



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

*La descentralización en la modernización
de la educación básica en México*

TESIS
que para obtener el título de Licenciado en
Ciencias Políticas y Administración Pública

PRESENTA
Arturo Esquivel Franco

ASESOR
Maestro Roberto Moreno Espinosa

México, D. F., 2000



286976



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.

*N*o puedo imaginarme la situación actual de la humanidad como una situación que puede seguir, no me la puedo imaginar en absoluto como su último y total destino. En tal caso, todo sería sueño y engaño, y no valdría la pena haber vivido y haber colaborado en este juego siempre repetido que no lleva a ninguna parte y que carece de significación. Sólo en tanto que puedo considerar esta situación como medio para otra mejor, como punto de transición para otra más elevada y más perfecta, representa un valor para mí; y si puedo soportarla no es por sí misma, sino por razón de algo mejor que ella prepara.

(FLCHTE: El destino del hombre.)

A mis padres

Vicenta Franco García.

Cruz Esquivel. *IN MEMORIAM* (+)

Gracias a su apoyo, cariño y confianza
he logrado alcanzar esta meta.

Porque representan el ejemplo a seguir,
al inculcarme la responsabilidad y deseos
para desempeñarme en cualquier actividad.

Gracias por sus preocupaciones.

A mis hermanos y familiares

Esthela, Luis, Martha, Javier, Juana y Olga,
por los momentos que hemos vivido juntos
y seguimos compartiendo,

gracias a los sentimientos que nos unen.

Porque ya formamos un hogar,
con nuestra pareja y con los hijos,
en el que hemos compartido ideales y sueños
que nos hacen pretender ser
mejores cada día.

A mis hijos

Ixcheel, Arturo y Moisés

**Por su motivación en los momentos
en que la subida de la pendiente
parecía más ardua;
por su comprensión, cariño y paciencia.**

A la compañera de mi vida

Carolina Castillo Juárez

**Un agradecimiento muy especial a la persona
con quien he compartido satisfacciones,
sueños, penas y alegrías.**

**Sobre todo porque su apoyo y comprensión
fueron el mejor aliento para seguir y culminar
esta etapa de mi formación que debo, en gran
parte, a ella.**

**Por ser una gran compañera, te dedico esta
obra, esfuerzo de los dos, gracias.**

ÍNDICE

Prefacio	8
Introducción	10

CAPÍTULO I

NATURALEZA DE LA MODERNIZACIÓN, ELEMENTOS PARA SU ESTUDIO

1.1 El debate en torno al concepto de modernización.....	12
1.2 Modernización	14
1.3 Modernidad	14

CAPÍTULO II

FORMAS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

2.1 Federalización	18
2.2 Centralización	22
2.3 Desconcentración	24
2.4 Descentralización	25
2.5 La burocracia como actor	28

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN, LAS ETAPAS DEL PROCESO

3.1 Formulación de la política de descentralización educativa (septiembre 1981 a julio 1983)	37
3.2 Proceso de instrumentación de la política de descentralización educativa (agosto 1983 a marzo 1985)	44
3.3 Movilización y conciliación política (abril 1985 a abril 1987)	52

CAPÍTULO IV

CONDICIONES DE OPERACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

4.1 Ámbito presupuestal	58
4.2 Oferta educativa, atención a la demanda y calidad de la educación	60
4.3 Reestructuración administrativa	63

CAPÍTULO V

MODERNIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN BÁSICA NACIONAL

5.1 El discurso y el programa para la modernización educativa 1989-1994	66
5.2 Planeación de los recursos en los estados	71
5.3 Nuevo modelo educativo	74
5.4 Vertiente política: el SNTE y las fuerzas de reestructuración	80
Conclusiones	88
Bibliohemerografía	93
Cuadros	99

PREFACIO

El trabajo que presentamos es producto de dos ejes de carácter formativo. El primero es científico, motivado por la inquietud de lograr mayores conocimientos teóricos acerca del fenómeno de la modernidad que en la actualidad ha provocado numerosas reflexiones temáticas y disciplinarias.

El segundo eje es de carácter profesional. Se relaciona con el entorno en el cual me desarrollo y es motivado por una doble experiencia. La primera de ellas, se circunscribe al aspecto laboral y sintetiza muchos años de trabajo en la Universidad Pedagógica Nacional, organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, donde inicié mi práctica profesional como estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, en constante relación con los procesos administrativos y la racionalidad burocrática. La segunda es de carácter académico, ya que trata de recuperar las vivencias en los salones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales con alumnos y maestros reunidos por el interés en la discusión teórica y metodológica sobre la administración pública.

