatal tiene la responsabilidad de crear el Consejo Estatal de Participación Social, "como órgano de consulta, orientación y apoyo. Un órgano análogo se establecerá en el Distrito Federal"¹³². Por su parte los

¹²⁹ SNTE, *La nueva gestión de los planteles escolares. Un sentido distinto de la Administración de la Educación Pública*, México, Primer Congreso Nacional de Educación, pág. 3-4.

¹³⁰ Elizondo, Aurora, *Hacia una propuesta de supervisión en educación básica en la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa (USEI)*, México, mimeo, 1995.

¹³¹ Ley General de Educación, artículo 68, sección 2.

¹³² *Ibidem*, artículo 71. Entre las funciones más importantes del Consejo Estatal se consideran las siguientes: contribuir a la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio, opinar en asuntos pedagógicos, conocer los resultados de las evaluaciones que efectúen

gobiernos municipales (en este caso las delegaciones del DF) deberán promover la creación de los respectivos Consejos de Educación. Estos consejos estarán integrados por "las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación"¹³³.

Como podemos observar, lo anterior significa involucrar más a la comunidad en la escuela, lo que permita ejercer un control más eficaz sobre las funciones de la misma y atender sus problemas y necesidades más inmediatos.

De esta manera, resulta de un gran interés analizar las diferentes funciones que presenta la gestión escolar dentro del proyecto USEI, cuyos objetivos pretenden ser un ejemplo claro para llevar a cabo la desconcentración del sistema de educación básica a cada delegación política.

b) La gestión escolar en el proyecto USEI.

En los inicios de esta etapa, la dirección de la USEI se dio a la tarea de involucrar al personal, bajo la premisa de que "hay que cambiar la mentalidad de las personas de los diferentes niveles de educación básica, a través de un trabajo en equipo de los niveles: preescolar, primaria, secundaria y especial, (sic)... así poder transformar el concepto de educación básica tradicional"¹³⁴. Se pretende establecer con esto una respuesta a uno de los grandes retos de la Federalización educativa, que es precisamente generalizar la educación básica, haciendo partícipes los diferentes niveles educativos que representa nuestro país.

las autoridades educativas, y colaborar en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación.

¹³³ *Ibidem*, artículo 70.

¹³⁴ *Entrevista con Alfredo Bolaños, coordinador técnico de la USEI*, octubre 1994.

Asimismo, para cumplir con los objetivos que plantea la Unidad, se hace un esfuerzo para elaborar un Plan de Trabajo Institucional, cuya plataforma consistió en realizar múltiples y frecuentes reuniones y visitas, en búsqueda del diálogo e interacción con todos los actores: las escuelas, directivos, maestros, personal de apoyo, alumnos, padres de familia, organizaciones sociales, delegación política, grupos empresariales y toda la gama de liderazgos existentes en Iztapalapa; con lo cual se pretende establecerse un amplio panorama sobre la problemática educativa de dicha zona.

Dentro de este enfoque, se parte de la necesidad de integrar y buscar la concertación entre la acción pedagógica de los diferentes niveles educativos que posibiliten el intercambio de experiencias y se impulsa reuniones de intercambio técnico-pedagógico a nivel de zona entre supervisores, directores y profesores de los diversos niveles educativos, de cada una de las direcciones regionales.

Para conjuntar estas opiniones y poder respaldar decisiones, se estableció un Consejo Técnico en el que participan, además de las autoridades de la Unidad, los supervisores generales de cada uno de los servicios educativos. Esto obligó a un acercamiento real entre las autoridades educativas de la jurisdicción y autoridades escolares; en la búsqueda de construir un nuevo modelo de reorganización educativa, a través de la gestión escolar.

De esta manera, la desconcentración también pretende que los servicios públicos sean prestados de forma más adecuada a las necesidades particulares de los habitantes de un espacio geográfico concreto y con la posibilidad, por parte de los usuarios, de comunicarse directamente con los responsables del servicio e incluso de participar en su gestión¹³⁵. En definitiva, este tipo de proyecto trata de promover la participación de los ciudadanos en las prestaciones sociales; en ese

¹³⁵ H. Pozo, *Aspectos jurídico-institucionales del desarrollo local*, México, FLACSO, 1987, pág. 27.

sentido, la proximidad de las situaciones sociales y de la ciudadanía, permite conocer las demandas, dar respuestas a tiempo y promover la participación de las asociaciones y de los usuarios en general.

c) La participación de los diferentes actores sociales ante el proyecto USEI.

Las características de la delegación Iztapalapa, en relación a los niveles de urbanización y composición social, representan un papel importante en la instrumentación de la USEI. Si bien la mayoría de la población de la delegación proviene de la inmigración de familias originarias de distintas partes de la república mexicana o del mismo DF, éstos a su vez se establecen en terrenos ejidales o rurales, creando nuevos barrios, nuevas colonias, lo que a su vez provoca la demanda de los servicios públicos, así como la exigencia por parte de los padres de familias, al derecho a la educación pública¹³⁶. En esta caso las demandas educativas son presentadas ante la institución encargada de la administración de los servicios educativos¹³⁷.

La Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa, como institución responsable del sistema educativo, establece como objetivo dar respuesta a las demandas educativas, a través de un trabajo colectivo con la comunidad; que exija trabajar a su vez con las escuelas, y con la estructura educativa de supervisión, para diseñar,

¹³⁶ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 3° se establece: Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria.

¹³⁷ Esta demanda educativa, se origina sobre todo en las zonas más marginadas de la delegación: San Lorenzo Tezonco, Cabeza de Juárez, San Miguel Teotongo, donde la sociedad se agrupa en diferentes organizaciones, entre las cuales destacan: el Frente Popular Francisco Villa (FPFV); Antorcha Popular (AP); Asamblea de Barrios; Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ).

realizar y evaluar mejores estrategias de trabajo escolar, a partir de conocer lo que sucede en las aulas y planteles, respecto del desarrollo de la educación básica.

"La idea fue dialogar con los diferentes sectores, a través de la presentación de proyectos y lograr convencer de las ventajas de la participación social en metas comunes, como lo son los servicios educativos(sic); de esta forma se determina que cada organización estudiara su zona, para establecer el número de escuelas y maestros que se necesiten en la región, para posteriormente a través del estudio realizado, la Unidad se encargaría de satisfacer la demanda educativa"¹³⁸.

De esta manera, la participación social se presenta como uno de los retos del proyecto educativo, cuya finalidad es llevar a cabo la colaboración de todos los grupos que componen la comunidad educativa, con objeto de "fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos"¹³⁹.

Como puede observarse, la comunidad se inserta en la dinámica escolar de diversas maneras y con distintas intenciones. La relación de la comunidad con las escuelas se da del trato que los padres de familias mantienen con los maestros para conocer el avance o las calificaciones de sus hijos, participando en labores de mantenimiento a las instalaciones, y en otros casos exigir diferentes áreas educativas (preescolar, primaria y secundaria); así como los diferentes servicios que se presenta. Por tanto, existe una cultura de participación muy particular en cada zona, consecuencia de la dinámica sociocultural que presenta la delegación.

Es por ello que, en la intención de formalizar la vinculación de la comunidad con la escuela, a través de los Consejos de Participación que propone la LGE, requiere de orientaciones precisas sobre sus ámbitos de acción y de los canales de gestión para resolver las problemáticas que allí se discutan. Será necesario realizar,

¹³⁸ *Entrevista con el coordinador de planeación de la USEI, noviembre 1994.*

¹³⁹ *Ley General de Educación, artículo 68.*

por parte de las autoridades competentes, un seguimiento adecuado de las posibilidades y dificultades que en distintas zonas se han presentado para su instalación y operación.

Es necesario también conocer que cualquier intento de generar un proceso de desconcentración de los servicios educativos en la ciudad capital, deberá reconocer, entre otros:

— La diversidad geográfica, poblacional, económica y cultural de cada región.

— La identificación de las necesidades educativas reales de los sujetos a quienes se busca beneficiar con esta medida.

— La evaluación de los programas educativos que han mostrado su eficiencia, en los diferentes niveles educativos, para fortalecerlos o adecuarlos¹⁴⁰.

No tomar en cuenta estas consideraciones, podría plantear el riesgo de que la desconcentración se orientara con fines administrativos a simplificar procesos, acercar la autoridad a la población; mejorar el manejo de los recursos, pero no aseguraría con ello ofrecer una mejor calidad de la educación.

