

38
2ej.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**UNA EXPERIENCIA DE LA DESCENTRALIZACION
EDUCATIVA: EL CASO DEL ESTADO DE
GUANAJUATO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
VICTOR HUGO LOPEZ ALVAREZ

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE 1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

279660





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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

Indudablemente, este trabajo está dedicado a mi padre, por su ejemplo de honestidad personal y de responsabilidad.

A mi madre, por su paciente espera.

A mis hermanos: Julieta, Carolina, Alberto, Edgar y Erika, quienes siempre me han proporcionado su apoyo y quienes con su aliento contribuyeron al término de esta etapa.

A mis sobrinos: Montserrat, Enrique, Mitzy y Brian, quienes apenas empiezan a vivir y son un motivo que invita al esfuerzo cotidiano.

A mis amigos: Daniel González, Yazmín Benítez, Griselda Sánchez, Guillermo Mendoza, Ramón Luque, Carmen García, Gabino Camacho, Tomás Rojas, Judith Durán, Sergio Jasso, a los compañeros de trabajo de Asesoría Técnica y a todos aquellos quienes de alguna manera participaron en este proyecto.

Especialmente a Domingo Barrón, por su aliento y enorme paciencia.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo proporcionado por el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, a quien agradezco sus puntuales observaciones.

Asimismo, deseo agradecer al Lic. Ramiro Alvarez, a Mario Alberto Velasco, a Julio Cesar Torres y al C.P. Carlos Morán, las enseñanzas proporcionadas en el momento en el que fuimos compañeros de trabajo, situación que permitió la definición de esta investigación.

Finalmente, agradezco el apoyo proporcionado por la Lic. Leticia Juárez y el Mtro. Alejandro Cruz, quienes en los últimos tiempos contribuyeron de manera definitiva a hacer posible el término de este trabajo.

INDICE

	Pág.
<i>Introducción</i>	1
<i>Capítulo I: La política de centralización educativa.</i>	
1. Fundamento.	7
2. La creación de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes.	10
3. Consolidación institucional de la Secretaría de Educación Pública.	14
4. El agotamiento del modelo de centralización.	21
<i>Capítulo II: La política de descentralización educativa.</i>	
1. Fundamento.	26
2. El objetivo.	27
3. La estrategia.	28
4. La política de delegación de funciones de Luis Echeverría Álvarez.	
4.1 Fundamento.	30
4.2 El objetivo.	31
4.3 La estrategia.	31
5. La política de desconcentración de José López Portillo.	
5.1 Fundamento.	36
5.2 El objetivo.	37
5.3 La estrategia.	37

	Pág.
6. La descentralización educativa de Miguel de la Madrid Hurtado.	
6.1 El contexto político, económico y social.	45
6.2 Jesús Reyes Heróles y la Revolución Educativa.	49
6.3 La rectificación y la participación de Vanguardia Revolucionaria.	60
 <i>Capítulo III: Reelaboración de la política educativa en materia de educación básica y normal.</i>	
1. Fundamento.	62
2. El objetivo.	65
3. La estrategia.	66
 <i>Capítulo IV: La descentralización educativa en Guanajuato.</i>	
1. Preámbulo.	77
2. La transferencia de facultades y de atribuciones.	79
3. El fortalecimiento de Federalismo y Modernización Educativa.	84
4. La asimilación y modernización de la Secretaría de Educación Cultura y Recreación.	96
5. La creación de la Secretaría de Educación de Guanajuato.	101
 <i>Capítulo V: Evaluación de la descentralización educativa en Guanajuato.</i>	
1. Alcance de las atribuciones transferidas.	107
2. La reorganización de la administración educativa del Estado.	111
3. La distribución de competencias.	116
<i>Conclusiones.</i>	119
<i>Bibliografía, hemerografía y otras fuentes.</i>	125

INTRODUCCIÓN

Dentro del proyecto de cambios estructurales que impulsó el régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari, la descentralización de la educación fue uno de los casos más destacados. Su importancia radica en el hecho de que con este proyecto se vería modificada, fundamentalmente en este campo de acción, la relación existente entre los diferentes niveles de gobierno, ya que por su conducto se transferirían del gobierno federal a los de los estados, las atribuciones y recursos necesarios para la administración de la educación que con anterioridad estaba en manos de la federación.

La descentralización educativa por esa razón, constituye un área de investigación que tiene particular observancia en la administración pública de los estados, porque es en ese espacio en donde se vienen presentando las subsecuentes fases de asimilación de este proyecto, una vez que el Ejecutivo Federal con los gobiernos de los estados y con el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación pactara la transferencia de facultades.

Por ese motivo y con la finalidad de presentar la experiencia del estado de Guanajuato en este rubro, el propósito central de la presente investigación es analizar el proceso de descentralización educativa que se llevó a cabo en este estado, en el lapso que comprende los primeros años de su existencia, a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), mayo de 1992, y hasta mediados de 1995, cuando de alguna manera ya estaban presentes las modificaciones que se habían decidido por parte del gobierno del estado, tendientes a la adecuación de las instancias administrativas locales, como era el caso de la integración del sistema educativo estatal.

Delimitado de esta forma el campo de estudio, la hipótesis de trabajo utilizada parte de la creencia de que ante la *descentralización educativa* nos encontramos con un evento de carácter administrativo que pretende el fortalecimiento del estado nacional en su conjunto, con una redistribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, basándose para ello, en las posibilidades que ofrece el federalismo mexicano.

De lo que se deriva la idea de reorganizar la administración educativa del país, para compartir con un mayor número de actores (aparte del federal, los gobiernos de los estados, organizaciones locales de padres de familia, secciones del Sindicato, etc.) la responsabilidad del mejoramiento educativo.

En consecuencia, en este contexto, las acciones emprendidas determinaron que el gobierno federal se reservaría para su control, aquellas atribuciones que buscarían asegurar la identidad y el carácter nacional de la educación (contenidos y métodos educativos, función compensatoria, la de evaluación, expedición del calendario escolar, etc.) y los gobiernos de las entidades lograrían obtener una mayor injerencia en el aparato administrativo con el que se organizaba e impartía la educación pública correspondiente. Con lo que se lograría una activa participación de las regiones en la mejora de los procesos administrativos, con la respectiva retroalimentación por la experiencia particularmente adquirida, que en lo inmediato proporcionaría un beneficio concreto al hacer más eficientes sus trabajos, en el que no intervendrían intermediarios y estaría enfocada hacia la obtención de un beneficio particular, en relación con las necesidades propias del estado.

Por lo que con este presupuesto, el tradicional protagonismo de la federación, sería sustituido por el liderazgo de los gobiernos locales en el respectivo espacio de competencia. Además de que en la inmediatez de su entorno y con una mayor pertinencia, las entidades del país lograrían el mejoramiento del proceso de enseñanza aprendizaje y con esta nueva estrategia, el tan citado propósito de elevar la calidad de la educación.

Dentro de las limitaciones que se tuvieron para la elaboración del presente trabajo, es preciso señalar la escasa presencia de estudios que planteen los alcances de las administraciones locales, en el marco del ejercicio de esta descentralización, que se caracteriza por una transferencia de competencias del gobierno federal al de los estados y que de alguna manera permitieran establecer parámetros de comparación. Pesa la tradición centralista de nuestro país en los enfoques con los que se analiza el funcionamiento de la administración pública, siendo esto lógico en razón de la tradicional dinámica del comportamiento gubernamental. Quizá con el tiempo, con estos procesos de descentralización administrativa, se ganará terreno en el análisis del funcionamiento de las organizaciones dependientes de los gobiernos de los estados y de los municipios.

En tanto, el presente trabajo atiende esa necesidad y plantea el desenvolvimiento del sistema educativo guanajuatense dentro de sus propios espacios de comportamiento. En el entendido de que se presentan los eventos con un criterio de macro administración, en el ámbito de la modificación orgánica y funcional de las estructuras gubernamentales. La fase de la micro administración, en la que se llegue a la innovación de los procesos y de las tareas para el mejoramiento del sistema de trabajo interno, aún está por venir.

En consecuencia las fuentes utilizadas para el desarrollo del capítulo que corresponde a la descentralización educativa de Guanajuato, se concretan a los documentos oficiales que fueron emitidos en su oportunidad por el gobierno del estado, ante la necesidad que tenía de regular el funcionamiento de las estructuras administrativas. La inexperiencia en el manejo de la burocracia educativa, en mucho ha limitado la modificación de los procedimientos administrativos y el correspondiente reflejo en los documentos que regulen su operación. De hecho en este Estado, la forma con la que se presta el servicio educativo, prácticamente ha permanecido bajo el sustento de la normatividad de origen federal.

Aquí se encuentra una veta poco explorada, que abrevaría en los impulsos transformadores que se generaron con la puesta en marcha del proceso de federalización, prescindiendo cada vez más de los eventos de macro administración y privilegiando, con mayor énfasis, la de la micro administración, la de los pequeños detalles que dan la cara al público y a los usuarios del sistema.

Para el resto de los capítulos, se ha recurrido a una bibliografía en donde se realizan balances genéricos acerca de la obra educativa de los gobiernos posrevolucionarios, especialmente en el caso de los cuatro últimos sexenios. Caso aparte es el de la administración de Carlos Salinas de Gortari; en donde se contó con una mayor cantidad de documentos, que por una parte, contextualizaban la reforma estructural del estado que este gobierno emprendió y por otra, se referían en lo particular, al proyecto de federalización educativa.

La estructura de la investigación comprende cinco capítulos, que en términos generales abordan el binomio centralización-descentralización de la Secretaría de Educación Pública, con el siguiente contenido:

- Capítulo 1. En este apartado se presenta una breve exposición acerca del proceso de centralización de la educación en México. La estructura de su contenido inicia con la explicación de los fundamentos por los que el gobierno, producto de la Revolución Mexicana, decidió esta forma de organización administrativa para la prestación del servicio educativo. Enseguida se incluye el objetivo y la estrategia con la que se trabajaría para conseguir este propósito, que entre otras cosas consideró la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), concibiéndola con una estructura administrativa fuertemente centralizada. Se concluye con la exposición de los elementos que contribuyeron a consolidar sus trabajos con esta forma de organización, que la determinaron a su vez a llegar a un anquilosamiento e inoperatividad, que trataría de ser resuelto con una nueva conformación de sus estructuras internas.

- Capítulo 2. En este capítulo se incluye la presentación de los fundamentos, el objetivo y la estrategia con la que el gobierno mexicano decidió modificar la forma de organización centralizada con la que funcionaba la SEP, para sustituirla por una desconcentración de actividades. El periodo incluye los sexenios de Luis Echeverría Álvarez, el de José López Portillo y finaliza con el de Miguel de la Madrid Hurtado, en cuyas administraciones tuvo un peso fundamental el criterio utilitario que se le atribuía, puesto que se buscaba que por su conducto se incrementara el fortalecimiento de la administración pública federal, para el logro de los consensos y de la legitimidad que requería el funcionamiento del Estado.

- Capítulo 3. Con este apartado se presenta la reelaboración que en materia de política educativa implementaría el presidente Carlos Salinas de Gortari, al incluir en su programa de trabajo, el proyecto de descentralización educativa.

Por lo que se exponen su fundamento, el objetivo y la estrategia adoptada, mediante la descripción del proceso de federalización educativa, misma que tendría expresión clara en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Un proyecto destinado a la educación del país en el contexto del cambio estructural en la organización del Estado Mexicano, con el que se trabajó durante esta administración y que lograría con la redistribución de competencias, el ejercicio más acabado de transferencia de facultades y de recursos del gobierno federal a los de los estados.

- Capítulo 4. Aquí se expone con un criterio cronológico, los eventos más importantes de la descentralización de la educación en el estado de Guanajuato. Lo que constituye la continuación de la política de descentralización educativa, pero en el escenario de la administración pública estatal. Por ese motivo, el contenido incluye las adecuaciones de sus estructuras administrativas, con el propósito de dar forma a la particular recepción de las competencias que le transfería el gobierno federal y que

con posterioridad se orientarían hacia la fusión e integración de su sistema educativo, con la creación de la Secretaría de Educación de Guanajuato.

Capítulo 5. En este último capítulo se hace una evaluación de los principales efectos del proceso de descentralización educativa en el estado de Guanajuato, con un criterio que aborda los elementos que más han contribuido a fortalecer el ejercicio de las atribuciones objeto de la transferencia, a saber:

- a) El alcance de la transferencia de facultades y atribuciones del gobierno federal al del estado de Guanajuato, en relación con lo establecido en los acuerdos de descentralización.
- b) La reorganización de la administración educativa de este estado, considerando las deficiencias presentes en su modelo de desarrollo educativo, provocado fundamentalmente por la carencia de una política de apoyo administrativo consistente, que por un lado permita la continuidad del proyecto de descentralización y por otro, consolide los logros alcanzados en el trayecto que se ha recorrido y, finalmente
- c) El fortalecimiento del federalismo y de la democracia, basándose en la consolidación de la distribución de competencias como estilo de trabajo. Lo que provoca una situación que en última instancia beneficia el trabajo de las autoridades locales, en beneficio de sus gobernados.

Al finalizar el contenido de la presente investigación, se presenta las conclusiones a las que se llega con la ponderación de los elementos expuestos. Dejando presente la idea de que con la descentralización de la educación que se ha implementado en Guanajuato, quedan pendientes tareas relacionadas con el mejoramiento del servicio, que en lo que corresponde a su administración, como resultado de la transferencia de atribuciones y de la distribución de competencias, deberán ser atendidas con absoluta y exclusiva responsabilidad por parte del gobierno del estado.

CAPÍTULO I: LA POLITICA DE CENTRALIZACION EDUCATIVA.

En este capítulo se presentará al lector una breve descripción de los elementos que influyeron en el proceso de centralización de la educación en México. Apuntando, en primer lugar, el fundamento por el que se decidió la adopción de ese tipo de organización administrativa para la impartición de la educación pública.

Posteriormente se dará a conocer el desenvolvimiento y consolidación de la institución responsable del sector: la Secretaría de Educación Pública (SEP), en razón de que a través de sus acciones se implementarían las políticas educativas del gobierno posrevolucionario, quien desde su surgimiento, al término de la Revolución Mexicana y hasta la etapa de su consolidación, de los años cuarenta a los sesenta, se sirvió de la administración pública para la prestación de los servicios públicos, con una estrategia que centralizaría las estructuras burocráticas en torno al Ejecutivo Federal.

Finalmente, se concluye con una caracterización del estado que guardaba la administración de la SEP al inicio de la década de los setenta, cuando las consecuencias negativas de la centralización excesiva de sus actividades eran más que evidentes y se requería de una modificación en su organización.

1. Fundamento.

La administración de la educación pública mexicana ha experimentado modificaciones en su organización interna, que en el presente siglo y con particularidad importancia en los últimos ochenta años, la han llevado de una etapa de centralización excesiva, a otra en la que se plantea una descentralización de funciones.

Cada una de ellas ha respondido a las necesidades del sistema político, que en su intención de adaptarse a las condiciones cambiantes en las que se ha desenvuelto, ha reestructurado en diversas ocasiones, los órganos de gobierno con los que define sus propósitos en materia de política educativa.

Así, al término de la Revolución Mexicana, la definición más importante que adoptaría el gobierno, sería la fundación en 1921, de la Secretaría de Educación Pública. La cual sustituiría a la institución porfiriana en esa materia, con un esquema de trabajo que, a diferencia de su antecesor, centralizaba todos los recursos y la toma de decisiones en el Titular del Ejecutivo Federal.

Se asistía al término de la lucha armada y a la disputa por el poder político, en donde las partes en conflicto pondrían en la mesa de la discusión su proyecto de nación. Esta situación culminaría con el establecimiento de las condiciones del grupo vencedor al resto de las facciones revolucionarias, expresándose en el pacto fundacional establecido en la Constitución de 1917.

En ese momento, la tarea primordial tenía que ver con el proceso de reconstrucción del país. En cuyo caso la impartición de la enseñanza pública estaba llamada a jugar un papel fundamental, inclusive como un factor que auxiliaría para que el nuevo gobierno alcanzara su legitimación.

Por esta razón, por conducto de la SEP, se materializaría la obra del Estado en materia de enseñanza pública. La forma en que se realizaría ciertamente respondía a la naturaleza de este servicio público, que requiere estar presente en todos los rincones del país, pero su organización fue la estrategia con la que el nuevo gobierno garantizaría su existencia. Entonces, el monopolio que se estableció, en lo que correspondía a la educación que contaba con recursos federales, no permitiría la participación de otras instancias - los gobiernos de los estados y de los municipios -, por lo que requería de una estructura administrativa fuertemente centralizada, como fuente de garantía para su impartición, que a la vez respondería exclusivamente a las directrices del gobierno central.

La centralización de las actividades de la SEP se presentaría entonces, como parte de la conformación del estado moderno mexicano, cuando éste, como una condición de su existencia, procedió a la centralización de las decisiones políticas fundamentales a través de la administración pública.

El brazo ejecutor para el establecimiento de la hegemonía del poder político, estaba presente en la estructura gubernamental fuertemente centralizada, con la que se impondría la voluntad del poder central sobre las autonomías locales. Definiéndose de esta manera que el actor fundamental de la obra gubernamental, el único espacio en el que residía la capacidad de la negociación política y el interlocutor ante el que podía acudir la disidencia para encontrar alguna respuesta a sus demandas, sería el gobierno federal.

Posteriormente, una vez que concluye el periodo inmediato al término de la revolución, vendría la etapa del afianzamiento y del establecimiento de la administración para distribuir los beneficios, en la que el gobierno producto de la Revolución Mexicana alcanzaría su consolidación: "Entre 1960 y 1980 los gobiernos favorecieron la estabilidad política que se había alcanzado en los años cuarenta, y procuraron controlar sectores importantes para dar impulso al desarrollo económico. Las relaciones de poder se encasillaron en fórmulas administrativas y la burocracia se incrustó en la política mexicana. Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruiz Cortines hicieron cambios y favorecieron una infraestructura jurídica y administrativa con el propósito de fomentar la inversión y desarrollar la industria." ¹

La estabilidad política era vista como un requisito fundamental para fomentar el crecimiento del desarrollo económico; de ahí que se reforzara la tendencia a centralizar la toma de decisiones, con la intención de evitar de esta manera, que algún factor ajeno a la orientación del gobierno central modificara sus programas de trabajo.

¹ María Del Carmen Pardo, *La Modernización Administrativa en México*, p. 39.

Desde este punto de vista, en esta fase, la administración pública se presentaría como un instrumento de apoyo al proyecto político, que a su vez creaba las condiciones de estabilidad requeridas para el desarrollo económico. Sin que se presentara la necesidad de modificar la organización interna de su administración, para orientarla hacia el logro de mayores niveles de eficiencia, esta tarea no constituía una prioridad.²

Al finalizar este periodo, con el desgaste de las prácticas de control político coincide el agotamiento del modelo de desarrollo económico, que propiciaría también el del sistema político en su conjunto.

La forma como se presentó en la administración pública, fue en el uso de prácticas poco eficientes, obsoletas y con poca capacidad de respuesta ante los problemas que implicaban la prestación de los servicios públicos. Llegaría, en consecuencia, la etapa del ensayo de nuevas rutas, entre las que está considerado un proceso de descentralización de gobierno federal. Con esta nueva visión, se compartiría la responsabilidad del ejercicio del poder para hacer más eficientes, en su conjunto, las tareas del Estado, con la participación de los diferentes niveles de gobierno. Esto acontecería sobre todo a partir de la década de los setenta.

En esta secuencia, el primer punto por destacar con mayor detalle, es la coincidencia que existe entre el momento de creación de la Secretaría de Educación Pública y la centralización de sus actividades, que por esta institución habría de definir el gobierno federal para la impartición de la educación pública.

2. La creación de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes.

Uno de los productos fundamentales de la Revolución Mexicana, que quedaría plasmado en la Constitución de 1917 y particularmente en el Artículo 3º de la misma, tiene que ver con el carácter universal con que el estado estaba obligado a la difusión del servicio educativo entre la población.

² *Ibid.*, p. 76.

Para dar atención a este postulado, es precisamente durante el gobierno del General Alvaro Obregón y bajo la dirección de José Vasconcelos, que en 1921 se funda el nuevo ministerio de educación: en lugar de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes de origen porfiriano, se creaba la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes.

Aunado al evidente cambio de nomenclatura, (en el ámbito pedagógico se sustituía la vieja fórmula positivista de *instrucción* por el concepto de *educación*, con el propósito de "corregir los defectos y fomentar las virtudes", en lugar de solamente "proporcionar información, sin preocuparse de su repercusión en el siquismo de niños y jóvenes"³), la nueva Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes "...inició la federalización de la enseñanza, sin perjuicio de que, por su lado, los gobiernos estatales impulsaran la educación en todos sus grados."⁴

Esta definición respondía al propósito del grupo revolucionario vencedor, en su intención de centralizar el poder político, que en esta ocasión tenía que ver con el quehacer educativo. Una posición asumida con ese carácter como parte del proyecto de nación que se empeñaba en imponer y que de inmediato provocó un fuerte rechazo de los representantes de los poderes locales que tenían presencia en el Congreso de la Unión y que fue manifestada en la forma de una fuerte polémica, que tuvo lugar desde 1920 y fundamentalmente en 1921, en las sesiones parlamentarias en las que se discutiría la iniciativa de Ley por la que se crearía el nuevo ministerio de educación.

Además de que "la razón fundamental para liquidar la institución a través de la cual el estado podría establecer la política educativa fue que la jurisdicción de la secretaria porfiriana se extendía sólo al distrito y los territorios federales, en virtud de que cada estado se responsabilizaba —o dejaba de hacerlo— de la educación que se impartiera dentro de su territorio."⁵

³ José E. Iturriaga, "La creación de la Secretaría de Educación Pública" en Fernando Solana Morales, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), *Historia de la Educación Pública en México*, p. 158.

⁴ *Idem.*

⁵ Alvaro Matute, "La política educativa de José Vasconcelos." en Fernando Solana Morales, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), *Op. Cit.*, p. 172.

A la opinión de Vasconcelos y de sus seguidores, en la que se apuntaba que el impulso a la educación pública, requería de un manejo centralizado de la misma en manos del gobierno federal, se oponían aquellos que sustentaban que el mero propósito de la federalización de la enseñanza – tal y como era entendida por Vasconcelos - atentaba contra la soberanía de los estados.

En este momento histórico del país, se está asistiendo a una situación en la que se presentaba una dispersión y caos en términos políticos, económicos y de autoridad y a la necesidad de emprender la reconstrucción del país bajo el sustento revolucionario. Por lo que la necesidad de afianzar, estabilizar y consolidar el sistema político del nuevo gobierno a lo largo del territorio nacional, requería de una estructura fuertemente centralizada, que unificara los esfuerzos educativos en torno de la instancia dependiente del gobierno federal, con el propósito de cohesionar y dar forma a la riqueza cultural del país y para que se forjara una identidad nacional, que permitiera la conformación y consolidación del estado nacional.⁶

Por esta razón se explica, que una vez que el proyecto de Ley fuera discutido, la reforma constitucional se aprobara y publicara el 20 de julio de 1921. “El decreto de creación de la Secretaría de Educación Pública data del día 25 de ese mes, pero se promulgó el 29 de septiembre del mismo año. En octubre siguiente, José Vasconcelos protestó como titular de la nueva dependencia.”⁷

A partir de ese momento, la federalización de la enseñanza, que fue definida así para describir el proceso por el que se centralizó una buena parte de la vida educativa del país, fue materializada a través de las actividades cotidianas de la Secretaría de Educación Pública. Siendo éste unos de los aspectos más sobresalientes de la política administrativa del gobierno posrevolucionario, que no fue limitativo del sector educativo, y que le permitía estar presente hasta el último

⁶ Luis Castro Obregón, “El proceso de descentralización educativa en México.” en SNTE, 2° Congreso Nacional de Educación. *Educación en la Democracia y el Respeto a la Diversidad*, p. 137.

⁷ *Ibid.*, p. 173.

rincón del país, con decisiones que se tomarían desde la capital del país y que eran ejecutadas por su centralizada organización administrativa.

Siendo así entendida la federalización, como un instrumento que expropiaba de los poderes locales el usufructo, en términos políticos, del quehacer educativo, para dejarlo en manos del gobierno central, fue construyéndose un discurso oficial que refería un vocablo que implica un concepto diferente de lo que acontecía en la realidad.

Por el contrario, cuando se mencionaba la palabra federalismo, no se estaba entendiendo de ninguna manera, la posibilidad de participación con autonomía política y económica de los gobiernos locales (estatales y municipales), según el ámbito territorial correspondiente, sino por el contrario se comprendía exclusivamente las acciones del gobierno central.

En los términos de la concepción que se tenía de la nueva Institución "la idea fundamental de la ley de Vasconcelos se sintetiza en la organización departamental de la Secretaría. Por una parte la función básica se realizaría a través del Departamento Escolar, integrado por cuantas funciones hubiere menester, de acuerdo con la realidad escolar, en sus distintos niveles, desde el jardín de niños hasta la Universidad. Las novedades vendrían con los departamentos que complementarían la tarea escolar: el de Bibliotecas y el de Bellas Artes. Con el primero se garantizaría el material de lectura, para fortalecer la educación que se impartiría y el de Bellas Artes coordinaría las actividades artísticas complementarias de la educación. Además de estos tres departamentos fundamentales habría otros de carácter especial como el dedicado a la desanalfabetización y a la educación indígena."⁸

Posteriormente, "al llegar el año de 1919 en 14 estados de la República se han reformado ya las leyes de educación conforme a la Constitución de 1917, y en 17

⁸ Alvaro Matute, "La política educativa..." en Fernando Solana Morales, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), *Op. Cit.*, p. 173.

de ellos se conservan aún las de la dictadura.”⁹ Siendo importante destacar aquí, que la Constitución de 1917 considera el principio de corresponsabilidad para la impartición de la educación pública, entre el gobierno federal, los de los estados y de los municipios, como una formalidad que correspondía con la convivencia de un gobierno federal con estados autónomos. Sin embargo, en los hechos las decisiones fundamentales se reservarían para el poder central, con las características con que se fundaría la SEP.