De esta doble experiencia nace la inquietud por entender las posibles relaciones entre una rutina burocrática y la acción práctica de la política educativa que, aún sin mostrar signos claros de eficiencia, mantiene en operación a grandes cantidades de personal y de recursos. Por esto, resulta inconcebible que varias actividades institucionales recojan en el discurso las necesidades educativas en los estados —en el marco de una política global de descentralización— sin tomar en consideración la voluntad y la autonomía de la acción regional. Todo transcurre en una disputa a nivel central para justificar presupuesto y *status* político generando tan sólo relaciones con funcionarios estatales que generalmente aparecen con oportunismo político.

Lo anterior nos hizo reflexionar para desarrollar el tema de la modernización educativa a partir del proceso de la descentralización. Nos parece importante confrontar las propuestas orgánico-funcionales del programa y los métodos de administración con los campos de acción de los grupos de interés inmersos o asociados a la política y al aparato de gestión sectorial, para sistematizar un proceso de información que fundamente algunas hipótesis.

En este proceso de investigación teórica tuve el apoyo amplio y la orientación metodológica del Maestro Roberto Moreno Espinosa que en las constantes reuniones me mostró la importancia y la relevancia del tema en cuestión. Importante también durante el proceso fue el apoyo desinteresado del Profesor Juan Carlos Pérez López, quien leyó el trabajo y cuya experiencia en la docencia y la investigación fueron referentes centrales para entender mejor su contenido.

Quiero también extender mi agradecimiento a la Maestra Valentina Cantón Arjona por su interés y motivación para que presentara el examen profesional lo más pronto posible. Por último, una mención especial para mi esposa Carolina Castillo Juárez por su extraordinario apoyo en el agotador trabajo de captura y procesamiento de datos.

INTRODUCCIÓN

La educación pública ha representado para muchos mexicanos un aporte fundamental en su vida cotidiana, su relación profesional o su labor política. La mayoría de los habitantes de nuestro país, después de la Revolución Mexicana, ha tenido que ver con la escuela, de tal forma que la educación se convirtió en una parte central de sus expectativas personales y de grupo. Para todos ha sido preocupación por el significado que tiene en la vida social.

Por lo anterior, el Estado retomó su conducción a fin de estabilizar al país y modernizarlo, lo que exigió de la educación una función crucial para integrar, compensar e impulsar viejas y nuevas necesidades sociales. La educación fue, así, un espacio de interacción para regularizar la relación sociedad-estado.

El presente trabajo es un esfuerzo por entender el significado de la educación pública, principalmente para captar los procesos y factores fundamentales que han permitido organizarla en el Estado. El interés está orientando hacia la búsqueda y la explicación de las relaciones políticas que se manifiestan en el sector educativo y la manera en que éstas afectan y se ven afectadas en el cambio social y político del país, planteando como problema central la política de descentralización educativa llevada a cabo por el Estado mexicano durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado y continuada por la modernización educativa durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari.

La intención es valorar los alcances y limitaciones de la acción estatal educativa en el marco de la descentralización, enfatizando los campos de confrontación que abren o cierran, la "debilidad y fortaleza" de los proyectos y fuerzas que se debaten en su interior, así como las características que describen al insertarse en la disputa por el control hegemónico de la educación dentro del Estado.

Se plantea el análisis de la descentralización como una política pública que incluye etapas de formulación, instrumentación e impacto. En esta perspectiva, supone espacios técnico-instrumentales y campos de interacción política, participación y exclusión de grupos interesados en la problemática educativa.

Para establecer el rango de las transformaciones de la acción estatal educativa a través de la descentralización-modernización, se consideran tres hipótesis básicas: **primera**, que la descentralización se insertó en el proceso de modernización para rearticular burocráticamente a la Secretaría de Educación Pública, en ella la tecnocracia organiza los patrones de actuación de la burocracia tradicional en términos administrativos y políticos; **segunda**, que la descentralización tuvo efectos diferentes en los ámbitos institucionales del aparato burocrático organizacional y en los órdenes de gobierno, dependiendo del nivel de fuerza de los grupos corporativos; **tercera**, que la

descentralización produjo una propuesta alternativa de legitimación cuyo impacto se reflejó en los contenidos sociales de la educación, así como en los ámbitos de racionalización política y administrativa.

El trabajo consta de cinco capítulos: en el primero se identifican los términos y características fundamentales de los conceptos de modernización y modernidad, además de algunos elementos teóricos que determinan el proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios estructurales, políticos, y socioculturales en el contexto mundial para adaptarse a un nuevo orden económico.

En el capítulo dos se plantea una revisión histórica de las formas de organización política y administrativa y su tránsito a procesos orgánico-funcionales más eficientes en el marco de un nuevo modelo de acumulación económica. Así, también, se incluye en una perspectiva histórica y analítica la confrontación de los contextos políticos de dominación de la burocracia tradicional y la tecnocracia, resaltando los rasgos más característicos con la idea de justificar que la tecnocracia se constituye en una nueva categoría política de mediación.