Por otra parte, los cambios institucionales generados paralelamente a los nuevos procesos de gestión educativa, deberán llegar a las estructuras y prácticas sindicales. El sindicalismo tiene que evaluar el tipo de organización que lo representa, pues en ocasiones éste ha quedado encerrado en tradicionalismos y burocracias que a menudo obstaculizan las prácticas de transformación. La influencia ganada sobre distintos niveles y ámbitos de gestión, debe fortalecer en el espíritu gremial, la idea de que sus acciones y propuestas asegurarán una mejor calidad educativa.

¹⁴⁰ Elementos a considerar en el proceso de desconcentración, *Op. Cit.*, pág. 89.

Así, el SNTE y las organizaciones sindicales del Distrito Federal deben buscar canales permanentes de negociación con la SEP, mediante los cuales obtengan mejores condiciones laborales y salariales para sus agremiados; pero también la calidad de la educación exige un cambio sindical que permita la búsqueda de propuestas y alternativas que tengan un impacto favorable en la consecución de metas educativas, en el marco del proceso USEI.

Dentro de la participación social en esta segunda etapa, se observan avances significativos en cuanto a la concertación con los diferentes líderes sindicales de las secciones IX, X y XI, en relación al "desarrollo educativo, local y regional", respetando las bases sindicales de cada sección. "La intención fue dialogar con las diferentes secciones, a través de la presentación del proyecto y lograr convencer de las ventajas de su participación en metas comunes, como lo son los servicios educativos."¹⁴¹

No obstante uno de los factores importantes que contenía esta fase del proyecto USEI, fue la voluntad política del Secretario de Educación Pública para fortalecerlo

Los cambios políticos y sociales desarrollados al final del sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari repercutieron en la SEP para designar nuevo titular de la dependencia, de tal manera el 11 de mayo de 1994 tomó posesión como nuevo Secretario de Educación Pública, el Subsecretario de Servicios Educativos para el DF, José Ángel Pescador Osuna, en sustitución de Fernando Solana, quien fue postulado como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Senado de la República por el Distrito Federal. En su discurso, como nuevo Secretario se comprometió a dar continuidad a la política educativa, agregando que

¹⁴¹ *Entrevista con el coordinador de administración escolar de la USEI, noviembre 1994.*

bajo su cargo se pretendían alcanzar tres objetivos fundamentales: universalización, mejorar su calidad y reforzar el carácter nacionalista y mexicano de la misma.

Su experiencia como titular de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el DF y, sobre todo, debido a que conocía muy a fondo el proyecto para la reorganización de la educación básica, trató de poner énfasis en el nuevo esquema de desconcentración educativa para el Distrito Federal, otorgando un gran apoyo al proyecto USEI, tanto en aspectos financieros, como humanos y materiales. Así lo daban a conocer las mismas autoridades de la USEI: "Una de las grandes satisfacciones del proyecto USEI, fue el apoyo incondicional del Secretario de Educación Pública"¹⁴². De tal manera, la Unidad se presentaba como un proyecto estratégico por parte de las autoridades educativas de la SEP, para experimentar nuevos esquemas de desconcentración educativa para el DF.

Otro factor importante que contenía el proyecto dentro de la participación social fue la relación académica de las diferentes instituciones interesadas en el quehacer educativo, pues se fomentaba la participación de proyectos de innovación educativa, piloteados en Iztapalapa, por grupos de estudiosos e instituciones interesadas en la búsqueda de elevar la calidad educativa (DIE, UAM, UNAM, UPN, Fundación SNTE, entre otras), mismas que permitieron aportar ideas nuevas en todos los aspectos educativos. Su aportación constituyó una valiosa ayuda para estructurar y fortalecer los cuadros administrativos, así como los objetivos perseguidos dentro de la modernización educativa.

¹⁴² López Alexis, director general de la USEI. *Exposición del Proyecto USEI*, octubre de 1994.

3.- PERSPECTIVAS DE UN PROYECTO LLAMADO USEI.

Dentro de esta perspectiva, el proyecto de Iztapalapa, en la ciudad de México, pretende dar respuesta al proceso de federalización educativa, romper con la tradición administrativa centralista de los últimos años; consiste en implementar nuevas formas de pensar y hacer educación a partir de la experiencia escolar, de la participación comunitaria y del acercamiento de la educación básica, con base en la consideración de las características locales y regionales. Las experiencias que desarrollaron son alentadoras, y muestran que es posible desconcentrar un proceso que mejoren los sistemas de planeación y reorganización educativa.

Pero es difícil prever la dinámica y el resultado final de este proceso de desconcentración educativa para el Distrito Federal, tomando en consideración el caso de Iztapalapa —que apenas está en marcha— en especial debido a que su evolución depende en gran medida de desarrollos ajenos al ámbito educativo; dicho de otra manera, se trata de actores que se ven involucrados en las políticas educativas que gravitan fundamentalmente en la esfera de lo político-administrativo y sindical. Así que la reorganización de la educación básica, más que ser una transferencia administrativa, debe ser vista como una noción problemática en la que los actores individuales y colectivos le den contenidos distintos que sirven para construir un discurso que justifica las orientaciones generales de su acción.

Diremos que en estas dos primeras etapas se dejaron ver significativos avances en cuanto a la regionalización y quizá los elementos que lo permitieron fue la voluntad política de los actores que participan en dicho proceso, desde el Secretario de Educación, quien hizo público su interés en este proyecto, junto con el

Director General y el equipo de maestros, directores de zona, académicos, quienes mostraron sensibilidad y calidad técnica para el trabajo durante este periodo.

De esta forma, después de 18 meses de operación del proyecto USEI, se muestran algunos puntos que pueden ser rescatables para iniciar cualquier proyecto educativo.

— Se comprobó que es factible regionalizar y sectorizar la educación básica, con acuerdo y compromiso de directivos, profesores y personal de apoyo (instituciones encargadas de diseñar planeación educativa).

— Es viable acercar, y sobre todo lograr un trabajo informado, coordinado y de colaboración entre directivos y profesores de los diversos servicios educativos (niveles y modalidades) respetando las especialidades de cada uno de estos.

— Es posible trabajar seriamente con la organización laboral, con grupos políticos o con el DDF, con el único interés de mejorar la educación básica.

— Es viable abrir espacios de participación social a instituciones especializadas (DIE, CEE, UNAM, UPN, UAM, ESCA, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro), así como al sector privado, en proyectos que buscan mejorar la educación básica.

— Se establecieron canales de comunicación más ágiles, así como mejores procedimientos de seguimiento y evaluación conjunta con el DDF, Sector Salud, DIF, SDN, Secretaría de Gobernación, INBA, entre otras.

— Los supervisores, directores, docentes y trabajadores de apoyo y asistencia a la educación básica, es decir quienes desarrollan la tarea educativa sustantiva y garantizan que día con día las escuelas ofrezcan su servicio, tienen capacidad y están dispuestos al cambio siempre y cuando éste busque mejorar la calidad de la educación básica y se compartan claramente con ellos los objetivos, estrategias y metas a lograr.

Sin embargo, el tiempo político fue un gran obstáculo y el detonante para el avance del proyecto educativo, debido a los cambios políticos presentados en el país al final de sexenio, entre ellos, la corta segunda gestión del licenciado Fernando Solana en sustitución de Ernesto Zedillo, quien había renunciado con motivo de su designación como coordinador de campaña del candidato del PRI a la presidencia; un nuevo cambio de titular de la SEP llamado José Ángel Pescador Osuna, en sustitución de Fernando Solana, quien fue postulado por el PRI como candidato al Senado de la República por el DF; y aunado al primer cambio de Secretario de Educación en apenas algunos meses del sexenio actual, hicieron que el proceso se debilitara por la falta de continuidad que existe en las políticas educativas.

Sin embargo la USEI en una nueva etapa tiene un camino muy grande todavía; se desconoce si el proyecto será viable para todas las delegaciones del DF donde la falta de continuidad de las políticas educativas se manifiesta. Por el momento declaraciones del titular de la Subsecretaría de Educación Básica para el DF, Benjamín Roaro "...negó que se amplíen a otras delegaciones esquemas de desconcentración como el que se tiene en la delegación Iztapalapa, pues éste apenas se está evaluando. Se han encontrado ventajas y desventajas, dijo, en su funcionamiento, pero lo más importante es hoy revisar y reforzar que no se desdibuje o se pierda algún aspecto de la política educativa general aplicable en el Distrito Federal"¹⁴³.

Finalmente queremos señalar, que la mayor cantidad de obstáculos que la USEI afrontó en estas dos etapas, durante las gestiones de Diego Tomás García y Alexis López, fueron las posturas que adoptaron los diversos grupos políticos que controlan, desde hace décadas, los mandos medios de la burocracia de la propia

¹⁴³ *La Jornada*, 9 de agosto de 1995.