3. Consolidación institucional de la Secretaría de Educación Pública.

Con posterioridad a la creación de la SEP, el proceso de centralización educativa tuvo una nueva definición en dos aspectos: la búsqueda de una ideología que integrara al país a través del proceso educativo, presente en la obligatoriedad que establecía el Artículo 3º Constitucional y la unificación de las condiciones laborales de los maestros.

Los anteriores fueron propósitos del gobierno de Lázaro Cárdenas que se reflejaron en la promoción, en 1935, de “un plan para coordinar los métodos educativos en toda la Nación, con la seguridad de que no se trataba de lesionar la soberanía de los Estados.”¹⁰ y cuando en el plano laboral, Cárdenas “resolvió el pago de los maestros que en algunos Estados no los recibían y así mostró las ventajas de la federalización y la unificación. La Confederación Mexicana de Maestros demandó en 1935 que hubiese un sistema uniforme de escalafón y la Secretaría lo implantó en septiembre de ese año, igualando las categorías y sueldos para los maestros rurales y urbanos que antes discriminaba a los primeros.”¹¹

Con esta medida Cárdenas estaba impulsando la unificación magisterial, el segundo elemento más importante que contribuyó a consolidar la centralización

⁹ Raúl Mejía Zúñiga, “La Escuela que surge de la Revolución.” en Fernando Solana Morales, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), *Ibid.*, p. 197.

¹⁰ Jesús Sotelo Inclán, “La educación socialista.” en Fernando Solana Morales, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), *Ibid.*, p. 295.

¹¹ *Idem.*

de la SEP,¹² porque permitió con mayor firmeza la integración y la unificación del quehacer educativo, al establecer una estrecha relación entre el gobierno federal y los principales actores del proceso educativo: los maestros.

Así, en febrero de 1937 se daría el primer paso de su unificación, con la constitución de la Federación Mexicana de Trabajadores de la Enseñanza (FMTE). Enseguida "en febrero de 1938 se realizó una convención de la FMTE y la CTM que dio por resultado la creación del Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM).

"La FMTE progresó gracias a convenios con los estados en los que la SEP nivelaba los sueldos de los maestros estatales con los federales; pero como había distintos arreglos, Miguel Arroyo de la Parra criticó el sistema de convenios propugnando el de completa federalización. En 1940 el régimen de Cárdenas había realizado convenios con nueve entidades: Campeche, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Tamaulipas y Aguascalientes."¹³

Con Manuel Avila Camacho, en el contexto de la política de unidad nacional, la formulación del "Segundo Plan Sexenal" incluía en materia educativa "Precisar la orientación ideológica y pedagógica del Artículo 3º Constitucional y adoptar las medidas necesarias, para que todas las actividades educativas oficiales, en todos los grados de la enseñanza, así como las privadas en los grados primario, secundario y normal, se ajusten a la doctrina establecida en aquel precepto."¹⁴

El mismo establece el propósito unificador de la ideología del estado nacional, en concordancia con la tesis de los gobiernos posrevolucionarios y que tendría expresión en un primer momento, al culminar la Conferencia Nacional de

¹² "El STERM, antecedente inmediato del SNTE, veía en la federalización la posibilidad de fortalecer su unidad y el control sobre los trabajadores si —como se preveía con la centralización de la educación—, se igualaban los salarios de los profesores estatales y federales y también las condiciones de trabajo." David L. Raby, "Educación y Revolución Social en México", citado por Samuel Salinas Alvarez y Carlos Imaz Gispert, *Maestros y Estado. Estudio de las luchas magisteriales 1979 a 1982*, p. 39.

¹³ *Ibid.*, p. 296

¹⁴ *Ibid.*, p. 298

Educación, que se celebró en 1939, con la expedición de la Ley Orgánica del Artículo 3º socialista, vigente desde 1934.

En este momento Avila Camacho, presionado por la izquierda oficial, decide la designación como titular de la SEP, de Luis Sánchez Pontón, quien, fiel a los postulados del Artículo 3º Constitucional de 1934 "reestructuró la SEP para hacer posible la unificación de los sistemas de enseñanza, precisar las normas pedagógicas aplicables, corregir errores, definir responsabilidades concretas a los funcionarios de la educación, y crear un aparato que en forma eficaz ejerciera la dirección y el control técnico administrativo del ramo.

En esta administración la SEP quedó integrada con las siguientes dependencias:

- *1) Dirección General de Enseñanza Primaria en los estados y los territorios.
- 2) Dirección General de Educación Primaria en el Distrito Federal.
- 3) Dirección General de Segunda Enseñanza.
- 4) Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica.
- 5) Dirección General de Educación Extraescolar y Estética.
- 6) Dirección General de Educación Física.
- 7) Dirección General de Estudios Técnicos- Pedagógicos.
- 8) Dirección General de Administración.
- 9) Departamento de Servicios Médicos e Higiénicos.
- 10) Oficina Jurídica y de Revalidación de Estudios.
- 11) Oficina de la Comisión Mexicana de Cooperación Internacional.

12) Oficina de Prensa y Publicidad.*¹⁵

En 1941, Manuel Avila Camacho decide el relevo de Luis Sánchez Pontón por Octavio Vejar Navarro, en un momento en el que el régimen decide rectificar su postura ante el radicalismo socialista del Artículo 3º Constitucional de 1934. Octavio Vejar Navarro tenía el propósito de: "1) atemperar ideológicamente los planes de estudio; 2) combatir a los elementos radicales y comunistas en las burocracias administrativas y sindicales; 3) buscar la unificación del magisterio; 4) incorporar de manera más activa la acción de la iniciativa privada en la enseñanza."¹⁶

Es en este momento en el que se decide estructurar a la Secretaría de Educación Pública por Direcciones Generales, con el propósito de mejorar y agilizar cada uno de sus múltiples servicios.¹⁷

En la tendencia de la unificación del magisterio, las principales agrupaciones que se disputaban la hegemonía del gremio, incluían al Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM); el Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la Educación (SNATE); el Frente Revolucionario Mexicano de Maestros (FRMM); el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Enseñanza (SMMTE); y el Sindicato Unico Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (SUNTE), ante cuyas posiciones completamente antagónicas, Vejar Navarro se muestra incapaz de conciliar y fracasa en su posible unificación.

En 1943 Vejar Navarro es sustituido por Jaime Torres Bodet, durante cuya gestión tendría lugar la unificación del gremio magisterial. Esta empresa apuntaba tanto en este sentido, que el mismo día de la toma de posesión de Torres Bodet en la SEP, 24 de diciembre de 1943 y presidiendo el Presidente de la República el acto, se inauguró el Congreso de Unificación Magisterial, dando como resultado al

¹⁵ *Ibid.*, p. 308

¹⁶ Luis Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo*, citado por Jesús Sotelo Inclán, en Fernando Solana Morales, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), *Op. Cit.*, p. 311.

¹⁷ Secretaría de Educación Pública, *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, p. 5.

término del mismo, el 30 de diciembre de 1943, que se constituyera el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), encabezándolo el profesor Luis Chávez Orozco, su primer secretario general. "El 15 de marzo de 1944 un decreto presidencial reconoció al Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación como el único organismo representativo de todo el magisterio nacional."¹⁸

La unificación magisterial, que integraba al gremio de maestros en el ámbito nacional, teniendo como único patrón al gobierno federal, le permitió a este último, la rectoría del trabajo educativo, al contar con las manos del principal agente del proceso educativo: el maestro, y por otro lado, establecer una política laboral integral en el país, dirigida al principal sector de personal burocrático. Con lo que se aseguraba una intervención y control, no sólo en el plano político - en la vida sindical - sino también en las definiciones de carácter económico, al poder establecer una política general de salarios en todo el país, que incluía topes a los mismos y el establecimiento de medidas de asistencia y de seguridad social, que reforzaban el papel de dependencia de estos trabajadores con el gobierno.

Producto de las anteriores definiciones, se condenaba a los gobiernos de los estados y de los municipios, a mantener una posición marginal en la definición de la política laboral dirigida al gremio magisterial. Puesto que la única relación de dependencia del magisterio se establecía con respecto al gobierno central, sobre todo cuando se laboraba en planteles federales. La revisión contractual y la salarial se constituyeron en el espacio de trabajo común entre los actores que decidían los pasos más importantes del proceso educativo —el gobierno federal y el gremio magisterial- sin que tomara parecer a la autoridad local para resolver la problemática en cuestión.

Consolidándose de esta manera un comportamiento en el que el gobierno estatal sólo pasó a emular y a acatar las decisiones de la autoridad central.

¹⁸ Jesús Sotelo Inclán, "La educación..." en Fernando Solana Morales, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), *Op. Cit.*, p. 317.

A este progresivo proceso de centralización de la vida sindical, sólo se apuntaría el desafío que representó la acción de Othon Salazar y Encarnación Pérez Rivero en 1956, cuando se opuso a la dirección del CEN del SNTE que dirigía en ese momento al sindicato.

El 1º de diciembre de 1958, Adolfo López Mateos asumió la primer magistratura del país y nombró como secretario de educación, en el que sería su segundo periodo - de 1958 a 1964 - (el primero fue por el periodo 1943-1946 con Avila Camacho) a Jaime Torres Bodet. Con esta nueva responsabilidad Torres Bodet expresó a la prensa lo siguiente: "Además del problema económico propiamente dicho, habrán de considerarse muchas cuestiones: administrativas, jurídicas, técnicas, demográficas y, sobre todo, la conveniencia de implantar una coordinación más equitativa entre las diversas jerarquías de autoridad.

"A este respecto, apuntaré enseguida una observación. Federalizar la enseñanza es organizarla y unificarla (dentro de las modalidades de cada disciplina y de cada ciclo) en lo esencial de su contenido y de sus propósitos nacionales; más ni consiste en uniformarla arbitrariamente ni implica el deber de centralizar cada día más su administración."¹⁹

Una definición que no necesariamente coincidía con la conformación administrativa que la Secretaría estaba experimentando, puesto que para esa fecha se estaba consolidando su estructura centralizada. "La estructura administrativa de la Secretaría registró un cambio fundamental al inicio de la nueva administración. Se crearon tres subsecretarías en vez de una: la Subsecretaría General de Coordinación Administrativa, asignada a Ernesto Enríquez, experimentado funcionario en cuestiones administrativas y financieras; la Subsecretaría de Asuntos Culturales que ocupó la distinguida maestra, escritora y diplomática Amalia González Caballero de Castillo Ledón, y la

¹⁹ Arquimedes Caballero y Salvador Medrano, "El segundo periodo de Torres Bodet: 1958-1964" en Fernando Solana Morales, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), *Ibid.*, p. 360.

Subsecretaría de Enseñanza Técnica a cargo de Víctor Bravo Ahuja, ex -director del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores Monterrey, Nuevo León.”²⁰

Al término del segundo periodo de Torres Bodet al frente de la SEP, con el presidente Gustavo Díaz Ordaz, Agustín Yañez ocuparía la titularidad de la Dependencia (1964-1970) sin que se presentara alguna variación en la política de organización interna. Es hasta el sexenio de Luis Echeverría, con la gestión de Víctor Bravo Ahuja (1970-1976), que empieza a cobrar fuerza la idea de una reorganización de la institución, en donde se encuentra presente la problemática de la dualidad centralización –descentralización de sus actividades.

En esta fecha “la reforma educativa requería una reforma administrativa. La SEP, al acumular funciones y objetivos, había ido incorporando organismos existentes y estructurando nuevas dependencias que demandaban planeación y coordinación más adecuada para evitar la limitada aplicación de éstos y la excesiva centralización administrativa.

“La primera medida consistió en modificar la estructura orgánica. Se crearon cuatro Subsecretarías: Educación Primaria y Normal; Educación Media, Técnica y Superior; Cultura Popular y Educación Extraescolar; y Planeación y Coordinación Educativa.

“En 1973 se inició un proceso de descentralización cuya primera etapa concluiría un año más tarde. Se instalaron nueve unidades en otras tantas regiones en que quedó dividido el país y 37 subunidades en las ciudades más importantes. De esta manera los órganos centrales, al liberarse de muchas funciones rutinarias, quedaron en condiciones de planear, evaluar, asesorar y coordinar integralmente el sistema educativo (administración de personal, información y estadística, registro escolar, etc.). Cada unidad cuenta con un delegado de evaluación y acreditación encargado de examinar a todo aspirante a acreditar un grado o un

²⁰ *Ibid.*, p. 365.

ciclo en algún sistema abierto. Tiene, además, una terminal de computadora que transmite a la Dirección General de Personal los datos de los maestros. Mecanizados totalmente estos trámites de personal y control de presupuesto, se obtuvo mayor fluidez administrativa y se logró relacionar partidas presupuestales con dependencias y programas." ²¹

Este nuevo proceso propiamente apunta a una desconcentración de actividades y no tanto a una descentralización de funciones, siendo el primer proceso aplicado en la Secretaría de Educación hasta el inicio de la década de los setenta. Los anunciados propósitos en la reorientación de la organización de la Secretaría se sentirían a partir de 1978, siendo además el antecedente más inmediato, e inclusive el que crearía la infraestructura administrativa, de equipo y de consolidación de experiencias en el plano regional o local, de la descentralización de la educación, que fue decidida, con mayor énfasis, a partir del mes de mayo de 1992, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

4. El agotamiento del modelo de centralización.

Al finalizar la década de los setenta, como se apuntaba con anterioridad, el modelo de centralización administrativa, con el que se había administrado la educación pública del país, presentó serias deficiencias en su funcionamiento.

Al tiempo que la demanda educativa del país crecía y la calidad de la misma se deterioraba, provocada por el crecimiento demográfico y el mayor nivel de bienestar de la población, producto de las políticas económicas exitosas, se complicaba su administración, tanto en la atención de la demanda como en la calidad del servicio proporcionado: "12 millones de educandos distribuidos en todo el país, más de 27 tipos de servicios que abarcan desde la enseñanza preescolar hasta los niveles de maestría y doctorado, incluyendo las modalidades que las

²¹ Arturo González Cosío, "Los Años Recientes 1964-1976." *Ibid.*, p. 415.

condiciones de nuestro país exigen, tales como: la educación indígena, la educación para adultos y la educación especial, entre otras."²²

Para su atención, la SEP había alcanzado un nivel de organización administrativa de extraordinaria complejidad, de un gran tamaño, con un tramo de control muy amplio, diversificada en torno a la flexibilidad que requería la prestación del servicio educativo y con una carga de trabajo que no era comparable con ninguna secretaría de estado.

La evolución administrativa de esta dependencia se presenta pasando de lo simple a lo complejo y también de su relativa eficiencia, mostrada por los logros obtenidos en materia de difusión del servicio educativo, a su anquilosamiento, presente en su creciente burocratismo.

La siguiente descripción presenta, a grandes rasgos, el panorama de los cambios experimentados en su organización interna. En el momento de su fundación, la SEP no requería de un aparato administrativo considerable, puesto que empezó a funcionar con una estructura muy sencilla, compuesta por el Secretario, un Subsecretario, un Oficial Mayor y tres departamentos: el escolar, para atender la función sustantiva y el de bibliotecas y el de Bellas Artes, en la idea vasconceliana de la extensión escolar.

Fuera de la administración central y para dar cumplimiento a sus lineamientos, se facultó a algunos maestros misioneros, que serían denominados con el tiempo como "delegados" para que representaran a la Secretaría ante los Gobernadores de los Estados.²³ Este sería el origen de las Direcciones Federales de Educación, a las que en 1925 Puig Casauranc les concedería "...atribuciones para presentar iniciativas para la mejora de los servicios educativos, elaborar las estadísticas continuas, proponer los nombramientos del personal y el presupuesto anual de las áreas a su cargo. Por otro lado, se organizó el sistema de supervisión escolar,

²² Ramiro Álvarez Retana, *Reorientación y Fortalecimiento del proceso de desconcentración de la Secretaría de Educación Pública*, p. 15.

²³ Secretaría de Educación Pública, Dirección General No. 4 de Educación Primaria en el D.F., *Cien años en la educación en México*, citado por Álvarez Retana, *Ibid.*, p. 16.

dividiendo en zonas de inspección a cada entidad, al frente de las cuales se nombró a inspectores-instructores." ²⁴

Todas las funciones de apoyo administrativo serían encargadas a un Departamento Administrativo, que concentró sus actividades en la Ciudad de México.

En 1950 la Secretaría contaba con 15 direcciones generales, 4 departamentos y 3 órganos desconcentrados. Así como con el área que por su propia naturaleza no residía en la capital del país, las direcciones federales de educación en los estados, que con el tiempo pasaría a depender de la Dirección General de Enseñanza Primaria en los Estados y Territorios y de la Dirección General de Supervisión.

Durante la gestión de Torres Bodet, la Dirección General de Enseñanza Primaria en los Estados y Territorios fue sustituida por dos: una que atendía las escuelas regidas por el calendario "A" (febrero-noviembre) con 13 directores de educación federal y, otra, para las escuelas regidas por el calendario "B" (septiembre-junio) con 19 directores de educación federal. En este periodo también se fortaleció la administración central con la creación de subsecretarías auxiliares de estado, para aligerar el tramo de control del titular de la dependencia, de entre las que destaca la Subsecretaría General y de Coordinación Administrativa, en lo que corresponde a las funciones de apoyo.

En este mismo tenor, durante la gestión de Agustín Yañez (1964-1970), la creciente complejidad del manejo del personal, hizo necesario la creación de la Dirección General de Personal, separando sus actividades de la Dirección General de Administración.

En 1971 se modificó nuevamente la estructura orgánica de la Secretaría, creándose cuatro Subsecretarías: de Educación Primaria y Normal, Técnica y Superior, de Cultura Popular y Educación Extraescolar, y de Planeación y

²⁴ Ramiro Alvarez Retana, *Op. Cit.*, p. 17.

Coordinación Educativa, que denotaban la creciente complejidad que estaba experimentando la Institución.

Al lado del crecimiento de su estructura orgánica y de la complicación de las actividades desarrolladas por la dependencia educativa, el modelo económico de desarrollo estabilizador, que durante décadas había conseguido una importante estabilidad política y de distribución de los beneficios derivados del crecimiento económico, presentó claros ejemplos de su agotamiento.

El gobierno se mostraba incapaz para detener la pérdida del nivel de vida de la población, que a su vez se traduciría en cuestionamientos a la estructura autoritaria del ejercicio del poder, con su más claro ejemplo mostrado en los acontecimientos del 1968.

Ante esa circunstancia, la respuesta del gobierno para enfrentar la crisis, que se había presentado con un carácter estructural en todos los ordenes de la vida social, fue orientada en función del particular diagnóstico que cada uno de los sucesivos presidentes del país realizaría durante su gestión, sin que ninguno de ellos dejara de tener presente la necesidad del cambio.

En lo relacionado con la organización interna de la administración pública, Luis Echeverría iniciaría una reorientación de la tradicional política con la que se había centralizado las acciones del Estado y el 5 de abril de 1973 emitió un Acuerdo por el que se disponía que las Secretarías y Departamentos de Estado debían tomar medidas para implantar un proceso de delegación de facultades.

Entonces, la SEP bajo la dirección de Víctor Bravo Ahuja, procedió al establecimiento de nueve Unidades de Servicios Descentralizados y de 30 Subunidades a un nivel regional, proceso que pasó a constituir el antecedente más inmediato de la desconcentración de esta dependencia.

Con esta inicial modificación en las formas de trabajo, propiamente se inaugura en el sector educativo, la época de la transferencia de facultades de los órganos centrales a los de la periferia. La política de descentralización en adelante, estaría caracterizada por el particular estilo de gobierno de los presidentes que tenían en común la búsqueda de estrategias que atenuaran los efectos del agotamiento del sistema político y económico, a través de la organización administrativa del Estado, siendo estos los casos de Luis Echeverría Alvarez, José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari.

Por lo que al llegar a este punto, con este antecedente, en el siguiente capítulo se expondrá la línea de comportamiento a que ha llevado la aplicación de la política de descentralización administrativa, con su particular matiz en los alcances obtenidos, según el estilo de gobierno del presidente en turno.

CAPÍTULO II: LA POLITICA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA.

1. Fundamento.

Como se explicó en el apartado anterior, la política de centralización administrativa que desde los años veinte había empleado el Estado al encasillar las relaciones de poder en las estructuras burocráticas, con la intención de ejercer desde éstas sus tareas de gobierno, al finalizar la década de los setenta presentaba los efectos de sus propias contradicciones.

Entre las que destacan podemos enumerar las siguientes, considerando que sus efectos no necesariamente paralizaban la vida social, pero sí la deterioraban permanentemente:

- La creciente complejidad, por el incremento de su magnitud, de las tareas encomendadas a la administración del sector público federal, que devino en una ampliación considerable del tramo de control, sobre todo por aquellas en las que el Estado participaba en la producción de bienes y servicios. En este caso se presenta, inclusive, una variación en la política económica de los gobiernos caracterizados por sus acciones tendientes a la adopción de medidas de descentralización. En un primer momento, la orientación de la política económica estuvo dirigida hacia una creciente participación del Estado en las actividades económicas - reflejada en la expansión del sector paraestatal - (del sexenio del presidente Echeverría al de López Portillo), y en una siguiente etapa, la variación consistió en el retiro del Estado de las actividades económicas y en la disminución del aparato gubernamental, (a partir del periodo de Miguel De la Madrid).

- La insatisfacción de amplios sectores sociales, que ante la crisis económica resultante del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador,²⁵ veían disminuidas sus expectativas de progreso. Siendo el caso más típico el de las clases medias.²⁶ En cuyo caso la administración del gobierno tenía que mostrar niveles de eficiencia cada vez mayores.
- Finalmente, las acciones tardías, de poca calidad, en muchas ocasiones poco prácticas y hasta autoritarias, con las que el gobierno central actuaba para la prestación de los servicios públicos. Situación notablemente sensible, sobre todo si se considera que la única instancia que podía actuar era el gobierno central, ya que los niveles de gobierno intermedio no tenían decisiva injerencia en actividades que afectaban la vida cotidiana de los ciudadanos. Esto generaba, una parálisis del Estado- fuente de ilegitimidad- y un gasto de recursos injustificado, que pasaban a mermar la fuerza del conjunto de la nación, por la complacencia de una de las partes.

2. Objetivo.

De lo que se desprende el objetivo principal de la descentralización, con el que se busca la transferencia de facultades del gobierno central a los de los estados con

²⁵ María Del Carmen Pardo, *Op. Cit.*, p. 77.

²⁶ "El crecimiento y fortalecimiento de las clases medias se alejaba violentamente de las formas corporativas de probada eficiencia de vinculación sociedad-Estado. Aunque producto del sistema, sucedió que las clases medias no eran corporativizables a ultranza, sino que se inclinaban mucho más hacia una lógica individual-privatizante que a los principios ordinarios derivados de la Revolución Mexicana. Su estructuración económica las hacía difícilmente aglutinables en grupos de interés permanente, en tanto expresión típica de lo urbano. Con frecuencia, su cohesión ha obedecido a la defensa o exigencia de objetivos particulares y efímeros, tales como la regularización de la tenencia de la tierra, la obtención de algún servicio o la mejora de otro.

En este contexto, se vuelve muy complicada la permanente apertura de canales de comunicación y negociación adecuados a cada problema. Y si bien esos canales han sido creados paulatinamente ha resultado muy costoso para las formas tradicionales de legitimación. Todo ello sin que se haya logrado satisfacer con regularidad la demanda de los nuevos sujetos sociales.

Movimientos urbano-populares, ecologistas, feministas, estudiantiles, - casi todos representantes típicos de las clases medias- entre otros muchos, obligaron al gobierno de Luis Echeverría Álvarez, pero sobre todo al de José López Portillo, a considerar cambios en la estrategia tradicional de negociar lo político, lo que a la postre ha afectado en sus raíces al pacto social revolucionario. Rosa María Mirón Lince y Germán Pérez. *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*. pp. 12 y 13.

la finalidad de acercar la toma de decisiones y de respuestas pertinentes, eficientes y eficaces a los problemas que se presenten. Sin necesidad de tener que consultar ante las instancias centrales, las acciones por emprender, puesto que se estaría dotando de la autonomía necesaria para el libre ejercicio de la toma de decisiones. Con lo que se obtendrá, de esa manera, mayores niveles de efectividad en el conjunto de las acciones del Estado.

3. La estrategia.

Dos frentes fundamentales serían atendidos por los gobiernos que se decidirían por los procesos administrativos con los que se delegarían, en mayor o en menor medida, atribuciones a las instancias de trabajo local. El primero tendría un impacto de carácter económico y el segundo de tipo político y de participación social.

En el primer caso, a partir de Echeverría, la participación del estado en la economía, con la ampliación de la inversión y del gasto público, y del sector paraestatal, que según se pensaba impulsaría la inversión, pronto llevó a una crisis de desequilibrio presupuestal. Ante lo cual se tuvo la necesidad de hacer por un lado, un uso más adecuado de los escasos recursos de que se disponía y por otro, una reorganización de la enorme estructura administrativa del gobierno, bajo un esquema de trabajo que desconcentrara la toma de decisiones. Aunque durante este gobierno sólo se decidiera en el ámbito de la SEP, una delegación de funciones.

La delegación de funciones, la desconcentración y descentralización de actividades, serían entonces consideradas, como estrategias que permitirían la acción eficaz del estado, al disminuir los costos de su funcionamiento y al aumentar su eficacia. Todo residía en la flexibilidad que tuvieran las estructuras burocráticas para la prestación del servicio público.

A partir del periodo de gobierno de Miguel de la Madrid, el enfoque se modificaría y el retiro del Estado de las actividades económicas y la disminución de su aparato administrativo constituirían la nueva estrategia con las que se trabajaría en las estructuras de gobierno. En este sentido, a partir de esta administración, se abandonaría la idea de que el Estado debía protagonizar el crecimiento económico para sustentar, a su vez, la estabilidad del sistema político.

Durante este periodo, la transferencia de facultades de los órganos centrales a los locales, tuvo particular hazaña en el sector educativo, con la política de desconcentración de funciones de Jesús Reyes Heróles, titular del ramo. La madurez de los procesos de transferencia de atribuciones de esta etapa, prepararía el camino para la descentralización de la educación básica, que implementaría Carlos Salinas de Gortari en su gobierno, de acuerdo con su política de modernización del Estado.

