

32  
2 ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACION  
PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACION  
EN EL SERVICIO DE TELESECUNDARIA**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

**P R E S E N T A :**  
**Rodrigo Jiménez Alvarado**

**ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES**

277832



**CIUDAD UNIVERSITARIA,**

**SEPTIEMBRE DE 1999**

**TESTS 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.

# DEDICATORIA

*Por su cariño, apoyo y comprensión:*

A mis amados padres

A mis queridos hermanos

A mis adorados sobrinos

*Por forjarme como profesionista:*

A la Universidad Nacional Autónoma de México

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

A mis Profesores de Licenciatura y Sinodales

## ÍNDICE

<b>PROEMIO</b>	3
<b>APARTADO I: CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN</b>	5
A.- ¿QUÉ ES LA CENTRALIZACIÓN?	5
B.- TIPOS DE CENTRALIZACIÓN	8
C.- LA DESCENTRALIZACIÓN: CONCEPTO E IMPLICACIONES	11
<b>APARTADO II: LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO A PARTIR DE 1982</b>	26
A.- LA ESTRATEGIA ADOPTADA POR EL RÉGIMEN DE MIGUEL DE LA MADRID.	26
B.- LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA	30
ANTECEDENTES	30
LA PROPUESTA DE 1982 – 1985	35
C.- LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA: VISIÓN CONTEMPORÁNEA	37
<b>APARTADO III.- LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SERVICIO EDUCATIVO DE TELESECUNDARIA</b>	40
A.- ANTECEDENTES DEL SERVICIO	40
B.- SITUACIÓN ACTUAL	41
<b>IV.- CONCLUSIONES</b>	46
<b>V.- ANEXOS</b>	48
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	53

## *PROEMIO*

La educación concebida como el medio para transmitir conocimientos y para formar a los individuos en los valores de una sociedad, adquiere cada día más importancia en el mundo actual, en donde la agrupación de países en bloques económicos, una creciente democratización del poder y una redefinición del papel del Estado, se han convertido en común denominador.

Como consecuencia de la evolución de la tecnología y las reformas económicas, están surgiendo cambios radicales en la estructura de las economías, en las industrias y en los mercados de trabajo. Estas circunstancias implican la prioridad de satisfacer la demanda educativa.

Debido al aumento de la población que requiere servicios educativos y a las condiciones económicas del país, el financiamiento público resulta insuficiente para atender cabalmente el incremento de la matrícula que se registra en cada ciclo escolar.

Por ello, la intervención pública en la educación se justifica totalmente, porque así puede reducir la desigualdad, abrir oportunidades para los sectores marginados y propiciar un desarrollo más armónico entre los diversos grupos que conforman el país.

En la actualidad, el gasto público para el sector educativo suele ser ineficiente y poco equitativo. Ineficiente porque son escasas las metas que se logran año con año; y son poco equitativas porque no propician el desarrollo integral de los diversos sectores de la población.

A medida que la educación alcanza cada vez una mayor cobertura, ocupa más años de la vida de las personas y desempeña un papel más trascendente en la distribución de la riqueza, sus actividades, estrategias y objetivos se diversifican; sin embargo si no se delegan atribuciones y recursos, es decir, si no se descentraliza se corre el riesgo de incurrir en prácticas centralizadoras que lejos de favorecer a la sociedad frenen las capacidades y potencialidades de esta.

En México ha sido predominante el centralismo en la impartición de la educación básica, lo que permite concluir que no es un sistema eficiente en razón del alto índice de analfabetismo que prevalecía hasta 1993 (12.4 %, según el Subsecretario de Coordinación Educativa de la SEP).

A raíz del carácter obligatorio que se le confiere a la educación secundaria, el servicio educativo telesecundaria cobra especial relevancia por ser el medio con el que el Estado ofrecerá educación de este nivel a jóvenes de localidades rurales del país.

Hasta hace pocos años (1992) el gobierno federal sentó las bases para llevar a cabo la descentralización de la educación básica, estrategia que en función de la magnitud del sector educativo, aún no se concluye totalmente.

La presente investigación pretende analizar las acciones descentralizadoras que se han implementado en el servicio educativo telesecundaria. Para tal fin, se han elaborado tres apartados con el contenido siguiente:

En el primero se categoriza a la centralización y sus tipos, para tener así los elementos que se requieren para desarrollar el concepto de descentralización.

Posteriormente se aborda la temática referente a las acciones descentralizadoras que de manera general se establecieron en el sexenio de Miguel de la Madrid. Este apartado continúa con el análisis de la descentralización del sector educativo durante el mencionado régimen, así como el planteado por el gobierno federal a partir de 1992 mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Asimismo, se describen brevemente los antecedentes históricos de la centralización en este rubro.

En el tercer y último apartado se describe el proceso descentralizador que permea la modalidad educativa de telesecundaria y se analiza la pertinencia de este proceso.

## I. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

### A. ¿QUÉ ES LA CENTRALIZACIÓN?

Históricamente tal y como la conocemos la centralización tiene su origen en el Estado Absolutista. Cuando en la edad media los feudos y las comunas - con economías y formas de organización propias - constituían unidades políticas, los conceptos que denotan esta unión y objetivos comunes, aún no nacían (conceptos como estado, nación y patria). Los países tan sólo eran unidades geográficas, cohesionadas básicamente por ideas religiosas. La idea de patria nace cuando algunos feudos se unen para luchar contra un enemigo común.

Cuando los reyes reúnen bajo su mandato y en un territorio a diferentes feudos, que se identifican entre sí por diversas causas, entre las que destacan raza, lengua, tradiciones y enemigos comunes, se puede decir que surgen las naciones.

La unidad civil de las naciones significa: "la igualdad de los hombres ante las leyes".<sup>1</sup>

Posteriormente, las naciones dotadas por los reyes de instituciones gubernativas darán paso al Estado Absolutista, el cual, cabe acotar, fue una institución totalmente centralizada.

De acuerdo a las ideas absolutistas de entonces (siglos XVII y XVIII) el rey había sido señalado por dios para gobernar: por tanto solo debía rendir cuenta de sus actos a la divinidad y no a los hombres.

---

<sup>1</sup> Omar Guerrero, Descentralización de la Administración Pública Federal: Causas, Procesos y Consecuencias, en: Revista de Administración Pública, No. 63/64, 1985, p. 28.

La autoridad de los reyes era absoluta (de ahí el nombre de esta etapa histórica), porque basándose en los principios establecidos en el Derecho Romano se acepta que la voluntad del rey tenía fuerza de ley; la vida de los súbditos estaba entregada a la voluntad real.

El Estado moderno es consecuencia de la evolución, del periodo histórico conocido como absolutismo. De esta manera, se ubica a la Revolución Francesa como el elemento de transición del Estado Absolutista al Estado moderno. Sin embargo, el movimiento francés no acaba con el centralismo existente hasta entonces. Al respecto Alexis de Tocqueville sostiene: “ La centralización no es una conquista de la Revolución. Es por el contrario, un producto del antiguo régimen”<sup>2</sup> en ese mismo sentido Omar Guerrero apunta que “la centralización es la herencia del Estado absolutista al Estado burgués de derecho”.<sup>3</sup> Retomando este concepto de Omar Guerrero, en el Estado burgués de derecho es factible distinguir como su esencia al territorio, la población y las leyes o normas. El territorio es el espacio geográfico en donde cohabitan los ciudadanos, bajo normas que rigen conductas humanas.

La existencia de esas normas está en función de su observancia en tiempo, forma y espacio determinados, por lo que es posible delimitar cuatro diversos ámbitos de competencia o “esferas de validez de la norma.”<sup>4</sup>, a saber:

1) La esfera espacial de validez. Espacio para el que la norma es válida, es decir, el territorio dentro del cual los individuos se comportarán como lo prescribe la norma.

---

<sup>2</sup> Alexis de Tocqueville. “El Antiguo Régimen y la Revolución”, en Felipe Oseguera Gutiérrez. La Teoría de la Centralización en Alexis de Tocqueville. Revista civitas No 2. 1990 P. 71.

<sup>3</sup> Omar Guerrero. Op. Cit. p.28.

<sup>4</sup> Hans Kelsen. Centralización y Descentralización, en: Revista de Administración Pública, No. 63/64, 1985. p. 116.



2) La esfera temporal de validez. Tiempo durante el que la norma es válida y los individuos deben comportarse como se establece en ella.

3) La esfera personal de validez. Personas a quienes comprende la norma, esto es, quienes deben conducirse como se asienta en la norma.

4) La esfera material de validez. Conducta a seguir señalada en la norma.

Es comprensible que no basta emitir normas para que sean acatadas en su totalidad; es necesario dotarlas de carácter coercitivo a fin de propiciar en tiempo, forma y espacio la conducta deseada. La coerción consiste en aplicar sanciones a los individuos que no proceden como lo establecen las normas.

Un conjunto de normas conforma un orden, cuya unidad se sustenta en el hecho de que todas las normas que constituyen ese orden tienen el mismo fundamento de validez, lo que significa que emanen de una sola norma básica o constitucional. En ese sentido, se observa que la norma constitucional admite y regula la creación de leyes, estas leyes a su vez regulan la creación de normas individuales, entendidas como decisiones creadas por actos de índole judicial o administrativa. Bajo esta premisa Kelsen establece que “ el orden jurídico no solo consiste en normas generales... sino también de normas individuales, las cuales sobre las bases de normas generales, autorizan y obligan únicamente a un individuo en especial en un caso concreto y cuya validez termina en cuanto se da cumplimiento al ordenamiento particular”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> *Idem.* p.118.