SEP, quienes defendieron abierta y veladamente sus respectivos espacios de poder dentro del ámbito educativo en el DF.

En este sentido el caso de secundarias técnicas es un caso controvertido, ya que los directivos de ese subsistema, para evitar verse afectados por el proceso de reorganización emprendido por la SEP, gestionaron y obtuvieron su salida de la Subsecretaría de Educación Básica en el DF, instancia de la que depende directamente la USEI, para incorporarse a la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica, dependencia copada en todas sus instancias directivas por cuadros de extracción politécnica, al igual que los directivos de secundarias técnicas.

De esta manera, la desconcentración de la educación básica en el Distrito Federal, como un elemento viable para la reorganización educativa, apenas comienza su larga marcha. Su destino dependerá de la voluntad política de los actores sociales que intervienen en ello, al tratar de encontrar un equilibrio dinámico en la toma de decisiones de las políticas educativas para el caso de la Ciudad Capital.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La investigación muestra las posturas que enfrenta la reorganización de la educación básica en el Distrito Federal, mediante el análisis de un proyecto piloto de desconcentración educativa llamado USEI (Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa). A través de este proyecto la SEP pretende demostrar que es autosuficiente en el control, planeación y manejo de los servicios de educación básica en el DF.

Así, el trabajo pone énfasis en la llamada federalización educativa a partir de un estudio exploratorio de caso¹⁴⁴. En dicho estudio pueden observarse de manera particular los obstáculos y las perspectivas que se presentan en la formulación e instrumentación de un proceso tan complejo, como lo es la reorganización educativa en la ciudad más importante del país. De la misma forma el estudio nos permite dar cuenta del tipo de posturas de los diferentes actores sociales que participan directa o indirectamente en el proyecto USEI.

Derivado de lo anterior, en nuestro trabajo hemos intentado dar respuestas a las siguientes interrogantes:

¿Cómo y por qué la SEP determina llevar a cabo una desconcentración del sistema de educación básica en el DF?, ¿cuáles son los obstáculos que dicha desconcentración encuentra por parte de las burocracias intermedias de la propia SEP?, ¿Qué posturas adoptan ante este proceso los grupos magisteriales? ¿Cuál es el modelo administrativo que se pone en operación en la USEI y las ventajas y desventajas que presenta?

¹⁴⁴ Véase Selltiz (et.al), *Métodos de investigación en las relaciones sociales*, Madrid, 1980, pp. 132-148. Se utiliza comúnmente esta situación en investigaciones relativamente desconocidas y que adolecen de información más o menos bien estructurada. Su objetivo es avanzar en el conocimiento del fenómeno o en algunos aspectos del mismo.

La primera interrogante, tiene que ver con la estrategia política que desarrolla la burocracia de la SEP, para mantener su funcionalidad, tanto en lo político, administrativo, como en lo financiero. Debe recordarse que en el DF existen según datos de la SEP, 7,469 escuelas, 1838,042 alumnos y 163, 748 trabajadores de la educación, por lo que de aplicarse de manera automática los lineamientos que dan sustento a la federalización educativa, estos recursos pasarían a otra dependencia del Ejecutivo Federal, en este caso el DDF, con todas las implicaciones que esto representa en términos políticos, administrativos y financieros así como sindicales, ya que estaría creándose una "super dependencia" gubernamental en una coyuntura de Reforma Política emprendida por el regente capitalino Manuel Camacho Solís.

Así, al optar por la desconcentración, la SEP pretende demostrar que tiene capacidad de decisión y eficiencia en sus funciones, sin necesidad de que se desprenda de sus recursos, puesto que, según afirma sólo se requiere dar una readecuación administrativa para alcanzar los objetivos educativos que se propone la federalización.

La segunda pregunta se refiere a las distintas posturas que obstaculizaron la instrumentación de la reorganización de todos los subsistemas de educación básica en el Distrito Federal.

En este caso, los rumores y temores del personal técnico, pedagógico y administrativo no se hicieron esperar, ya que los lineamientos de la federalización educativa significa para el personal administrativo el desplazamiento de las funciones del centro a las entidades federativas del país, incluyendo el DF. Ante estos hechos se mencionaban cambios drásticos en la propia estructura de la SEP. Entre las opiniones surgidas, la que circuló con más fuerza fue la referente a que los servicios de educación básica pronto pasarían a formar parte del DDF.

De esta manera, los mandos medios de la burocracia de la propia SEP, en especial las direcciones generales de educación básica rechazaron por completo la

federalización educativa, ya que ésta atentaba contra su funcionalidad dentro del ámbito educativo en el DF, y argumentaban que no pasarían a formar parte de una nueva estructura administrativa, porque ello afectaría sus intereses políticos-laborales.

El caso de secundarias técnicas provocó controversia en este sentido, ya que los directivos de este subsistema para evitar verse afectados por la reorganización emprendida por la SEP, gestionaron y obtuvieron su salida de la Subsecretaría de Educación Básica, para incorporarse a la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica, para mantener su injerencia a nivel nacional.

La tercera pregunta se refiere a las diferentes posturas que adoptan los grupos magisteriales dentro de la reorganización educativa en el Distrito Federal.

En una primera postura, con base a esta reorganización educativa en la ciudad capital, el SNTE veía en peligro la estructura funcional de sus tres secciones sindicales (IX, X, XI), las cuales representan el 14.39 por ciento de la membresía a nivel nacional; con esta reorganización se corría el riesgo de que las diferentes secciones sindicales se fragmentaran en varias microsecciones, o bien se convirtieran en una sola sección.

En esta perspectiva, el SNTE se pronunció a favor de la federalización de la educación básica en el DF siempre y cuando se garantizara el respeto a las relaciones laborales, así como establecer que esa transferencia no puede lograrse si no hay una negociación con el SNTE, incluidas las secciones IX, X y XI. Ante esta medida se decidió incluir un artículo, el cuarto transitorio en la nueva Ley General de Educación, en el cual se establece que el proceso de desincorporación de los maestros del DF se efectuará de manera concertada con la organización sindical.

La segunda postura tiene que ver con la puesta en marcha del proyecto USEI, ya que la SEP decidió poner en práctica dicho proyecto, sin consultar las bases sindicales, lo que propició que la Unidad estuviera a punto de desaparecer, como

consecuencia de que las secciones IX, X y XI del Distrito Federal no llegaron a tener acuerdos con la SEP, para establecer la puesta en marcha del proyecto USEI.

De esta manera, los disidentes argumentaban no estar de acuerdo con la instrumentación, pues se señalaba que no había una definición clara sobre la responsabilidad que tiene la SEP con los docentes.

La siguiente pregunta tiene que ver con el modelo administrativo que plantea la SEP para llevar a la práctica la desconcentración educativa en el DF.

Los criterios para operar el proyecto USEI en la delegación Iztapalapa se establecieron conforme a las características y necesidades educativas de esta delegación; según estudios hechos por la misma Secretaría en las 16 delegaciones políticas del DF y tomando en cuenta algunos indicadores educativos como equidad y eficiencia de los servicios de educación básica en el DF, Iztapalapa es el área geográfica que presenta el mayor reto para alcanzar los objetivos de la federalización educativa.

Así, con base en esta reorganización se pretenden resolver graves problemas de deficiencia en la educación pública: la centralización política administrativa de los servicios educativos que se veían estancados debido a la lentitud y burocratismo en la operación del sistema; la escasa participación de los maestros en la planeación, evaluación y toma de decisiones correspondida con la falta de una política al respecto; las dificultades para la distribución de materiales e información necesarios para las condiciones geográficas de la zona.

En una primera fase del proyecto USEI se manejaba la idea que éste era un proyecto innovador, entre otras cosas debido a que el personal adscrito en dicha Unidad había aceptado trabajar ahí por voluntad propia; no obstante, algunas direcciones generales aprovecharon la oportunidad, para destituir personal de su misma área y mandarlos a la USEI.

Durante esta etapa, el esquema organizativo de la Unidad tomó una estructura similar a la de la SEP, es decir por niveles. La dinámica administrativa permitió que se mantuviera la operación regular del servicio educativo. Asimismo, se desarrolló una simplificación de trámites y servicios de educación básica reduciendo los tiempos administrativos, a través de diferentes módulos de atención al público, lo cual mejoró la atención a los trabajadores de la educación y al público en general, quienes consideraron a la unidad como la SEP "pero en tamaño pequeño".