En lo que toca a la intención política de la descentralización del Estado, ésta presentaría una mayor lentitud a la observada en el orden administrativo, la cual estaba dirigida más bien hacia una racionalidad en el uso de los recursos públicos y no tanto hacia la posibilidad del ejercicio de la toma de decisiones por parte de las instancias de gobierno local. El cambio del escenario político, sólo cobraría relevancia en el último tramo, con Salinas de Gortari, cuando se decidió la descentralización de la SEP, con un esquema que enfatizaría la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno para la prestación de este servicio público.

Cada presidente utilizaría los procesos de transferencia de funciones a las instancias de gobierno local, según sus intenciones de trabajo, demostrando en todo momento, que la iniciativa les correspondía. En esa medida es como se ha perfilado el alcance paulatino de las atribuciones transferidas a los gobiernos de los estados.

En la educación, esto se presentaría primero, como una tibia delegación de facultades, después con la desconcentración de actividades eminentemente

administrativas y siempre controladas por las oficinas centrales de la SEP. En el último tramo se implementaría una descentralización de funciones, la cual dejó en manos de los gobiernos de los estados, el manejo de la educación básica que con anterioridad dependía del gobierno federal.

4. La política de delegación de funciones de Luis Echeverría Alvarez.

4.1 Fundamento.

El motivo fundamental de la política de delegación de funciones del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), se centró en la búsqueda de una mayor eficiencia del aparato gubernamental. Se intentaba que éste, ante la crisis económica que se vivía y que generaba malestar entre la población, estuviera en posibilidades de administrar adecuadamente los recursos con los que contaba para el beneficio de la población. Se pensaba que la imagen de un gobierno responsable, que hacía un buen uso de los recursos, era una condición indispensable para las tareas de gobierno, al pensar que los cambios requeridos se enfocarían al ajuste de la maquinaria administrativa y no tanto al de su cambio estructural.

La delegación de funciones sería utilizada entonces, como una herramienta que flexibilizaría las rígidas estructuras burocráticas, sin que esto implicara el abandono del tradicional protagonismo del gobierno federal.

Por lo que esta política de reorganización del aparato gubernamental, tendría un alcance estrictamente administrativo, en donde la presencia de delegados del gobierno federal a lo largo del territorio nacional, acercaría la toma de las decisiones en asuntos de su competencia, aunque siempre estuvieran supervisadas por el poder central. En este aspecto radicaba su originalidad y su potencialidad, pero también su vocación centralista.

4.2 El objetivo.

El presidente Echeverría buscaría con la delegación de funciones, una mayor flexibilidad en la rígida estructura administrativa de la SEP, con la intención de aumentar la capacidad de respuesta de esta institución ante las demandas de la expansión educativa y del mejoramiento de la calidad con que era impartida.

Por otro lado, la política de delegación de funciones, también fue una muestra de voluntad política por la que el gobierno federal empezaría a compartir con los de los estados, la visión con la que se podían atender los problemas que entrañaba su prestación. Sin que deje de notarse que en este campo, las decisiones de esta administración son más bien débiles, puesto que el gobierno federal continuaría con su tradicional protagonismo.

4.3 La estrategia.

Durante el gobierno del presidente Echeverría, la SEP experimentaría el primer proceso de reorganización administrativa, orientado a la transferencia de facultades del gobierno federal a instancias de trabajo local, en este caso en la figura de los delegados, con lo que su estructura administrativa centralizada se vería flexibilizada.

El 5 de abril de 1973, el Presidente de la República expidió un Acuerdo por el que se disponía que todas las secretarías de estado y departamentos administrativos del gobierno federal, deberían tomar medidas administrativas que promovieran la delegación de funciones.

En consecuencia, Víctor Bravo Ahuja, entonces titular de la SEP, dispondría de la creación de nueve Unidades de Servicios Descentralizados y de treinta Subunidades dependientes de las primeras, según la distribución regional que les correspondiera en la geografía nacional.

Estos nuevos organismos tenían una dependencia directa del titular de la SEP, siendo responsable el Oficial Mayor, en lo que correspondía a las funciones de coordinación operativa, y las Subsecretarías y la Oficialía Mayor para normar su funcionamiento.

Las Unidades de Servicios Descentralizados tenían una competencia regional que consideraba de dos a cinco entidades federativas. Constituyeron la inicial infraestructura administrativa que se estableció en las regiones, siendo además el laboratorio en el que se experimentó la atención de trámites en ámbitos locales, de aquellos que con anterioridad sólo se realizaban en la Ciudad de México.

La descripción de las funciones que se les asignaron ilustra su carácter altamente operativo, puesto que la intención residía en hacer posible la prestación de los servicios en el lugar en donde se necesitaran. Así, se logró con la delegación de funciones referida en el Acuerdo Presidencial del 5 de abril de 1973, que unidades administrativas regionales otorgaran el servicio de tramites de administración de personal, de recursos materiales, financieros y de ámbito jurídico. Principalmente, "las funciones de las Unidades de Servicios Descentralizados fueron las siguientes:

1. Filiación de trabajadores tanto de nuevo ingreso como regularizaciones.
2. Obtención del Registro Federal de Causantes.
3. Seguro Colectivo.
4. Expedición de credenciales.
5. Expedición de constancias de servicios.
6. Certificación de firmas de carta poder.
7. Compatibilidades para la obtención de nuevas plazas.
8. Expedición de hojas de servicios.

9. Certificación de pagares para préstamos del ISSSTE.
10. Pagos por defunción.
11. Estímulos y recompensas a personal con 25 o más años de servicios.
12. Registros de estudios realizados por el personal docente y administrativo para efecto de aumento de percepciones.
13. Certificación de documentos de estudios para ser reconocidos en el extranjero.
14. Pensiones alimenticias.
15. Regularizaciones de sueldos por quinquenios y/o titulación.
16. Renuncias.
17. Jubilación y/o pensión.
18. Bajas por defunción.
19. Bajas por otro empleo dentro de la SEP.
20. Licencias.
 - a) Por asuntos particulares.
 - b) Por gravidez.
 - c) Por enfermedad.
 - d) Días económicos.
 - e) Prejubilatorias.
21. Autorización de pasajes locales y trámite de foráneos.

22. Coordinación con los Gobiernos de los Estados para compras de muebles escolares.
23. Autorizar dar de baja mobiliario escolar.
24. Controlar inventarios.
25. Captura de datos para la elaboración de certificados de estudios.
26. Supervisar la calidad de los datos recolectados.
27. Establecer, con el Centro de Procesamiento de Información, la coordinación necesaria a fin de mantener actualizado el Banco Nacional de Datos para el control escolar.
28. Coordinar la actualización del catálogo de Recursos Humanos con el Centro de Procesamiento de Información.
29. Mantener actualizado el Catálogo Nacional de Escuelas.
30. Controlar el registro estadístico para efectos de proporcionar la información a otras Secretarías de Estado.²⁷

Actividades que se pueden agrupar en las áreas de administración de recursos humanos, materiales y de captura de datos. Con un funcionamiento que requería de un estrecho contacto y dependencia, entre las instancias centrales y las locales, así como de coordinación con las autoridades estatales, en actividades de interés coincidente con el propósito educativo.

Sin embargo, con estas acciones no necesariamente se resolvía la problemática educativa que se presentaba en los ámbitos de trabajo local, puesto que las respuestas eran limitadas en cuanto al tiempo que requería su atención. La falla se encontraba en que no se realizaban en muchas ocasiones con la oportunidad

²⁷ Benjamín Hedding Galeana, *Oficio por el que se comunica el funcionamiento de las Unidades de Servicios Descentralizados de la Secretaría de Educación Pública y las funciones que éstas vienen cumpliendo hasta la fecha*, citado por Ramiro Alvarez Retana, *Op. Cit.*, pp. 25-26.

deseada, provocado en mucho por la dependencia que se tenía de las instancias centrales.

Aparte de las Unidades de Servicios Descentralizados, la SEP contaba en cada entidad federativa con Representaciones que funcionaban con un esquema de delegación simple, dependiendo de los órganos centrales. Estas Representaciones, al inicio del proceso de desconcentración de actividades eran las siguientes:

- "Direcciones Federales de Educación Primaria.
- Direcciones Federales de Educación Física.
- Unidades de Servicios Descentralizados.
- Subunidades de Servicios Descentralizados.
- Representaciones de educación a grupos marginados.
- Representación de educación tecnológica agropecuaria.
- Representaciones de educación tecnológica agropecuaria.
- Representaciones de educación tecnológica industrial.
- Representación de educación media.
- Representaciones de educación indígena.
- Representaciones de educación preescolar.
- Representaciones de sistemas abiertos.
- Representaciones de acreditación y certificación.
- Representaciones de sistemas de información.

- Representaciones para la operación del sistema de administración de personal.
- Representaciones de planeación.
- Representaciones para la ejecución de los procesos de evaluación.
- Representación de auditoría.²⁸

Los trabajos de estas dependencias, en el mejor de los casos, eran coordinados por un sólo mando en las regiones en las que se había dividido al país, sin que necesariamente se aseguraran resultados eficientes, se simplificara el trabajo y se evitara la duplicación del mismo.

5. La política de desconcentración de José López Portillo.

5.1 Fundamento.

En el sector educativo, durante la administración de José López Portillo, la tendencia que llevaba a la transferencia de responsabilidades del gobierno federal a los de los estados, tuvo continuación en la desconcentración de actividades de la SEP, iniciada a partir del mes de marzo de 1978.

En esta ocasión, su importancia se encuentra en el alcance de la reorganización de la SEP, que se logró con la instalación de la infraestructura administrativa con la que se brindaba el servicio de educación federal y que desde esa fecha se encuentra presente en cada entidad del país.

²⁸ Ramiro Alvarez Retana, *Ibid.*, p. 27.

A partir de ese momento, se generaría en el ámbito de trabajo local, importantes experiencias para la administración de la educación. Un antecedente importante si se considera que para la descentralización de estas actividades, no se partía de cero.

El manejo autónomo de las instituciones de educación estatal, constituían una experiencia previa e inclusive fuente de opciones que podían ser aprovechadas para la mejora de los procesos, una vez que se tuviera libertad de actuación, cuando el gobierno federal decidiera el traslado de las funciones que realizaba a los gobiernos de los estados.

5.2 El objetivo.

Dentro del proyecto de Reforma Administrativa de López Portillo,²⁹ la política de desconcentración de la SEP, se orientó a la creación de la infraestructura administrativa que bajo la figura de las delegaciones generales haría posible la prestación del servicio de educación federal, atendiéndolo desde la capital de cada entidad del país. Su ubicación buscaba acercar los tramites a los usuarios y descongestionar la carga de trabajo de las oficinas centrales de la Secretaría, ubicadas en la Ciudad de México, para estar en posibilidades de brindar un mejor servicio a los trabajadores, fundamentalmente al magisterio y a los destinatarios de su trabajo: los educandos.

5.3 La estrategia:

Primer etapa.

En 1978, el gobierno del presidente José López Portillo decidió dar inicio a un programa de desconcentración de funciones de la Secretaría de Educación

²⁹ Rosa María Mirón Lince y Germán Pérez. *Op. Cit.*, pp. 40-45.

Pública. El propósito pretendía la desconcentración de actividades de las oficinas centrales de esta dependencia, que se encontraban en la Ciudad de México a instancias ubicadas en los estados del país y su primer etapa abarcaría de marzo de 1978 a agosto de 1979.

Así, el 22 de marzo de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo por el que se creaban las Delegaciones Generales de la SEP. Organismos Administrativos que se establecían en cada uno de los estados de la República, con un ámbito de competencia que abarcaba el territorio de la propia entidad federativa.

Esta nueva figura administrativa que representaba a la SEP en cada estado, esencialmente pretendía un eficiente enlace de los eventos estatales del quehacer educativo con los órganos centrales que los regulaban desde la capital del país y buscaba la prestación de servicios administrativos en los estados, para evitar que se acudiera a tramitar alguno de ellos a las oficinas centrales de la SEP.

Para hacer posible este último punto, se requería de un trabajo de adaptación administrativa detallado, en el marco que otorgaba la limitada competencia de un esquema de desconcentración. Llevándose a efecto con una estrategia que atendía principalmente los siguientes puntos:

1. El primero tenía que ver con la elaboración de un diagnóstico que dilucidara acerca del sentido de normar las prácticas que habrían de desempeñarse en las nuevas instancias de la Secretaría. Por lo que "normar antes de desconcentrar para no desconcentrar el caos"³⁰ incluyó un análisis minucioso de los procesos que habrían de permitir el desarrollo de la función educativa. Esfuerzo que dio como resultado la elaboración de manuales, calendarios,

³⁰ Ramiro Alvarez Retana, *Op. Cit.*, p. 52.

guías técnicas e instructivos que establecían el método con el que se debían prestar los trámites desconcentrados.

2. El segundo buscaba convertir a los órganos centrales de la SEP en instancias preferentemente normativas, con la responsabilidad de la evaluación y el control de la operación de los servicios educativos en los estados. "Los esquemas de organización y funcionamiento de los órganos que se desconcentraron se caracterizaron porque atendían un 90% de acciones operativas y tan sólo el 10% de normativas; por lo tanto el proceso de transformación consistió en que proporcionaran los servicios en el Distrito Federal, lo que representaba un 20% de su carga de trabajo, y dedicar el 80% restante a la observancia de los aspectos normativos, de evaluación y control"³¹
3. Enseguida se definió desconcentrar las funciones de la facultad de la toma de decisiones, junto con los recursos humanos, materiales y financieros, a los órganos desconcentrados, con la intención de asegurar de esta manera, el enfoque integral de la transferencia.
4. El cuarto punto consistía en la intención equilibrada de implementación del proyecto que se buscaba para todo el país. Por lo que se procuraría la ejecución de los programas de desconcentración con una aplicación nacional, sin que alguna entidad se quedara al margen del proceso o se rezagara.
5. Finalmente, se definió que era fundamental el diseño de una estructura orgánica en cada Delegación, que incluyera todos los elementos indispensables para su labor y que las mismas buscaran la atención de los objetivos prioritarios de la SEP y no algunos de interés particular.³²

³¹ *Ibid.*, p. 53.

³² *Ibid.*, p. 54.

La existencia de múltiples instancias dependientes de la SEP en cada entidad federativa, en principio requería de un esfuerzo de coordinación que encabezara cada Delegación en los estados, por lo que de conformidad con el Acuerdo del 22 de marzo, las Delegaciones tenían atribuciones en materia de planeación, de coordinación de todas las instancias dependientes de la SEP en las entidades, de promoción, supervisión y administración los recursos materiales y financieros. Por lo tanto, el personal dependiente de las anteriores Unidades y Subunidades de Servicios Descentralizados pasó a depender de la nueva institución.

Esta primer etapa del proceso de desconcentración, abarcaría del mes de marzo de 1978, momento de publicación del Acuerdo de creación de las Delegaciones Generales de la SEP, al mes de agosto de 1979 y estaría caracterizada fundamentalmente, por el establecimiento de las delegaciones generales, la coordinación y armonización del trabajo de las diferentes instancias educativas que laboran en cada estado y por la unificación de los programas educativos, adecuándolos al contexto estatal.³³

Segunda etapa.

La segunda etapa del proceso de desconcentración, que no es necesariamente la continuación de la primera, - muchas actividades se realizarían en forma paralela- inicia en el mes de marzo de 1978 y concluye en el de diciembre de 1980. Se caracterizó por la transferencia que se realizaría, en primer lugar, de los servicios educativos de origen federal, en los niveles de educación preescolar, primaria, secundaria técnica y normal.

Para estos niveles de educación, el correspondiente órgano central de la SEP, pasaba a dejar de realizar actividades operativas y se constituía

³³ *Ibid.*, p. 56.

fundamentalmente en una instancia normativa, que decidía a nivel nacional todo lo relacionado con las funciones sustantivas de la Secretaría.

En segundo lugar, en esta fase se desconcentraron los servicios de apoyo administrativo y de regulación de los servicios desconcentrados, con lo que se complementaba la transferencia integral de los servicios sustantivos de la institución. Ubicando en los "niveles educativos", las tareas sustantivas o de prestación del servicio educativo y los correspondientes servicios de apoyo administrativo y de regulación, en las áreas de recursos humanos, recursos materiales, recursos financieros, microplaneación, programación, presupuestación, evaluación, registro escolar y estadísticas educativas.³⁴

Tercer etapa.

La tercer fase del proceso de desconcentración tuvo lugar del mes de agosto de 1979 al de diciembre de 1981 y contempló los siguientes eventos, a saber:

1. "Se desconcentró la operación de educación para adultos, indígena, física, telesecundaria, incorporación y revalidación, acreditación y certificación y profesiones.
2. Se desconcentró a las delegaciones generales y direcciones de personal la administración total del pago de remuneraciones a los trabajadores.
3. Se crearon los departamentos de servicios regionales y delegaciones de zona.
4. Se transfirió totalmente a las delegaciones generales el ejercicio presupuestal en los distintos capítulos de gasto que conforman su presupuesto."³⁵

³⁴ *Ibid.*, pp. 58-59.

³⁵ *Ibid.*, p. 62.

En esta parte destacan tres hechos que prácticamente definirían el perfil del proceso de desconcentración de la educación practicado en nuestro país y que se resumen en lo siguiente:

1. La transferencia complementaria que se realizó a los estados de los servicios de educación, puesto que se incluyó a la totalidad de niveles y modalidades educativos que eran administrados por la SEP. Aunado al traspaso de los servicios de apoyo administrativo, que en la anterior etapa no habían sido considerados.
2. Con el propósito de atenuar en cada entidad federativa el mismo fenómeno de centralización administrativa que giraba en torno de la SEP, ahora alrededor de cada delegación estatal, se establecieron oficinas regionales dependientes de las Delegaciones, para que por su conducto también se desconcentraran algunos trámites que se atendían en las capitales de los estados.
3. Finalmente, destaca la transferencia del pago de remuneraciones del personal dependiente de cada Delegación, en relación estrecha con las disposiciones que en ese sentido determinó en 1981 la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, cuando responsabilizó a la SEP del pago de remuneraciones de su personal. En este rubro es importante mencionar que debido a la complejidad de esta actividad, se dotaría a cada Delegación de equipo de cómputo, que en su momento era de vanguardia y que constituye la primer acción con la que con ejemplos palpables se dotaba de herramientas tecnológicas correspondientes con el complejo trabajo de administración de personal educativo.

El tramo final.

De enero de 1982 a noviembre del mismo año, se asiste al término del sexenio del presidente José López Portillo, periodo en el que en la SEP y con mayor relevancia en sus órganos desconcentrados, se procuró exclusivamente la consolidación de los procesos de desconcentración emprendidos con anterioridad. El relevo sexenal requería de otras prioridades que dejaba a estos procesos en segundo término.

En consecuencia las tareas se centrarían en el fortalecimiento de las estructuras administrativas desconcentradas, para adaptarlas o adecuarlas al entorno regional en el que se desenvolvían.

Finalmente, se tiene que dentro de los resultados de este proceso de desconcentración, se logró definir las funciones que habrían de desarrollar las Delegaciones de la SEP, mismas que aparecerían establecidas en la normatividad generada durante el proceso. En lo referido a las atribuciones que correspondían al Organismo Desconcentrado, según lo establecido en el Manual de Funciones de las Delegaciones Generales y que sería el que señalaría su ámbito de competencia, con este proceso de transferencia de actividades, dicha instancia podría desarrollar las siguientes: "ORGANO DESCONCENTRADO

1. Elaborar los planes, programas y presupuestos correspondientes a los servicios de la Secretaría en los estados, ajustándose a las normas establecidas al respecto.
2. Organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, secundaria técnica, física, capacitación para el trabajo, media superior y superior en sus diferentes tipos y modalidades de acuerdo con las disposiciones y los criterios nacionales que se establezcan.

3. Administrar los recursos humanos, financieros y materiales de los servicios a que se refiere la función anterior, conforme a las disposiciones legales aplicables y a los lineamientos que se establezcan.
4. Tramitar, registrar y controlar la admisión, baja y demás movimientos de personal que determine el secretario, así como del que atienda los servicios a que se refiere la función segunda y operar respecto de dicho personal el sistema de pago de remuneraciones, de conformidad con las disposiciones legales aplicables y las normas, sistemas y procedimientos establecidos.
5. Coadyuvar con las dependencias correspondientes en los programas para la superación académica y administrativa del personal a su servicio.
6. Practicar auditorias a los establecimientos educativos y a las áreas administrativas, conforme a las disposiciones aplicables y a los lineamientos que se dicten.
7. Supervisar, conforme a las disposiciones aplicables, que las instituciones incorporadas a la Secretaría que presten en el estado los servicios educativos, a los que se refiere la fracción segunda, cumplan con las normas aplicables.
8. Coadyuvar con la Dirección General de Incorporación y Revalidación en la administración de las becas en efectivo y para realizar estudios en escuelas particulares que hayan sido otorgadas por los comités de becas, conforme a las normas aprobadas por la Comisión General de Becas.
9. Expedir copias certificadas de las constancias que obren en los archivos del órgano desconcentrado, cuando deban ser exhibidas en procedimientos judiciales o contencioso-administrativos y, en general, para cualquier proceso o averiguación.
10. Sugerir a las unidades administrativas centrales, con base en las necesidades y particularidades en la entidad, la modificación de las disposiciones establecidas respecto de los servicios educativos.

11. Auxiliar al Secretario en la coordinación de las entidades del sector educativo y de los servicios no desconcentrados existentes en el Estado.
12. Coadyuvar con las direcciones generales en la prestación de los servicios que a éstas corresponda realizar en todo el país.
13. Rendir a las direcciones generales correspondientes los informes periódicos que se requieran para fines de evaluación y control de los servicios educativos desconcentrados territorialmente.
14. Ser el único conducto en el estado para difundir información por cualquier medio, sobre las funciones y actividades de la Secretaría.
15. Ejercer las demás funciones que le señale este ordenamiento y las que le asigne el Secretario."³⁶

6. La descentralización educativa de Miguel de la Madrid.

6.1 El contexto político, económico y social.

Miguel de la Madrid Hurtado asumió el poder el 1º de septiembre de 1982. Resulta claro que es un momento delicado para el país, puesto que no se tiene un antecedente de una crisis económica de proporciones semejantes a la ocurrida en ese lapso y porque además se presenta en un contexto de profunda desconfianza ciudadana, ante el que urgía una recomposición de alianzas entre los principales interlocutores del gobierno. A manera de ejemplo, en el sexenio anterior, se había decidido la nacionalización de la banca, con la que se deterioró la relación con el sector empresarial y por otro lado, los niveles de corrupción al interior de gobierno

³⁶ *Ibid.*, pp. 154-156.

(Pemex, el caso Durazo, etc.) habían alcanzado una resonancia en la conciencia ciudadana, que vulneraban la legitimidad del gobierno.³⁷

La crisis económica tenía su antecedente inmediato en el periodo de gobierno anterior, desde junio de 1981, cuando elementos externos -como la caída de los precios internacionales del crudo, las alzas en las tasas de interés y la recesión mundial- pusieron en entredicho la vulnerabilidad económica del país. Al hacerse evidentes los problemas estructurales de la misma, las deficiencias del proyecto político y el cuestionamiento de la legitimidad del estado, el gobierno de López Portillo tuvo poca capacidad de mando para conducir el final del periodo con soltura.

El año de 1982 significaría la debacle en términos económicos y políticos y "al final...el Estado, y con él el Presidente vivió un importante enfrentamiento con la sociedad en su conjunto, del cual, si bien es cierto que salió airoso, le costó la fractura de viejas alianzas y la transgresión de antiguos pactos.

"Ciertamente ni el gobierno -ni mucho menos el Presidente- fue responsable de todo, pero sí de algunos aspectos significativos del desastre. Sin duda, el factor que contribuyó más a la inestabilidad del sexenio de José López Portillo fue la debilidad del proyecto que habría de re definir el pacto social.

"De alguna manera, en 1982 se perdió, en lo fundamental el marco de referencia simbólico-normativo y consensual del actuar cotidiano de los grupos y las clases sociales.

"El proyecto social, para que sea nacional, debe incluir a todos, y todos deben sujetarse a él. Al final del sexenio lópezportillista, por el contrario, cada grupo, clase, estrato u organización, actuó de acuerdo con sus intereses y fines particulares."³⁸

³⁷ Rosa María Mirón Lince (Coord.) y Germán Pérez Fernández del Castillo (Director), *Evolución del Estado Mexicano*, pp. 254-256.

³⁸ Mirón Lince, Rosa María y Germán Pérez. *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*. p. 182.

El problema fundamental surgió, entonces, en torno a la disputa de quién debería tomar las riendas del desarrollo, aquí "el empresariado nacional jugó un papel central, obligando al Estado a que sus acciones se convirtieran en hechos fundamentados exclusivamente a partir del consenso.

"La lucha se presentó, pues, en el terreno de lo político y por lo tanto, de lo ideológico. Se dejó de lado la duda sobre si el actuar estatal sacaría al país del subdesarrollo; se olvidaron los objetivos, el crecimiento económico y la mejoría social y fueron suplantados por el problema de la relación entre sociedad civil y Estado. Ya no se cuestionó si habría mayor o menor desarrollo, se preguntó sobre el crecimiento del aparato público, sobre su burocracia, sobre su aplastante fuerza. El tema de la economía, el desarrollo y el bienestar social fue subordinado al de la política y la libertad." ³⁹

El panorama del final de sexenio de López portillo no es nada alentador y en consecuencia heredaría al de Miguel de la Madrid una problemática cuyo contexto incluía un movimiento obrero leal pero desgastado; a grupos de empresarios convertidos en un sujeto político y con una ideología anti-estatal; unas clases medias, que a pesar de haber sido producto de las políticas de desarrollo económico y social de los gobiernos posteriores a la revolución, se encontraban insatisfechas por la ausencia de canales de participación y por la pérdida de sus ingresos; unos partidos políticos, de reciente creación, con poco arraigo entre la población y sin proyectos alternativos, o los de mayor tradición, que hicieron suyo el discurso empresarial contra el Estado; una banca nacionalizada cuestionada y profundamente debilitada; una deuda de más de 80 millones de dólares y una inflación de alrededor de 100%, que en su conjunto representan algunos indicadores del estado de cosas que guardaba el país en el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid y que provocaron, en consecuencia, una modificación de las bases de legitimación del sistema político, el cual ya no podía recurrir a las tradicionales fuentes de consenso para continuar con el ejercicio del poder. ⁴⁰

³⁹ *Ibid.*, p. 183.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 184 y 185.