En un orden jurídico centralizado, todas las normas tienen la misma esfera espacial de validez por lo que son obligatorias en todas las regiones que conforman el territorio. Caso contrario es el de un orden jurídico descentralizado en donde las normas presentan mayores o menores alcances geográficos, de tal suerte que todas o ciertas normas tienen validez de manera parcial. Sin embargo, una coordinación legal de los órdenes jurídicos individuales es solo concebible si existe por encima de ellos un orden jurídico que abarque a todos y disponga una división de las esferas de validez; es decir, si hay cierto grado de centralismo.

En párrafos anteriores se dejó establecido que la centralización es una condición estructural inherente al Estado moderno. Vale la pena ahora, establecer la aportación que ha tenido esta forma de organización. Para tal fin es pertinente retomar lo que escribe Alejandro Oliván citado por Omar Guerrero. "Centralización... es la respuesta a la necesidad de reunir en un punto el conocimiento y la dirección de las personas y de las cosas de modo que la voluntad nacional llegue a todos los puntos del territorio y tenga efectos uniformes sobre sus pobladores".<sup>6</sup>

## B. TIPOS DE CENTRALIZACIÓN

Políticamente, el Estado moderno es centralizado. Sus poderes nacionales, que en la mayoría de los países se dividen en ejecutivo, legislativo y judicial; representan o encarnan a la nación y se ubican en la capital del país. En este contexto, el centralismo político "se relaciona en lo común con la idea de normas válidas para el territorio total y creadas por un órgano individual quien, por decirlo

---

<sup>6</sup> Alejandro Oliván, "De la Administración Pública con Relación a España", en: Omar Guerrero, *Op. cit* p. 29.

así, forma el centro de la comunidad y está generalmente localizado en el centro geográfico”.<sup>7</sup> Es depositar en personas o instituciones ubicadas en un lugar, los intereses nacionales.

Por su parte, la centralización administrativa puede considerarse como el instrumento para conservar la estabilidad de un régimen político, porque la nación podrá estar civilmente unida, sin embargo, esta conformada por una serie de diversidades sociales, las cuales se originan por hábitos, razas, religiones etc. Entonces esta centralización: “Facilita el predominio de la voluntad o intereses nacionales sobre los variados intereses y voluntades dominantes en las diferentes localidades”.<sup>8</sup>

Es importante asentar que en muchas ocasiones la centralización administrativa disfraza a la centralización política que garantiza y favorece la concentración del poder. Asimismo, la centralización política puede cobijar un tercer tipo de centralización: la ideológica. En este sentido, resulta ilustrativo el siguiente párrafo:

“La centralización política conduce, hoy más que nunca, a la centralización ideológica. La centralización excesiva de la estructura económica y política es, en definitiva, el saldo inevitable de toda dictadura personal”.<sup>9</sup>

De las categorías de centralización arriba definidas, es necesario abundar sobre las dos primeras (política y administrativa) por su presencia e implicaciones en el mundo actual.

---

<sup>7</sup> Hans Kelsen. *Op. cit.* p. 124.

<sup>8</sup> Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales Tomo II, Editorial Aguilar p. 259.

<sup>9</sup> Sebastian Martín-Retortillo Baquer. Descentralización Administrativa y Organización Política, en: Revista de Administración Pública No. 63/64, 1985, p. 153.

Derivado de la organización política - territorial, el Estado, tal y como lo concebimos hoy en día, se clasifica en Estados unitarios (tienen como característica la convergencia del gobierno y la administración, en un mismo punto)<sup>10</sup> y en Estados federales (tienen como característica, establecer un gobierno general común en el cual las unidades constituyentes se gobiernan a si mismas y comparten un gobierno constitucional común en general).<sup>11</sup> En los primeros coexisten la centralización política y administrativa, mientras que en los segundos, en sentido estricto, solo debe haber centralización política. Así, "...un Estado federal no debe estar doblemente centralizado, únicamente debe dar cabida a la centralización gubernamental".<sup>12</sup> La realidad, sin embargo, es diferente puesto que actualmente hay naciones organizadas en una federación y aún así presentan ambas centralizaciones. Esto puede ser consecuencia de las formas de organización antecedentes a esa federación, mismas que se caracterizan por su alto grado de centralismo.

Entonces un Estado unitario es doblemente centralizado, porque esta es su condición natural; pero un Estado federal no debe presentarse sino bajo la centralización política, ya que "La doble centralización es incompatible con el régimen federal, vulnera la vitalidad e iniciativa de las entidades federativas".<sup>13</sup>

En el caso de México, coexisten las dos centralizaciones y esto se debe a una arraigada tradición centralista que ha permanecido como constante a través de las etapas históricas más importantes de nuestro país. Actualmente, los intereses particulares de las entidades federativas son manejados

---

<sup>10</sup> Omar Guerrero. *Op. cit.*, p 29.

<sup>11</sup> Daniel J. Elazar. "Federalismo internacional y comparativo", en: Reformas de Gobierno y Políticas Públicas. Colección: Ideas para la Cultura de la Democracia. Luis Angeles (coordinador) p. 146.

<sup>12</sup> Omar Guerrero. *Op. cit.* p 29.

<sup>13</sup> *Idem*

mínimamente por sus gobiernos puesto que es el gobierno federal quien se encarga de ellos. Esta situación prevalece a pesar de lo establecido en nuestra constitución: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".<sup>14</sup>

De esta manera, el sistema federal nace por la necesidad de distribuir equitativamente el poder, preservar el pluralismo, fomentar el desarrollo social y propiciar la participación ciudadana.

### C. LA DESCENTRALIZACIÓN. CONCEPTO E IMPLICACIONES

Como concepto que denota negación, o bien antítesis de otro, es posible de acuerdo a lo expuesto anteriormente, desarrollar los significados de descentralización política, descentralización administrativa y descentralización ideológica. Sin embargo, para los fines que se persiguen en esta investigación únicamente se abordarán los dos primeros.

La descentralización en el sentido amplio del término supone cesión de poderes, según peculiaridades y características reales, a entes que gozan de personalidad jurídica.<sup>15</sup> Sin embargo, la autonomía de decisión que implica la cesión de poderes, en ningún caso podrá contravenir a la instancia jurídica que le otorgó esas facultades. De esta manera, la descentralización permite la reestructuración de las relaciones de poder, así como de los beneficios que del mismo derivan.

---

<sup>14</sup> Poder Legislativo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 40. 1999, p.38.

<sup>15</sup> Por personalidad jurídica debe entenderse la posibilidad reconocida por el Derecho de ser titular de derechos y obligaciones. Fernando Garrido Falla. "La Descentralización Administrativa"; en: Revista de Administración Pública No 63/64, 1985, p. 157.

En el ámbito político se dice que hay descentralización, cuando las colectividades que conforman una unidad estatal, tienen su propia organización y regulan su existencia. Entonces “La descentralización política concilia poder y libertad, fortalece las relaciones entre el pueblo y el gobierno”.<sup>16</sup>

Este tipo de descentralización debe prevalecer en los Estados federales, puesto que hay un reparto de competencia entre autoridades centrales y locales, lo cual implica el reconocimiento de estas últimas como órganos de poder capaces de proponer, crear y desempeñar formas de organización para la comunidad, además que su administración tenga la capacidad de resolver los problemas que surjan en la sociedad.

Desde luego, la descentralización política óptima no se logra porque está condicionada por una serie de factores que, por su naturaleza y complejidad, son de difícil convergencia “su éxito depende del traspaso efectivo de la facultad de tomar decisiones al nivel local, así como del financiamiento adecuado y de asegurar la indispensable capacidad de gestión a nivel regional y local”.<sup>17</sup>

Aunado al incumplimiento de las condiciones mencionadas y a la tradición centralista heredada por el virreinato continuada parcialmente en el México independiente, es posible distinguir en nuestro país los siguientes factores, como causantes del centralismo político “La heterogeneidad cultural, la falta de comunicaciones y, sobre todo, la debilidad de las instituciones locales, (que) favorecieron las

---

<sup>16</sup> María del Carmen Pardo. “La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo”, en: Blanca Torres (compiladora) Descentralización y Democracia en México, p.120.

<sup>17</sup> Eugenio Lahera. “Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública”, en: Luis Angeles (Coordinador) Reformas de Gobierno y Políticas Públicas, Colección Ideas para la Cultura de la Democracia, p.153.

inercias y las resistencias al cambio al fortalecer al poder central”<sup>18</sup>; causas que propiciaron la actitud pasiva de los estados y el anquilosamiento de su vida política.

Como instrumento para fortalecer o consolidar la incipiente democracia mexicana, la descentralización política desempeña un rol de suma importancia, porque permite establecer el diálogo y concertar con la sociedad civil. Es, asienta Ricardo Uvalle, “Un canal para alentar y preservar la democratización y la representatividad de la sociedad en el gobierno”.<sup>19</sup>

Entendida de esta forma, la descentralización política renueva y pretende dar vigencia al pacto federal, con la correspondiente soberanía de los estados,<sup>20</sup> que conforman el pacto federal, y la autonomía municipal.<sup>21</sup> También refuerza los intentos de mejorar los procesos políticos democráticos y encauza la participación ciudadana, cada vez mas creciente, en las decisiones gubernamentales. Trata, en resumen, de acabar con la tendencia histórica, con el propósito de fomentar el desarrollo y bienestar de la sociedad. Así, “las tendencias descentralizadoras están provocando un redimensionamiento del Estado federal con cargo a las órdenes de gobierno estatal y municipal. Se está tratando de racionalizar la aguda centralización que padecemos”.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> María del Carmen Pardo. *Op. cit.* p. 120.