En una segunda fase del proyecto, se dejaron ver significativos avances en cuanto a la administración educativa; se comprobó que era factible desconcentrar la educación básica, y entre los elementos mencionamos la voluntad política, desde el Secretario de Educación quien hizo público su interés en este proyecto, hasta el sindicato, los maestros y directores, quienes mostraron sensibilidad para trabajar en equipo.

Puede decirse que en esta fase el proyecto USEI los responsables demostraron sensibilidad para establecer nuevos esquemas de planeación y coordinación educativa a través de un nuevo modelo de gestión escolar, con la finalidad de brindar un mejor servicio. De esta forma se mencionan algunos puntos que son rescatables para el proyecto educativo:

— Se fortaleció la sectorización y territorialización de los servicios de educación básica, con acuerdo y compromiso de directivos, profesores, sindicato y personal de apoyo (instituciones encargadas de diseñar la planeación educativa).

— Se llevó a cabo otro proceso de desconcentración educativa, con ello se establecieron cuatro direcciones regionales en apoyo a la gestión escolar, —una por cada región educativa— en las que se atiende a alumnos, padres de familia, trabajadores de la educación y comunidad en general, oficinas que son interconectadas al sistema USEI. Todo ello con la finalidad de simplificar trámites administrativos y proporcionar mejor servicio a la comunidad.

— Se comprobó que es viable acercar, y sobre todo lograr un trabajo coordinado y de colaboración entre directivos y profesores de los diversos servicios educativos (niveles y modalidades), respetando las especialidades de cada uno de estos.

— Se dieron avances en cuanto a la concertación con líderes de diferentes organizaciones urbanas que predominan en Iztapalapa, inclusive con el SNTE (secciones IX, X y XI) en relación al desarrollo educativo local y regional. La intención fue dialogar con los diferentes sectores a través de la presentación del proyecto y lograr convencer de la ventajas de su participación en fines comunes, como es mejorar los servicios educativos.

— Se establecieron canales de participación social a instituciones especializadas en el quehacer educativo, DIE, CEE, UPN, UNAM, UAM, ESCA, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro. Dicha participación académica dio un gran sustento a la administración educativa en el proyecto USEI.

— Es posible trabajar seriamente con la organización laboral, con grupos políticos o con el DDF, con el único interés de mejorar la educación básica.

Dentro de estas perspectivas el proyecto USEI, se presenta como una posible forma administrativa de ver a la educación a partir del proceso de federalización, de la evaluación de las experiencias escolares, de la participación comunitaria, del acercamiento de la educación preescolar, primaria, secundaria y especial, con base en las consideraciones de las características locales y regionales. Las experiencias que se desarrollan son alentadoras y muestran que es posible llevar a cabo la desconcentración educativa en el DF, siempre y cuando exista disponibilidad y conciencia de los diferentes actores sociales que participan en el quehacer educativo.

De esta forma, la experiencia del proyecto USEI puede ser retomada para observar la manera de llevar a cabo la reorganización educativa en una zona tan compleja. En esta experiencia la base de cambio es la concurrencia de servidores públicos de diversas dependencias, organizaciones y liderazgos sociales al quehacer educativo. Este proceso de establecimiento de corresponsabilidades es parte sustancial del desarrollo social, por lo que en la medida en que cada uno de los actores sociales tome conciencia de su papel y su responsabilidad respecto a la educación de todos, proyectos como este, representaran una opción para el desarrollo educativo y social.

Sin embargo, el tiempo político fue un gran obstáculo para el avance del proyecto educativo, debido a los cambios políticos presentados en el país al final de sexenio, entre ellos, la corta segunda gestión del Licenciado Fernando Solana en sustitución de Ernesto Zedillo, quien había renunciado con motivo de su designación como coordinador de campaña del candidato del PRI a la presidencia; el nuevo cambio de titular de la SEP, José Ángel Pescador Osuna, en sustitución de Fernando Solana, quien fue postulado por el PRI como candidato al Senado de la República por el DF; y aunado al primer cambio de Secretario de Educación en apenas algunos meses del sexenio actual, hicieron que el proceso se debilitara por la falta de continuidad que existe en las políticas educativas.

Asimismo queremos señalar, que la mayor cantidad de obstáculos que la USEI afrontó en estas dos etapas, durante las gestiones de Diego Tomás García y Alexis López como directores generales, fueron las posturas que adoptaron los diversos grupos políticos que controlan, desde hace décadas, los mandos medios de la burocracia de la propia SEP, quienes defendieron abierta y veladamente sus respectivos espacios de trabajo dentro del ámbito educativo en el DF.

De esta manera, un factor importante dentro de este proceso de reorganización educativa será la continuidad que puede tener el proyecto; no sólo se

trata de incrementar la eficiencia de los servicios y elevar la calidad de la educación, a través de políticas públicas, sino también dar continuidad al modelo educativo, donde lo educativo forme un primer termino.

El proyecto USEI, como posible respuesta para la reorganización educativa en el DF, dependerá de la voluntad política de los diferentes actores sociales que intervienen en el proyecto. Así, el período analizado en el trabajo muestra que es posible desconcentrar la educación básica como respuesta a la federalización educativa en el DF, siempre y cuando exista la disposición de las autoridades educativas, donde los cotos de poder burocrático que existen en la SEP y el SNTE sean más flexibles para desarrollar y estudiar propuestas que contribuyan a mejorar el sistema educativo.

EPÍLOGO

La desconcentración de la educación básica en el DF se presenta como un proyecto transitorio que aún carece de bases sólidas respecto a la manera de llevar a cabo la reorganización educativa en el DF, por lo que es difícil prever el resultado final de este proceso. En especial debido a que su evolución depende en gran medida de desarrollos ajenos al ámbito educativo; dicho de otra manera, se trata de actores que se ven involucrados en el sistema educativo, que giran fundamentalmente en la esfera de lo político, administrativo y sindical.

De esta manera, se observa que el proyecto USEI enfrenta algunos obstáculos para la reorganización educativa en el DF, ya que no existe un gran apoyo de las autoridades educativas de la propia SEP para dar continuidad a este proceso y se desconoce si el proyecto será viable para todas las delegaciones políticas del DF. Por el momento, el titular de la Subsecretaría de Educación Básica para el DF, Benjamín González Roaro¹⁴⁵, negó que se amplíen a otras delegaciones esquemas de desconcentración como el que se tiene en la delegación Iztapalapa, pues señalaba que éste apenas se está evaluando.

Por otra parte las presiones sindicales se toman fuertes ante la posible desconcentración educativa en las 16 delegaciones; así, las secciones sindicales IX, X y XI, han rechazado el proyecto argumentando que es una estrategia política del gobierno para desarticular el sindicato. De igual forma, la CNTE declara que la SEP no puede llevar a cabo otro proceso igual que el de Iztapalapa, sin el consentimiento de las bases sindicales, por lo tanto se oponen a cualquier reorganización administrativa en el Distrito Federal.

¹⁴⁵ Benjamín González Roaro, se desempeñó como asesor del CEN del SETE, había colaborado estrechamente con la Secretaria General Elba Esther Gordillo y estuvo a cargo de la comisión de educación de la LV. Legislatura del H. Congreso de la Unión.

Otro de los obstáculos que enfrenta la reorganización educativa del DF en este sexenio, es el rechazo de los mandos superiores de las Direcciones Generales de Educación Básica, que temen perder en esta reorganización su funcionalidad ya que consideran que la desconcentración va en contra de sus propios intereses.

El proyecto USEI en esta nueva etapa es concebida como una estructura en donde nada es estable, sino que se encuentra en un continuo cambio y por ende en permanentes conflictos de poder; pareciera ser que lo educativo pasa a un segundo término y lo político queda en primer lugar del trabajo.

De esta manera, en esta nueva fase puede señalarse que la USEI ha avanzado lentamente en la reorganización educativa debido a los diferentes cambios en el personal administrativo de las distintas áreas que componen la Unidad, desde el director general hasta los mandos medios, lo cual a su vez ocasiona que la planeación hecha para fortalecer el proyecto se estanque, ya que el personal nuevo en ocasiones no conoce muy a fondo las demandas de los diferentes actores sociales que participan en el proyecto educativo; por consiguiente son escasas las propuestas reales que contribuyan a mejorar la calidad de la educación básica.

Así, la desconcentración de la educación básica en el Distrito Federal, como elemento viable para la federalización educativa, apenas comienza su larga marcha. Su futuro dependerá de la voluntad política de los diferentes actores sociales que intervienen en ello, al tratar de encontrar un equilibrio en la toma de decisiones de las políticas educativas para el caso del DF.