Asimismo, "en lo económico, las consecuencias no han sido menos radicales. El tono modernizador de los últimos años ha derivado, mucho más en una política eficientista que en la posibilidad de reestructurar el sistema en términos de una justicia distributiva. Los parámetros en los que se plantea la modernidad, tanto política como económica, obligan al rezago de la justicia social. El empleo, así se supedita a la inversión; la distribución a la saturación de ciertos grupos; el salario a la expansión de la producción; la negociación a la razón de eficiencia. Todo ello –y esto parece ser lo definitivo– con base en una concepción de sociedad cuyo proyecto pretende, como en el liberalismo más puro, una igualdad originaria, olvidando que este país se ha caracterizado por su ancestral desigualdad cultural y económica" ⁴¹

Por lo que con Miguel de la Madrid inicia la modificación del papel que debía jugar el Estado en la vida social, sobre todo en el aspecto económico. A partir de su sexenio, el cambio fundamental se presenta en la disminución, racionalización y modernización del aparato gubernamental.

Las primeras medidas tomadas en relación con la administración pública, apuntan a una reorganización interna, que la reorientaría en sus intenciones. En adelante se buscaría mayor transparencia ("renovación moral de la sociedad"), y una mayor eficiencia con su redimensionamiento (disminución del aparato administrativo). En consecuencia se utilizaría como herramienta de transformación, a la planeación, la coordinación, la austeridad y la desconcentración-descentralización de sus procedimientos.

Asimismo, se buscaba incorporar el desarrollo regional, con la opinión y participación de los actores locales. Esto se vería reflejado en la iniciativa de modificación del Artículo 115 Constitucional. La intención buscaba el

⁴¹ *Ibid.*, p. 185.

fortalecimiento del municipio, reconociéndole el carácter de célula de gobierno básica en la organización política del país.⁴²

Sin embargo, muchos de los propósitos enunciados no llegarían a realizarse, fue un sexenio caracterizado por ingentes problemas económicos que desplazaron para una posterior ocasión los planes de cambio estructural.

6.2 Jesús Reyes Heróles y la Revolución Educativa.

En el plano educativo, Miguel de la Madrid designaría a Jesús Reyes Heróles como Secretario de Educación, con la encomienda de modificar las condiciones del sistema educativo. Reyes Heróles se dio a la tarea de preparar una "Revolución Educativa" que habría de contemplar dentro de sus principales objetivos, una descentralización del sector educativo.

La Revolución Educativa pretendía "...racionalizar el sistema educativo, mejorar la calidad de la enseñanza, descentralizar los servicios y procurar una mayor vinculación entre la formación profesional y necesidades sociales y económicas."⁴³

En opinión de Reyes Heróles, la Revolución Educativa era la respuesta que presentaba el gobierno ante la necesidad de cambios de orden estructural que se

⁴² El 3 de febrero de 1983 se reforma la Fracción II del Artículo 115 Constitucional "...en virtud de la cual la fracción tercera, pasa a ser la fracción segunda y se adiciona un párrafo mediante el cual se establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. (Además)...Se adiciona el párrafo segundo, que establece que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones." en Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), *El Federalismo Mexicano (Elementos para su estudio y análisis)*, p. 96.

⁴³ Jesús Reyes Heróles, "Clausura de los trabajos de las Comisiones Interinstitucionales de Investigación y de Formación de Recursos Humanos para la Salud." en Jesús Reyes Heróles, *Educación para construir una sociedad mejor*, p. 183.

requerían y que permitirían adecuar la enseñanza a las novedosas condiciones del país, en donde la educación constituía un poderoso instrumento de transformación. La idea era hacer un alto en el camino para replantear sus propósitos, los cuales fundamentalmente se encontraban en su urgente modernización y en su actualización.

El marco de trabajo estaba definido por el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, que en lo relativo a la educación pública marcaba los siguientes propósitos:

- "Promover el desarrollo integral del Individuo y de la sociedad mexicana.
- Ampliar las oportunidades de acceso de todos los mexicanos a la educación, a los bienes culturales, deportivos y a la recreación.
- Mejorar la prestación de los servicios (educativos, culturales, deportivos y de recreación).
- Combatir mediante la educación, las desigualdades de origen económicas, sociales o culturales de los educandos."⁴⁴

En lo referido a la descentralización, desde el inicio de la administración (diciembre de 1982), el secretario de educación tenía claros los propósitos por alcanzar: entre las principales acciones desarrolladas al interior de la SEP, se preparó un paquete de documentos normativos (manuales de organización y de procedimientos, circulares, calendarios de pago, etc.) que habrían de regular el proceso de descentralización y orientar a las instancias educativas de las entidades en su trabajo cotidiano, atribuyéndoles en una forma relativa, la facultad del manejo administrativo de la educación básica.

⁴⁴ Jesús Reyes Heróles, "En la presentación del Plan Nacional de Desarrollo, 30 de mayo de 1983." en *Ibid.*, p. 73.

En lo que correspondía a la preparación y actualización docente, durante la gestión de Reyes Heróles se empezó a diseñar el llamado "esquema de educación básica", mismo que sería puesto en marcha a partir de 1987, con Miguel González Avelar. Dicho Esquema constituía un procedimiento de administración de personal docente, con el que se diferenciaba la remuneración que se le asignaba, en función del lugar que ocuparan en una clasificación de puestos previamente establecida, dando preferencia a aquellos que demostraban contar con un mayor grado de preparación académica, que acudían permanentemente a cursos de actualización y que acumulaban una determinada antigüedad en el servicio docente.

Por otro lado, se modificaron los planes y programas de estudio de las escuelas normales y se creó la Universidad Pedagógica Nacional. Se buscaba profesionalizar la docencia con una mejor preparación de los maestros.

Reyes Heróles, consciente de los fuertes intereses que giraban en torno de la inmovilidad del sector educativo, antes de hacer uso de la fuerza o de la imposición de su proyecto, consiguió implementar una serie de modificaciones al interior de la SEP y en su derredor, con una estrategia de negociación con la que pensaba involucrar a los principales actores del proceso de enseñanza: los profesores.

Sin estar exento de presiones, que en mucho terminaron por moldear el alcance del propósito descentralizador, los trabajos serían desarrollados en etapas, que al irse sucediendo, madurarían los consensos necesarios y atenuarían las resistencias. Con el SNTE, que podía interpretar cualquier iniciativa como una potencial afrenta, reiteraba en el discurso, el respeto a los derechos laborales de sus agremiados y el reconocimiento a la autodeterminación de la organización sindical.

El 3 de febrero de 1983, en el discurso del Acto de Clausura del Trece Congreso Nacional Ordinario del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, el entonces Titular de la SEP pronunció una serie de postulados, que constituyen en

mucho el marco ideológico que ha imperado en los propósitos descentralizadores del Estado, dentro de la tradición del sistema político mexicano, que se cobija en las ideas del federalismo. Reyes Heróles en una parte del discurso afirmó: "Han analizado ustedes la descentralización de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Únicamente de mala fe puede pensarse que esta medida tiene propósitos contrarios al magisterio. La decisión obedeció a dos razones fundamentales: volver a nuestro federalismo, que logró convertirnos en nación, en patria y combatir la ineficiencia que inexorablemente invade a los cuerpos que sobrepasan cierta magnitud, el gran tamaño que a veces lleva a la pura inercia, lo que es peor, al inmovilismo. La descentralización debe hacerse y se hará, pero con los maestros; sin su participación, de antemano estaría condenada al fracaso. Juntos la planearemos y ejecutaremos.

"Los problemas sindicales sólo los pueden abordar y resolver los propios trabajadores; son ellos quienes los conocen y tienen la capacidad de resolverlos, máxime en una agrupación con la tradición revolucionaria del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación...

"El Presidente De la Madrid señaló que: "La descentralización educativa no debe entenderse como un acto aislado del Gobierno, sino como parte de la estrategia general que se proyectara sobre todos los aspectos de la vida de México. No pretendemos que se realice de un modo súbito, sino mediante un proceso de acciones sucesivas y orgánicamente concertadas". Esto quiere decir que la descentralización educativa no es un acto, un instante, un momento, es todo un proceso que debe iniciarse y proseguirse con decisión y realismo. Sus objetivos son claros: comprender la diversidad del país dentro de su unidad; difundir la densidad cultural y salvaguardar los contenidos educacionales, que están por encima de diferencias, que son factor de unidad y que permiten, mediante la enseñanza y el aprendizaje, que día a día, México, siendo distinto, no deje de ser el mismo, que cambiando mantenga y depure su esencia, afirme su identidad gracias a un permanecer que incita precisamente a la transformación. La nación encierra contenidos educacionales sobre los que priva el acuerdo.

“En 1921, cuando se federalizó la educación, todavía no terminábamos una revolución violenta, no sustituíamos a caudillos por instituciones, aun no surgía un partido que unificara a los revolucionarios. Existían facciones que dividían al movimiento revolucionario. La reelección de diputados, senadores y gobernadores, creaba fuerzas políticas, unas locales, otras nacionales, tendientes a perpetuarse; el caciquismo era casi generalizado. En estas condiciones la federalización de la educación la garantizaba a escala nacional, con contenidos propios que combatían tendencias disgregantes.

“En el presente, la situación es distinta. Padecemos una centralización económica, política y cultural que constriñe muchas posibilidades vitales de la nación. Hay que volcar a México sobre México, descentralizando, abriendo puertas, dando salidas a nuestra rica y complicada realidad nacional. Ayer federalizar la educación era estimular nuestra identidad; hoy, hacer más sólida y depurada esta identidad en su variedad y unidad esencial exige descentralizar.

“No nos estacionemos en 1921, cuando evidentes situaciones de oponían a la federalización, ubiquémonos en 1983, cuando el país, para obtener el debido rendimiento de las funciones educativas, reclama la verdadera federalización: descentralizar. A tiempos y circunstancias variadas, soluciones diversas. No hacerlo sería estereotiparnos. La nación se integró en virtud del federalismo del siglo pasado. Consolidemos y fortalezcamos su integración a través del original federalismo.”⁴⁵

Dos ideas centrales permean el planteamiento de Reyes Heróles: la eficacia con que debía responder la estructura administrativa de la SEP ante las necesidades de la época y el lugar que ocupaba la descentralización de la educación en la tradición del funcionamiento del sistema político mexicano, cobijada por el federalismo. Como veremos más adelante, el contenido de este discurso fue matizado en los hechos, considerando que el empuje significativo de sus

⁴⁵ Jesús Reyes Heróles, “En el acto de clausura del Trece Congreso Nacional Ordinario del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.” en *Ibid.*, pp. 21-23.

alcances, ocurriría sobre todo en la primera mitad del sexenio, durante la gestión de Reyes Heróles.

En el inicio de la administración de Miguel de la Madrid estaba de moda el pensamiento reformista que pretendía modernizar la administración pública. La crisis económica obligaba a la eficiencia, a disminuir costos y la descentralización (desconcentración) era vista como una alternativa que se orientaría a la consecución de estos propósitos, sobre todo en las áreas del gobierno central. Asimismo, la magnitud y complejidad de los procesos que atendía la administración federal, habían saturado las estructuras administrativas, éstas requerían de una redistribución de cargas de trabajo en un plano territorial.

Para el 16 de febrero de 1983, a escasos tres meses del inicio de su gestión, Reyes Heróles celebró la instalación de la Comisión Mixta SEP-SNTE para estudiar la Descentralización de la Educación.

Se sucederían una serie de reuniones regionales con los delegados de la SEP en los estados, con las que se buscaba el intercambio de información y la coordinación de acciones a desarrollar en las etapas con las que se estaba dando curso al proceso, como la del 18 de febrero de 1983 en la Ciudad de Querétaro, o la Cuarta Reunión Nacional de Delegados y Subdirectores Administrativos de la SEP en los Estados, realizada en el Auditorio de la Subsecretaría del Deporte, el 24 de junio de 1983 en la Ciudad de México, con las que la autoridad central retomaba el sentir nacional a través de sus funcionarios regionales, con una estrategia que rescataba del centro a la periferia y viceversa, la información que se generaba en el país, en torno a la transferencia de los servicios de educación básica y normal.

El 8 de agosto de 1983, el Presidente de la República emitió un Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública propondría a los Gobiernos de los Estados, la celebración de Acuerdos de

Coordinación, en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, para establecer por cada entidad federativa un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa.

El Decreto establecía que el Comité Consultivo se instituía "...para el estudio de la transferencia a los Gobiernos de los Estados de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal que actualmente presta la Federación."⁴⁶

El Comité estaría integrado por el C. Gobernador del Estado como Presidente, un Secretario Técnico a cargo del representante de la Secretaría de Educación Pública y los siguientes vocales: el representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el representante del ISSSTE y el representante de la entidad encargado de los servicios educativos del estado en cuestión.

Asimismo, se invitaría como vocal a un representante del SNTE y a especialistas de otras instituciones o asociaciones vinculadas con el proceso educativo.

Los Comités tendrían las siguientes funciones, consideradas como de transición en tanto se preparaba el proceso de transferencia:

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

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

⁴⁶ Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Educación Pública, " Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa" en *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto de 1983, Artículo 1 fracción I, p. 24.

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

d).- Formular al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, las recomendaciones procedentes sobre la transferencia de los servicios educativos a la entidad federativa." ⁴⁷

Al tiempo que se instalaba en cada estado del país un Comité Consultivo, también se reorganizaban a las Delegaciones Generales de la SEP "...de tal manera que conservando sus funciones actuales y cambiando su denominación a Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, se lleven a cabo los cambios internos, dentro de las previsiones presupuestales, que requiera el proceso de descentralización." ⁴⁸

Este Decreto, finalmente, contenía (Artículo 3º) una modificación al Reglamento Interior de la SEP para crear una Coordinación General para la Descentralización Educativa, que habría de encargarse, formando parte de la estructura centralizada de la Institución, del apoyo en la ejecución de las medidas que requiriera el proceso de transferencia de los servicios de educación.

De la organización central y foránea para la descentralización (establecimiento de la Coordinación General para la Descentralización y de los Comités Consultivos por cada entidad del país), así como de las consultas realizadas a los representantes de magisterio, enfocadas hacia el logro del consenso que se necesitaba y del análisis administrativo, jurídico, financiero, pedagógico y laboral, se pasaría al desarrollo de las primeras acciones en las entidades de la República.

⁴⁷ *Ibid.*, Artículo 1 Fracción III, p. 24

⁴⁸ *Ibid.*, Artículo 2.

Por ese motivo y con el propósito de orientar el proceso, el Presidente De la Madrid emitió el 20 de marzo de 1984 el "Decreto que establece los lineamientos a que se sujetaran las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica." ⁴⁹

Este documento presenta la estrategia con la que se buscaba resolver la problemática que representaba el funcionamiento, cuando menos, de dos sistemas de administración educativa en los estados, el que tenía a su cargo el gobierno federal y, en su caso, el que atendían los gobiernos locales.

Desde esta ocasión, por un criterio de racionalidad administrativa, se presentaba la necesidad de fusionar las diferentes estructuras que tenían a su cargo el manejo de la educación básica y normal, y sobre todo la definición, entre el gobierno federal y el estatal, de la titularidad del organismo responsable.

La forma en que se resolvió impidió alcanzar en esta fase una descentralización en un sentido más acabado, que permitiera la transferencia de la responsabilidad del gobierno federal a los de los estados, puesto que se decidió establecer una etapa de transición en la que una nueva Institución, los Servicios Coordinados de Educación Pública, en los hechos con dependencia del gobierno federal, se encargaría de administrar los servicios federales y de coordinar los estatales, sin que se otorgara a la autoridad estatal la posibilidad de incidir en su funcionamiento.

⁴⁹ Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Educación Pública, "Decreto que establece los lineamientos a que se sujetaran las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica" en *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 1984, pp. 10-11.

Lo que sucedería en adelante no estaba previsto. Se suponía que el propósito descentralizador continuaría, al grado de que paralelamente se trabajaría en el fortalecimiento de los servicios de educación que ahora trabajarían en forma coordinada y que se esperaba a que maduraran las nuevas prácticas para tomar la decisión definitiva, por la que concluiría el proceso de descentralización con la transferencia de atribuciones a las instancias estatales. Sin embargo, es un hecho que en este momento el gobierno central rectificó en su intención y quedaron pendientes las acciones que puntualmente había seguido en esta primera mitad del sexenio.

La forma en que se establecerían las acciones de coordinación entre los servicios federales de educación básica y normal con los homólogos estatales, se lograrían mediante el establecimiento de Acuerdos de Coordinación que celebrarían los gobiernos de los estados con la SEP. Las estructuras administrativas nuevamente serían modificadas: en cada entidad se crearía el Consejo Estatal de Educación Pública y la Dirección General de los Servicios Coordinados de Educación Pública, en sustitución de las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y con la disolución de los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa.

El procedimiento consideraba que las medidas a las que debía sujetarse la descentralización de la educación básica se apegarían a las siguientes bases:

I.- La garantía explícita de que prevalecerán los principios que para la educación determinan el Artículo 3º constitucional y la Ley Federal de Educación;

II.- La Secretaría de Educación Pública continuara ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la República, así como en lo relativo al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional;

III.- Se convendría que los servicios federales de educación básica y normal mantengan su presente régimen jurídico y administrativo;

IV.- Los trabajadores de la educación de los niveles a descentralizar conservarían su relación laboral con la Secretaría de Educación Pública y vigentes sus derechos laborales y colectivos, en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo y se mantendrían las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores de la educación, y

V.- La Comisión Mixta de Escalafón y la Comisión Mixta de Cambios seguirán funcionando conforme a sus respectivos reglamentos y disposiciones administrativas procedentes, sin menoscabo de los estudios que se emprendan para su ordenación y reestructuración.”⁵⁰

Los Consejos Estatales, de acuerdo con esta reglamentación, se encargarían de promover el establecimiento de los procedimientos encaminados a la descentralización y al desarrollo paralelo de los servicios de educación federal y estatal. Se concebían como un espacio de resonancia local en el que se podía plantear los asuntos que se generaran con el avance del proyecto, por lo que estarían integrados por el Gobernador del Estado, como presidente, representantes de la SEP, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de las áreas educativas del Estado y de las dependencias estatales financieras y de programación, así como de la representación sindical.

La Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública “...se encargaría de administrar en forma conjunta, los servicios federales de educación básica y normal y los servicios estatales de educación, con sujeción a los planes y programas que establezca la Secretaría de Educación Pública.”⁵¹

Los recursos financieros y materiales destinados a los servicios de educación básica y normal serían sujetos de transferencia a los gobiernos de los estados (Artículo 7º) mediante el establecimiento de Acuerdos de Coordinación que se

⁵⁰ *Ibid.*, p. 11.

⁵¹ *Idem.*

celebrarían con la SEP, en el entendido de que mantendrían el régimen jurídico vigente y las disposiciones legales y administrativas federales.

El 20 de julio de 1984 la SEP suscribió, respectivamente, con los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, acuerdos de coordinación para la transferencia de los servicios y recursos que estaban en manos del gobierno federal.⁵² Con lo que se iniciaba formalmente el proyecto de reorganización de la SEP diseñado e inicialmente instrumentado por Reyes Heróles con ese alcance nacional.

6.3 La rectificación y la participación de Vanguardia Revolucionaria.

El ejercicio de las funciones de Reyes Heróles como Secretario de Educación concluye con su fallecimiento, en la mitad del sexenio (marzo de 1985). Sería relevado por Miguel González Avelar, quien con sus decisiones atemperaría considerablemente el proyecto transformador de su antecesor, al grado de que durante su periodo sólo se dejaría sentir la inercia de cambio heredada.

Para el 21 de enero de 1987 únicamente se han agregado seis Acuerdos de Coordinación a los doce logrados por la administración de Reyes Heróles.⁵³ Es notable el cambio de la estrategia seguida en la SEP. La organización sindical arremete fuertemente para detener el proceso, que en su opinión, atentaba contra su existencia a nivel nacional y logra detener el impulso innovador de que gozó en su origen.

Un balance de los alcances obtenidos, demuestra que los convenios de descentralización mantuvieron en cada estado los sistemas estatales y federales de educación, sin que se lograra transferir su titularidad a los gobiernos de los estados. Parece ser que las tensiones que se tuvieron con la organización sindical

⁵² Jesús Reyes Heróles, "En la entrega a las Comisiones de Educación de las Cámaras de Diputados y de Senadores, del Informe de Labores 1983-1984 de la SEP" en *Op. Cit.* p. 255.

⁵³ Miguel González Avelar, "Intervención de Miguel González Avelar, Secretario de Educación Pública" en Presidencia de la República, *Reunión con el Gabinete Legal y los Gobernadores*, p. 50

en el periodo de Reyes Heróles, fueron resueltas en la gestión de González Avelar con un cómodo acuerdo por el que se fortaleció la presencia de Vanguardia Revolucionaria, el grupo que encabezaba la dirigencia sindical, a cambio de una relativa tranquilidad, que evitaba el conflicto en la Institución. Permitiéndose, incluso, que este grupo tuviera injerencia en las decisiones de política educativa e, inclusive, de participación directa en el aparato administrativo. El resultado fue la politización de la más mínima incidencia, que degeneró en el incumplimiento de los proyectos institucionales, puesto que cualquier acto administrativo sería cuestionado en cuanto afectara el interés de esta corriente sindical.

"Al amparo de una complaciente autoridad, Vanguardia alcanzó su nivel más alto de poder. No logró liquidar a la disidencia sindical, pero la arrinconó en los reductos de Chiapas y Oaxaca, sometiéndola a un acoso continuo que le impidió el ejercicio de los más elementales derechos gremiales. En la complicidad gubernamental con tales mecanismos, han influido la necesidad de controlar a un sector que en el pasado mostró una gran capacidad de movilización, pero sobre todo la función impuesta a los maestros en la preparación y manejo de los procesos electorales, esa "obra negra" de la política que tan bien ha sabido cobrar la dirección sindical. Esta asociación, consustancial a la lógica corporativa, fue reforzada en la segunda parte del sexenio por las ilusiones presidenciales del titular de la SEP."⁵⁴

⁵⁴ Olac Fuentes Molinar, "Los retos educativos del sexenio. I Educación: territorio devastado." en Rosa Alvina Garavito Elías y Augusto Bolívar Espinoza (coords), *México en la década de los ochentas. La modernización en cifras*, pp. 341-342.

CAPÍTULO III: REELABORACION DE LA POLITICA EDUCATIVA EN MATERIA DE EDUCACION BASICA Y NORMAL.

1. Fundamento.

Dentro de la política de modernización de Carlos Salinas de Gortari, se encuentra la redefinición del papel que habría de adoptar el Estado frente a la sociedad. El abandono de su tradicional intervencionismo en materia económica y una nueva actitud ante los acontecimientos de tipo político, tuvo su repercusión en el manejo de la administración educativa.

Con esta lógica, la educación sería adecuada a la dinámica de cambios estructurales que se impulsaban, sobre todo inspirándose en cuanto a la función que debía de cumplir, no sólo en el aspecto social y político, sino también y con particular interés, en el económico. Así, el propósito central, lo constituiría el mejoramiento de su calidad, aun y cuando se subordinara el objetivo de la ampliación de la cobertura, puesto que la primera era considerada, al lado de la ciencia y la tecnología, como factor estratégico del desarrollo económico.

El aparente adormecimiento del sistema educativo, producto de la inercia del último tramo del gobierno de Miguel De la Madrid, sería profundamente trastocado con una medida de alcance estructural, que buscaba el incremento de su eficacia y de su eficiencia, con una redistribución de funciones que fue definida como la "reorganización del sistema educativo". Por ésta, el gobierno federal realizaría una transferencia de facultades y de las correspondientes responsabilidades a los de los estados, dejando en sus manos la administración de la educación básica y normal, con las que el primero venía prestando el servicio federal de educación. Un suceso que en la historia contemporánea no tiene precedente, sobre todo por sus consecuencias en la redistribución del poder político.

Por éste, los cambios no sólo se darían en las estructuras administrativas que tenían a su cargo el manejo de la educación en los estados y de las oficinas centrales de la SEP, sino también en la relación de autoridad establecida entre los

distintos niveles de gobierno. Por primera ocasión desde la fundación de la SEP, los gobiernos de los estados tendrían facultades para intervenir en la operatividad del sistema educativo, orientándola de acuerdo a sus propias necesidades.

En los inicios del sexenio, el 31 de mayo de 1989, el presidente Salinas presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. La idea básica se encuentra en el seguimiento de una estrategia de modernización del estado y de todos los aspectos de la vida nacional. Los objetivos nacionales⁵⁵ ubican a la educación dentro de "El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población" al considerarla como un ingrediente del bienestar social.

La modernización educativa buscaría orientar la política educativa del periodo 1989-1994, de acuerdo con el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- "mejorar la calidad de sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional;
- elevar la escolaridad de la población;
- descentralizar la educación y adecuar la distribución 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 educativo."⁵⁶

Asimismo, se hace referencia a la necesidad de transferir los servicios a los gobiernos de los estados, reservando al gobierno federal las atribuciones rectoras respecto de los contenidos y métodos educativos, así como las funciones de evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios.⁵⁷

⁵⁵ "I. La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; II. La ampliación de la vida democrática; III. La recuperación económica con estabilidad de precios. IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la Población." "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994." en *Suplemento especial de la Jornada*, p. VI.

⁵⁶ *Ibid.*, p. XXV.

⁵⁷ *Idem.*

Sin embargo, en la primer parte del sexenio, no se realizaría alguna acción en ese sentido y se continuaría trabajando en los estados, bajo la tutela de los Servicios Coordinados de Educación Pública, con la misma dependencia del gobierno federal.

Antes de que tuvieran lugar las modificaciones en la administración educativa, resulta relevante mencionar lo acontecido en el plano sindical.

En la vida interna del SNTE, en 1989, tiene lugar el movimiento magisterial más importante de los últimos tiempos, por el que es relevado el liderazgo de Carlos Jonguitud Barríos y de la corriente hegemónica que encabezaba: Vanguardia Revolucionaria.

En su lugar, a través de la mediación presidencial, Elba Esther Gordillo Morales encabezaría a partir de ese momento el CEN del SNTE, con el control de las principales fuerzas del organismo gremial.