<sup>19</sup> Ricardo Uvalle Berrones. Descentralización y Desconcentración: Medios para Administrar la República Federal, en: Revista Civitas No. 2, p.6.

<sup>20</sup> Es importante asentar que la soberanía de los estados esta sujeta a la federación; este precepto se establece en el primer párrafo del artículo 41 constitucional: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos y por los de los estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

<sup>21</sup> Resulta muy ilustrativo el concepto que sobre autonomía desarrolla Kelsen “ En cuanto a la autonomía local se refiere, el principio de descentralización está directa y conscientemente conectado con la idea de democracia, es decir, con la autodeterminación. El órgano autorizado para crear normas individuales y hasta cierto punto también normas generales locales, es elegido por aquellos para quienes tales normas son válidas. El orden legal resultante constituye la unidad del autogobierno local, cuyo ejemplo típico lo es el municipio”. Hans Kelsen. *Op. cit.* p. 128.

<sup>22</sup> Roberto Moreno. La Reforma y Modernización del Estado en México y el Perfil del Administrador Público, en: Revista Civitas No. 2, 1990, p. 15.

La voluntad de descentralizar políticamente un Estado no es suficiente; invariablemente se deben cumplir ciertas condiciones que propicien que la delegación de facultades, recursos y apoyos, implicados en la descentralización, redunden en beneficios para la ciudadanía. Bajo este orden de ideas es pertinente puntualizar lo que Ricardo Uvalle denomina “condiciones estructurales de la descentralización política”.<sup>23</sup>

- 1) “Entenderla como oportunidad para redistribuir el poder en sus matices económico político, social y cultural”
- 2) “Transferir a las entidades federativas atribuciones recursos y organismos que ellas puedan administrar”
- 3) “Que las entidades federativas transfieran a los municipios facultades para fortalecer su autonomía y capacidad de administración”
- 4) “Que la sociedad civil sea participativa en cuanto a la vida común que le pertenece”
- 5) “Que las administraciones estatales y municipales sean reformadas y modernizadas”
- 6) “Que la democratización del poder se nutra de escuchar a las organizaciones de la ciudadanía, incorporando sus propuestas a los programas gubernamentales”

---

<sup>23</sup> Ricardo Uvalle Berrones. *Op. cit.* pp. 7 y 8.



- 7) "Que el municipio sea considerado centro de poder donde la sociedad organiza intereses comunes"
- 8) "Que la presencia de la administración federal en los estados sea coordinar, orientar y evaluar sin sustituir, desplazar o anular"
- 9) "Que la masa de los recursos fiscales se incremente y distribuya tanto en cuantía como selectividad"
- 10) "Considerar a la negociación como medio para llegar a acuerdos, amarrar compromisos y medidas de entendimiento"
- 11) "Fomentar la cultura que permita la asimilación de nuevos hábitos, costumbres y actividades que la descentralización auspicia"
- 12) "Reforzar los sistemas de control y evaluación con la participación de la sociedad, con énfasis en su fase preventiva, no tanto en la correctiva"
- 13) "Precisar los conceptos de eficiencia y productividad fuera de los rangos mercantiles"
- 14) "Eliminar la duplicación de funciones"

15) “Estimular las acciones que contribuyan a la simplificación de las administraciones estatales y municipales”

Derivado de lo anterior, se puede afirmar que la descentralización política exige un nuevo conjunto de actitudes tanto en el ámbito público como privado; un nuevo tejido de relaciones entre los tres niveles de gobierno; y una nueva concepción del gobierno federal. Estas ideas, aparentemente, debilitan o son contrarias al Estado federal; en contraste, la estrategia descentralizadora “consolida las distintas comunidades concretas que, debidamente conjuntadas y ensambladas, realzan por ello mismo el valor del conjunto ”.<sup>24</sup>

Desde la perspectiva administrativa la descentralización en un Estado federal consiste en la transferencia de atribuciones por parte del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales, atribuciones que no deben confundirse con poder, sobre este asunto resulta muy ilustrativo lo expuesto por Chanes Nieto “La descentralización propiamente administrativa, que atribuye funciones a organismos con personalidad, patrimonio y capacidad operativa autónomos, no origina un poder propio”.<sup>25</sup>

La descentralización administrativa consiste en la transferencia de facultades, funciones, programas y recursos a organismos con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con autonomía técnica y orgánica, rompiéndose la línea jerárquica entre quien descentraliza y el que recibe las atribuciones, aunque el primero mantiene el control de tutela sobre el segundo.

---

<sup>24</sup> Sebastian Martin - Retartillo Baquer *Op. cit.* p. 151.

<sup>25</sup> José Chanes Nieto “La descentralización en la Administración Pública”, en: Roberto Moreno. *Op. cit.* p. 19.

En la práctica la descentralización se lleva a cabo en dos ámbitos: el funcional, o bien cuando se transfieren atribuciones a un organismo público descentralizado que forme parte de la administración pública federal; el territorial que significa la transferencia de atribuciones hacia los estados y municipios.

En congruencia con los objetivos de la presente investigación es necesario profundizar en lo que concierne al ámbito territorial. La descentralización administrativa en un régimen políticamente descentralizado implica la cesión de atribuciones por parte del gobierno federal a las entidades federativas y a los municipios, puesto que se les reconoce a estos niveles de gobierno “aptitud de crear, proponer y actuar formas de organización para una comunidad, así como que su administración tiene la capacidad para dar respuestas a los problemas propios de la comunidad en que actúan”.<sup>26</sup> Entonces, la descentralización administrativa es redistribuir las atribuciones que posee la autoridad central en el territorio nacional en virtud de la importancia y beneficio que tiene para la población el acercamiento y contacto con sus respectivas administraciones locales.

Además, la descentralización administrativa no es únicamente distribuir atribuciones, es también transferir instituciones, recursos de la federación a los estados y municipios así como la participación de estos en las decisiones que se tomen a nivel central.

En el caso de México, la redefinición de atribuciones entre los tres niveles de gobierno derivada de una descentralización administrativa, propicia que a la federación deban corresponder, de acuerdo a Chanes Nieto, las siguientes competencias:<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> *Idem*

<sup>27</sup> José Chanes Nieto “La descentralización en la Administración Pública”, en: Omar Guerrero, *Op.cit.* p. 35.

- Salvaguarda de la soberanía nacional y la representación de la misma.
  
- Impulso del desarrollo nacional, la rectoría de la economía, las áreas estratégicas y la eliminación de desequilibrios regionales.
  
- Ejecución de obras para el beneficio de la infraestructura para el desarrollo.
  
- Prestación de servicios comunes relativos a bienes de interés nacional.
  
- Energéticos y normas relativas a la explotación de los recursos nacionales.
  
- Lo relativo a dos o más entidades federativas cuando no sea posible ni su separación ni su asociación.
  
- Regulación de los medios de comunicación masiva.
  
- Satisfacción de necesidades propias de la administración pública federal.

Asimismo, continuando con lo expuesto por este autor, es posible incorporar a estados y municipios en la descentralización administrativa por medio de las siguientes medidas:<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibid*

- Atribución a los estados y municipios de funciones que legalmente corresponden a la administración pública federal o que esta ha asumido.
  
- Leyes federativas cuya aplicación quede a cargo de las entidades estatales o municipales, tales como las relativas a los asentamientos humanos, patrimonio cultural, medio ambiente, capacitación y adiestramiento de trabajadores, seguridad e higiene en el trabajo, vivienda y protección del consumidor.
  
- Participación de los estados y municipios en los programas federales.
  
- Cesión total o parcial de organismos descentralizados, empresas paraestatales o fideicomisos que actúen en su espacio territorial.
  
- Establecimiento de obligaciones para los estados en la Constitución Federal.
  
- Redistribución de facultades fiscales.
  
- Transferencia de los recursos correspondientes que garantice el cumplimiento de las funciones propias de las administraciones estatales y municipales.

Con ello, la administración pública centralizada<sup>29</sup> conservaría facultades relativas a la planeación, regulación y normatividad, en tanto que las entidades y los municipios asumirían la ejecución y el manejo de los recursos financieros. En el caso concreto de las Secretarías de Estado luego de la descentralización “quedarán convertidas en pequeños y selectos equipos de trabajo”<sup>30</sup> cuyas funciones serán: Dirigir la conducta de los ciudadanos y vigorizar el proceso social, político y económico, redefiniendo sus objetivos y adaptándolos a los cambios del entorno nacional e internacional; formular las correspondientes órdenes y normas; apoyar al ejecutivo federal en sus relaciones con el poder legislativo y judicial, y; detectar los territorios que en un momento dado requieren de atención prioritaria.

No obstante una descentralización administrativa que redunde en beneficio de la sociedad - el cual debe ser su fin primordial- no puede sustentarse solamente en la decisión de la autoridad central para delegar funciones. Se requiere la participación activa de los organismos locales, cuyas actitudes pueden fomentarse, propiciarse o estimularse, pero no crearse artificialmente o inventarse. Entonces, “no valen ni son viables los esquemas iguales de descentralización hacia todos los desiguales centros de poder y comunidades regionales o las fórmulas exclusivamente técnicas y casi automáticas de cesión, dádiva o devolución de atribuciones”.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> En el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se estipula que está integrada por La Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, Los Departamentos Administrativos y La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública, 1999, p.3.