En este contexto, todavía queda un punto pendiente en la agenda de trabajo de la SEP, saber si los servicios de educación básica en el DF pasarán o no a formar parte de la descentralización educativa, como se viene operando en las demás entidades federativas del país desde hace más de cuatro años, es decir, transferir la estructura educativa básica a manos del gobierno capitalino (DDF).

Así en este esquema de desconcentración que gira en torno a la federalización, todavía falta un camino largo que recorrer, ya que las autoridades educativas están preocupadas por observar la contienda electoral de 1997, que comensar hacer una planeación educativa real en el DF, en este sentido pareciera ser que lo educativo

Noviembre de 1996.

ANEXO

**CRONOLOGÍA DE LOS PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS
EN EL ÁMBITO EDUCATIVO EN EL
PERIODO 1988-1994**

1988.

12 de Mayo. Discurso del candidato del PRI, Carlos Salinas, sobre el reto social. Se menciona la importancia de la educación en la vida nacional

01 de Diciembre. Toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari como Presidente de la República para el periodo 1988-1994.
Manuel Bartlett, asume el cargo de Secretario de Educación.

1989

10 de Enero. - Primera manifestación del año convocada por la CNTE (de la ENS a la SEP).

16 de Enero. CSG instala la Comisión Nacional para la Modernización Educativa.

* Durante ese mes y los primeros días de febrero, se efectuaron los congresos en los que se renovaron los comités ejecutivos y se eligieron los delegados al Congreso Nacional, en las 55 secciones que conforman el SNTE.

10 de Febrero. En Chetumal, Quintana Roo, se realizó el XV Congreso Nacional Ordinario del SNTE, en el que Jonguitud Barrios fue ratificado como líder vitalicio y Refugio Araujo del Ángel fue nombrado Secretario General.

15 de Febrero. La CNTE realizó un paro nacional de 24 hrs.

22 y 23 de Febrero. Paro de 48 horas. convocado por la CNTE, el cual se efectuó en el DF y 9 estados más.

28 de Febrero. Se instala la Comisión Mixta SEP-SNTE para analizar las peticiones magisteriales. La SEP realizó reuniones de trabajo con maestros y directivos en el marco de la Consulta Nacional para la Modernización de la Educación.

07 de Marzo. Paro de 24 horas en el DF convocado por la CNTE.

08 de Marzo. Los maestros disidentes se manifestaron dentro de la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la 89-03-18 y 19. Asamblea Nacional Representativa de la CNTE.

13 de Abril. La SEP anunció un incremento del 10% al salario de los docentes.

17 de Abril. Inicio del primer paro nacional indefinido convocado por la CNTE.

19 de Abril. Cuarta movilización de la CNTE.

23 de Abril.- Paro de labores del magisterio y dimisión de Carlos Jonguitud del SNTE.

24 de Abril. Araujo del Ángel renunció a la Secretaría General del SNTE y su lugar lo ocupa Elba Esther Gordillo.

27 de Abril. La SEP anunció un incremento salarial de 25% a los maestros.

29 de Abril. Llama el SNTE a los maestros a abstenerse de participar en el desfile del primero de mayo.

* Por esos días las propuestas educativas de Bartlett son fuertemente criticadas y se da una creciente fricción con el SNTE. La SEP y el SNTE celebran acuerdos publicitarios que posteriormente son desconocidos por el SNTE aduciendo que no había sido consultado.

14 de Mayo. Terminó el paro indefinido de la CNTE.

24 de Mayo. La SEP removió de sus cargos a los subsecretarios de Educación Elemental y Media, al Director General del CONALEP y 7 directores de los servicios coordinados en los estados.

31 de Mayo. Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

* Durante los meses de junio y julio la atención del conflicto magisterial se centró en los congresos de las secciones 7 de Chiapas y 9 del DF.

16 de Julio. El SNTE publicó la convocatoria para la realización de la Movilización Sindical para la Modernización del Sistema Educativo.

* En septiembre y octubre el conflicto magisterial se da en las secciones 14 de Guerrero, 9 y 10 del DF, 18 de Michoacán y 8 de Chihuahua.

06 de Octubre. Bartlett presentó el Programa para la Modernización Educativa

31 de Octubre. Inicio del segundo paro nacional indefinido de la CNTE.

26 de Noviembre. Termina el paro indefinido.

05 de Diciembre. Los maestros michoacanos levantan el paro de labores que hablan iniciado 50 días antes.

12 de Diciembre. El SNTE publica la convocatoria para su primer Congreso Nacional Extraordinario

17 de Diciembre. Los disidentes michoacanos realizaron la última movilización del año.

1990

Enero. Durante los primeros días de enero se realizaron los congresos seccionales para elegir delegados al Congreso Nacional Extraordinario del SNTE.

20 y 21 de Enero. En Tepic Nayarit, se realizó el primer Congreso Nacional Extraordinario del SNTE. En él se ratificó a Elba Esther Gordillo, se reestructuró el CEN y se conformó una comisión para revisar la reforma de los estatutos.

20 de Febrero. Anuncia Bartlett la reestructuración del Sistema Educativo Nacional.

27 de Febrero. Presentación del Programa Nacional de Ciencias y Modernización Tecnológica 1990-1994.

28 de Febrero.- Firma del Convenio de concertación y vinculación entre la SEP y el sector productivo (CCE, Concanaco, Concamin y Coparmex).

09 de Marzo. Se anuncia el programa "Solidaridad para una escuela digna".

29 de Marzo. Anuncia Bartlett la reestructuración de los libros de texto gratuitos.

29 de Agosto. Presentó Bartlett el nuevo Modelo Académico para la Educación Básica.

29 de Agosto. El Conalste hace la entrega formal del nuevo modelo pedagógico.

30 de Agosto. Inicia en 474 escuelas la prueba piloto del Programa de modernización de la educación básica.

03 de Septiembre. Paro de maestros en el DF en contra del plan Bartlett.

24 de Octubre. Se anuncia el programa "Niños en solidaridad".

13 de Diciembre. Concluyó el proceso de elaboración de los programas estatales de modernización educativa 1990-1994.

1991.

18 de Febrero. Convenio de colaboración entre Conalste y Coparmex.

31 de Julio. Presentación de los perfiles de desempeño y el nuevo modelo educativo por parte del Conalste.

02 de Septiembre. Inició la segunda fase de la prueba operativa del plan Bartlett.

* Durante noviembre y diciembre de ese año se realizan diversos congresos seccionales del SNTE.

21 de Noviembre. Se crea la Fundación SNTE para la cultura del maestro.

18 de Diciembre. Se presenta la iniciativa de reformas constitucionales en materia religiosa.

1992

06 de Enero. Ernesto Zedillo sustituye a Bartlett al frente de la SEP.

En enero se realizan los demás congresos seccionales, con miras al 2° Congreso Nacional Extraordinario del SNTE.

22 al 26 de Febrero. Se realizó el 2° CNE del SNTE, en que se reformaron la Declaración de Principios, los estatutos y el Reglamento General de Asambleas, y también se prorrogó por dos años más la gestión de Elba Esther Gordillo.

09 de Abril. Reunión privada entre los dirigentes nacionales del SNTE y la COPARMEX.

17 de Mayo. Inicia el Consejo Nacional del SNTE para fijar su posición ante la Modernización Educativa.

18 de Mayo. Se firma entre la SEP, el SNTE y los Gobernadores de los estados el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

18 de Mayo. Establecimiento del programa de "Enlace academia empresa".

16 de Junio.- Presentación del paquete de guías y materiales didácticos para el programa emergente de actualización del magisterio (PEAM).

04 de Agosto. Presentación de los nuevos libros de texto gratuitos de historia para primaria.

31 de Diciembre. Se da por concluido el proceso de federalización educativa. Por parte de la SEP:

1993

14 de Enero. Presentación de los lineamientos de carrera magisterial.

04 de Marzo. Promulgación de las enmiendas a los artículos 3° y 31 constitucionales en materia educativa.

14 de Marzo. Convenio entre el INEA y la iniciativa privada.

12 de Mayo. Anexo de ejecución del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

14 de Junio. Presentación de la iniciativa de Ley General de Educación.

16 de Junio. Se pone en operación el proyecto piloto USEI (Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa), para reorganizar la educación básica en el Distrito Federal

17 de Agosto. Se dan a conocer los nuevos planes de estudio para primaria y secundaria.

29 de Noviembre.- Ernesto Zedillo es sustituido como titular de la SEP por Fernando Solana.