Se estaba ante una oportunidad que facilitaría, en forma definitiva, el logro del consenso requerido para el proceso de descentralización. El sindicato gozaba de una posición renovada y el grupo emergente que lo encabezaba, necesitaba legitimarse asumiendo una actitud diferente a la de sus predecesores, que le comprometiera con una dinámica renovadora ante la base magisterial, con la política educativa del régimen y con la población en general.

El punto central de la negociación con el SNTE, consistía en que el gobierno federal garantizara la preservación de la integridad de la organización gremial a nivel nacional, el reconocimiento a los derechos históricamente adquiridos y el respeto de las condiciones laborales de los trabajadores de la educación.⁵⁸

⁵⁸ La posición del SNTE se resume en 4 puntos básicos: "1. Preservar para la Federación la rectoría educativa. La garantía de una normatividad y vigilancia nacional que hiciera efectivos los preceptos del Artículo Tercero Constitucional. 2. Establecer los mecanismos financieros compensatorios para evitar profundizar las desigualdades sociales y los rezagos educativos en las distintas entidades federativas del país. 3. Garantizar y preservar todos y cada uno de los derechos y las condiciones laborales de los trabajadores de la educación 4. Preservar la estructura nacional del Sindicato." Luis Castro Obregón, "El proceso de descentralización..." en SNTE, *Op. Cit.*, pp. 139 y 140.

Comparando con la actitud del grupo sindical precedente, en este momento se contaba con posibilidades de negociación, que podían hacer posible el proyecto de descentralización educativa.⁵⁹

2. El objetivo.

El propósito central de la política de descentralización educativa del régimen de Carlos Salinas de Gortari, buscaba una reorganización del sistema educativo, a través de una redistribución de competencias entre el gobierno federal y los de los estados.

Por ésta, el Ejecutivo Federal representado por la SEP y en la concurrencia de responsabilidades, se reservaría las atribuciones de la normatividad, la regulación, la evaluación y la compensación de las diferencias presentes en el sistema educativo, con la finalidad de asegurar el carácter nacional de la educación, el cumplimiento del Artículo 3º Constitucional, la formulación de los planes y programas de estudio y el establecimiento de programas compensatorios que armonicen las diferencias entre las entidades con menos niveles de desarrollo.

A los gobiernos de los estados, en el espacio territorial de su competencia, les correspondería la operatividad del sistema educativo objeto de la transferencia,

⁵⁹ "Los principios de la federalización, recuerda Jesús Martín del Campo, fueron objeto de un largo debate durante el siglo XIX. Los procesos que se inician en 1978 no lograron convencer a los principales grupos involucrados, en particular al SNTE, y se transformaron en sucesivos intentos generadores de nuevas estructuras burocráticas... El acuerdo que se alcanzó en mayo de 1992, aclara Luis Castro, fue el producto de un largo proceso de negociación en el que logró transformarse una medida inicialmente enfocada con criterio administrativo laboral en un instrumento que sólo puede justificarse por el mejoramiento de la calidad de la educación pública, laica y gratuita, por la defensa de la educación nacional, y en la medida en que se conserva la integridad nacional del sindicato." Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, A.C. "Financiamiento. Las políticas educativas de la federalización. Conclusiones de la octava sesión del Seminario de Análisis sobre Política Educativa Nacional 1996" en *Ibid.* p. 132.

con todas las facultades, atribuciones y de los recursos requeridos para su funcionamiento.

3. La estrategia.

De la misma manera que la administración del presidente Miguel De la Madrid, la obra educativa del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, con mayor énfasis en lo relativo a la descentralización ⁶⁰ de la enseñanza, puede analizarse considerando una división metodológica entre dos gestiones de trabajo, que serían encabezadas por diferentes titulares de la SEP: Manuel Bartlett Díaz, el primer secretario, estaría al frente de la institución desde el inicio del sexenio (diciembre de 1988) y hasta enero de 1992. Durante este periodo se efectuarían modificaciones en el ritmo de trabajo de la Secretaría, como el establecimiento de la llamada prueba operativa, orientada a la modificación de contenidos y métodos educativos. Sin que se omita considerar un importante restablecimiento de la autoridad institucional frente al SNTE, como fue el caso de la designación de funcionarios ajenos al sindicato, en sustitución de aquellos que tenían ese compromiso gremial y ocupaban cargos directivos en la administración de las Delegaciones de la SEP, esto último producto de la presión ejercida en su momento por Vanguardia Revolucionaria.

Sin embargo, es hasta los primeros meses de 1992 cuando se decide modificar el ritmo. La designación de Ernesto Zedillo Ponce de León ⁶¹ en sustitución de Manuel Bartlett Díaz, marca el inicio de los cambios. Zedillo implementaría una reorientación de alcance estructural en la política educativa del estado mexicano con el establecimiento del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (mayo de 1992).

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 12 y 13.

⁶¹ Ernesto Zedillo inicia su gestión al frente de la SEP en el mes de enero de 1992 y permanecería en dicho puesto hasta el momento en que es nominado como candidato a la presidencia de la República por el PRI, en lugar del fallecido Luis Donaldo Colosio. José Angel Pescador Osuna lo relevaría en el cargo sin que durante su gestión se introdujeran sustanciales modificaciones a las políticas institucionales.

El contenido de las iniciativas constituía en sí, una actitud inédita en el comportamiento gubernamental, al otorgar parte de las atribuciones que se encontraban en manos del gobierno federal a los de los estados. Sin embargo, si esto se observa a la luz de los trabajos desarrollados en esta materia durante el periodo de Miguel de la Madrid, se podrá percibir que son en esencia la continuación y un complemento que actualizaba el proyecto de descentralización educativa originalmente concebido por Reyes Heróles.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), suscrito el 18 de mayo de 1992 entre el Ejecutivo Federal por conducto de la SEP, los gobiernos de los estados, y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, constituye la estrategia salinista de modernización de este sector. Su relevancia tiene un alcance administrativo y político que en la historia contemporánea del país no tiene un antecedente similar.

Es parte de la transformación más importante que ha experimentado en los últimos tiempos el modelo educativo del gobierno posrevolucionario, porque por su conducto se ha puesto en marcha una modificación de orden estructural en el quehacer educativo, en el marco de una nueva relación del Estado con la sociedad.⁶²

Se presenta como una decisión acerca de los cambios que se requería implementar en la educación pública, en el contexto de la "modernización educativa" salinista, sin dejar de ser parte del proyecto de largo alcance con el que, particularmente desde el gobierno de Echeverría (1970-1976), con la continuación de las acciones de López Portillo (1976-1982) y con los trabajos desarrollados en tiempos de la "Revolución Educativa" de Miguel De la Madrid (1982-1988), se ha ido adaptando a los requerimientos del país.

⁶² Eduardo Ibarra Colado y Víctor M. Soria Murillo, "Balance y Perspectivas de la Modernización Educativa en México. Las Políticas del Régimen Salinista (1989.1994)" en Enrique De la Garza Toledo, (coord.), *Políticas Públicas Alternativas en México*, p. 316.

Ha sido una redefinición de la función que debe cumplir la educación pública, no sólo en los aspectos sociales y políticos sino también en términos económicos.⁶³ Por lo que está inspirado fundamentalmente en el propósito de elevar su calidad, aún y cuando se subordina el objetivo de la ampliación de la cobertura, al considerarla, al lado de la ciencia y la tecnología, como factor estratégico del desarrollo económico.⁶⁴

Su contexto lo constituye la idea de la modernización, que en la racionalidad de la política económica del gobierno incluye "...privatizaciones, apertura comercial, ingreso de capital extranjero, integración económica y, en el escenario político, los procesos electorales y las reformas legales correspondientes."⁶⁵ Lo que constituye una modificación del papel que ha tenido el gobierno posrevolucionario desde su existencia; en donde se plantea, que el mismo debe abandonar su tradicional intervencionismo para convertirse en un *Estado solidario*, que permita una participación más activa de la sociedad en los asuntos de interés público. Con lo que se lograría incrementar los niveles de participación social y se estaría en la posibilidad de contribuir al fortalecimiento de la democracia y a la canalización de la energía social en la resolución de los problemas.

En consecuencia, con esta idea, la política educativa de este gobierno llevaría a una redistribución de atribuciones y competencias existentes entre los diferentes niveles de gobierno. El federal prescindiría de la operatividad del sistema administrativo, reservándose funciones de supervisión y de control, así como de la definición de los contenidos y de los métodos educativos, y la función compensatoria. En contrapartida, las administraciones estatales asumirían el control y el manejo del sistema educativo de origen federal y el respectivo de origen estatal o municipal, según su jurisdicción territorial.

⁶³ *Ibid.*, pp. 312 y 313.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 317.

⁶⁵ Graciela Bensusan y Samuel León (coords.), *Negociación y Conflicto Laboral en México*, p. 8.

El nuevo carácter que tendría estaba definido desde el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994,⁶⁶ con el que se pretendía “asegurar la calidad, eficiencia y cobertura del sistema educativo en México... establecer un nuevo modelo educativo mediante la realización de cambios estructurales, integrando el proceso educativo al desarrollo económico y social del país, además de revalorar la función magisterial y eliminar las inequidades y rezagos geográficos y sociales de la educación”.⁶⁷

Un escenario que planteaba el contenido del programa de trabajo de este gobierno. Su implementación hasta mediados del sexenio no se había llevado a la práctica debido a la falta de acción decidida por parte de la SEP y a la oposición del SNTE.⁶⁸ Sin embargo, a partir de ese momento, (febrero de 1992), con las negociaciones sostenidas, se obtiene el consenso del SNTE y el compromiso de los gobiernos de los estados para poner en marcha parte de los proyectos planteados, que serían asumidos en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

El espacio en el que se presentan los cambios es en el de la administración pública federal y en la de los gobiernos de los estados, siendo a iniciativa del primero y en uso de las atribuciones que corresponden al Estado,⁶⁹ que se decidió modificar la forma en que estaban ordenados sus órganos de gobierno, pasando de un esquema de trabajo centralizado a uno descentralizado. Las características con las que se presenta, incluyen un esquema de trabajo

⁶⁶ Secretaría de Educación Pública, “Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994.”, en SHCP y FCE, *Antología de la Planeación en México. 23. La planeación del desarrollo social en los noventa*, pp., 7-158.

⁶⁷ Eduardo Ibarra Colado, *Op. Cit.*, pp. 321 y 322.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 322.

⁶⁹ Gabino Fraga ha definido que las atribuciones, “medios para alcanzar determinados fines” que históricamente se han asignado al Estado y “...que en los momentos actuales conserva, se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- a) atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- b) atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) atribuciones para crear servicios públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país” Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, pp.14 y 15.

descentralizado del gobierno federal, con una dependencia directa del servicio de educación básica de los gobiernos estatales.

En la concurrencia de responsabilidades, el gobierno federal se reserva atribuciones que tienen que ver con la normatividad, la regulación, la evaluación y la compensación de diferencias del sistema educativo,⁷⁰ con el propósito de asegurar el carácter nacional de la educación, el cumplimiento del Artículo 3º Constitucional, la formulación de los planes y programas de estudio y el establecimiento de programas compensatorios que armonicen las diferencias entre las entidades con menores niveles de desarrollo.

Estas facultades permiten al gobierno federal el establecimiento de la rectoría de la educación del país y son complementarias con las actividades que desarrollan las entidades federativas: el desempeño de la operatividad del sistema. Dando como resultado una redistribución de funciones y atribuciones, que se enuncia como una contribución al fortalecimiento del sistema educativo nacional en su conjunto.

El Acuerdo Nacional incluye la presencia, como parte involucrada, del magisterio del país, con la representación del SNTE. Sin cuya participación y compromiso sería imposible el funcionamiento de cualquier iniciativa dirigida a la educación, de elevar los niveles de calidad, ni de adaptarla a los requerimientos de la modernización del país.

Además, el proyecto se presenta como un imperativo de origen administrativo y no social. Esto es, la descentralización no fue percibida en ese momento como una demanda que encabezara la ciudadanía con algún motivo de tipo político o social, más bien la exigencia se orientaba en la búsqueda de una mejor calidad educativa, de una mayor cobertura de los servicios y de una mayor eficiencia en la prestación de los mismos.

⁷⁰Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, A.C., "Financiamiento. Las políticas educativas de la federalización. Conclusiones de la octava sesión del Seminario de Análisis sobre Política Educativa Nacional 1996." en SNTE *Op. Cit.*, pp. 132 y 133.

Esto requería, en consecuencia, de la modificación de la forma en que estaba organizada la administración, para adecuarla a los crecientes niveles de exigencia del desarrollo social.

La trascendencia del Acuerdo Nacional sólo puede ser comprendida en la medida en que se considere el nivel de operatividad de los compromisos asumidos.

Al respecto, es conveniente mencionar el mecanismo que históricamente se utilizó para movilizar los recursos que fueron canalizados al sector educativo. Como afirman Rolando Barrera Zapata y Ma. Del Pilar Consuelo Ferreyra,⁷¹ en México se han observado dos tendencias históricas que se refuerzan mutuamente en el reparto de competencias. En la primera, se han incrementado las funciones y atribuciones del gobierno federal, con la justificación de fortalecer la unidad nacional y de lograr el desarrollo económico y; en la segunda, las entidades federativas no han tenido la capacidad de ejercer las facultades que constitucionalmente les corresponden. Situación que se agudizó aun más, por la incapacidad político, administrativa y financiera de los estados, que originó una virtual "expropiación" por la vía del hecho, de tales atribuciones, por parte del gobierno federal.

Por lo que se puede percibir, que el cambio en la concepción de este proceso se debe en mucho a la voluntad del gobierno central, al consenso que logró con la representación sindical y al compromiso asumido por las entidades federativas, para que se hicieran cargo de la operatividad del sistema.

La base del planteamiento y el propósito por alcanzar se encuentra en lo que se definió como, "el autentico federalismo educativo", atendiendo el ideario del Constituyente de 1824 y lo postulado en la Constitución Política de 1917, que establecen el régimen federal como "la organización política natural de nuestro país para lograr, en la rica diversidad de sus regiones, la unidad nacional."⁷²

⁷¹ Rolando Barrera Zapata y Ma. Del Pilar Consuelo Ferreyra, *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados*, pp. 47 y 48.

⁷² SEP- SNTE- Gobiernos de los Estados. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, p. 7.

Se acompaña además, de la disposición prevista por la Constitución, en lo referido a la distribución de la función social educativa "...En este marco jurídico expresamente se señala que la prestación de los servicios educativos es una de las actividades de la función educativa en la que hay concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios. Consecuentemente se dispone que la Federación podrá celebrar con los estados y los municipios convenios para coordinar o unificar dichos servicios. (con lo que se concluye que) Este *Acuerdo Nacional* fortalece la observancia del régimen legal existente ajustándose a la concurrencia de atribuciones previstas." ⁷³

En una ponderación de los factores que contribuyeron a dicho fin, se encontrará que la decisión política tiene un peso fundamental.

Aunque no deja de estar acompañada de criterios que justifican la redistribución de competencias y que en opinión de Rolando Barrera Zapata y Ma. Del Pilar Consuelo Ferreyra, se refieren a la eficiencia, en donde "las facultades que pueden administrarse con el menor costo por las administraciones territoriales deben respetarse por la administración central"; la territorialidad que se refiere al acto de "transferir a un área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas generadas en tal ámbito, o sea de interés exclusivo o preferente de su población" y; el criterio participativo, que consiste en "transferir competencias que propicien la participación, cooperación e integración de la comunidad." ⁷⁴

La forma en que se reorganizaron los niveles de gobierno muestra un proceso de descentralización administrativa, que contiene un alcance político - administrativo importante, producto de los momentos sucesivos –delegación de facultades, desconcentración y descentralización - en los que se trasladaron funciones de las áreas centrales a las locales.

⁷³ *Ibid.*, p. 8.

⁷⁴ Rolando Barrera Zapata y Ma. Del Pilar Consuelo Ferreyra, *Op. Cit.*, pp. 48 y 49.

Al respecto, Fernando Garrido Falla, menciona que en las formas de organización de las entidades estatales, podemos encontrar dos momentos: el primero referido al aspecto funcional o técnico "...en el que se trasladan funciones estatales a personas jurídicas públicas, no sujetas a controles jerárquicos, ("descentralizadas") creadas para cumplir una tarea específica y que constituyen una "prolongación funcional del núcleo de la administración pública.

"En este caso, la descentralización administrativa es creada y mantenida por el poder central y beneficia sólo la capacidad y eficiencia de la administración pública (central). Las unidades descentralizadas administrativamente reciben parte de su subsistencia de las instituciones de la administración central." ⁷⁵

Un segundo momento lo encontramos cuando se presenta una transferencia de atribuciones, competencias y recursos a las administraciones estatales o municipales, "...para ejecutar políticas y programas federales que, en muchos casos, no responden a los problemas regionales y locales, con el consecuente mantenimiento de mecanismos de supervisión y control federales sobre los recursos y competencias asignadas. Esta forma de descentralización, que vincula a administraciones de distintos ámbitos gubernamentales, ha sido equivocadamente confundida con la descentralización política." ⁷⁶

La diferencia esencial que existe entre la descentralización política y la meramente administrativa, reside en la redistribución del poder político. Que debemos entender como el proceso por el que la federación transfiere el mismo a los estados y/o a los municipios.

De hecho, se puede afirmar que la descentralización política es la base de la existencia del régimen federal. En el caso del sector educativo estaríamos asistiendo a una transferencia de facultades, atribuciones y recursos del gobierno federal a instancias políticas territoriales, con una fórmula de "equilibrio legalizado

⁷⁵ Fernando Garrido Falla, "La Descentralización Administrativa." en *Revista de Administración Pública*; No. 63/64, p. 164 y s.s. citado por Rolando Barrera Zapata y Ma. Del Pilar Consuelo Ferreyra, en *Op. Cit.*, p. 130.

⁷⁶ Rolando Barrera Zapata y Ma. Del Pilar Consuelo Ferreyra, *Op. Cit.*, p. 130.

del poder" que se encuentra presente en forma inicial en el ANMEB y con posterioridad en la adecuación de la Ley General de Educación. Los supuestos básicamente tuvieron la función de redistribuir el poder político de esta acción de gobierno y su correspondiente quehacer administrativo.

Ahora bien, lo anterior se encuentra contenido en el ANMEB en el apartado referente a la llamada Reorganización del Sistema Educativo, que en la parte medular enuncia lo siguiente: "A fin de corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo, con fundamento en la Constitución General de la República y por la Ley Federal de Educación, el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas de la República celebran en esta misma fecha convenios para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal. De conformidad con dichos convenios y a partir de ahora, corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

"En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando en el estado respectivo, hasta la fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su administración."⁷⁷

Considerando las opiniones existentes en esta materia, el equilibrio o desequilibrio político que origina la distribución aludida, no se plantea en términos de enfrentamiento ni de lucha política. El hecho de que la actividad de la administración pública se vaya diversificando y haciendo cada vez más compleja,

⁷⁷ SEP-SNTE-Gobiernos de los Estados, *Op. Cit.*, p. 8-9.

obliga a articular los diferentes ámbitos de gobierno y propiciar la coordinación de sus respectivas competencias. En palabras de Jordi Borja: "No se trata de que los (los estados federados) sean "independientes" del estado y tengan sus facultades y sus campos de actuación muy propios, sino de hacer posible que tengan poder y capacidad de gestión para asumir una parte congruente en los distintos sectores de la actividad pública."⁷⁸

En una disposición distinta al proceso que implica la transferencia de los servicios de educación "federalizados", el Ejecutivo Federal se reserva la vigilancia del cumplimiento del Artículo 3º Constitucional, así como lo correspondiente al contenido de la Ley General de Educación y sus disposiciones reglamentarias; la formulación de los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal; la autorización del uso del material educativo de esos niveles educativos; la actualización y elaboración de los libros de texto gratuitos; el ejercicio de una función compensatoria en el avance educativo de las entidades con mayor rezago; la evaluación del sistema educativo nacional y la promoción de la formación y actualización docente.⁷⁹

Los compromisos adquiridos con el SNTE garantizan las demandas del gremio en lo relativo a su integridad y respeto a sus derechos laborales y de seguridad social, sin que exista un compromiso que en el futuro asegure la condición de influencia nacional que hasta el momento tenía y en el entendido de que cada sección sindical sustituiría la relación laboral que mantenía con el gobierno federal, por conducto del CEN del SNTE, al trasladarla al gobierno del estado correspondiente.

Abundando en este último aspecto, a lo comentado se adiciona que "...los gobiernos estatales, por conducto de su autoridad competente, reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores antes mencionados. Los gobiernos de los estados garantizan

⁷⁸ Jordi Borja, "Política Municipal, la izquierda cumplió 60 años", citado en Rolando Barrera Zapata y Ma. Del Pilar Consuelo Ferreyra, *Op. Cit.*, pp. 46 y 47.

⁷⁹ SEP-SNTE-Gobiernos de los Estados, *Op. Cit.*, p. 14.

que los citados derechos laborales serán plenamente respetados. Por su parte, el Ejecutivo Federal queda obligado con la responsabilidad solidaria en los términos de ley. De igual modo, las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de los trabajadores que se incorporen a los sistemas educativos estatales permanecerán vigentes y no sufrirán modificación alguna en perjuicio de ellos.

“Los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal.”⁸⁰

Con esta operación se estaba clarificando el compromiso más importante entre las partes firmantes, que finalmente es el consenso más importante que se obtuvo en el Acuerdo, puesto que las demás disposiciones partían de la iniciativa del Ejecutivo Federal.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 15.

CAPITULO IV: LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN GUANAJUATO.

1. Preámbulo

De acuerdo con la estrategia de modernización del sector educativo, que impulsó el gobierno del presidente Salinas, el tradicional protagonismo del gobierno central sería modificado. En lo subsecuente los trabajos desarrollados en la materia, serían producto de un trabajo compartido con los gobiernos de los estados.

La reorganización del sistema educativo, estaba fundamentada en una redistribución de funciones entre el gobierno federal y los de los estados, que intentaba mejorar, en el contexto nacional, la orientación del sistema, y en el plano local, el aumento en la calidad de la atención administrativa.

En este último caso se dispuso que los gobiernos de los estados tendrían bajo su control la operatividad del sistema, con la atención inmediata de aquellos problemas que en muchos casos no habían encontrado solución con el esquema centralizado de trabajo, con el que con anterioridad la SEP prestaba el servicio.

En este contexto, a partir de la firma del ANMEB, la continuación del proyecto de descentralización tendría particular desarrollo en la administración pública de los gobiernos estatales.

Por esa razón, en el presente capítulo se presenta el caso de la descentralización educativa del estado de Guanajuato, como una experiencia que constituye un punto de referencia acerca de la continuación de los cambios que ha experimentado la administración educativa. La novedad la constituye el nuevo escenario en el que se presentaría el proceso de transferencia de funciones, puesto que a diferencia de la descripción previa, en la que se expuso las tareas realizadas por el gobierno federal a través de la SEP, en esta ocasión, en esta entidad del país, habrían de introducirse las modificaciones requeridas para la continuación de la prestación del servicio educativo bajo su propia responsabilidad.

Desde ese nuevo esquema no se necesitaba considerar necesariamente la problemática nacional, ahora importa más la calidad del servicio con que se administra la educación.

En esta Entidad, la política de cambios que se estaba experimentando en el sector educativo, sería asimilada, en un primer momento, mediante las medidas dispuestas por el gobierno estatal. La reacción consistió en la asunción de los compromisos establecidos en el ANMEB y posteriormente en la reestructuración del sistema educativo local.

En este Estado, la existencia de dos sistemas educativos, -el de origen federal y el estatal-, comprometieron la participación activa de su gobierno, en las diferentes etapas en las que se realizaría el proceso de transferencia de facultades.

En un primer momento, cuando tomó para sí la titularidad de la Dependencia con la que el gobierno federal prestaba el servicio educativo -los Servicios Coordinados de Educación Pública-, resolvió crear un organismo que la sustituiría: Federalismo y Modernización Educativa (FyME). Su existencia sería concebida con un carácter efímero, en tanto se definía la reorganización de la administración educativa.

Con posterioridad FyME y la dependencia educativa estatal -Secretaría de Educación Cultura y Recreación- serían fusionadas y se crearía en su lugar la Secretaría de Educación de Guanajuato, en una etapa que hasta los últimos meses de 1997, no había alcanzado una consolidación satisfactoria y padecía de ingentes problemas por el escaso mejoramiento de la calidad con la que se prestaban los servicios administrativos.

Con el propósito de presentar en una forma más adecuada los acontecimientos expuestos con anterioridad, a continuación se presenta una descripción de la descentralización educativa experimentada en el estado de Guanajuato, que inicia

con la firma del ANMEB y concluye con la creación de la Secretaría de Educación de Guanajuato.

2. La transferencia de facultades y de atribuciones.

El producto más importante de la federalización educativa del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, fue la redefinición de la relación existente en este sector, entre los diversos niveles de gobierno. Las partes firmantes del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: el gobierno federal y los estatales y el SNTE, habían logrado un consenso por el que el Ejecutivo Federal dejó de tener bajo su responsabilidad directa la administración de la educación y la dejaba en manos de los gobiernos de los estados, con los recursos y atribuciones necesarias para su funcionamiento.

De conformidad con lo que establece el Acuerdo,⁸¹ el punto central radica en la transferencia a los gobiernos de los estados, de la dirección de los establecimientos educativos con los que el gobierno federal había prestado en la entidad correspondiente, los servicios de educación básica y normal, en todas sus modalidades y tipos, incluyendo los elementos de carácter técnico y administrativo, los derechos y obligaciones, los bienes muebles e inmuebles y los recursos financieros que formaban parte del patrimonio y de las funciones que se desarrollaban en los mismos.

Este hecho constituye la esencia de la estrategia con la que se reorganizaba el sistema educativo del país y la plataforma de la que debían partir los estados para adecuar sus propios sistemas educativos. El contenido del Acuerdo es el marco de actuación que sentaba las bases sobre la que los demás actores que intervienen en la educación –los gobiernos estatales y municipales, las asociaciones de padres de familia, etc.–, podían complementar y enriquecer los esfuerzos del gobierno federal, encaminados al mejoramiento de la educación.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 8 y 9.