<sup>30</sup> Rolando J. Dada y Lemus. La descentralización mexicana: ensayo sobre sus cuestiones básicas, en: Revista de Administración Pública No. 63/64, 1985, p. 43.

<sup>31</sup> Pedro G. Zorrilla Martínez. Fortalecimiento de las autonomías y democracia política y administrativa, en: Revista de Administración Pública No. 63/64, 1985, p. 22.

Por su complejidad y por la diversidad que caracterizan a las instancias involucradas en la descentralización administrativa, resulta difícil implementarla cabalmente en nuestro país.

No obstante, existe una estrategia pertinente para lograr paulatinamente su establecimiento, se trata de la desconcentración administrativa, misma que “supone la radicación de los escalones jerárquicos superiores en la ciudad de México y la ubicación de los escalones medios e inferiores en varios puntos del territorio nacional”,<sup>32</sup> y con ello propiciar que el ciudadano reciba mejores servicios, que cumpla con sus obligaciones y que ejerza sus derechos.

Con el propósito de abundar en este concepto, es conveniente retomar las tesis expuestas por Gabino Fraga: “La desconcentración consiste en la delegación de facultades de 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 central”.<sup>33</sup> Cabe señalar que los entes desconcentrados no gozan de personalidad jurídica ni patrimonio propios, aunque derivado de sus funciones es posible que puedan distinguirse administrativa y presupuestalmente tanto en su organización como en su operación de la diferentes unidades que conforman la estructura orgánica de la institución de la que depende.

Continuando con lo expuesto por Fraga se puede establecer lo benéfico que es la desconcentración, toda vez que “descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su

---

<sup>32</sup> Omar Guerrero. *Op. cit.* p. 33.

<sup>33</sup> Gabino Fraga: “La desconcentración administrativa”, en: Desconcentración Administrativa, Secretaría de la Presidencia, Colección Seminarios, 1976, p. 29.

competencia y permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos”.<sup>34</sup>

Asimismo, cuando la desconcentración implica la creación de órganos con facultad de decisión fuera de la administración central, es decir, en ciertos territorios, se impulsa un mejor funcionamiento de la administración y se da a los particulares la facilidad de gestionar sus asuntos en sus propios lugares de origen.

Como instrumento de carácter jurídico-administrativo, la desconcentración debe basarse en una ley que dé validez a la división de facultades y por lo tanto a las actividades que lleven a cabo los órganos en cuyo favor se ha hecho la delegación. Sobre este particular, Gabino Fraga establece que “la delegación debe ser permitida por la ley, puesto que en un estado de derecho la atribución de competencia a las autoridades públicas solo puede tener su origen en un ordenamiento legal”.<sup>35</sup>

Procedimentalmente, la delegación administrativa que emana de la desconcentración consta de tres fases. La primera de ellas la constituye la *delegación simple* que permite a un funcionario transferir a sus subalternos una o varias funciones relativas al trámite de asuntos que no impliquen las respectivas facultades para decidir; la segunda se conforma por la *desconcentración de facultades*, que es cuando el titular de una dependencia confiere ciertas funciones de autoridad a un funcionario o a un órgano de la institución que le sean jerárquicamente subordinados; la tercera fase se refiere a

---

<sup>34</sup> *Ibid*

<sup>35</sup> *Ibid*



la *creación de órganos desconcentrados*, los cuales cuentan con facultad de decisión y recursos presupuestales, aunque siguen siendo subordinados de la autoridad central que los creó.

Con el fin de ofrecer servicios eficientes y satisfactorios a las demandas ciudadanas, se debe evitar la acumulación desmesurada de funciones y definir con precisión las actividades de los órganos que conforman y dan vida a la administración pública. En este orden de ideas la desconcentración administrativa, de acuerdo a Chanes Nieto, se debe sustentar en los siguientes factores:<sup>36</sup>

- Determinación precisa de las facultades y funciones a realizar por las dependencias centralizadas y las desconcentradas.
- Respeto a la organización federal del Estado mexicano.
- Atribuir capacidad de decisión y acción, no meramente el desahogo de trámites.
- Mejorar las relaciones entre las dependencias centralizadas y las desconcentradas en lo relativo a planeación, programación, coordinación, normación, formulación de políticas e instrumentación de acciones.
- Desconcentrar completamente decisiones y servicios así como a la organización entera, para evitar rompimientos organizativos y quebrantamientos en la comunicación.

---

<sup>36</sup> José Chanes Nieto. *Op. cit.*, en: Omar Guerrero *Op. cit.*, pp. 33 y 34.

- Establecimiento efectivo de personas recursos financieros y materiales, ahí donde se lleve a cabo la desconcentración.
- Dotación de competencias para la celebración de contratos de arrendamiento, suministros y obras directamente, con lo que coadyuvarán a la activación de la vida económica de la localidad.

Se deduce entonces que “la importancia de la desconcentración consiste en que da cuerpo a los procesos funcionales de la administración... La descentralización, sin la desconcentración, es análogo a intentar caminar sin piernas”.<sup>37</sup>

Otro medio para lograr la desconcentración administrativa es la reubicación física de las dependencias federales, puesto que descongestiona y atenúa la saturación que se presenta en el espacio en el que existe la centralización. Esta acción se justifica totalmente cuando la instancia a reubicar se sitúe en el espacio en el que preste un servicio superior; en donde cumpla con las atribuciones que tenga conferidas; en donde pueda allegarse de los insumos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y donde tenga la capacidad de generar estímulos para el desarrollo. Por ello, “se debe hacer énfasis en que una adecuada reubicación física de las dependencias federales, posibilitará que en futuro inmediato puedan administrativamente descentralizarse en beneficio de las entidades federativas y las municipalidades”.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Ricardo Uvalle. *Op. cit.* p. 8.

<sup>38</sup> Omar Guerrero. *Op. cit.* p. 32.

Aparte de la voluntad política que se requiere para lograr la descentralización, en buena medida su éxito depende del grado de eficiencia y eficacia que logren alcanzar los niveles federal, estatal y municipal, en el ejercicio de las nuevas atribuciones que origina tal estrategia. Por lo tanto, el administrador público desempeña un papel protagónico en un esquema descentralizador independientemente del nivel de gobierno en el que se ubique.

## II. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO A PARTIR DE 1982

### A. LA ESTRATEGIA ADOPTADA POR EL RÉGIMEN DE MIGUEL DE LA MADRID

Históricamente el Poder Ejecutivo en nuestro país se ha caracterizado por desempeñar sus funciones mediante una organización fuertemente centralizada. La confluencia en la capital de las decisiones e instituciones genera congestión y lentitud en los trámites que debe realizar la sociedad en cumplimiento de sus derechos y obligaciones, improductividad; además impide el desarrollo armónico de las diversas y plurales regiones que conforman la nación.

El primer intento de importancia para revertir el excesivo centralismo que permeaba todos los ámbitos de la vida nacional, lo constituye el planteado en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid. Durante su candidatura a la presidencia, sostuvo que una de las principales necesidades del país era la descentralización, a fin de que los estados y municipios participaran activamente en el ejercicio de las funciones públicas y en el desarrollo integral de la nación. Para alcanzar tales propósitos se propusieron tres líneas principales de acción: fortalecer el federalismo, la vida municipal y fomentar el desarrollo regional.

Ya como presidente electo, en su discurso de toma de posesión, de la Madrid refrenda el compromiso de impulsar la descentralización y precisó que promovería la transferencia de la educación básica y normal y los servicios de salud de la federación hacia los estados y municipios;

que fortalecería la vida municipal y que implementarían medidas para frenar el crecimiento de la ciudad de México.

Para tal efecto era indispensable sustentar legalmente la descentralización propuesta. De esta manera surgen las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 115 constitucionales. Consecuentemente, se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde se redefine tanto a la estructura como a las funciones de las Secretarías de Estado; se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se establecen las bases para el servicio público de carrera. En ese sentido escribe María del Carmen Pardo: “La intención de favorecer la descentralización en todos los aspectos de la vida nacional fue, aparentemente, clara”.<sup>39</sup>

El segundo elemento de importancia para normar la descentralización fue el relativo a la promulgación de una nueva Ley de Planeación.<sup>40</sup>

En ese ordenamiento se establecen dos de los principios básicos para lograr el desarrollo integral del país mediante esquemas descentralizadores: “La preservación y perfeccionamiento del régimen democrático republicano y representativo que la Constitución establece...”,<sup>41</sup> y “El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional”.<sup>42</sup>

Asimismo, en la Ley de Planeación se fundamenta la coordinación entre la federación y las entidades federativas a través del Convenio Único de Desarrollo, el cual se puede definir como “el principal

---

<sup>39</sup> María del Carmen Pardo *Op. cit.* p. 121.

<sup>40</sup> Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1983.

<sup>41</sup> Ley de Planeación, Artículo 2 inciso II. Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1983.

<sup>42</sup> *Idem*, inciso V.

instrumento jurídico, administrativo y financiero por el que el gobierno federal se propone dar respuesta a las necesidades de los estados”,<sup>43</sup> ya que “constituye un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y el de la entidad federativa, por medio del cual se concertan compromisos jurídicos, financieros y programáticos para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo”.<sup>44</sup>

El tercer lineamiento que se promulgó para sustentar la descentralización lo constituyó el decreto presidencial del 18 de junio de 1984, mediante el que se obliga a las entidades paraestatales y a las secretarías de estado (excepto las de Marina y Defensa Nacional), a elaborar un programa de descentralización administrativa.