31 de Diciembre.- Avances en materia de publicaciones y fomento a la lectura

1994

2 de Febrero. Recorrido del presidente por la delegación Iztapalapa.

11 de Mayo. José Ángel Pescador Osuna sustituye a Fernando Solana en la SEP.

19 de Julio. Documento "Memorias. Foro Nacional de Educación. Propuestas 1994-2000" de la CESE.

<i>RESPONSABLE</i>	<i>FUNCIONES Y ATRIBUCIONES</i>
Federación	1) Normativa: formula planes y programas y edita libros de texto 2) Compensatoria: concentra e impulsa acciones para reducir las disparidades. Da atención a zonas con mayor rezago. 3) Evaluatoria: aplica procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional. 4) Distribuye: a partir del presupuesto federal aprobado, distribuye y transfiere los recursos a los estados.
Estados	1) Operativa y dirección: asume la dirección y es responsable de la operación de los establecimientos: estatales, federales, municipales y particulares, en lo técnico y lo administrativo. 2) De financiamiento: es responsable de los gastos del sistema educativo estatal. 3) De promoción y gestión: promueve que los municipios asuman el mantenimiento y equipamiento básico de las escuelas públicas, con recursos transferidos por la Federación. Propone contenidos regionales, sujetos a aprobación federal. 4) De sustitución: cada estado sustituye a la SEP para asuntos laborales con los trabajadores de la educación.
Municipio	1) De gestión: ante autoridades estatales y municipales para la construcción o cambio de las escuelas públicas y de otros proyectos educativos, procurando la obtención complementaria de los recursos. 2) De promoción: propondrán estímulos y reconocimiento de carácter social y no laboral a maestros, directivos y empleados educativos. Elaborarán contenidos regionales, sujetos a aprobación federal.

Tomado de: Noriega, Margarita, "La descentralización educativa: el caso de Francia y México", Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. XXIII, 1er. trimestre, 1993.

CUADRO I
Matrícula y Maestro en el
Sistema Educativo Mexicano
Antes y Después de la Federalización

	FEDERAL				ESTATAL			
	1991	1992	1992	1993	1991	1992	1992	1993
	Alumnos	Maestros	Alumnos	Maestros	Alumnos	Maestros	Alumnos	Maestros
Preescolar	2 003,140	79,884	248,526	11,573	547,524	19,114	2 363,529	90,311
Primaria	10242,688	348,009	973,477	39,077	3 240,242	102,847	12529,501	417,368
Secundaria	107,873	3,416	117,172	3,682	41,264	2,073	42,236	2,245
CPTrabajo*	2 869,874	147,002	443,571	25,686	952,701	59,098	3 416,434	180,781
Normal	30,017	3,594	6,078	811	46.892	5,451	74,967	8,381

*Capacitación para el trabajo

Fuente: Secretaría de Educación Pública. Inoforme de labores: 1991-1992, (México: SEP, 1992) e Informe de labores: 1992-1993 (México: SEP, 1993).

PRINCIPALES INDICADORES EDUCATIVOS POR DELEGACIONES

ALVARO OBREGON

- Ocupa el 3er lugar en el DF con 642,753 habitantes.
 - Su extensión territorial asciende a 97.4 Km².
 - Atiende a 178,262 alumnos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio, bachillerato, normal para preescolar y para primaria.
 - Cuenta con 7,190 docentes, 582 escuelas y 6,218 aulas; representando 79.1%, 10.3% y 10.6%, respectivamente.
- Existen 3 controles administrativos: Federal, Particular y Autónomo.
- Tiene 21,501 analfabetas y 8,341 habitantes de lengua indígena.

AZCAPOTZALCO

- Ocupa el 8º lugar en el DF, con 474, 688 habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 33.0 km².
- Atiende a 148,280 alumnos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio, bachillerato y normal para secundaria.
- Cuenta con 7,240 docentes, 472 escuelas y 5,357 aulas.
- Existen 3 controles administrativos: Federal, Particular y Autónomo; representando 79.1%, 10.3% y 10.6%, respectivamente.
- Tiene 11,894 analfabetas y 4,443 hablantes de lengua indígena.

BENITO JUÁREZ

- Ocupa el 10º lugar en el DF, con 407,811 habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 27.0 Km².
- Atiende a 134,965 alumnos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio, bachillerato, normal para el preescolar y primaria.
- Cuenta con 7,266 docentes, 642 escuelas y 5,592 aulas.
- Existen 3 controles administrativos: Federal, Particular y Autónomo; representando 43.1%, 52.9% y 4.0%, respectivamente.
- Tiene 5,216 analfabetas y 5,521 hablantes de lengua indígena.

COYOACÁN

- Ocupa el 4º lugar en el DF, con 640,066 habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 54 Km2.
- Atiende a 177,284 alumnos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio, bachillerato y normales para preescolar y primaria.
- Existen 3 controles administrativos: Federal, Particular y Autónomo; representando 70.1%, 20.1% y 9.8%, respectivamente.
- Tiene 14,378 analfabetas y 9,341 hablantes de lengua indígena.

CUAJIMALPA DE MORELOS

- Ocupa el 15º lugar en el DF, con 119,041 habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 70.4 Km2.
- Atiende a 41,277 alumnos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio y bachillerato.
- Cuenta con 1,783 docentes, 145 escuelas y 1,518 aulas.
- Existen 2 controles administrativos: Federal y Particular; representando 74.5% y 25.5%, respectivamente.
- Tiene 4,826 analfabetas y 1,045 hablantes de lengua indígena.

CUAUHTEMOC

- Ocupa el 5º lugar en el DF, con 595,960 habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 32 Km2.
- Atiende a 224,884 alumnos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio, bachillerato, normal para preescolar, primaria y para secundaria.
- Cuenta con 12,079 docentes, 913 escuelas y 9,081 aulas.
- Existen 3 controles administrativos: Federal, Particular y Autónomo; representando 58.6%, 41.3% y 0.1%, respectivamente.
- Tiene 11,969 analfabetas y 9,677 hablantes de lengua indígena.

GUSTAVO A. MADERO

- Ocupa el 2º lugar en el DF, con 1,268,068 habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 87.0 Km2.
- Atiende a 398, 553 alumnos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio, bachillerato y normal para primaria.
- Cuenta con 17,880 docentes, 1333 escuelas y 14,830 aulas.
- Existen 3 controles administrativos: Federal, Particular y Autónomo; representando 75.1%, 18.6% y 6.3%, respectivamente.
- Tiene 35,003 analfabetas y 13,743 hablantes de lengua indígena.

IZTACALCO

- Ocupa el 9º lugar en el DF, con 448,322 habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 24.0 Km2.
- Atiende a 129,340 alumnos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio, bachillerato, normal para educación física y normal para educación especial.
- Cuenta con 6,296 docentes, 439 escuelas y 4,945 aulas.
- Existen 3 controles administrativos: Federal, Particular y Autónomo; representando 85.7%, 9.5% y 4.8%, respectivamente.
- Tiene 11,956 analfabetas y 4,834 hablantes de lengua indígena.

IZTAPALAPA.

- Ocupa el 1er lugar en el DF, con 1,490, habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 112.4 km2.
- Atiende a 394,706 alumnos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio y bachillerato.
- Cuenta con 15,065 docentes, 1279 escuelas y 12,859 aulas.
- Existen 3 controles administrativos: Federal, particular y Autónomo; representando 86.6%, 9.2% y 4.2%, respectivamente.
- Tiene 49,169 analfabetas y 22,242 habitantes de lengua indígena.

MAGDALENA CONTRERAS

- Ocupa el 14° lugar en el DF, con 195,041 habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 63.0 km²
- Atiende a 51,451 alumnos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio, bachillerato y normal para primaria.
- Cuenta con 2,018 docentes, 165 escuelas y 1,724 aulas.
- Existen 2 controles administrativos: Federal y Particular; representando 86% y 13% respectivamente.
- Tiene 6,633 analfabetas y 2,533 hablantes de lengua indígena.

MIGUEL HIDALGO

- Ocupa el 11° lugar en el DF, con 406,868 habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 46.4 Km².
- Atiende a 145,121 alumnos en los niveles preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio, bachillerato, normal para preescolar, para primaria y normal de educación especial.
- Cuenta con 10,684 docentes, 592 escuelas y 5,892 aulas.
- Existen 3 controles administrativos: Federal, Particular y Autónomo; representando 66.0%, 31.0% y 3%, respectivamente.
- Tiene 9,230 analfabetas y 5,551 hablantes de la lengua indígena.