Con esta estrategia se podía llegar con mayor impulso y frescura hasta los mínimos detalles, los que se presentan en cada centro escolar y que precisamente en muchas ocasiones posibilitan una educación de mayor calidad. Por lo que, de esta manera, el gobierno federal multiplicaba las potencialidades del mismo Estado, al compartir con los otros niveles de gobierno la responsabilidad educativa.

Vale la pena precisar que la reorganización del sistema educativo, presentada con la definición de federalización de la educación, sólo es uno más de los puntos presentes en el Acuerdo Nacional, sin que llegue a agotar los demás temas (la nueva participación social, reformulación de los contenidos y materiales educativos; revaloración de la función magisterial, etc.), que por su importancia tienen un alcance destacado, sobre todo si se analizan a la luz de las posibilidades que se presentan en los ámbitos de trabajo local.

Al definirse los proyectos de esta etapa, en la que se había delineado el esquema general de la reorganización del sistema educativo nacional, el gobierno federal se retiró del escenario y dejó el campo libre a cada entidad federativa, para que por su cuenta realizaran las adecuaciones que requirieran sus estructuras administrativas.

Esta es una diferencia importante si se le compara con la estrategia de descentralización educativa de Reyes Heróles, puesto que en esa administración, el establecimiento de los Servicios Coordinados de Educación Pública preservaba la intervención del gobierno federal en la organización de la educación pública local –de origen federal y estatal. Mientras que en esta ocasión, los estados definirían en forma particular lo que más conviniera a sus intereses. Se les entregaba bajo su jurisdicción la instancia administrativa de origen federal, con sus recursos y su materia de trabajo, obviamente con la problemática inherente, para que la nueva autoridad tomara las decisiones más convenientes.

La diferencia no sólo es de matiz, e incluso sería calificada con un adjetivo que definía una nueva realidad, ahora se citaba la palabra "federalizar" para describir

el proceso de transferencia de atribuciones y se cuidaba el uso, por ejemplo, de la palabra descentralización. Se buscaba evitar posicionamientos ideológicos contrarios que pudieran detener el avance del proyecto, debido a los fuertes intereses que estaban asociados alrededor de la inmovilidad del sistema.

Con posterioridad a la firma del Acuerdo Nacional, el 18 de mayo de 1992, el Gobierno del Estado de Guanajuato y el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, establecieron un Convenio relativo a la relación laboral de los trabajadores agremiados a esta organización sindical.⁸² A partir de esa fecha se contaba con un patrón sustituto en la personalidad del gobierno del estado y se soportaba jurídicamente la relación laboral colectiva que salvaguardaba los derechos de los trabajadores involucrados.

Dicho Convenio, en sus Antecedentes y en su Primera Cláusula, establece que el Gobierno del Estado de Guanajuato decidió establecer un Organismo Público Descentralizado que habría de encargarse de la dirección de los establecimientos educativos, que el Ejecutivo Federal había traspasado al Gobierno de Guanajuato.

Por lo que el Gobierno de Guanajuato y en su oportunidad ese Organismo de nueva creación, reconocían al SNTE como el titular de la relación laboral colectiva que se mantiene con los trabajadores de base que laboran en los centros de trabajo objeto de la transferencia y que se incorporaron al sistema educativo estatal.

Asimismo, el SNTE reconoce y acepta que el referido Organismo Público Descentralizado sustituía al titular de la Secretaría de Educación Pública del Ejecutivo Federal, en las relaciones jurídicas existentes entre los trabajadores de base, que laboran en los establecimientos educativos que se incorporaron al sistema educativo estatal. Definición que formaliza el vínculo laboral existente

⁸² Gobierno del Estado de Guanajuato y Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación. "Convenio que celebran, por una parte, el Gobierno del Estado de Guanajuato y, por otra, el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación" en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato del 18 de junio de 1992*, pp. 2013-2019.

entre el Gobierno de Guanajuato con el SNTE y que sería en lo sucesivo la vigente.

En una respuesta a la disposición por la que el Ejecutivo Federal transfería a los Gobiernos de los estados la responsabilidad de los servicios de educación, el SNTE procedió a delegar en los respectivos Comités Ejecutivos Seccionales, que para el caso de Guanajuato se trata de la Sección 13 y la 45, la representación en los asuntos que se derivaban de la relación laboral colectiva de los trabajadores, que estaban agrupados en torno a estas delegaciones sindicales (Cláusula Segunda del Convenio).

Enseguida se define, en congruencia con el espíritu del Acuerdo Nacional, que las partes se comprometían a respetar los términos de las Condiciones Generales de Trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública, que se encontraban vigentes a la firma de Convenio, en el entendido de que serían respetados los derechos de los trabajadores de base que prestaban sus servicios en los establecimientos educativos objetos de la transferencia, tales como "...sus derechos de organización colectiva, su filiación al Sindicato, la calidad de su nombramiento, la inamovilidad, el régimen salarial, la jornada de trabajo, el descanso semanal, vacaciones, capacitación y adiestramiento, así como los previstos en la ley, los señalados en las condiciones generales de trabajo y, en general, todos los derechos de dichos trabajadores."⁸³ A lo que se agregaba, que el gobierno del estado tomaría todas aquellas medidas que fueran necesarias con el propósito de materializar los derechos citados con anterioridad.

En concordancia con los términos de la descentralización, en la Cláusula Décima se establece el compromiso del establecimiento de la Carrera Magisterial - el escalafón horizontal exclusivo del gremio, que permite a los maestros obtener una mejor remuneración salarial con el desempeño de la misma función docente, sin el cambio de puesto o funciones, según el nivel de Carrera Magisterial en que se ubiquen.

⁸³ *Ibid.*, p. 2015.

Finalmente, destacan dos cláusulas relacionadas con el futuro sistema escalafonario de la Secretaría de Educación de Guanajuato.

La Décima Primera, que es acorde con las que establecen el respeto a los derechos laborales adquiridos y que a la letra dice:

"...El organismo descentralizado y el respectivo Comité Ejecutivo Seccional señalado en la cláusula segunda (la Sección 13 o 45 del SNTE, según corresponda) reconocen que el escalafón de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal, es el regional que se encuentra vigente a la firma del presente convenio. La antigüedad y los derechos escalafonarios que hayan adquirido dichos trabajadores serán íntegramente respetados.

"Asimismo, el organismo descentralizado y el Comité Ejecutivo Seccional citados adoptan el Reglamento de Escalafón publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1973, para regular el funcionamiento del escalafón y de la respectiva Comisión Mixta de Escalafón. El Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato podrá instruir al Comité Ejecutivo Seccional los lineamientos generales a seguir en las modificaciones que, en su caso, se acuerden para dicho Reglamento." ⁸⁴

La segunda cláusula deja libre el camino a las partes para posteriores acuerdos ante posibles omisiones, rectificaciones o errores en los que se pudiera haber incurrido en el mencionado Convenio y para permitir la operatividad de los de los mismos. La misma establece lo siguiente:

"DECIMA SEXTA.- El Gobierno del Estado promoverá y adoptará las medidas de carácter jurídico y administrativo que, en su caso, se requieran para el debido cumplimiento del presente Convenio." ⁸⁵

⁸⁴ *Ibid.*, p. 2017.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 2018.

Como se podrá observar, el contenido de este Convenio, fuertemente impregnado de un sustento jurídico- laboral, precisaba las reglas del juego entre el Gobierno del Estado de Guanajuato, que se convertía en el patrón sustituto de la SEP y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.

El primer aspecto que destaca es la diferencia que existe entre las partes que establecen la relación laboral, puesto que mientras que el patrón original, el gobierno federal por conducto de la SEP es sustituido por el gobierno de Guanajuato, el SNTE conserva la titularidad del contrato colectivo de trabajo y crea una figura de delegación, en la que el respectivo Comité Ejecutivo Seccional (13 o 45) lo representa en la entidad, para la relación laboral colectiva.

Las implicaciones de la decisión que permite que las secciones sindicales gocen de una relativa descentralización del CEN, no han sido analizadas con mucho detalle. La presencia centralizadora del CEN del SNTE tiene en su contra los intereses locales de las secciones sindicales, que ahora tienen un interlocutor con capacidad de decisión en la inmediatez de sus intereses: el gobierno estatal. Además se cuenta con una organización administrativa autónoma, en este caso la Secretaria de educación de Guanajuato, que potencialmente puede multiplicar los puntos de atención y de respuesta según corresponda al entorno inmediato, sin necesidad de utilizar un solo canal de interlocución, como ocurría cuando se tenía dependencia de la federación.

La segunda situación importante, es la posición que manifiestan el Gobierno del Estado y el SNTE con relación al respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores, que en la seguridad laboral se atiene a la normatividad vigente.

3. El fortalecimiento de Federalismo y Modernización Educativa.

A mediados del mes de mayo de 1992, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y el Convenio que el Gobierno de Guanajuato firmó con el SNTE, se había preparado el escenario para que a partir

de ese momento el sistema educativo de Guanajuato incorporara la educación federalizada.

La respuesta inmediata que tuvo el Gobierno del Estado para recibir los establecimientos educativos objeto de la transferencia, fue la creación de un organismo público descentralizado que denominó Federalismo y Modernización Educativa del Estado de Guanajuato.⁸⁶

Este organismo pasó en la inmediatez, a sustituir a la Dirección General de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado (SCEP), con la que la SEP venía prestando el servicio federal de educación básica de la entidad.

FyME en ese momento fue incorporado al sistema educativo estatal, al lado de la Secretaría de Educación Cultura y Recreación (SECyR), que tenía a su cargo el servicio educativo de origen estatal. Por lo que con esta fórmula, ambas instituciones pasaron a atender la educación del estado con estructuras administrativas paralelas y destinadas al mismo propósito.

La existencia de dos instituciones dependientes del gobierno estatal dedicadas al mismo fin, representaba en sí una duplicación de instancias administrativas, que en el momento de la transición fue justificaba debido a la necesidad que se tenía de recibir los servicios educativos objeto de la transferencia y de continuar con la prestación del servicio educativo sin interrupciones. Sin embargo la unificación del sistema educativo estatal era una tarea pendiente a la luz de una estrategia de racionalidad administrativa.

Además, la unificación del sistema educativo estatal no fue abordada de inmediato porque como se mencionó, ante la contingencia que implicaba la continuidad en la prestación del servicio educativo no se podían alterar las tradicionales formas de administración del sistema educativo de origen federal y en segundo lugar, porque se necesitaba dejar claro, de acuerdo con los

⁸⁶ Gobierno del Estado de Guanajuato, "Decreto Gubernativo No. 12 mediante el cual se crea Federalismo y Modernización Educativa del Estado de Guanajuato." en *Periódico Oficial del Estado No. 42 de fecha 26 de mayo de 1992.*

compromisos adquiridos, que no se modificaría la relación que se tenía con las respectivas secciones sindicales; que en el caso de Guanajuato tenían un antecedente federal, la Sección 13 y otro estatal, la Sección 45.

Por ser un Organismo Público Descentralizado del Gobierno del Estado, Federalismo y Modernización Educativa contaba con un Director General que estaba subordinado a una Junta de Gobierno, presidida por el Gobernador del Estado y de la cual formaban parte, además del Secretario de Gobierno y el de Planeación y Finanzas, el Secretario de Educación Cultura y Recreación, quien en esa calidad, era cabeza de sector en la definición de las políticas educativas estatales.⁸⁷

Quizá en este momento se llegó a pensar que esta figura de Organismo Público Descentralizado sería transitoria y que sólo necesitaba del cobijo de la Ley Orgánica de la administración Pública Estatal, en la jurisdicción de la SECyR, por el tipo de funciones desempeñadas. Por lo que no valía la pena desarrollar un trabajo enfocado hacia su consolidación y adecuación orgánica, para que respondiera en una forma más eficiente a las necesidades educativas locales.

La realidad sería otra y FyME permanecería paralelamente a la SECyR alrededor de dos años (mayo de 1992 a diciembre de 1993), con el mismo estilo y rutinas de trabajo y con una dependencia del gobierno estatal, que no atinaba a reorientar en una forma más racional sus actividades.

El primer ejercicio de las atribuciones que el Gobernador del Estado había adquirido con la federalización de la educación, fue la designación del Director General de FyME, por medio de la cual empezó a intervenir en la estructura administrativa heredada del Gobierno Federal.

El nuevo titular inició sus trabajos en un momento en el que todos los involucrados esperaban una inmediata reorganización del sistema educativo estatal, que incluyera una posible unificación del sistema. Aunque, como se

⁸⁷ *Idem.*

mencionó anteriormente, con el transcurrir del tiempo, los acontecimientos no se presentaron en ese sentido.

A un año de que había dado inicio el proceso de descentralización, en una decisión que retardó aún más el proceso de fusión del sistema de educación estatal, el 28 de mayo de 1993, el gobierno del estado publicó en el Periódico Oficial el Decreto Gubernativo No. 46,⁸⁸ por el que reformó diversos artículos del decreto de creación de FyME (No. 12 de fecha 26 de mayo 1992), con el propósito, según lo estableció en los considerandos del Decreto, de realizar modificaciones administrativas a su estructura, para proporcionarle medios más adecuados, que contribuyeran a la eficiencia de sus funciones. Se buscaba fortalecer las actividades de esta institución y no la continuación de los trabajos de integración de la administración de origen federal con la estatal.

Destaca entre las modificaciones introducidas, dos artículos que precisan y ratifican el compromiso adquirido con anterioridad por parte del Gobierno del Estado con el SNTE y que están explícitamente relacionadas con la existencia de FyME, como organismo representante del Ejecutivo estatal:

"Artículo 36.- El Gobierno del Estado, por conducto del organismo "Federalismo y Modernización Educativa de Guanajuato", sustituye al titular de la Secretaría de Educación Pública, en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los establecimientos educativos y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal...El Gobierno del Estado reconoce al Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que conforman el organismo.

⁸⁸ Gobierno del Estado de Guanajuato. "Decreto Gubernativo No. 46 por virtud el cual se reforman varios artículos, del Organismo Público Descentralizado denominado Federalismo y Modernización educativa de Guanajuato" en *Periódico Oficial del Estado No. 43 de fecha 28 de mayo de 1993*. p. 2-12.

"Artículo 37.- Las relaciones laborales del personal docente, administrativo y el de apoyo y asistencia a la educación del organismo, se regirán por lo dispuesto en los siguientes ordenamientos jurídicos; Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios del Estado de Guanajuato; Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública de enero de 1946, sus actualizaciones y las que en el futuro se acuerden; así como las demás disposiciones legales aplicables" ⁸⁹

Con estas precisiones se estaría conformando un importante antecedente normativo en la regulación de la relación laboral, desde el ámbito de competencia estatal.

Asimismo, el Decreto Gubernativo No. 46 estableció en el Artículo 21 que "La Dirección General contará con las unidades administrativas de apoyo que requiera para el desempeño de sus funciones y permita el presupuesto del organismo..." ⁹⁰ con lo que se abría la puerta al establecimiento de instancias adicionales a las existentes. Este instrumento, establecía la posibilidad de modificar la estructura orgánica de la Dependencia, en función de la adaptación que requiriera el desempeño de las funciones encomendadas, sin tener que fusionarse con su homóloga Institución (SECyR) que se encargaba de la educación de origen estatal.

Con esta medida se tenía la posibilidad de destinar recursos a través de unos brazos administrativos para la atención y resolución de los posibles conflictos que se presentaran y que en un momento dado podían cuestionar la existencia de dos instancias administrativas dedicadas a un mismo propósito. Todo dependía de la eficacia con que atendiera las funciones encomendadas.

Un estudio comparativo entre la estructura administrativa que heredó el Gobierno del Estado y la que se tenía a un año del inicio de la descentralización, muestra un crecimiento exponencial de las áreas en todos sus niveles. De acuerdo con la

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 10 y 11.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 8.

última estructura de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado⁹¹ el número total de áreas incluyendo la Dirección General, el despacho de la Secretaría Particular, Órganos Staff, Subdirecciones Generales y Jefaturas de Departamento, ascendía a veintinueve. Para el mes de abril de 1993 FyME contaba con ochenta y cinco áreas⁹² que incluían a la Dirección General, áreas Staff, Subdirecciones Generales, Direcciones y Jefaturas de Departamento, sin incluir el proyecto de desconcentración del sistema educativo de origen federal, que tenía previsto la creación de una Jefatura de Departamento por cada uno de los cuarenta y seis municipios del Estado,⁹³ que hubiera incrementado aún más el tamaño de la estructura orgánica de FyME.

En ese momento la administración pública estatal, además de contar con la SECyR para la prestación del servicio educativo de origen estatal y de un Organismo Público Descentralizado para la educación federalizada, consideró en este último, una duplicación de instancias para atender las mismas funciones que desempeñaba la SEP, resultando en ese sentido altamente ineficiente.

Aquí se debe aclarar, que el proceso de descentralización provocó el desempeño de nuevas actividades, como lo referente a la educación superior, que pasó a integrarse a la estructura de FyME y no estaba presente en los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado, el Proyecto de Carrera Magisterial, que se creaba con la federalización de la educación y la atención de la relación laboral en el ámbito de la competencia estatal.

⁹¹ SEP, *Dictamen de la estructura Orgánica de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado de Guanajuato, vigente a mayo de 1992* y SEP, *Manual de Organización de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado* (vigente a mayo de 1992).

⁹² FyME, *Diagrama de Organización FyME/DG/03 de fecha 1° de abril de 1993*.

⁹³ *Idem*.

De esta manera, para el mes de abril de 1993 FyME contaba con una Dirección General de la que dependían cuatro áreas staff:

- Comisión para la Integración del Sistema Educativo de Guanajuato.
- Coordinación General de Documentación y Análisis.
- Coordinación para la Atención de Padres de Familia y al Programa de Educación contra las Adicciones y
- Secretariado del Consejo Estatal Técnico de la Educación.

Tres Subdirecciones Generales, con sus respectivas Direcciones de Área y Jefaturas de Departamento, y dos Direcciones de Área que dependían directamente de la Dirección General.

1. Subdirección General de Educación con cinco Direcciones de Área y una Jefatura de Departamento que dependía directamente de la Subdirección General.

1.1 Dirección de Educación Elemental, con tres Jefaturas de Departamento.

1.1.1 Departamento de Educación Inicial.

1.1.2 Departamento de Educación Especial y

1.1.3 Departamento de Educación Preescolar.

1.2 Dirección de Educación Primaria, con cuatro Jefaturas de Departamento.

1.2.1 Departamento de Apoyo Técnico.

1.2.2 Departamento de Operación.

1.2.3 Departamento de Educación Física.

1.2.4 Departamento de Apoyo Administrativo.

1.3 Dirección de Educación Secundaria, con cinco Jefaturas de Departamento.

1.3.1 Departamento de Educación Secundaria Técnica.

1.3.2 Departamento de Educación Secundaria General.

1.3.3 Coordinación General de Asistencia Educativa.

1.3.4 Departamento de Computación Electrónica en la Educación Básica.

1.3.5 Departamento Administrativo.

1.4 Dirección de Educación Superior, con once Jefaturas de Departamento.

1.4.1 Departamento de Investigación Pedagógica.

1.4.2 Departamento Académico.

1.4.3 Departamento de Servicios Escolares y Comisión Académica Dictaminadora.

1.4.4 Departamento Administrativo.

1.4.5 Universidad Pedagógica Nacional.

1.4.5.1 Plantel Guanajuato.

1.4.5.2 Plantel Celaya.

1.4.5.3 Plantel León.

1.4.6 Centro de Actualización del Magisterio.

1.4.6.1 Plantel Guanajuato.

1.4.6.2 Plantel Celaya.

1.5 Dirección de Planeación Educativa, con cuatro Jefaturas de Departamento.

- 1.5.1 Departamento de Programación y Presupuesto.
- 1.5.2 Departamento de Estadística.
- 1.5.3 Departamento de Registro y Certificación.
- 1.5.4 Departamento de Estudios y Proyectos.
- 1.6 Departamento de Seguridad e Higiene Escolar.
- 2. Subdirección General de Administración, con cinco Direcciones de Area.
 - 2.1 Dirección de Recursos Humanos, con tres Jefaturas de Departamento.
 - 2.1.1 Departamento de Empleo y Remuneraciones.
 - 2.1.2 Departamento de Registros y Controles.
 - 2.1.3 Departamento de Pagos.
 - 2.2 Dirección de Recursos Financieros, con dos Jefaturas de Departamento.
 - 2.2.1 Departamento de Presupuesto y Contabilidad.
 - 2.2.2 Departamento de Fiscalización y Tesorería.
 - 2.3 Dirección de Recursos Materiales y Servicios, con cuatro Jefaturas de Departamento.
 - 2.3.1 Departamento de Adquisiciones.
 - 2.3.2 Departamento de Almacenes e Inventarios.
 - 2.3.3 Departamento de Servicios.
 - 2.3.4 Departamento de Proyecto de Construcción y Mantenimiento de Inmuebles.
 - 2.4 Dirección de Informática, con tres Jefaturas de Departamento.

- 2.4.1 Departamento de Desarrollo de Sistemas.
- 2.4.2 Departamento Técnico.
- 2.4.3 Departamento de Producción.
- 2.5 Dirección de Relaciones Laborales, con tres Jefaturas de Departamento.
 - 2.5.1 Departamento de Relaciones Laborales.
 - 2.5.2 Departamento de Escalafón y Carrera Magisterial.
 - 2.5.3 Departamento de Capacitación y Desarrollo Humano.
- 3. Subdirección General de Delegaciones, con cinco Delegaciones Generales, una Dirección Coordinadora y cuatro Subdelegaciones Regionales.
 - 3.1 Delegación Regional de FyME Acámbaro.
 - 3.2 Delegación Regional de FyME Celaya.
 - 3.3 Delegación Regional de FyME Irapuato.
 - 3.4 Delegación Regional de FyME León.
 - 3.5 Delegación Regional de FyME San Miguel Allende.
 - 3.6 Dirección Coordinadora de Consejos Municipales de Participación Social, con tres Jefaturas de Departamento.
 - 3.6.1 Departamento de Consejos Municipales de Educación.
 - 3.6.2 Departamento de Programas de Participación Ciudadana.
 - 3.6.3 Departamento de Coordinación para la Municipalización de la Educación.

4. Dirección Jurídica, con una Subdirección de Contraloría Interna y dos Jefaturas de Departamento que dependían directamente de la Dirección Jurídica.

4.1 Subdirección de Contraloría Interna, con dos Jefaturas de Departamento.

4.1.1 Departamento de Auditoría.

4.1.2 Departamento de Quejas y Denuncias.

4.2 Departamento Jurídico.

4.3 Departamento Contencioso.

5. Dirección de Comunicación Social y Desarrollo Organizacional, con seis Jefaturas de Departamento.

5.1 Departamento de Normatividad.

5.2 Departamento de Relaciones Públicas.

5.3 Departamento de Información.

5.4 Departamento de Servicios Culturales.

5.5 Departamento de Control de Gestión y

5.6 Departamento de Desarrollo Organizacional.⁹⁴

En términos generales, la estructura administrativa de FyME considera, aparte del despacho de la Dirección General y su área Staff, un grupo de instancias que atendían la función sustantiva de la institución, en torno a la Subdirección General de Educación, con la que se atendía la prestación del servicio educativo en los niveles y modalidades de educación inicial, especial, preescolar, primaria, secundaria y educación superior pedagógica.

⁹⁴ *Idem.*

Enseguida, la Subdirección General de Administración, tenía el propósito de proporcionar el apoyo administrativo al área educativa, con los recursos humanos, financieros, materiales y de informática con que contaba el Organismo. Siendo importante comentar, que la atención de la relación laboral, que anteriormente estaba completamente centralizada por la SEP, se ubicaba dependiendo de esta Subsecretaría, incluyendo el servicio de apoyo a las tareas que desarrollaba la Comisión de Escalafón y la de Cambios.

Además a través de esta instancia, se estableció la relación de coordinación que aún subsiste con la Secretaría de Educación Pública, en tareas como la de los cambios de estado a estado y lo referente al programa de Carrera Magisterial.

En estos casos, persiste una necesaria dependencia entre las áreas administrativas centrales y las de los estados.

La siguiente agrupación incluyó las instancias regionales de la institución, coordinadas por la Subdirección General de Delegaciones, por medio de las cuales se prestaba el servicio de apoyo administrativo en el interior del estado.

Por otro lado se encontraba la Dirección Jurídica, con el apoyo de la Contraloría Interna, que por su propia naturaleza tenía una dependencia directa de la Dirección General.

Finalmente, la Dirección de Comunicación Social y Desarrollo Organizacional y los departamentos que coordinaba, siete áreas en total que tenían el antecedente de las funciones que desarrollaba el Departamento de Información y de la

Subcomisión Interna de Administración y Programación (organización y métodos) de los desaparecidos Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado.

Con una estructura administrativa tan importante, que incluso comparada con cualquier otra dependencia o entidad absorbía el mayor porcentaje del presupuesto estatal, el Gobierno del Estado no podía pasar por desapercibido una reorganización que pusiera énfasis en la unificación de esfuerzos, eficiencia y objetivos del sistema educativo.⁹⁵

4. La asimilación y modernización de la Secretaría de Educación Cultural y Recreación.

FyME tuvo una existencia que abarcó casi dos años, desde el mes de mayo de 1992 cuando fue creado y hasta el mes de diciembre de 1993, en el momento que se decide su desaparición e integración a la estructura de la SECyR. Una etapa

⁹⁵ En la iniciativa de la Ley de Egresos de 1993, la primera que incluyó el presupuesto de FyME, se programó un presupuesto estatal que consideraba en un primer grupo (lo correspondiente al poder ejecutivo y erogaciones no sectorizadas; las erogaciones de las entidades paraestatales cuyos programas estaban incluidos en el presupuesto; las aportaciones a los municipios; el poder legislativo y; el poder judicial) N\$ 1,475,011,420.00, un mil cuatrocientos setenta y cinco millones once mil cuatrocientos veinte nuevos pesos 00/100 M.N., de los cuales 376, 609, 537.00, trescientos setenta y seis millones seiscientos nueve mil quinientos treinta y siete nuevos pesos 00/100 M.N., se destinaban a la SECyR. Por otro lado, en lo relativo al presupuesto de las entidades paraestatales no subsidiadas por el estado y cuyo ejercicio presupuestario no se veía reflejado en el presupuesto de egresos, pero que sin embargo estaba regulado por la Ley de Egresos, (Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato; Perforaciones de Guanajuato; Carreteras y Puentes Estatales de Cuota de Guanajuato y; Federalismo y Modernización Educativa de Guanajuato) contaba con un presupuesto que ascendía a N\$ 1, 455, 833, 304.00, un mil cuatrocientos cincuenta y cinco millones ochocientos treinta y tres mil cuatrocientos cuatro nuevos pesos 00/100 M.N., de los cuales se destinaban a FyME 746, 816, 200.00, setecientos cuarenta y seis millones ochocientos dieciséis mil doscientos nuevos pesos 00/100 M.N. Una suma considerable que si se le compara con el monto total de lo programado para ese año representaría el 25.48% del presupuesto total (considerando la suma de los dos grupos del presupuesto N\$ 2, 930, 844, 724.00); el 50.63% del presupuesto estatal sin incluir el sector paraestatal no subsidiado por el estado (considerando sólo el presupuesto que proviene de los recursos del estado, N\$ 1,475,011,420.00) y era casi dos veces superior al de SECyR (1.98 veces). Por otro lado, si se suma el presupuesto educativo (N\$ 1, 123, 425, 737.00), se puede apreciar el imperativo de tipo económico que representaba para el gobierno del estado su reorganización administrativa. Gobierno del Estado de Guanajuato, *Iniciativa de la Ley de Egresos para 1993 para el Estado de Guanajuato*, p. 23.

previa a la fusión del sistema educativo, que daría origen a la creación de la actual Secretaría de Educación de Guanajuato.