A consecuencia de tal decreto, el 21 de enero de 1985 se suscribe el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, en él se asienta como propósito central “frenar el crecimiento de la administración pública en el Valle de México, romper con formas centralizadas de decisión que generan ineficiencias, retrasos y limitan las posibilidades de desarrollo, manteniendo un sentido de equilibrio entre las responsabilidades nacionales y el impulso al desarrollo regional, y una más estrecha relación del gobierno con los ciudadanos”.<sup>45</sup> En ese sentido, las acciones previstas fueron de tres tipos: 1) Transferencia de entidades paraestatales, administradas por el gobierno federal, a los estados de la República; 2) Transferencia de responsabilidad a los estados, para la ejecución y

---

<sup>43</sup> Ulises Beltrán y Santiago Portilla. “El Proyecto de Descentralización del Gobierno Mexicano”, en: Blanca Torres (Compiladora) Descentralización y Democracia en México, p. 107.

<sup>44</sup> Manual de Planeación del Desarrollo Económico Municipal. Banobras – Inap, 1989, p. 58.

<sup>45</sup> Poder Ejecutivo Federal. Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, 1985, p. 10.

operación de programas de desarrollo a través de los Convenios Unicos de Desarrollo, y 3) Desconcentración de funciones administrativas.

Un factor que contribuyó a que se apresuraran y en algunos casos se ampliaran los alcances establecidos en el Programa de Descentralización, fueron los sismos de 1985. Estos movimientos hicieron más ostensible la poca descentralización que existía en México, por lo tanto “El terremoto del 19 de septiembre de 1985 es una lección dramática que debe aprender un Estado en el que se suman y combinan la centralización gubernamental y administrativa”.<sup>46</sup>

Como consecuencia de los sismos, el 4 de octubre de ese año se crea por decreto presidencial, la Comisión Nacional de Reconstrucción como órgano de consulta y participación para enfrentar y resolver los problemas ocasionados por los terremotos. Esta comisión quedó integrada por seis comités, uno de los cuales estaba encargado de la reconstrucción del área metropolitana de la Ciudad de México, mismo que se auxiliaba, entre otros, del Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades.

Este subcomité elaboró un documento en el que se planteaban las estrategias viables para descentralizar y desconcentrar la vida nacional. Así, se reconoció como tarea primordial “evitar la concentración del poder, sea político, administrativo, económico o cultural, en órganos, grupos, personas o regiones”.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Omar Guerrero. *Op. cit.* p. 30.

<sup>47</sup> Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades. Conclusiones y Recomendaciones, en: Revista de Administración Pública No. 63/64. 1985, p. 102.

## B. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

### - ANTECEDENTES

Con la consumación de la independencia se le otorga a la educación un rol esencial para formar a los ciudadanos que requería la nueva sociedad. Sin embargo, la importancia que se le confería no correspondía con lo que en la práctica se realizaba, fundamentalmente por dos razones: la gran extensión del territorio nacional y el deterioro causado en la provincia por la guerra de independencia. Estos factores impedían que las entidades federativas y desde luego los municipios financiaran la educación, con lo que el proyecto educativo de ese entonces quedaba restringido a las zonas urbanas.

Además, no existía un órgano administrativo específico que se encargara de la educación básica, puesto que fue “A partir de 1821 (cuando) se dieron atribuciones restringidas en materia educativa a distintas secretarías o ministerios. Las leyes y decretos que se expidieron durante ese tiempo se referían al Distrito Federal y a los territorios, dejaban a cada estado a su propia iniciativa”.<sup>48</sup>

En el año de 1905 Porfirio Díaz crea la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes cuyo ámbito de competencia se restringía al Distrito Federal y Territorios. Por ello, tanto entidades federativas como municipios continuaban con graves rezagos en el campo educativo debido a varios factores, entre los cuales resaltan por su impacto la escasez de escuelas y la falta de maestros preparados.

---

<sup>48</sup> Yolanda de los Reyes “Descentralización de la Educación”, en: Blanca Torres Compiladora Descentralización y Democracia en México, p. 161.



Derivado de los cambios que sufre la administración pública luego de la promulgación de la constitución de 1917, la Secretaría de Instrucción Pública desaparece, para dar paso 4 años después, es decir, en 1921 a la Secretaría de Educación Pública (SEP) con la intención de federalizar la Educación. En ese mismo año se faculta al Congreso de la Unión para establecer y sostener en todo el país diversas instituciones educativas así como para normarlas; aunque, también se reconocía la facultad de los estados de crear escuelas y encargarse de legislar sobre las mismas.

Esta circunstancia implicó la existencia de dos niveles en la impartición de la enseñanza: la federal que por razón del territorio abarca todo el país y es aplicable a las instituciones establecidas y sostenidas por la federación; y el estatal, que se suscribe en los límites de cada entidad federativa y se ejerce sobre los planteles que son sostenidos por cada estado.

Esta concurrencia de facultades ocasionó que se creara un mecanismo regulador para distribuir, unificar y coordinar la educación en todo el territorio nacional. Con ese propósito se reformó en 1934 el artículo 3o. Constitucional: En el Párrafo IX, se encomendó al Congreso de la Unión la función de distribuir, unificar y coordinar la educación pública, con lo que se centraliza el sistema educativo. "De este modo - apunta Jesús Orozco - desde el año de 1921 hasta antes de 1934 las entidades federativas gozaron constitucionalmente de una auténtica autonomía en materia de educación pública".<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Jesús Orozco Henríquez, en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, p. 10.

En la reforma de 1934 se estableció también que el tipo de educación que impartiría el estado mexicano sería socialista y además de excluir toda doctrina religiosa combatiría el fanatismo y los prejuicios, por lo que la escuela organizaría sus enseñanzas y actividades en forma tal que se permitiera crear en la juventud un concepto racional y exacto tanto del universo como de la vida social.

En apego a la reforma del artículo 3º, el Programa de Educación Pública para 1935 señalaba como características de la escuela socialista "...que debía ser emancipadora , única, obligatoria, gratuita, científica o racionalista, técnica, de trabajo socialmente útil, desfanatizadora e integral y se consagraría especialmente a la acción educativa de la niñez proletaria".<sup>50</sup>

La orientación pedagógica que se concibió entonces, fue para conducir a obreros y campesinos de las enseñanzas elementales hasta los tipos más altos de cultura técnica agrícola y para organizar sistemas de producción colectiva. Asimismo, "aspiraba a la formación de obreros calificados para que las masas proletarias tuvieran una justa participación en el aprovechamiento de las riquezas que por derecho propio les correspondían".<sup>51</sup>

Un factor que favoreció en ese tiempo el centralismo educativo fue el establecimiento del Instituto de Orientación Socialista que tendría como función la de coordinar y uniformar bajo una sola dirección la labor educativa a nivel nacional, por lo que tenía como atribución el planteamiento de la técnica y la táctica educacional.

---

<sup>50</sup> Raúl Cardiel Reyes. "La educación durante el gobierno de Lázaro Cárdenas", en: Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños (coordinadores), Historia de la Educación Pública en México Tomo I, 1982, p.276.

<sup>51</sup> *Idem*.

Para el caso de la enseñanza secundaria ese Instituto tenía como tareas la modificación de programas y métodos de estudio del nivel; preparación manual a los alumnos para la producción; no enciclopedismo; orientación socialista en historia del proletariado, derecho, geografía económica e higiene social. Proponía también trabajo en los talleres, laboratorios y museos; organización de cooperativas escolares y organizaciones sociales. Con base en estas tareas, las autoridades educativas del nivel, emitieron las Bases de la Escuela Secundaria Socialista en dónde se establecía que era una escuela media, democrática, selectiva, práctica, formativa del carácter y de la ciudadanía, socializante, prevocacional, de trabajo y reconstrucción social, de cooperación y eminentemente social.

Bajo el periodo presidencial de Manuel Avila Camacho, la educación de corte socialista impulsada por Cárdenas, no sufre modificaciones. No obstante, la industrialización que se vivió en México a partir de la segunda guerra mundial, dio origen a que se replantearan los objetivos educacionales; esta situación se concreta en el régimen de Miguel Alemán.

El ideario educativo de Alemán puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- Impulsar la escuela rural cuyos objetivos básicos eran: una instrucción eficaz para el campesino, el mejoramiento de sus condiciones económicas, higiénicas, y la creación de un espíritu cívico que haga sentir a cada niño campesino que es parte integrante de la nación.
- Continuar con la campaña de alfabetización iniciada en el gobierno de Avila Camacho.
- Construir escuelas ya que no se podría atender la demanda de instrucción de miles de educandos por carecer de infraestructura.

- Capacitar al magisterio, ya que se reconoció la necesidad de aumentar el número de maestros capacitados y el derecho que tenían para llevar una vida digna. Se tenía contemplado proporcionar a los maestros rurales mejores salarios, centros de capacitación y facilidades para obtener una educación superior.
- Poner libros al alcance de los estudiantes.
- Fortalecer la enseñanza técnica para continuar con la política de industrialización.
- Impulsar la investigación científica en el ámbito de la agricultura.
- Propiciar la alta cultura, puesto que se consideraba que el progreso del país se lograría con el concurso de quienes contaban con una educación superior, por lo que se estimuló el desarrollo de la Universidad Nacional.