MILPA ALTA

- Ocupa el 16° lugar en el DF, con 63,654 habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 287.8 Km².
- Atiende a 21,793 alumnos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio y bachillerato.
- Cuenta con 915 docentes, 65 escuelas y 681 aulas.
- Existen 2 controles administrativos: Federal y Particular; representando 99.0% y 1.0%, respectivamente.
- Tiene 3,2644 analfabetas y 2,698 hablantes de lengua indígena.

TLAHUAC

- Ocupa el 13° lugar en el DF, con 206, 700 habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 100.4 Km2.
- Atiende a 63, 745 alumnos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio, bachillerato y normal para primaria.
- Cuenta con 2,386 docentes, 176 escuelas y 1,917 aulas.
- Existen 2 controles administrativos: Federal y Particular; representando 97.7% y 2.3%, respectivamente.
- Tiene 7,328 analfabetas y 2,440 hablantes de lengua indígena.

TLAPAN

- Ocupa el 7° lugar en el DF, con 484,266 habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 310.3 Km2.
- Atiende a 137,046 alumnos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio, bachillerato, y normal para preescolar.
- Cuenta con 6,279 docentes, 477 escuelas y 4,630 aulas.
- Existen 3 controles administrativos: Federal, Particular y Autónomo; representando 67.9%, y 31.3% y 0.8%, respectivamente.
- Tiene 7,238 analfabetas y 2,440 hablantes de lengua indígena.

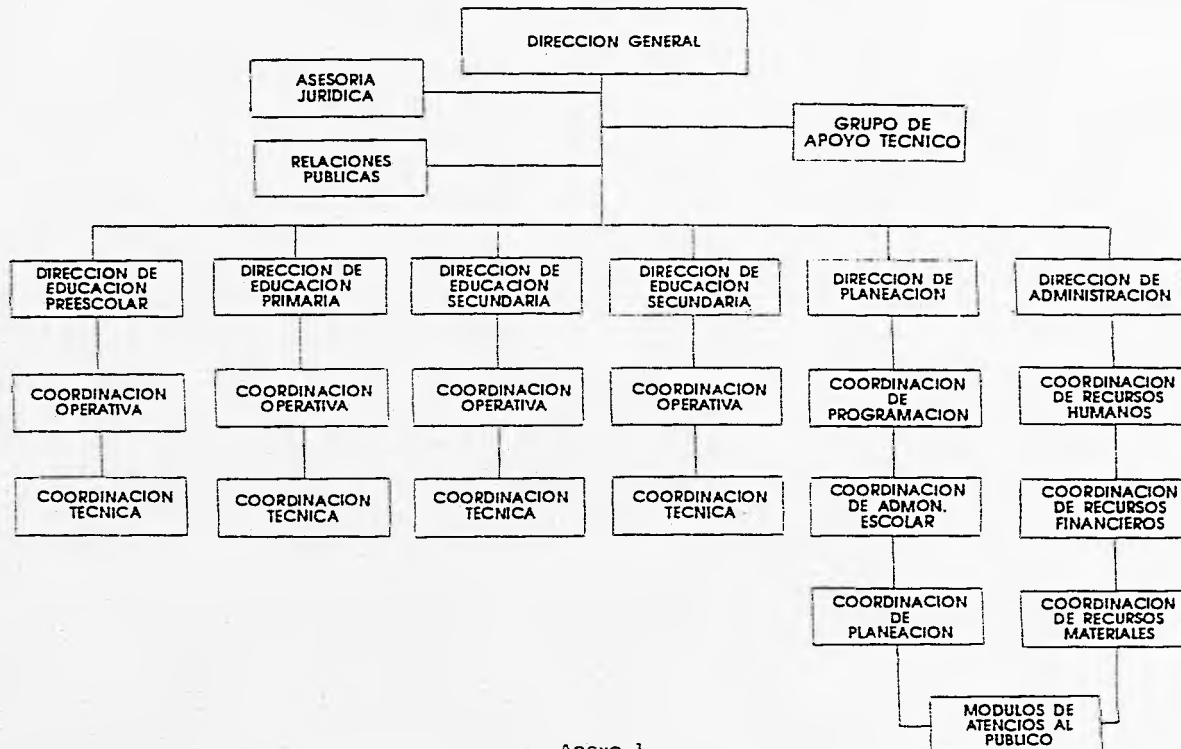
VENUSTIANO CARRANZA

- Ocupa el 6° lugar en el DF, con 519, 628 habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 34.5 Km2.
- Atiende a 137,854 alumnos en los niveles de preescolar, secundaria, telesecundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio y bachillerato.
- Existen 3 controles administrativos: Federal, Particular y Autónomo; representando el 86.2%, 10.4% y 3.4%, respectivamente.
- Tiene 11,772 analfabetas y 5,551 hablantes de lengua indígena

XOCHIMILCO

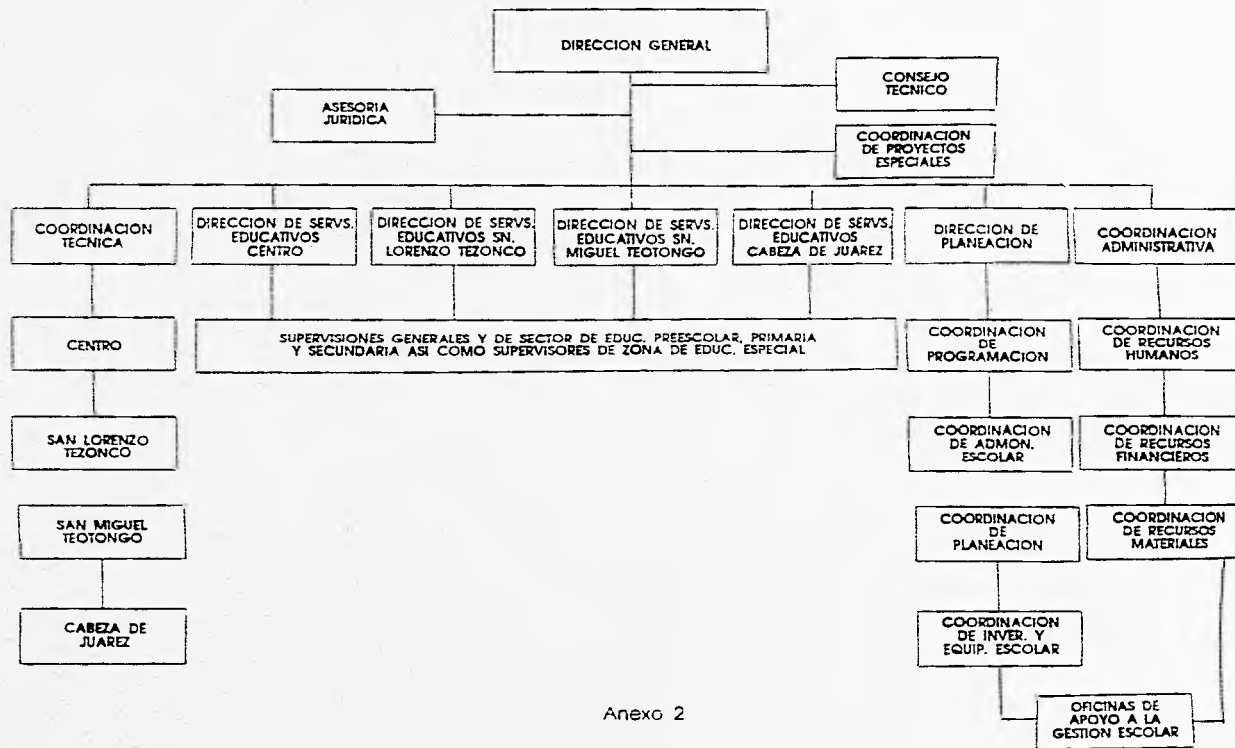
- Ocupa el 12º lugar en el DF, con 271,150 habitantes.
- Su extensión territorial asciende a 118.4 Km².
- Atiende a 76,470 alumnos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, capacitación para el trabajo, profesional medio y bachillerato.
- Cuenta con 2,948 docentes, 226 escuelas y 2,471 aulas.
- Existen 3 controles administrativos: Federal, Particular y Autónomo; representando el 88.0%, 7.6%, y 4.4% respectivamente.
- Tiene 9,365 analfabetas y 4,447 hablantes de lengua indígena.

UNIDAD DE SERVICIOS EDUCATIVOS IZTAPALAPA
 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y DE FUNCIONAMIENTO
 Primera Etapa Junio 1993 - Marzo 1994.