En razón de que el Poder Ejecutivo del Estado requería de la aprobación del Congreso del Estado para la modificación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y ese paso retrasaría aun más la integración del sistema educativo, el Gobernador del Estado tomó la decisión de utilizar la figura jurídica de la SECyR, que estaba considerada en la estructura del gobierno del estado, para integrar las dos dependencias que administraban el sector educativo. Así, con la emisión del Decreto Gubernativo No. 63⁹⁶ se ordenó la integración de FyME a la SECyR y se creó una Unidad Coordinadora para la Reorganización del Sistema Educativo.

A través de este Decreto se transferían a la SECyR las responsabilidades, funciones y atribuciones de FyME (Artículo Segundo), que debía cumplir de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. En consecuencia pasaba a integrarse a la SECyR "los establecimientos educativos y todos los elementos de carácter técnico y administrativo y bienes muebles e inmuebles, que integran la organización administrativa y patrimonio de FEDERALISMO Y MODERNIZACION EDUCATIVA DE GUANAJUATO" (Artículo Tercero), así como los recursos financieros y materiales de FyME (Artículo Quinto).

⁹⁶ Gobierno del Estado de Guanajuato, " Decreto Gubernativo Número 63, mediante el cual se ordena la integración de Federalismo y Modernización Educativa de Guanajuato y la actual Secretaría de Educación Cultura y Recreación para constituir una nueva estructura orgánica que se denominará Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, y crea la Unidad Coordinadora para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato" en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato de fecha 14 de enero de 1994*, pp. 1-8.

En lo que respecta a los derechos de los trabajadores, los artículos sexto y séptimo aclaran la posición gubernamental en congruencia con su inalterabilidad:

"ARTICULO SEXTO.- El personal docente y administrativo que presta sus servicios actualmente a FEDERALISMO Y MODERNIZACION EDUCATIVA DE GUANAJUATO, se integra a la SECRETARIA DE EDUCACION CULTURA Y RECREACION, con respeto irrestricto a sus derechos laborales, sin sufrir menoscabo alguno en sus salarios y prerrogativas, incluidas las relativas a antigüedad, jubilación y seguridad social, de que actualmente goza.

"ARTICULO SEPTIMO.- EL GOBIERNO DEL ESTADO asumirá el cumplimiento absoluto de los compromisos y responsabilidades inherentes al ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA, el Convenio celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado en fecha 18 de mayo de 1992 y los Convenios y Anexos de ejecución derivados del mismo, por medio de la SECRETARIA DE EDUCACION, CULTURA Y RECREACION, sin modificación alguna al Régimen de Seguridad Social, de Homologación y demás prestaciones previstas a favor de los trabajadores de FEDERALISMO Y MODERNIZACION EDUCATIVA DE GUANAJUATO por tales documentos." ⁹⁷

La posición ante la representación sindical se aclaraba con lo detallado en el Artículo Octavo, sin que lo expuesto llegara a afectar en alguna manera los intereses particulares de las dos secciones sindicales del magisterio del estado:

"ARTICULO OCTAVO.- La integración de las entidades, no incluye la integración de las Secciones Sindicales XIII y XLV del SINDICATO NACIONAL DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION, las cuales en uso de su autonomía determinarán su forma de organización. El GOBIERNO DEL ESTADO respetará la permanencia de ambas secciones sindicales como representantes de la educación, su autonomía y la titularidad de las condiciones de trabajo que tienen en su favor." ⁹⁸

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 4 y 5.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 5.

Con lo que para inicios de 1994, se tiene el inicio de un proceso de transición en el que todavía convivieron estructuras administrativas paralelas, en todos los ordenes de trabajo, de la administración de origen federal y la de origen estatal, pero en esta ocasión bajo un mismo mando.

En el Decreto Gubernativo Número 64, emitido por el Gobernador en forma paralela al citado Decreto Gubernativo Número 63,⁹⁹ se señalaban las adecuaciones a la estructura administrativa de la SECyR con el propósito de recibir las funciones del extinto FyME.

La estrategia adoptada para una unificación inicial, consistió en el establecimiento de una unidad de mando, que partía de la existencia de un solo titular de la Dependencia, el Secretario de Educación y en la creación de seis Subsecretarías (Artículo 2), que atenderían cada una por separado y según su ámbito de competencia, lo referente a la administración de la educación de origen federal o estatal según correspondiera.¹⁰⁰

Así, aparte de las instancias de apoyo directo al despacho del Secretario de Educación, fundamentalmente el área de comunicación, la contraloría y el jurídico, se crearon la Subsecretaría de Educación "A" y la Subsecretaría de Educación "B", para la atención de los asuntos sustantivos o educativos de la SECyR según fuera de origen federal o estatal, respectivamente.

⁹⁹ Gobierno del Estado de Guanajuato, " Decreto Gubernativo Número 64, mediante el cual se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Cultura y Recreación" en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato de fecha 14 de enero de 1994*, pp. 9-16.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 12 y 13.

Lo mismo sucedió para el caso de las Subsecretarías de Administración "A" y "B" de Administración y Finanzas. Asimismo, se creó la Subsecretaría Técnica, en donde desde ese momento esa instancia pasó a atender las funciones de planeación, programación y presupuesto, en virtud de que las condiciones del área lo permitieron, ya que la unificación de estas actividades de origen federal o estatal no implicaba una complejidad considerable.

Por último, la Subsecretaría para la Descentralización y Desconcentración Educativa que atendería en lo sucesivo los procesos de administración regional, en donde tampoco se presentó gran problema debido a que el área de origen estatal no contaba con una función de este tipo.

El inicio del proceso de fusión del sistema educativo estatal se había decidido finalmente. Su orientación, como se puede observar en el contenido de los anteriores decretos, tenía un enfoque que se ubicaba principalmente en la reorganización de las áreas administrativas y destinaba una fina atención al sindicato, al reafirmar que los cambios introducidos no tocarían las estructuras de las secciones sindicales, ni los acuerdos de tipo laboral que en lo particular existieran.

La unificación del mando al mismo tiempo lo era para el trato con las dos secciones sindicales, que se realizaría, en lo específico para la relación laboral, a través de la Subsecretaría de Administración y Finanzas "A" o por conducto de la Subsecretaría de Administración y Finanzas "B", según correspondiera a la respectiva sección sindical.

Aún en este nivel de reestructuración, que ciertamente centralizaba la toma de decisiones y orientaba el sistema educativo en un sólo sentido, no se dejaba de tener una incongruencia, al persistir dos estructuras paralelas con los mismos propósitos en el nivel de las Subsecretarías.

Inmediatamente después de los niveles directivos más altos - Secretario y Subsecretarios- las estructuras administrativas no fueron tocadas, por lo que

persistía, en el plano de la operatividad, las prácticas con las que se brindaban los servicios a los usuarios.

Esta nueva organización de la Secretaría de Educación Cultura y Recreación tuvo la vigencia de un año, periodo durante el que la Unidad Coordinadora para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato se dedicó, en colaboración con las instancias involucradas, a realizar una serie de estudios que se desarrollaron al interior de cada área y que sirvieron de base para el diseño y creación de la Secretaría de Educación de Guanajuato, que inició sus funciones a partir del mes de enero de 1995.

5. La creación de la Secretaría de Educación de Guanajuato.

Como se apuntaba en el párrafo anterior, en el mes de enero de 1995 tuvo lugar la creación de la Secretaría de Educación de Guanajuato.¹⁰¹ Dependencia que en su estructura orgánica contaba con el despacho del Secretario de Educación y los órganos que dependían directamente del mismo, como la Unidad de Contraloría Interna, la Coordinación de Asuntos Jurídicos o el área de comunicación. Se creaban además, cuatro Subsecretarías en lugar de las seis con que contaba la última versión de SECyR.

Estas últimas subsecretarías tendrían las siguientes funciones: la Subsecretaría de Desarrollo Educativo, a *grosso modo* absorbía las actividades que habían estado a cargo de la Subsecretaría de Educación "A" y "B"; las funciones que desempeñaba la Subsecretaría Técnica pasaron a incorporarse a la Subsecretaría de Planeación e Investigación Educativa; en la corriente del mejoramiento de la prestación de los servicios a través de procesos de

¹⁰¹ Secretaría de Educación de Guanajuato, *Manual de Organización y Funcionamiento*.

desconcentración de instancias administrativas, desaparecía la Subsecretaría para la Descentralización y Desconcentración Educativa para ser sustituida por una instancia de coordinación. Sus funciones serían destinadas al fortalecimiento de las unidades foráneas, por lo que por cada municipio del Estado se decidió crear dos oficinas regionales: los Centros de Desarrollo Educativo (CEDES), para el desempeño de actividades técnico pedagógicas y las Unidades Municipales de Educación (UMES), que habrían de encargarse del apoyo administrativo regional, que permitiera en el mediano plazo la desconcentración de servicios.

En el caso de las Subsecretarías de Administración y Finanzas "A" y "B", que pasaron a desaparecer, se decidió considerar, de ambas instancias, lo relativo a la administración de los recursos financieros y materiales e incorporarlo a la nueva Subsecretaría de Recursos Materiales y Financieros.

Lo relacionado con la administración de personal, incluyendo los asuntos laborales y la respectiva negociación con el sindicato, se ubicó en la Subsecretaría de Administración de Personal. Con lo que en lo particular en esta última instancia se obtuvo una integración de áreas en un nivel más avanzado, puesto que en algunos casos se encontraba la especialización del trámite hasta el nivel del puesto de Jefe de Oficina, limitado en función de la sección sindical a la que perteneciera el trámite solicitado por el usuario.

En esta Subsecretaría, se puso de manifiesto las diferencias o semejanzas existentes entre los trámites que solicitaba tanto el personal de origen federal como el de origen estatal al ser atendidos indistintamente por el mismo personal operativo. Este ahora convivía en el mismo espacio de trabajo, dependiendo de un solo titular, por departamentos, y desarrollando rutinas de trabajo en las que comparaba las experiencias de ambos sistemas. Por lo que esa situación constituye una posibilidad que podría generar propuestas, con una estrategia comparativa entre un sistema y otro, que contribuiría a su mejoramiento.

La etapa en la que se consiga completamente la unificación de procedimientos no ha sido abordada decididamente. Al respecto, entre otras cosas, se requiere la

adecuación de la normatividad hasta el nivel de cada trámite, su simplificación, el uso de herramientas tecnológicas más adecuadas en atención del volumen de cargas de trabajo, ¹⁰² procesos de desconcentración o de descentralización de actividades a las unidades regionales y sobre todo, que se logre llegar a acuerdos con las secciones sindicales para unificar en la medida de lo posible las formas de trabajo, sin que esto implique algún conflicto de tipo laboral.

Hasta el momento en que se realiza la creación de la Secretaría de Educación de Guanajuato, se puede observar que los efectos que ha provocado la descentralización de la educación, inicialmente han sido vistos como un proceso de reorganización, en un nivel macro, de los diferentes sistemas de administración con los que se presta el servicio educativo en la entidad.

En este periodo subsiste el respeto a los acuerdos que se tuvieron con la organización sindical en los derechos laborales de sus agremiados, cuando menos en los términos en que se pactó, aun y cuando esa atención diferenciada (por sección sindical), ha dificultado el logro de una simplificación de procesos y de una mayor eficiencia en general. Inclusive se ha requerido del ensayo de estructuras administrativas atípicas, que sólo pueden ser comprendidas en su contexto, como la duplicación de departamentos que buscan el mismo fin pero atendiendo personal de diferente filiación seccional en el sindicato.

¹⁰² Sólo para tener una idea del número de trabajadores que potencialmente requieren de los servicios de la Subsecretaría de Administración de Personal, durante el ciclo escolar 1995-1996, el personal federal transferido ascendía a 25, 637 y el personal de origen estatal a 12, 323, que hacen un total de 37, 960 empleados, un reto administrativo de considerable importancia si además consideramos que el personal docente, por las mismas características del sistema educativo que tiene presencia en todos los rincones del estado, tiene una extraordinaria movilidad. Datos tomados de Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. "Alumnos inscritos, personal docente, escuelas y aulas a inicio de cursos según nivel educativo y sostenimiento administrativo 1995/96. Cuadro 3.4.9 en *Anuario Estadístico del Estado de Guanajuato Edición 1997*, p. 303.

La continuación del proceso de descentralización de funciones, dentro del proyecto de descentralización educativa que sigue vigente, se ha visto acompañada en los últimos tiempos por la transferencia a los gobiernos de los estados, del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Aulas (CAPFCE), de la Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), con sus respectivas competencias, atribuciones y recursos.¹⁰³

Asimismo, el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa ha sido sujeto, hasta la fecha, de dos evaluaciones por parte de las autoridades educativas federales y estatales y del SNTE. La primera se efectuó en 1993 y la segunda en febrero de 1997. En esta última, por la relativa lejanía del inicio de la aplicación del Acuerdo Nacional, se apuntaron los avances más importantes que se presentan en materia de cobertura, de evolución de los indicadores del desempeño en la escuela y de los esfuerzos realizados a favor de la revaloración de la función magisterial. Las principales conclusiones a que se llegaron se resumen en los siguientes puntos:

- "Los congresos de los estados han legislado en materia educativa. Desde 1992 a 1997, se han promulgado 18 leyes estatales de educación. (el estado de Guanajuato ya cuenta con su respectiva Ley de Educación, emitida el 13 de agosto de 1996.)
- "En todas las entidades federativas existe una tendencia ascendente y sostenida del ingreso magisterial, en términos de salarios mínimos. Se incrementaron rubros como aguinaldo, prima vacacional y bonos de fin de cursos y anual, entre otros.
- "La federalización de los servicios implicó homologar los salarios y prestaciones entre los trabajadores de la educación en los estados y aquellos que fueron transferidos.

¹⁰³ SEP, " Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000", en *Suplemento especial de El Nacional (Resumen)*, p. II.

- "Se han regularizado los pagos a los trabajadores de la educación en todos los estados. Se sugiere desarrollar acciones y mecanismos que permitan facilitar aún más el pago de los maestros.
- "La basificación de los maestros se encuentra en una etapa muy avanzada.
- "Se propone que la normatividad escalafonaria sea actualizada y revisada.
- "Se han preservado los derechos de los trabajadores al servicio de la educación en materia de seguridad social.
- "Se sugiere impulsar nuevos esfuerzos para mejorar lo realizado en materia de financiamiento a la vivienda de los trabajadores.
- "Desde 1993 hasta 1996 la federación incrementó sus aportaciones a los estados en 140 por ciento, en promedio. Las aportaciones de los estados muestran crecimientos medios que rebasan el 100 por ciento.
- "Se reconocieron los avances observados en materia de cobertura educativa y de eficiencia terminal, así como los esfuerzos para apoyar la formación y actualización magisterial y apoyo a su actividad en el aula.
- "Alrededor de dos tercios de los maestros en servicio se han inscrito en las diferentes vertientes del programa de Carrera Magisterial —en su quinta etapa.
- "Es necesario impulsar diferentes formas para involucrar a la sociedad de las diversas regiones del país y en los diferentes ámbitos de la educación básica."¹⁰⁴

¹⁰⁴ SEP, "La organización federal de los servicios educativos." en *Informe de Labores 1996-1997*, pp. 65-66.

CAPITULO V: EVALUACION DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN GUANAJUATO.

De acuerdo con los antecedentes descritos en los apartados anteriores, en este capítulo se presenta un breve balance acerca de las principales acciones que fueron impulsadas en Guanajuato por el gobierno del estado, en el contexto de la descentralización educativa del presidente Salinas.

El periodo incluye desde el inicio de la descentralización –mayo de 1992- y concluye hasta finalizar el año de 1997, momento en el que de alguna manera, en el ámbito de trabajo local, se había alcanzado una relativa estabilización de las políticas de reorganización administrativa destinadas al sistema educativo de esta Entidad.

En consecuencia, la labor de evaluación se centrará en los casos que a continuación se presentan, destacando sus rasgos más sobresalientes, los que de alguna manera han contribuido a definir un nuevo estilo de trabajo caracterizado por el desarrollo de actividades compartidas entre los diferentes niveles de gobierno, en el que se ha dejado atrás las prácticas exclusivas del gobierno central para la prestación de la enseñanza. Asimismo, su exposición no pretende agotar la veta de investigación que representa su propia dinámica, por lo que con esta intención entre lo más importante por comentar se encuentra lo siguiente:

- a) El alcance de la transferencia de facultades y atribuciones del gobierno federal al del estado de Guanajuato, en relación con lo establecido en los acuerdos de descentralización.
- b) La reorganización de la administración educativa de este estado, considerando las deficiencias presentes en su modelo de desarrollo educativo, provocado fundamentalmente por la carencia de una política de apoyo administrativo consistente, que por un lado permita la continuidad del proyecto de descentralización y por otro, consolide los logros alcanzados en el trayecto que se ha recorrido y, finalmente

- c) El fortalecimiento del federalismo y de la democracia basándose en la consolidación de la distribución de competencias como estilo de trabajo. Lo que provoca una situación que en última instancia beneficia el trabajo de las autoridades locales en beneficio de sus gobernados.

1. Alcance de las atribuciones transferidas.

Los alcances de la descentralización de la educación en México y en particular de la que se viene realizando en el estado de Guanajuato, sólo pueden ser comprendidos en la medida en que se les ubique dentro del largo proceso de transferencia de competencias que se ha llevado a cabo en este sector.

En la etapa inicial, al tener en esta materia centralizadas todas las atribuciones, el gobierno federal decidió impulsar el cambio mediante acciones paulatinas – delegación de funciones y desconcentración de actividades- que permitirían crear una infraestructura institucional sobre la que, con posterioridad, se apoyaría la descentralización administrativa del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, con las modalidades que la caracterizaron.

En el camino recorrido durante el sexenio de Echeverría, la delegación de funciones de los órganos centrales a las instancias que se ubicaron en las regiones en que se dividió al país, (delegaciones), constituye el primer intento de acercamiento de la Secretaría de Educación al más significativo espacio de trabajo: cada escuela del país en la que se presenta el proceso de enseñanza aprendizaje.

La naturaleza de este servicio marcaba esta necesidad, porque a diferencia de otras actividades de carácter público, ésta se encuentra presente en todos los rincones de la República bajo la organización de las instituciones gubernamentales, quienes tienen la atribución de poder disponer de los medios necesarios y del uso de los recursos y estrategias administrativas que la hagan posible.

Posteriormente se emprendería una desconcentración de actividades y la creación de las instancias de trabajo local, ubicadas en la capital de los estados: Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, Servicios Coordinados de Educación pública, etc., con los que se buscaba el fortalecimiento del Estado al aumentar la eficiencia de sus estructuras administrativas.

En esta etapa, la denominación del proceso en el discurso oficial sería la de desconcentración, en el periodo de López Portillo, y de descentralización en el de Miguel de la Madrid, pero sin que en los hechos se emparentara con una descentralización administrativa que incluyera la transferencia de competencias del gobierno federal al de los estados, como en el caso de la política de reorganización educativa del presidente Salinas.

En realidad, una descentralización de este tipo, ocurre hasta mediados de su sexenio, en un momento en el que estaba en boga el replanteamiento del papel que debía jugar el estado mexicano en las postrimerías del siglo, a la luz del agotamiento de los principales soportes del sistema político mexicano, que particularmente se había manifestado en esos términos, al finalizar la década de los sesenta.

Entonces, la modernización del Estado y de la educación (plan de trabajo y sustento teórico de Salinas), sería el marco de referencia que explica las decisiones asumidas por la administración central para la descentralización de la educación. La originalidad de la estrategia radica en la participación compartida que tendrían los actores que la harían posible, además del gobierno central, los de las entidades federativas y los trabajadores de la educación, con la representación de su organización sindical (SNTE).

Por esta razón, este proyecto cobró forma con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el que se establecieron los compromisos que asumiría cada una de las partes. Marcando a partir de esa fecha el abandono del tradicional protagonismo que había caracterizado al

gobierno federal en las diferentes acciones de reorganización del sistema educativo nacional.

La participación de la organización sindical debe ser destacada y valorada en su justa dimensión. Como se recordará, la administración de Jesús Reyes Heróles tenía el propósito de transferir las atribuciones y competencias de la instancia central a la local, pero en el camino encontró la oposición del SNTE, quien veía afectados no solamente sus intereses gremiales, sino también su integridad a nivel nacional.

Este escenario sería modificado en 1989, con la movilización de los maestros dirigida en contra de Vanguardia Revolucionaria y de su dirigente permanente, Carlos Jongitud Barrios. El movimiento magisterial provocaría la caída de la estructura burocrática sindical, que sería sustituida por otra con tendencia más proclive a los cambios, encabezada por Elba Esther Gordillo. Lideresa que, en la negociación del proceso de descentralización del gobierno de Salinas, pondría como condición de su realización, el respeto a los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores, tanto en el ámbito federal como en el de los estados y el reconocimiento a la existencia del sindicato a nivel nacional.

En el ANMEB, esto último sería garantizado con la permanencia de la relación laboral del SNTE con el Ejecutivo Federal, como patrón solidario en los términos de ley, y con la sustitución del titular de la SEP, por parte del respectivo gobierno estatal, en las relaciones jurídicas existentes, con los trabajadores sujetos de la transferencia.

El punto central que caracteriza la descentralización educativa de referencia, se encuentra en el apartado del Acuerdo Nacional que corresponde a La Reorganización del Sistema Educativo. Estrategia que se apoya en el marco jurídico educativo del país, para la concurrencia de responsabilidades que tienen en la prestación del servicio educativo, la Federación, los estados y los municipios, con un esquema de trabajo que puede incluir la celebración de

convenios ¹⁰⁵ tendientes a unificar o a coordinar la prestación de la enseñanza pública.

Así, según lo establecido en el Acuerdo "De conformidad con dichos convenios y a partir de ahora, (mayo de 1992) corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

"En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el estado respectivo, hasta la fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos utilizados en su operación." ¹⁰⁶

Esa es la descentralización pactada, que fue en principio impulsada en los márgenes de la filosofía de la modernización educativa de Salinas de Gortari. Los siguientes pasos llevarían a la transformación de la relación existente entre los diferentes niveles de gobierno y su primer efecto se mostraría en el manejo inmediato, bajo la administración de los respectivos gobiernos de los estados, de

¹⁰⁵ Nótese que esta medida constituye la continuidad del proyecto de descentralización de Reyes Heróles, que había sido suspendido por sus predecesores desde que se ausentó al frente de la SEP, porque desde ese momento ya se visualizaba que la transferencia de competencias requería del acuerdo de los sujetos que intervenían, (vía convenios o acuerdos) independientemente de si era la parte que traspasaba las funciones o la que las recibía.

¹⁰⁶ SEP-SNTE-Gobiernos de los Estados, *Op. Cit.*, p. 13.

la enorme cantidad de recursos, que con anterioridad estaban en manos de la federación, para la prestación del servicio educativo.

Con esta decisión se estaba dando una nueva dimensión al ejercicio de gobierno, puesto que en la impartición de la enseñanza pública, con una avanzada concurrencia de actividades, los gobiernos de los estados tienen una participación directa en la definición del rumbo que se debe de seguir, al administrar los servicios educativos en su competencia territorial, con plenas atribuciones y con el manejo de los recursos correspondientes.

La cercanía de los órganos de decisión con el proceso de enseñanza, desde este enfoque, estaría fortaleciendo el ejercicio de la tarea de gobierno al hacerla más eficiente y pertinente. En tanto que el gobierno federal dejaría de tener esas preocupaciones y se reservaría las de supervisión, control y evaluación del sistema educativo nacional. Teniendo por esa razón, la posibilidad de implementar políticas de compensación de diferencias entre las diferentes regiones del país, con una visión de desarrollo equilibrado.

El reparto de competencias corroboraría la creencia de que no existen entidades diferentes para el ejercicio de la función de gobierno, sino ámbitos de trabajo diferenciados y orientados a la consecución del mismo propósito. Esta idea explicaría la razón por la que, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se decidió la descentralización educativa con los alcances que se han descrito con anterioridad.

2. La reorganización de la administración educativa del Estado.

En Guanajuato, el gobierno del estado, decidió participar en el proceso de distribución de competencias, con la modificación inmediata de las estructuras administrativas responsables de la impartición de la enseñanza pública.

En primer lugar, esta actitud tuvo su primer ejemplo con el establecimiento de Federalismo y Modernización Educativa de Guanajuato. Organismo que estaría destinado a la administración del patrimonio objeto de la transferencia, constituido fundamentalmente por los recursos de orden presupuestal, humano, jurídico y material, con los que el gobierno del estado, en sustitución del federal, habría de continuar prestando el servicio de educación federalizado en la entidad.

Como parte de las acciones desarrolladas en este momento, destaca el Convenio celebrado con el CEN del SNTE con el que se le reconoce como la instancia de representación de los trabajadores sujetos de la transferencia y el respeto a los derechos laborales y de seguridad social. Implícitamente se mantenía la relación con los Terceros Institucionales (ISSSTE, AHISA, etc.), quienes a partir de la fecha mantendrían la relación institucional con el gobierno del estado.