Haciendo una evaluación somera de la política educativa del sexenio alemanista, se puede establecer que: "en algunos casos pudo desarrollar plenamente sus programas, aunque en otros sus realizaciones fueron escasas incluso deficientes".<sup>52</sup>

Con el paso del tiempo se fueron ampliando las atribuciones de la SEP. Para 1977 señala Yolanda de los Reyes, "se administraban desde la capital cerca de 50 000 planteles y más de 30 000 maestros que atendían a 11 millones de educandos"<sup>53</sup>, situación que a todas luces incidía negativamente en la calidad y alcance de la educación impartida por el Estado.

---

<sup>52</sup> Raúl Cardiel Reyes. "El periodo de conciliación y consolidación", en: Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños, Historia de la educación pública en México tomo II, 1982, p.321.

<sup>53</sup> Yolanda de los Reyes. Op. cit. p. 162.

## - LA PROPUESTA DE 1982 - 1985

Para intentar atender la problemática derivada de la centralización educativa, en 1982 se desconcentran algunas actividades de la SEP para hacer más expeditos algunos trámites y para que las delegaciones generales de la Secretaría administraran los servicios de educación básica y normal en los estados. De esta manera se fortalece la presencia de la federación en las entidades y se relega la actuación de las autoridades locales.

Con el arribo a la presidencia de Miguel de la Madrid la descentralización educativa se considera como acción preponderante para lograr una mayor calidad y eficiencia de la educación que impartía el Estado.

Las acciones para descentralizar el nivel básico de la educación se sustentaron paulatinamente en el ámbito jurídico. El 8 de agosto de 1983 se faculta a la SEP para celebrar acuerdos con los gobiernos estatales con el propósito de establecer los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa, presididos por el gobernador y conformados por los representantes de los servicios educativos federales y estatales, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); aunque algunos comités no se volvieron a reunir luego del acto de instalación. Posteriormente (20 de marzo de 1984), se emite otro decreto que establece los lineamientos que regirán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal.

Es hasta el 21 de enero de 1985 con la promulgación del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, cuando se establecen en su apartado B (decisiones para el desarrollo social) las 5 acciones para fortalecer el proceso de descentralización de los servicios de educación básica y normal hacia los estados; a saber:

“Se procede a la inmediata instrumentación de los acuerdos de coordinación que han sido firmados con los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Puebla, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas, con la finalidad de que estas entidades federativas asuman tareas específicas en la educación básica y normal, de acuerdo con la normatividad nacional en materia de planeación, regulación, supervisión y evaluación educativas.

Se consolidan los Consejos Estatales de Educación Pública, presididos por los gobernadores de los estados en cada una de las entidades mencionadas, así como los organismos responsables de los servicios coordinados de educación pública.

Se sientan las bases para la firma de acuerdos de coordinación para la descentralización de los servicios educativos con el resto de las entidades federativas.

Se impulsa el establecimiento de Comités Municipales de Educación, presididos por los alcaldes cuya finalidad es promover la participación de las asociaciones de padres de familia y de la comunidad en general en la planeación de los servicios educativos.

Se inicia la transferencia gradual a los estados de Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, de los bienes muebles e inmuebles propiedad de la SEP que sean necesarios para que los gobiernos de los estados presten los servicios de educación básica y normal”.<sup>54</sup>

En sentido estricto las acciones tendientes a descentralizar el sector educativo, se apegan más a lo que la teoría clasifica como desconcentración. Aunado a ello la intención para descentralizar se enfrentó a la escasez de presupuesto. Sobre este punto señala María del Carmen Pardo. “El programa no cuenta con presupuesto, lo que significa una limitación importante”.<sup>55</sup>

### C. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA: VISIÓN CONTEMPORÁNEA

La política descentralizadora que impera actualmente (1999) en el sector educativo tiene su punto de partida en el año de 1989 cuando se suscribe el Programa para la Modernización Educativa 1989 - 1994, documento en el que se establece: “que el esquema centralizante se ha agotado y por consiguiente, resulta costoso e ineficiente”.<sup>56</sup>

En este sentido una de las principales tesis para reformar el sistema educativo nacional lo constituyó la propuesta para la descentralización, estrategia mediante la cual según el programa “se trata de distribuir de manera efectiva la función educativa, con objeto de que cada nivel de gobierno y todos los sectores de la sociedad tengan la posibilidad de contribuir en la tarea y responsabilidad nacional de la educación”.<sup>57</sup> Para cumplir con tal propósito el programa sectorial sostenía que “El sistema

---

<sup>54</sup> Poder Ejecutivo Federal *Op. cit.*, p. 24.

<sup>55</sup> María del Carmen Pardo. *Op. cit.*, p. 129.

<sup>56</sup> Poder Ejecutivo Federal. Programa para la Modernización de la Educación Básica 1989 - 1994, p. 56.

<sup>57</sup> *Ibid.* p. 26.

educativo nacional descentralizará la operación de sus servicios educativos de los ciclos preescolar, primaria, secundaria y normal; reordenará su administración; acentuará la planeación y la evaluación, y fomentará la participación social”.<sup>58</sup>

Con la finalidad de sustentar las ideas descentralizadoras propuestas el 18 de mayo de 1992, el ejecutivo federal a través de la SEP, los gobernadores de las entidades federativas y la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, suscribieron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

En el Acuerdo se reconoce como deficiente la calidad de la educación básica, asimismo se asienta que “El sistema educativo muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas... se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites, prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles de gobierno federal, estatal y municipal. En muchos sentidos hemos llegado al agotamiento de un esquema de organización del sistema educativo trazado ya hace 70 años”.<sup>59</sup>

Para impartir una educación con la suficiente cobertura y con la calidad adecuada se plasman tres estrategias fundamentales: 1) la reorganización del sistema educativo; 2) la reformulación de contenidos y materiales educativos; y 3) la revaloración social de la función magisterial.

El aspecto relativo a la reorganización del sistema educativo se sustenta en lo que el discurso oficial denominó federalismo educativo, entendido como “... la transferencia del gobierno federal a los

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, p.p. 30 y 31.

<sup>59</sup> Secretaría de Educación Pública Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, p. 5.



estados de la federación de la responsabilidad que tenía de operar el servicio educativo... fortalece tanto las facultades conferidas a la autoridad federal para garantizar una educación de unidad nacional, como la participación de los gobiernos de los estados en la operación del servicio”.<sup>60</sup>

Como consecuencia de esa política la SEP transfirió a los gobiernos estatales todos los establecimientos escolares, bienes muebles e inmuebles, recursos humanos y financieros con que operaba la educación básica federal, es decir, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, indígena y especial.

La suscripción del ANMEB originó la modificación de la Ley Federal de Educación, para dar paso el 13 de julio de 1993 a la Ley General de Educación. Este ordenamiento regula la educación que imparte el Estado en coordinación con los tres niveles de gobierno, los organismos descentralizados y las instituciones particulares; reglamenta el sistema educativo nacional; establece la distribución de las funciones administrativas en los distintos niveles de enseñanza y prevé la posibilidad de convenios entre la federación, los estados y los municipios.

En la administración de Ernesto Zedillo, se propone dar continuidad a los planteamientos contenidos en el ANMEB, quizá porque él mismo fungía como Secretario de Educación cuando se suscribió el Acuerdo.

En este sentido se observa que el programa del sector educativo para el período 1995-2000 “define un conjunto de tareas para consolidar innovaciones que están en marcha a partir del ANMEB”.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Esteban Moctezuma Barragán “Avances de la Federalización Educativa en México”, en: Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *La Administración Pública Contemporánea en México*, p.p. 156-157.

<sup>61</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, p. 26.

### III. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SERVICIO EDUCATIVO TELESECUNDARIA

#### A. ANTECEDENTES DEL SERVICIO

La modalidad educativa que implementó el gobierno mexicano para impartir educación secundaria (tres grados posteriores a los 6 de educación primaria) a los jóvenes de localidades rurales, dispersas, de escasa población y en donde resulta incosteable establecer escuelas secundarias tradicionales en las que un profesor imparte cada una de las materias que conforman el plan y programas de estudio, se denominó Servicio Nacional de Enseñanza por Televisión. Con este sistema se pretendían abatir costos, puesto que un solo profesor coordinaría en el aula el proceso enseñanza-aprendizaje, y contaría con el apoyo de programas de televisión y guías de estudio.

Previo a su oficialización, la telesecundaria se sometió en el año de 1966 a una fase experimental en la que se retomaron las experiencias de otros países, básicamente de Italia, en el uso de los medios masivos de comunicación como apoyo a la tarea educativa. El estudio piloto contempló un total de 83 alumnos divididos en 4 grupos.

Los resultados obtenidos fueron evaluados y aprobados por personal de la Dirección General de Segunda Enseñanza, el Instituto Nacional de Bellas Artes, El Consejo Nacional Técnico de la Educación y la Dirección General de Educación Física. Por ello, el 2 de enero de 1968 el entonces Secretario de Educación Pública, Agustín Yáñez, acordó que la telesecundaria quedaba inscrita en el

sistema educativo nacional y en consecuencia se le otorgó validez oficial a los estudios que ahí se impartieran.

La cobertura del primer curso alcanzó los estados de: México, Morelos, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala además del Distrito Federal, atendiendo un total de 6,569 alumnos.

El método que empleó la telesecundaria se componía de cuatro elementos fundamentales: el telemaestro, el maestro monitor, la teleaula y material impreso de apoyo o guías de estudio. El telemaestro daba la lección desde los estudios de televisión, en tanto que el monitor (llamado posteriormente coordinador) se encargaba de conducir la clase que se recibía en el televisor de la teleaula, auxiliándose de los libros.