Anexo 1

UNIDAD DE SERVICIOS EDUCATIVOS IZTAPALAPA
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y DE FUNCIONAMIENTO
 Segunda Etapa - Abril 1994- Diciembre 1994-



Anexo 2

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, México, en el *Universal*, 19 de mayo de 1992

Ahumada J, *Descentralización y Gestión Pública*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile, julio de 1989.

Alvarez García, Topete Barrera, "*Vicisitudes y perspectivas de la descentralización como estrategia de modernización de las instituciones educativas*", ponencia presentada en el XX Congreso Latinoamericano de Sociología. México DF, 2-6 de octubre de 1995.

Bobbio Nolberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1981.

Bracho, Teresa, *La modernización educativa en perspectiva: Análisis del Programa Nacional para la Modernización Educativa: 1989-1994*, México, FLACSO, 1990, mimeografiado.

Boiser S, Silva V, *Descentralización de Políticas Sociales y Descentralización territorial: Puntos de Intersección para investigación y acción*. ILPES, Doc. 89/3. Serie Ensayos. Seminario acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales en América Latina. Brasil, octubre 1989.

Cannagui, Marcello, (coord), *Federalismo latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, México, Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1995

Castelazo R, José, *Ciudad de México: Reforma Posible*, México, Instituto Nacional de administración Pública, primera edición 1992.

Castro, Jiménez, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, Limusa, 1987.

COLMEX-DDF, *Atlas de la Ciudad de México*, México, primera edición 1988.

Poder Ejecutivo Federal, *Crónicas del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. (1989-1994)*, México, FCE, 1994

Diario de los debates de la Cámara de Diputados, correspondiente al segundo periodo del segundo año de ejercicio. México, Poder Legislativo Federal LV Legislatura, 2 de julio de 1993, No. 27

Diccionario de Política y Administración Pública, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Tomos I, II y III.

Fuentes Molinar, Olac, *Educación y política en México*, México, Nueva Imagen, 1983.

Gabino, Fraga, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa 1985.

Gamboa de Buen, Jorge, *Ciudad de México: una visión*, México, Fondo de Cultura Económica, primera edición 1994.

Gallátegui S. José, Jean Beñiar y Ignacio Uvalle; *Desconcentración Administrativa*, México, Secretaría de la Presidencia; dirección general de estudios administrativos, 1976.

INEGI, *Anuario Estadístico del Distrito Federal*, México, 1992.

— *Censo Nacional de Población y Vivienda 1990*. Resultados definitivos, México, 1990.

— *Cuadernos de Información Básica, de cada una de las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal*, México, 1992.

Poder Ejecutivo Federal, *Iniciativa de Ley General de Educación*. México, en Uno más Uno, 18 de junio de 1993

Janneti Dávila, Elena (comp), *Descentralización y democracia en México*, México, COLMEX, primera edición 1986.

Jiménez Nieto Juan, *Teoría general de la Administración Pública* Madrid, España, 1975.

Ley General de educación, Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1993.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, México, Porrúa, 1992.

Loyo Aurora y Luna Matilde (et.al), *Políticas educativas y científicas*, México, Comité Organizador del Segundo Congreso de Investigación Educativas y el SNTE, 1990.

Loyo, Aurora. "*Sindicato y Estado en México*", ponencia presentada en el Congreso de LASA, Estados Unidos, Febrero de 1996.

Martínez, Assad y Ziccardi A, *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*. CEUR, Buenos Aires, 1989.

Moctezuma Barragán Esteban, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1994.

Noriega, Margarita, *Crisis y descentralización educativa en México*, México, UPN, Dirección de Investigación, 1992.

Ornelas, Carlos. El sistema educativo mexicano. *La transición de fin de siglo*, México, CIDE, Nacional Financiera, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Ornelas, Carlos. "*Obstáculos y perspectivas del Federalismo educativo*", ponencia presentada en el XX Congreso Latinoamericano de Sociología. México DF, 2-6 de octubre de 1995.

Ortega, Lomelín R. *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, primera edición 1994.

Pescador Osuna, José Ángel, *Aportaciones para la modernización educativa*, México, Universidad Pedagógica Nacional, segunda edición 1994.

Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grijalbo, 1984.

Rufián Dolores, Palma Eduardo, *La descentralización: problema contemporáneo en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas/CEPAL- Consejo regional de planificación. Santiago de Chile, 1993.

Secretaría de Educación Pública, *Elementos a Considerar en el proceso de descentralización para enfrentar el problema educativo en el Distrito Federal*, Mayo 1993.

Secretaría de Educación Pública, *Generalización de la educación básica*, CONAFE, Junio de 1994.

— *Manual general de organización de las Unidades de Servicios Educativos del Distrito Federal*, mayo de 1993.

— *La descentralización educativa busca una mayor participación de la sociedad y de los gobiernos de los estados*, México, Dirección General de Información y Relaciones Públicas, 1987.

— *Diagnostico de la educación básica en el Distrito Federal (resumen ejecutivo, versión preliminar para discusión interna)*. México, enero 1994.

— *Calidad de la educación básica. Reorganización de los servicios de educación básica en el Distrito Federal*, Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa, México DF, septiembre 1994.

— *Generalización de la educación básica en Iztapalapa, programa de mediano plazo*, México DF, USEI, noviembre 1994.

SNTE. *Diez propuestas para asegurar la calidad de la educación pública*. Primer congreso nacional de educación, noviembre, 1994.

SNTE. *Los fines y objetivos de la educación en los Albores de Nuevo Milenio*, México, primer congreso nacional de educación, 1994.

— *La Federalización de la Educación Básica. ¿Mecanismo apropiado para la reorganización del sistema educativo mexicano?*, México, primer congreso, 1994.

— *La nueva gestión de los planteles escolares. Un sentido distinto de la Administración de la educación Pública*, México, primer congreso nacional de educación, 1994.

— *Boletín informativo*, Segundo pre-pleno seccional, sección IX, junio de 1994.

— *¿Hacia dónde va la educación pública?*. Memoria del Seminario de Análisis sobre Política Educativa Nacional, México DF., Fundación SNTE para la cultura del maestro mexicano, septiembre-diciembre 1993.

REVISTAS

Alberto, Arnaut. "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994), en política y gobierno, núm. 2, segundo semestre de 1994, CIDE, México.

Examen, México, septiembre de 1992, núm. 40.

Fuentes Olac, "Los retos educativos del sexenio. Educación: Territorio devastado", en El Cotidiano, México UAM, 1990.

Reyes Heróles Jesús, "La reforma del estado en México", en Perfiles Latinoamericanos, FLACSO, No. 1, diciembre de 1992.

López Alexis, Justo Susana. "Una alternativa en Iztapalapa", en Básica, Fundación SNTE para la cultura del maestro, núm. 5, mayo y junio de 1995.

Loyo, Aurora, "El debate educativo". En revista de la Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 520, mayo 1994.

— "Actores y tiempos políticos en la modernización educativa", en El Cotidiano UAM-Azcapotzalco, México, noviembre-diciembre, 1992, año 8, no. 51, págs 18-19.

Nicolás Pablo. "La Reforma del Estado y Burocracia", en revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Tomo II, marzo de 1992.

Noriega Margarita, "La descentralización educativa: el caso de Francia y México", en revista Latinoamericana de estudios educativos. Vol XXIII, 1er trimestre, 1993.

Pescador, J. A. "ANMEB: una visión integral", en El Cotidiano. México, UAM, Noviembre-diciembre 1992.

Schmelkes Silvia, "La modernización educativa", Cero en Conducta, núm. 17, enero y febrero de 1990.

Street Susan, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública", en Estudios sociológicos, núm. 2, mayo-agosto, COLMEX, México, 1993.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS.

Banco de datos CD. Press, 1991 a 1994.

Banco de datos, *"Actores sociales y políticos frente a la modernización educativa"*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (1991-1994).

Entrevistas

Hernández Barragan Juan, *Coordinador de recursos humanos en la USEI*, noviembre, 1994.

Rendon Sánchez Alberto, *Coordinador de Planeación en la USEI*, noviembre, 1994.

Flores Díaz José Carlos, *Coordinador de área de programación, de la dirección de planeación de la Unidad*, octubre, 1994.

Bolaños Alfredo, *Coordinador de la área Técnica de la Unidad*, Octubre, 1994.

Justo Garza Susana, *Directora de Planeación de la Unidad*, noviembre 1994.

López Pérez Alexis, *Director general de la USEI*, octubre de 1994.

Raya Alfonso, *Miembro del SNTE*.