La inmediatez del momento, en el que un factor exógeno -la decisión de la federación- trastocaba el ritmo de trabajo local, explica la ausencia de una política de desarrollo educativo definida para esta nueva Dependencia y para el conjunto de las instancias institucionales con relación en la materia. FyME sería visualizado, en un primer momento, como un organismo administrativo que permitiría la transición hacia la reestructuración del sistema estatal de educación, sin que se contara con un plan de trabajo que facilitara la asimilación del proceso de descentralización.

Por esta razón, por un periodo subsistirían en forma paralela dos instancias del gobierno (SECyR y FyME), con la misma finalidad y en el mejor de los casos con una duplicación de esfuerzos que desgastaban las mejores intenciones. Inclusive, en mayo de 1993, resulta contradictoria la decisión del gobierno con la que reformaría la estructura orgánica de FyME. Decisión adoptada a un año de haber iniciado los trabajos de la descentralización, en lugar de que se procediera a su fusión con la Secretaría de Educación de origen estatal, para hacer más eficiente y menos costoso la estructura de la burocracia educativa en su conjunto.

En tanto, mientras se carecía de una decisión que reorganizara el sistema de educación, al interior de cada instancia, se procedería a modificar las estructuras administrativas, que harían posible, ciertamente, el funcionamiento de los programas comprometidos en los acuerdos de federalización, como el de Carrera Magisterial, la relación y negociación de condiciones de trabajo y de incrementos salariales con las secciones 13 y 45 del SNTE, entre otros.

El paso que preparó el proceso de fusión del sistema educativo estatal, fue la desaparición de FyME, en diciembre de 1993 y su integración a la estructura de la Secretaría de Educación Cultura y Recreación, de conformidad con la Ley Orgánica del Estado, que contemplaba la existencia de esta última, sin que se tuviera la necesidad de recurrir a la intervención y aprobación correspondiente por parte del Congreso Estatal, para cualquier modificación de la estructura orgánica del Ejecutivo Estatal.

En enero de 1995, se decide la fusión del sistema educativo estatal y se crea la Secretaría de Educación de Guanajuato. A partir de ese momento, los trabajos se desarrollarían bajo la dirección de un titular y las áreas administrativas presentarían importantes niveles de integración, todo en función de la imprescindible presencia de las dos secciones sindicales presentes en el estado: la Sección 45 para los trabajadores de origen estatal y la Sección 13 para los federalizados.

Finalmente, en este proceso de reorganización, la integración del sistema educativo estatal, con la correspondiente vigencia de la Secretaría de Educación, se formalizaría con la aprobación de la Ley Estatal de Educación para el Estado de Guanajuato, el 17 de agosto de 1996.¹⁰⁷

Por lo que con la presentación de este proceso de reorganización, se pueden observar las acciones que se han desarrollado en el estado de Guanajuato,

¹⁰⁷ Secretaría de Educación de Guanajuato, *Ley de Educación para el Estado de Guanajuato Comentada*.

dentro de la continuación del proyecto de descentralización. Advirtiéndose la necesidad de una reorientación del proyecto. Esto se deriva de las nuevas condiciones que se tienen, puesto que de alguna manera a la fecha, el establecimiento de las instancias institucionales de la educación en los límites de competencia estatal es un hecho. Lo que continua tiene que ver con una modificación del orden de las prioridades por atender.

Una de las prioridades más importantes se relaciona con la consolidación del proceso. La cual en la medida en que avance, permitirá la atención regionalizada del servicio, con una forma de organización que acorte el tramo de control y aligere la carga de trabajo de los agentes encargados de la toma de decisiones.

De lo que se presupone que la administración mejorara en la medida en que, por un lado, se multiplique la cantidad de acciones instrumentadas para el mejoramiento del servicio, porque ahora existe un mayor número de responsables y por otro lado, porque desde este esquema de trabajo, se tienen condiciones en las que las respuestas pueden ser más pertinentes, debido a la cercanía que se tiene con los centros de trabajo en los que se lleva a cabo las labores de enseñanza.

Sin embargo, la ausencia de una política de desarrollo educativo por parte del gobierno del estado, que considere la consolidación del aparato administrativo y que sustituya en este rubro el liderazgo del Ejecutivo Federal, es el talón de Aquiles que puede provocar una desorientación institucional, que signifique innecesaria e irresponsablemente la pérdida de tiempo y de recursos. Sobre todo derivado de la falta de coordinación y de orientación en la búsqueda de un objetivo común, que pretenda el mejoramiento de la educación y no tanto el de su administración.

Es pertinente recordar que en su momento el gobierno federal diseñó un aparato administrativo para el apoyo de las tareas sustantivas de la SEP. Su traslado a los gobiernos estatales debe cumplir con esa intención original, ciertamente con mínimos de calidad y eficiencia. Pero ese propósito no debe desviar la atención

prioritaria que merece la labor educativa. El área administrativa, antes que representar el único objeto de transformación, al que se dirijan todos los esfuerzos de mejora, no puede sustituir la razón de ser de la Institución.

Por lo que es en este aspecto en donde radica el reto que habrá de enfrentar el gobierno del estado de Guanajuato, en la continuidad del proyecto de descentralización educativa.

Lo anterior se concluye derivado del análisis efectuado a las diferentes acciones con las que se dio continuidad a la prestación del servicio de educación en este estado. De mayo de 1992 a diciembre de 1997, los esfuerzos de transformación se enfocaron con particular atención hacia la modificación de estructuras administrativas, en un plano, en el escenario estatal, de macroadministración. Sin que parecieran destacar acciones distintas, como por ejemplo, la de campañas de alfabetización, de mejoramiento de la eficiencia terminal y otras por el estilo que desarrollaran las instituciones estatales, con la finalidad de incidir en los niveles de cobertura del servicio o en la calidad de la enseñanza.

Sin que se deje de reconocer la importancia de las transformaciones experimentadas en el ámbito de la administración educativa, los pasos que se requieren dar en lo sucesivo, necesitan de una estrategia que enfatice prioridades distintas, sobre todo en lo referido a las actividades sustantivas o propiamente del proceso de enseñanza aprendizaje.

En el ámbito organizativo, se debe pasar del primer enfoque, que privilegiaba el traslado de la administración educativa a la responsabilidad de los gobiernos de los estados, a otra etapa en la que se procure la consolidación de las modificaciones introducidas. De esta manera, la unificación del sistema educativo guanajuatense constituye la plataforma de trabajo inicial, con la que se puede partir para la introducción de los cambios requeridos en el mejoramiento de la prestación de sus servicios.

La materia de trabajo está en la adecuación de procedimientos, esquemas de trabajo, modificaciones de la normatividad y demás actividades administrativas que en el plano de la operatividad contribuyen a mejorar la calidad con que se atienden los trámites cotidianos.

En consecuencia, el sistema educativo requiere menos de una política de cambio estructural, que por su propia naturaleza genera periodos de inestabilidad, además de que en el pasado reciente puso en jaque a las áreas de trabajo, para dar prioridad al mejoramiento de la calidad con que se prestan los servicios. Lo que en otras palabras significa, poner un mayor énfasis en la consolidación del proyecto de descentralización educativa, esperando que su propia dinámica empiece a generar los beneficios que se tenían proyectados.

3. La distribución de competencias.

La lectura de los elementos que se han expuesto con anterioridad, podría tener una deficiente interpretación, si se parte de la tesis que presuponga que todo proceso de transferencia de facultades del gobierno federal al estatal es benéfico, amparándose en un aparentemente mejoramiento de la capacidad de respuesta que acontece automáticamente en la administración pública local.

Los hechos han demostrado lo contrario, puesto que no necesariamente se tienen resultados en ese sentido, sobre todo si el responsable directo, que en este caso es el gobierno del estado, no actúa en consecuencia y permanece inmóvil. Por el contrario, debe establecer una mecánica de trabajo que pretenda la solución de la problemática subyacente.

Con esta descentralización, el cambio central lo constituye la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, a quienes se les atribuye específicamente una responsabilidad que no pueden eludir con facilidad. La identificación de sus labores, entonces, puede llegar a impedir su incumplimiento,

y esto redundara en un beneficio a favor de los destinatarios de los servicios públicos.

Por lo que en este contexto, corresponde a la autoridad estatal, la resolución de todos los obstáculos que se presenten en la prestación de la enseñanza pública. La consolidación de la fase de transferencia de facultades debe dar paso a la siguiente etapa, en la que la autoridad estatal asuma un papel destacado, dejando atrás con esta actitud, la apatía y el conformismo que le caracterizaba cuando el gobierno federal le resolvía los problemas que se presentaban en su entidad.

Finalmente, en otro tópico, la potencialidad del proceso contiene un elemento adicional que contribuye a la transformación del país: el fortalecimiento de la democracia. El binomio centralización política-descentralización administrativa, que se perfila con la distribución de competencias descrita con anterioridad, puede verse afectado en la medida en que las regiones utilicen para su propio beneficio la enorme cantidad de recursos que han sido puestos a su disposición.

Así como muchos teóricos sostienen que la posibilidad real del federalismo y de un ejercicio más democrático en las tareas de gobierno, radica en la independencia que tengan las instituciones locales para hacer uso de sus recursos en la forma en que mejor les convenga, -aún y cuando en este proceso se transfirieron etiquetados-, en el contexto político del país se están presentando cambios que complementarían el escenario en camino a la autonomía administrativa -que de alguna manera se está consolidando-, financiera (todavía en forma parcial) y política.

En este último caso, el respeto a los procesos electorales, parte del proyecto de modernización del estado que iniciaría en forma parcial el gobierno salinista, está

permitiendo que personalidades que no necesariamente están comprometidos con el poder central, ocupen cargos de elección popular,¹⁰⁸ con las ventajas que esto representa en las administraciones estatales y municipales.

En Guanajuato, inclusive, se tiene a un gobierno panista que ha probado en los hechos la posibilidad de la alternancia de gobierno. Lo que ha provocado un reparto de poderes originado en la voluntad del electorado, con altas posibilidades de representar ingentes intereses locales.

Así, con la relativa autonomía política, estaría completo el cuadro que se dirige hacia el robustecimiento de las regiones, que de alguna manera estaría más cercano hacia la multicitada intención de la fórmula federalista que pretende la unidad del país dentro de la diversidad de sus regiones. La clave radica en el sano equilibrio de poderes, con el establecimiento de una vigorosa distribución de competencias.

¹⁰⁸ "Harry Kantor siempre tuvo la razón: la presencia de un partido hegemónico es la variable que ha obstaculizado el funcionamiento del federalismo en México. En el pasado reciente, reformas constitucionales y los llamados "convenios únicos de desarrollo" entre el poder central y los estados pudieron descentralizar en alguna medida modesta la distribución de recursos y de competencias. Pero eso no hace un federalismo. Hay sistemas unitarios con una distribución de recursos y de competencias menos centralizada que la mexicana, y eso no los hace federales. Mientras que los gobernadores deben su cargo al poder central y consideren al presidente su jefe político, el federalismo no acaba nunca de potenciarse. William Riker, sin duda el estudioso más agudo del federalismo, ha insistido en el mismo punto: la variable más importante para definir la naturaleza y las características de un sistema federal está en la naturaleza del sistema de partidos y en su competitividad. Esta interpretación con la dominante: para muchos, la autenticidad de un federalismo se mide por la distribución de los recursos fiscales. Para Riker esta noción es errónea: de nada sirve descentralizar un sistema fiscal si quien manda en última instancia es el poder central. Aun cuando el PRI ha tenido que respetar ciertas estructuraciones políticas regionales y sus márgenes de maniobra en los estados no han sido ilimitados, dicho partido funcionó tradicionalmente como aparato centralizado y disciplinado. En un sistema en que un partido con estas características domina todos los niveles de gobierno en elecciones no competitivas, el federalismo se mantiene inerte, y su relevancia política se reduce a estar ahí, con una institucionalidad disponible que puede potenciarse en cualquier momento." en Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, pp. 35-36.

CONCLUSIONES.

Con la presente investigación acerca del proceso de descentralización educativa que se ha llevado a cabo en el estado de Guanajuato, en el periodo comprendido entre el mes de mayo de 1992 y hasta finalizar el año de 1997, se han encontrado una serie de elementos que nos pueden permitir llegar a las siguientes conclusiones:

1. En primer lugar, al haber efectuado un análisis enfocado hacia la administración pública de esta entidad del país, en lo que particularmente corresponde al proceso de descentralización educativa, se ha detectado que con esa forma de organización de las instancias gubernamentales, se cuenta con un poderoso instrumento de administración que puede contribuir a mejorar la prestación de los servicios públicos.
2. Sin embargo, el potencial que ofrece un esquema de organización descentralizado del gobierno federal, por sí solo, no asegura de ninguna manera su éxito. Esto se debe a que las características de esta forma de trabajo implican la participación activa de los niveles de gobierno involucrados. Siendo destacado en ese sentido, el nuevo papel que ha sido asignado a los gobiernos de los estados, en este caso el de Guanajuato, para la continuación del desarrollo del proyecto de descentralización educativa, ya que toda la estrategia de reforma estructural del Estado en esta materia, apunta al fortalecimiento de este nivel de gobierno, con el esquema de distribución de competencias que se describió en los apartados precedentes a estas conclusiones.
3. El empuje más destacado del proyecto de descentralización educativa, sin lugar a dudas, aconteció durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, aunque forma parte del largo proceso de transferencia de facultades y atribuciones del gobierno central a los de los estados, que se empezó a aplicar desde el sexenio de Luis Echeverría Álvarez con una delegación de funciones, continuó con la desconcentración de actividades de

José López Portillo y con la creación de la infraestructura administrativa en cada capital de los estados del país, que impulsaría Miguel de la Madrid Hurtado. Con Carlos Salinas de Gortari sus alcances tuvieron como marco de referencia el proyecto de modernización del Estado y su estrategia para la descentralización tomó forma con la Reorganización del Sistema Educativo, presente en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

4. Con la firma del Acuerdo Nacional se consintió la transferencia del gobierno federal a los de las entidades del país, de la dirección de los establecimientos en donde se realizaba el proceso de enseñanza aprendizaje, con sus correspondientes recursos humanos, financieros y materiales, así como los medios e insumos con los que la federación venía prestando el servicio de educación federal. Definiendo de esta manera, los nuevos espacios de competencia entre los diferentes niveles de gobierno: la federación se reservaría la emisión y modificación de los contenidos y de los métodos educativos; la evaluación del sistema educativo nacional; la vigilancia de la observancia del Artículo 3º Constitucional y de la Ley General de Educación. Asimismo, se constituiría en el aval que aseguraría la compensación de las diferencias existentes en el grado del desarrollo entre las diferentes regiones del país con programas de apoyo específicos.

En tanto que cada estado, con plenas atribuciones y con los recursos correspondientes, pasaría a tener bajo su dirección y control los sistemas educativos objeto de la transferencia y se sustituiría al Poder Ejecutivo Federal, en la relación laboral existente con los trabajadores de la educación.

5. En consecuencia, el proyecto de descentralización educativa tendría en el estado de Guanajuato una continuación novedosa, porque a partir de la política de descentralización salinista, la única instancia responsable de la organización administrativa era el gobierno estatal. En este rubro los trabajos emprendidos no han contado con una política definida, puesto que se han presentado incongruencias en ciertas etapas de proceso.

El más destacado caso se presentó con el retardo en el proceso de fusión de las estructuras administrativas con las que se manejaba respectivamente el sistema estatal de origen federal y el de origen estatal, para hacer más eficiente el trabajo de la burocracia y para coordinar sus acciones. Esta situación sería atendida hasta 1995, con la unificación del sistema educativo estatal, definida con la creación de la Secretaría de Educación de Guanajuato.

6. De esto se deriva la observación de que los trabajos emprendidos por el gobierno del estado, han tenido como prioridad la modificación de estructuras administrativas en un nivel de macroadministración. Lo cual ha generado una inestabilidad institucional, que ha provocado, relativamente, una imagen negativa del proceso de descentralización, en donde la incapacidad del gobierno del estado para el manejo eficiente de la administración educativa, se presenta como el cuestionamiento más socorrido.
7. Por lo que, con el propósito de atender la problemática que se ha presentado en esta fase del proyecto de descentralización, se deben modificar las estrategias de cambio, dando prioridad a la mejora de los procedimientos de trabajo, que en el plano de la operatividad, ofrezcan de manera inmediata servicios de mejor calidad a los usuarios.
8. Al ser la descentralización educativa un proyecto de transformaciones enormes, que todavía no se han agotado, la convivencia de los actores que participan en la misma, es fundamental para el correcto desarrollo de los proyectos que conlleva. En ese sentido, la SEP cuenta con una Delegación en cada entidad del país, con funciones de enlace, coordinación y supervisión de las atribuciones reservadas en exclusividad en la Ley General de Educación (supervisión, evaluación, etc.) o de mayor cercanía, en los proyectos en los que trabaja estrechamente con la autoridad estatal. Ese es el nuevo estilo de convivencia entre el gobierno federal y los de los estados, producto de la descentralización educativa.

9. Así como muchos teóricos sostienen que la posibilidad real del federalismo y de un ejercicio más democrático en las tareas de gobierno, radica en la independencia que tengan las instituciones locales para hacer uso de sus recursos en la forma en que mejor les convenga, precisamente la asignación del presupuesto correspondiente al servicio de educación federalizado, -que se transfiere a las entidades de la República por parte del gobierno federal previa aprobación del poder legislativo- es el asunto no considerado en el proyecto de descentralización en cuestión. Por lo que es un punto pendiente en el largo trayecto que ha experimentado en los últimos tiempos el Estado mexicano, vía el proceso de transferencia de facultades y atribuciones del gobierno federal a los de los estados.

Finalmente restaría apuntar tres hechos que incidirán en la aplicación futura de la descentralización educativa en este estado:

- El primero se refiere al impacto que ha ocasionado este proyecto en la estructura sindical. Puesto que la existencia del SNTE a nivel nacional, reglamentado por decirlo de alguna forma en el contenido del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, de ninguna manera está asegurada en el futuro.

Tiene un peso considerable en su redefinición, la inmediatez de los intereses que están en juego en los estados y que se presentan cuando se realiza una negociación de alcance local entre el gobierno del estado y los comités ejecutivos seccionales.

Los efectos de estos acontecimientos han sido poco estudiados, pero es un hecho que todo escenario posible tendrá que considerar la presencia de la organización sindical, de ahí su importancia. Esta es una tarea pendiente, a la luz de los procesos de consolidación de la descentralización y tarde o temprano habrá de presentarse en la agenda de las prioridades por atender.

- Debido a que el proceso de la descentralización no ha agotado toda su potencialidad, en estos momentos se asiste a una etapa en la que no se ha definido claramente que va a pasar con algunas situaciones, que por su propia naturaleza requieren de un tiempo considerable para definirse, sobre todo cuando están sujetas a modificaciones sustanciales. Tal es el caso de la cultura laboral, que en Guanajuato se presenta en la existencia de personal de origen estatal y de origen federal (ahora federalizado o transferido), con formas de comportamiento distintas y hasta de intereses diferenciados. En cuyo caso, cuando se trata de realizar alguna acción en la que cuente su filiación sindical, persisten las diferencias, sin que aparentemente se presente algún conflicto. Contrariamente, si es un proyecto institucional, que tenga la necesidad de involucrarlos en los mismos términos, la situación resultante puede resultar altamente conflictiva. Por lo que, en este momento no se puede hablar de la existencia de un maestro de Guanajuato, entendiendo que sea un sujeto con intereses gremiales en cierto sentido unificados y sujeto de una atención laboral perfectamente identificable. Con el avance de una nueva cultura administrativa, en torno de la Secretaría de Educación de Guanajuato, también se deberá considerar una nueva cultura laboral, que incluya ese principio de identidad gremial.
- En tercer lugar, es destacable la potencialidad del proceso de federalización educativa que se lograría con la descentralización, porque por su conducto se podría alcanzar una relativa autonomía financiera y administrativa de las instituciones locales.

Este es un punto en el que muchos teóricos coinciden para asegurar que se asiste a la descripción de un autentico federalismo, puesto que las regiones pueden hacer uso y aplicación de sus recursos en la forma en que mejor convenga a sus intereses, aun y cuando éstos sean diferentes a los del poder central.

Aunado a lo anterior, el último punto por destacar, es el elemento de complementariedad que tiene la independencia política de los estados, con la autonomía jurídica, financiera y administrativa alcanzadas con la descentralización. Puesto que con este esquema se aseguraría la aplicación del proyecto fundamental que hubieran decidido los ciudadanos cuando eligen a sus gobernantes, consiguiendo de esa manera, con la voluntad del electorado, el establecimiento de un sano equilibrio de poderes a lo largo del territorio nacional.

BIBLIOGRAFIA

- Barrera Zapata, Rolando y Ma. Del Pilar Consuelo Ferreyra, *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados (Ensayo analítico – metodológico)*, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1989.
- Bensusan, Graciela y Samuel León (coords.), *Negociación y Conflicto Laboral en México*, México, FLACSO, 1990.
- De la Garza Toledo, Enrique (coord.), *Políticas Públicas Alternativas en México*, México, La Jornada Ediciones y Centro de investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1983.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1977.
- Garavito Elías Rosa Alvina y Augusto Bolívar Espinoza (coords.), *México en la década de los ochentas. La modernización en cifras*, México, 1990.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *El Federalismo Mexicano (Elementos para su estudio y análisis)*, México, LVI Legislatura del Senado de la República, Tercera edición, 1997.
- Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- Mirón Lince, Rosa María (Coord.) y Germán Pérez Fernández del Castillo (Director), *Evolución del Estado Mexicano*, México, Ediciones El Caballito, Tomo III, 1986.
- Mirón Lince, Rosa María y Germán Pérez Fernández del Castillo, *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés, 1988.
- Pardo, María Del Carmen, *La Modernización Administrativa en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de México, 1992.
- Reyes Heroles, Jesús. *Educación para construir una sociedad mejor*, México, Secretaría de Educación Pública, Tomo I, 1985.
- Salinas Alvarez, Samuel y Carlos Imaz Gispert, *Maestros y Estado. Estudio de las luchas magisteriales 1979 a 1982*, México, Editorial Línea-Universidad Autónoma de Guerrero y Universidad Autónoma de Zacatecas, Tomo I, 1984.

Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, **2º Congreso Nacional de Educación. Educar en la Democracia y el Respeto a la Diversidad, Lecturas selectas, Antología**, México, Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, Tomo I y II, 1997.

Solana Morales, Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), **Historia de la Educación Pública en México**, México, Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica, 1981.

HEMEROGRAFIA

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en **Suplemento especial del periódico La Jornada**, jueves 1º de junio de 1989, p. VI.

Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, en **Suplemento especial del periódico El Nacional (Resumen)**, 13 de marzo de 1996.

LEYES, TESIS Y DOCUMENTOS

Alvarez Retana, Ramiro, **Reorientación y fortalecimiento del proceso de desconcentración de la Secretaría de Educación Pública**, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis profesional, 1985.

Federalismo y Modernización Educativa del Estado de Guanajuato, **Diagrama de Organización FyME/DG/03 de fecha 1º de abril de 1993**, México- fotocopia -, 1993.

Gobierno del Estado de Guanajuato y Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación. "Convenio que celebran, por una parte, el Gobierno del Estado de Guanajuato y, por otra, el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación" en **Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato del 18 de junio de 1992**.

- Gobierno del Estado de Guanajuato, " Decreto Gubernativo Número 63, mediante el cual se ordena la integración de Federalismo y Modernización Educativa de Guanajuato y la actual Secretaría de Educación Cultura y Recreación para constituir una nueva estructura orgánica que se denominará Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, y crea la Unidad Coordinadora para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato" en ***Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato de fecha 14 de enero de 1994.***
- Gobierno del Estado de Guanajuato, " Decreto Gubernativo Número 64, mediante el cual se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Cultura y Recreación" en ***Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato de fecha 14 de enero de 1994.***
- Gobierno del Estado de Guanajuato, "Decreto Gubernativo No. 12 mediante el cual se crea Federalismo y Modernización Educativa del Estado de Guanajuato." en ***Periódico Oficial del Estado No. 42 de fecha 26 de mayo de 1992.***
- Gobierno del Estado de Guanajuato, ***Iniciativa de la Ley de Egresos para 1993 para el Estado de Guanajuato***, diciembre de 1992.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, ***Anuario Estadístico del Estado de Guanajuato Edición 1997***, México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1997.
- Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Educación Pública, " Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa" en ***Diario Oficial de la Federación, 8 de agosto de 1983***, Artículo 1 fracción I.
- Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Educación Pública, "Decreto que establece los lineamientos a que se sujetaran las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica" en ***Diario Oficial de la Federación, 20 de marzo de 1984.***
- Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, ***Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal***, México, Presidencia de la República, 1981.

- Presidencia de la República, *Reunión con el Gabinete Legal y los Gobernadores*, México, Presidencia de la República, 1987.
- Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Fondo de Cultura Económica, *Antología de la Planeación en México. 23. La planeación del desarrollo social en los noventa*, México, FCE, 1994.
- Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 (7 de agosto de 1997) en http://serpiente.dgsca.unam.mx/el_economista/1997/ago97/07/politica2a.html
- Secretaría de Educación de Guanajuato, *Ley de Educación para el Estado de Guanajuato Comentada*, México, Secretaría de Educación de Guanajuato, 1996.
- Secretaría de Educación de Guanajuato, *Manual de Organización y Funcionamiento*, México, Secretaría de Educación de Guanajuato, 1995.
- Secretaría de Educación Pública, *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, Secretaría de Educación Pública, 1978.
- Secretaría de Educación Pública- Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación- Gobiernos de los Estados, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, 1992.
- Secretaría de Educación Pública, "La organización federal de los servicios educativos." en *Informe de Labores 1996-1997*, México, Secretaría de Educación Pública, Tercera edición, 1997.
- Secretaría de Educación Pública, *Dictamen de la estructura Orgánica de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado de Guanajuato*, vigente a mayo de 1992 – fotocopia -, México, 1992.
- Secretaría de Educación Pública, *Manual de Organización de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado* (vigente a mayo de 1992), México, Secretaría de Educación Pública, 1992.