El primer año de operación (ciclo escolar 1968-1969), la Federación financió el pago de telemaestros, coordinadores, la realización de las clases televisadas y las guías de estudio; mientras que la localidad que solicitaba el servicio facilitaba el salón de clases, el mobiliario y el televisor. Asimismo, como la dependencia que normaba el funcionamiento de la naciente modalidad era de la SEP, los planteles fundados en las entidades mencionadas se categorizaron como de administración federal.

## B. SITUACIÓN ACTUAL

Hoy en día la telesecundaria opera en todos los estados del país y atiende a 815,647 alumnos en 13,117 escuelas (ver anexo 1).

El método que emplea para impartir las asignaturas del nivel se fundamenta en materiales impresos denominados: libro de conceptos básicos y guía de aprendizaje, apoyados por programas de televisión y coordinados por un profesor en cada grupo. Diariamente se imparten siete asignaturas por grado escolar con una duración de 50 minutos cada una de ellas, de los cuales 15 se destinan al programa de televisión y los 35 restantes a los libros.

Las normas que rigen su actividad las emite la Unidad de Telesecundaria, instancia que jerárquicamente depende de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal; sin embargo la Unidad de Telesecundaria no aparece en la estructura orgánica vigente de la SEP y por lo mismo en el reglamento interno tampoco aparece (ver anexo 2).

Este servicio educativo ha sido concebido por la administración de Ernesto Zedillo como el medio idóneo para incrementar la oferta de educación secundaria a localidades dispersas y de poca población. El programa sectorial vigente establece que “Se ampliará la cobertura del sistema de telesecundarias para atender a los egresados de las escuelas primarias generales del medio rural”.<sup>62</sup>

Sobre este punto cabe resaltar que la modalidad telesecundaria ha sido la que mayor crecimiento de matrícula ha experimentado en lo que va de la presente década con una tasa media de crecimiento del ciclo escolar 1991-1992 a 1996-1997 del 9.12% en tanto que las otras modalidades han registrado un incremento del 2.22% durante el mismo periodo (ver anexo 3). Esta tendencia permite prever que para el ciclo escolar 2002-2003, nuevamente el servicio telesecundaria será el que mayor incremento registre con un total del 5.64%, en contraste con el 2.35% que se proyecta alcancen las otras modalidades educativas. (ver anexo 4).

---

<sup>62</sup> *Ibid* p. 89.

La ampliación de la cobertura de educación secundaria mediante escuelas telesecundarias satisface de manera parcial la obligación del Estado de cubrir la demanda que se registra en este nivel. Cualitativamente, es imprescindible que se modifiquen las características que hoy en día permean esta modalidad.

Esta situación se puede apreciar en el parámetro que ofrecen los análisis basados en los resultados del *Examen Nacional de Ingreso a la Educación Media Superior* correspondientes a 1994 y 1995, publicados por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C. (CENEVAL): "El comparativo del porcentaje total de aciertos a nivel nacional, muestra que el porcentaje mayor de aciertos, en ambos periodos de aplicación, lo alcanzan los egresados de escuelas secundarias generales, seguidos por los egresados de escuelas secundarias técnicas, los de secundaria abierta, y por último los de secundarias para trabajadores y los de telesecundarias".<sup>63</sup>

En el programa del sector educativo se emite un diagnóstico que implica su reformulación: "otro servicio que debe beneficiarse de una mayor flexibilidad programática es la telesecundaria... se han señalado problemas de sobrecarga informativa que provienen del intento de reproducir, con excesiva rigidez, programas concebidos para otras modalidades de la secundaria y el trabajo de profesores especializados. Una selección más flexible de contenidos básicos contribuirá a hacer más eficiente el servicio sin menoscabo de la calidad formativa, y a facilitar la labor del profesor en las teleaulas. El avance en este campo es de particular importancia, dado el papel estratégico de la telesecundaria en la extensión de los servicios a pequeñas comunidades rurales".<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C.: Informe de Resultados 1995. Examen Nacional de Ingreso a la Educación Media Superior, 1995, p.28.

<sup>64</sup> Poder Ejecutivo Federal, Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, p.51.

No obstante, a la fecha se ha hecho caso omiso a este diagnóstico y se continúa ofreciendo el servicio sin ninguna adecuación. Además, las entidades federativas no han mostrado el menor interés para participar en la elaboración de un nuevo Plan y Programas de Estudio específico para la telesecundaria, en buena medida por costumbre, aunque el ANMEB señala que “será responsabilidad del gobierno estatal proponer a la SEP el diseño de los contenidos regionales y su adecuada inclusión en los planes de estudio”.<sup>65</sup>

Por otra parte, se ha señalado en la parte teórica de esta investigación que la descentralización implica, entre otros factores, la ejecución y manejo de los recursos financieros que transfiere la federación. En el caso de la telesecundaria el centro continúa decidiendo el destino del dinero que se proporciona a los estados.

En el caso concreto de la planeación educativa el esquema descentralizador actual estipula que “a partir de la firma del Acuerdo Nacional, los estados asumieron gradualmente las funciones de planeación detallada que hasta entonces había efectuado la SEP. Entre otras cuestiones, son las entidades federativas las que ahora deciden donde abrir los nuevos planteles de educación básica”<sup>66</sup>; pero, si bien son las autoridades estatales las que deciden dónde abrir escuelas de nueva creación sigue siendo competencia federal (Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto) la decisión de cuantos planteles entrarán en funciones, sin tomar en cuenta las particularidades sociodemográficas de cada entidad.

---

<sup>65</sup> Secretaría de Educación Pública *Op. cit.* p. 11.

<sup>66</sup> *Idem.* P.37.

La autorización de una plaza docente genera la dotación de un televisor, el cual se sigue proporcionando a los servicios estatales desde el centro, lo que deriva en la entrega extemporánea de este apoyo. Para los servicios federales se envía directamente el recurso económico, pero en repetidas ocasiones no se adquieren los televisores y el dinero lo destinan a otros rubros de gasto, situación que hace necesaria una coordinación más estrecha en los dos niveles de gobierno involucrados y una reglamentación que impida se desvíen los recursos proporcionados por la Federación.

Se aprecia entonces otro punto discordante entre lo establecido en el ANMEB y la situación real respecto a la categorización de los servicios, puesto que en el Acuerdo se oficializa la transferencia de los servicios federales a los estados; sin embargo, aún continúan vigentes los dos tipos de administración: federal y estatal. Esta problemática solo podrá solucionarse cuando exista la voluntad de descentralizar efectivamente, así como el reconocimiento de las responsabilidades que impone esta delegación.

Tal diferenciación de los servicios incide negativamente en la calidad de la educación que imparte telesecundaria, porque en la práctica se observa que no existe la debida coordinación entre la administración federal y estatal para realizar diferentes gestiones ante instancias centrales, lo que origina falta de oportunidad y suficiencia en los apoyos que se les otorgan, así como duplicación de esfuerzos y por consiguiente de recursos. Además, es necesario señalar que la facultad normativa que se reserva la autoridad federal, a raíz de la descentralización de la educación básica, debe estar permeada de un dinamismo que satisfaga las necesidades cambiantes del sistema educativo nacional como elemento fundamental para lograr el bienestar de la sociedad.

## V CONCLUSIONES

I En México, contrariamente a lo que debe ser el Estado federal, coexisten la centralización política y la centralización administrativa. Situación que imposibilita el desarrollo equilibrado del país, toda vez que se limitan las capacidades de los gobiernos estatales y municipales y, se desconocen por parte del centro, sus necesidades reales.

II La centralización genera ineficacia, porque quienes toman las decisiones desconocen la situación que se presenta en las instancias sometidas bajo este esquema. Asimismo, genera o amplía la desigualdad; puesto que todos los entes que constituyen la unidad son tratados de la misma manera, siendo que en la realidad presentan características heterogéneas.

III La descentralización de la educación básica que se planteó en el régimen de Miguel de la Madrid no llegó a concretarse. Por ello, en el sexenio de Carlos Salinas se implementan otras estrategias para descentralizar la educación básica.

IV El centralismo que permeó el sector educativo durante mas de siete décadas degeneró en la falta de iniciativa de los gobiernos locales para atender sus requerimientos educativos propios y se acostumbraron a un nocivo paternalismo por parte de la Federación.

V Se sigue dando igual tratamiento a las entidades federativas en lo que se refiere al Plan y Programas de estudio, mismo que se elabora desde el centro sin la participación de estados y municipios, de manera contraria a como se estipula en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, documento rector vigente para la descentralización educativa.



VI Mientras los niveles de gobierno estatales y municipales no asuman el rol que deben desempeñar en función de la descentralización educativa, no se conseguirá mejorar la calidad de la educación.

VII Los recursos presupuestales que se remiten a las entidades por parte de la Federación, no son sujetos a un adecuado control, lo que en ocasiones deriva en el desvío de recursos, con lo que se incrementan las carencias del equipamiento inherente a la metodología de telesecundaria.

VIII Al no estar ubicada en el reglamento interno y por consiguiente en la estructura orgánica de las SEP, la Unidad de Telesecundaria no cuenta con las atribuciones jurídicas correspondientes a una dependencia educativa federal en apego a los postulados descentralizadores plasmados en el ANMEB.

IX Se deben cumplir con las premisas de la descentralización a efecto de mejorar la calidad del servicio educativo de telesecundaria, en beneficio de los educandos de localidades rurales del país, toda vez que este es el tipo de educación secundaria con más expectativa de crecimiento, pero al mismo tiempo es el servicio que, comparativamente con las demás modalidades, ha registrado las calificaciones más bajas en los exámenes para ingresar al bachillerato.

X La descentralización de la modalidad educativa telesecundaria, se apega más a lo que teóricamente se conoce como desconcentración, puesto que no existe una cabal delegación de atribuciones ni de recursos y solamente se transfirieron facultades para realizar trámites administrativos.

## V ANEXOS

## ESTADÍSTICA ESCOLAR DE TELESECUNDARIA

CICLO ESCOLAR 1997 - 1998

ENTIDAD	ALUMNOS				GRUPOS				ESCUELAS
	1°	2°	3°	TOTAL	1°	2°	3°	TOTAL	
AGUASCALIENTES	3,116	2,393	2,273	7,782	186	165	155	506	156
BAJA CALIFORNIA	847	550	384	1,781	47	33	29	109	37
BAJA CALIFORNIA SUR	456	385	315	1,156	39	39	37	115	39
CAMPECHE	2,148	1,357	1,040	4,545	114	93	84	291	108
COAHUILA	966	749	433	2,148	83	73	46	202	74
COLIMA	1,037	849	771	2,657	59	61	57	177	52
CHIAPAS	18,916	16,013	13,361	48,290	771	721	668	2,160	683
CHIHUAHUA	3,081	2,359	2,008	7,448	240	218	205	663	217
DISTRITO FEDERAL	2,816	2,706	2,485	8,007	82	81	79	242	48
DURANGO	6,391	5,184	4,450	16,025	522	511	483	1,516	501
GUANAJUATO	29,165	21,504	18,767	69,436	1,109	942	873	2,924	861
GUERRERO	7,882	6,743	4,962	19,587	475	465	382	1,322	509
HIDALGO	18,912	16,093	14,532	49,543	794	774	725	2,293	655
JALISCO	9,503	7,081	5,921	22,505	490	420	369	1,279	439
MEXICO	25,023	22,821	19,823	67,667	1,140	1,115	1,019	3,274	787
MICHOACAN	14,433	11,294	8,972	34,699	710	669	626	2,005	637
MORELOS	3,870	3,263	2,886	10,019	170	143	131	444	120
NAYARIT	4,083	3,442	2,917	10,442	279	254	231	764	247
NUEVO LEON	540	437	335	1,312	40	37	32	109	40
OAXACA	21,719	16,146	13,712	51,577	1,007	832	757	2,596	881
PUEBLA	32,337	27,300	23,540	83,177	1,322	1,243	1,156	3,721	1,029
QUERETARO	5,775	4,822	3,977	14,574	228	218	203	649	181
QUINTANA ROO	2,643	2,152	2,019	6,814	155	135	129	419	120
SAN LUIS POTOSI	16,117	11,772	10,379	38,268	1,140	1,114	1,091	3,345	1,099
SINALOA	3,662	2,743	1,907	8,312	254	216	158	628	247
SONORA	4,818	4,273	3,637	12,728	355	342	316	1,013	293
TABASCO	11,995	9,941	9,145	31,081	489	445	415	1,349	347
TAMAULIPAS	3,881	3,578	2,865	10,324	236	238	192	666	221
TLAXCALA	4,365	4,148	3,672	12,185	165	164	148	477	109
VERACRUZ	49,128	41,932	36,722	127,782	1,945	1,857	1,743	5,545	1,468
YUCATAN	2,000	1,389	1,206	4,595	119	99	98	316	114
ZACATECAS	11,958	9,390	7,833	29,181	840	782	746	2,368	798
<b>TOTAL</b>	<b>323,583</b>	<b>264,815</b>	<b>227,249</b>	<b>815,647</b>	<b>15,605</b>	<b>14,499</b>	<b>13,383</b>	<b>43,487</b>	<b>13,117</b>

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, ESTADÍSTICA BÁSICA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

INICIO DE CURSOS 1997 - 1998

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



## ANEXO 3

**TASA MEDIA DE CRECIMIENTO (T.M.C) DE MATRÍCULA EN SECUNDARIA  
CICLOS ESCOLARES 1991 - 1992 A 1996 - 1997**

CICLO ESCOLAR	TELESECUNDARIA	OTRAS MODALIDADES (GENERALES Y TÉCNICAS)
91-92	495,268	3,455,325
92-93	522,797	3,489,729
93-94	566,440	3,555,779
94-95	628,455	3,672,627
95-96	702,242	3,772,521
96-97	758,816	3,887,882
<b>T.M.C</b>	<b>9.12%</b>	<b>2.22%</b>

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO S E P  
ESTADÍSTICA BÁSICA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL 1991-1992 A 1996-1997

ANEXO 4

TASA MEDIA DE CRECIMIENTO (T.M.C) DE MATRÍCULA EN SECUNDARIA  
 CICLOS ESCOLARES 1998 - 1999 A 2002 - 2003  
 PRONÓSTICO

CICLO ESCOLAR	TELESECUNDARIA	OTRAS MODALIDADES (GENERALES Y TÉCNICAS)
1998 -1999	842,908	4,108,876
1999 - 2000	892,907	4,202,173
2000 -2001	942,945	4,297,148
2002 - 2002	999,860	4,383,045
2002 - 2003	1,054,660	4,469,285
T.M.C	5.64%	2.35%

FUENTE: PRONÓSTICO REALIZADO CON BASE EN:

ESTADÍSTICA BÁSICA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL 1991-1992 A 1996-1997 D.G.P.P.P.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. Ángeles Luis (Coordinador) (1994) **Reformas de Gobierno y Políticas Públicas**, Colección: Ideas Para la Democracia, México, PRI, p.p. 224
2. Cervera Tomás Vicente (1979) **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Ed. Aguilar, Volumen II, p.p. 775
3. Banobras – INAP (1989) **Manual de Planeación del Desarrollo Económico Municipal**, México, p.p. 136
4. Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (1995) **Informe de Resultados del Examen Nacional de Ingreso a la Educación Media Superior**, México, p.p. 287
5. Orozco Henríquez J. Jesús. et al. (1985) **Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p.p. 358
6. Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1993) **La Administración Pública Contemporánea en México**, F.C.E., México, p.p. 195
7. Secretaría de la Presidencia (1976) **Desconcentración Administrativa**, Colección Seminarios, México, p.p. 469
8. Solana Fernando, Cardiel Reyes Raúl y Bolaños Raúl (Coordinadores) (1982) **Historia de la educación pública en México**, Fondo de Cultura Económica, México, p.p. 642
9. Torres Blanca (Compiladora) (1996) **Descentralización y Democracia en México**, México, El colegio de México, p.p. 280

## REVISTAS

10. Moreno Espinosa Roberto (1990) **“La Reforma y Modernización del Estado en México y el Perfil del Administrador Público”** en: Revista Civitas, México, No.2, p.p 14-22
11. Oseguera Gutiérrez Felipe (1990) **“La Teoría de la Centralización en Alexis de Tocqueville”**, en: Revista Civitas, México, No. 2, p.p. 71-84
- 12 Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades (1985) **“Conclusiones y Recomendaciones”**, en: Revista de Administración Pública, México, No. 63-64, p.p. 101-113
13. Uvalle Berrones Ricardo (1985) **“Descentralización y Desconcentración: Medios para Administrar la República Federal”**, en: Revista Civitas, México, No.2, p.p. 5-13
- 14 Zorrilla Martínez Pedro A. (1985) **“Fortalecimiento de las Autonomías y Democracia Política y Administrativa”**, en: Revista de Administración Pública, México, No. 63-64, p.p. 17-26
15. Dada y Lemus Rolando J. (1985) **“La Descentralización Mexicana: Ensayo Sobre sus Cuestiones Básicas”**, en: Revista de Administración Pública, México, No. 63-64, p.p. 39-46



16. Garrido Falla Fernando (1985) **“La Descentralización Administrativa”**, en: Revista de Administración Pública, México, No. 63-64, p.p. 157-206
17. Guerrero Orozco Omar (1985) **“Descentralización de la Administración Pública Federal: Causas, Procesos y Consecuencias”**, en: Revista de Administración Pública, México, No. 63-61, p.p. 27-38
18. Kelsen Hans (1985) **“Centralización y Descentralización”**, en: Revista de Administración Pública, México, No. 63-64, p.p. 115-134
19. Martín Retortillo-Baquer S (1985) **“Descentralización Administrativa y Organización Política”**, en: Revista de Administración Pública, México, No. 63-64, p.p. 139-16

## LEGISLACIÓN

20. Poder Legislativo **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, 1999, México, Ed. Sista, p.p. 160
21. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.(SEP) **Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional**, 1991-1997, México
22. Poder Legislativo **Ley de Planeación, 1983**, México, p.p. 8. Diario Oficial de la Federación, 5 de Enero de 1983
23. Poder Ejecutivo Federal **Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, 1985**, México, p.p. 48. Diario Oficial de la Federación, 2 de Enero de 1985
24. Poder Ejecutivo Federal **Programa para la Modernización de la Educación Básica 1989-1994, 1989**, México, p.p.238. Diario Oficial de la Federación, 16 de Enero de 1989
25. Poder Ejecutivo Federal **Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, 1995**, México, p.p. 172. Diario Oficial de la Federación, 20 de Enero de 1995
26. Poder Legislativo **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1998**, México, p.p.225. Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 1976
- 27 Secretaría de Educación Pública **Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica, 1992**, México, p.p.21. Diario oficial de la Federación, 18 de Mayo de 1992
- 28 Secretaría de Educación Pública **Ley General de Educación, 1993**, México, p.p.94. Diario Oficial de la Federación, 13 de Julio de 1993