En los capítulos tres y cuatro se aborda el problema de la descentralización educativa, destacando sus antecedentes inmediatos, y se precisan las etapas del proceso de formulación, organización y conciliación de la política de descentralización hasta finales del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. Asimismo, se elaboró un diagnóstico sobre las condiciones de operación de la descentralización, en el que se enfatizan sus logros e insuficiencias en lo financiero, lo académico y lo propiamente administrativo.

Por último, en el capítulo cinco se plantea el carácter y significado de la descentralización en el marco de la política de modernización educativa, que ha sido la vértebra de las acciones de la SEP con Carlos Salinas de Gortari. Aquí se incluye un análisis sobre la descentralización en los procesos de innovación de la política educativa —el programa de modernización educativa, planificación en los estados, formulación del nuevo modelo educativo— y en el campo propio de la conflictividad política en el SNTE. Por último, se incorporan las conclusiones, resultado de nuestra investigación y la bibliohemerografía empleada para su fundamentación.

CAPÍTULO I

NATURALEZA DE LA MODERNIZACIÓN, ELEMENTOS PARA SU ESTUDIO

1.1 El debate en torno al concepto de modernización

Tratar el tema de la modernización implica un reto. Actualmente este término ha provocado numerosas reflexiones temáticas y disciplinarias, ha sido tema recurrente para la teoría política, la teoría económica y la teoría social de los sistemas de gobierno contemporáneos.

El uso del término por los teóricos que han contribuido al desarrollo del mismo ha sido muy diverso y en algunos casos antagónico, a menudo es utilizado de manera cambiante e imprecisa por la diversidad de su tratamiento, caracterización y definición. Cuando se le relaciona con "desarrollo".¹ Adquiere diferentes significados.² Por su parte, S. N. Eisenstadt hace un replanteamiento a partir de la teoría evolucionista.³

Revisar la noción de desarrollo efectivamente nos lleva a interpretaciones en donde no existen acuerdos en las características o, más concretamente, los índices o indicadores que determinan o se establecen como categorías universales del proceso de cambio. Sin embargo, sí podemos señalar algunos conceptos más relevantes, como un cúmulo de información general, en el orden económico, social y cultural, que no describen ningún acontecimiento histórico en particular, pero que contribuyen al proceso de transición a la modernidad.

¹ Apter dice que "podemos colocar al desarrollo, la modernización y la industrialización en un orden decreciente de generalidad. El desarrollo es el resultado de la multiplicación e integración de roles funcionales dentro de una comunidad. La modernización es un caso particular de desarrollo. Y la industrialización, un aspecto especial de la modernización. Puede intentarse modernizar un país determinado sin necesidad de una gran industria, pero no industrializar sin modernizar". Apter define el desarrollo como un concepto que se refiere a las características generales de la sociedad. En la teoría estructural-funcional, la complejidad se expresa con gran frecuencia como diferenciación estructural. Apter, E. David. *Política de la Modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972, p. 71.

² "Desde aumento en la cantidad de información y la energía que utilizan las sociedades, incremento en la capacidad para absorber nuevas demandas y para ampliar la organización, hasta una gran diferenciación estructural". Lapalombara, Joseph. *Burocracia y Desarrollo Político*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1970, p. 20.

³ Eisenstadt apunta, en "La revisión y el replanteamiento de la teoría evolucionista a la luz de los últimos avances en la teoría y en la investigación sociológicas", "los modelos evolucionistas tropezaron con dos obstáculos. El primero fue su tesis del desarrollo lineal de las sociedades humanas y de las 'etapas' fundamentales del desarrollo universal. El segundo fue su incapacidad para concretar las características de las sociedades o instituciones en evolución, así como los mecanismos y procesos de cambio para la transición entre una y otra 'etapa'". Una de las ideas centrales en el replanteamiento es "que pone en relieve tendencias generales a la evolución o al 'desarrollo' existentes en la capacidad de la sociedad para adaptarse en un entorno en expansión". Eisenstadt, S. N. *Ensayos Sobre el Cambio Social y la Modernización*. Madrid, Editorial Tecnos, 1970, pp. 44-45. También Omar Guerrero lo trata muy atinadamente en relación a la modernización política. (Ver. *El Estado en la era de la Modernización*. México, Editorial Plaza y Valdés, 1992, p. 21.)

Leonard Binder refiere una serie de indicadores significativos del desarrollo económico como: el mayor ingreso, mayor ingreso *per cápita*, eficiencia y tecnología.⁴ Asimismo, señala a la complejidad y a la urbanización como producto de una economía más desarrollada.

Las categorías que con más frecuencia son utilizadas para describir el desarrollo social, generalmente se refieren a las características generales de las sociedades. Por ejemplo, la complejidad social se define como aumento de clases y grupos. En la teoría estructural-funcional la complejidad significa diferenciación estructural y especificación funcional. Otro concepto es la movilidad social y geográfica, que implica un crecimiento de asociaciones de interés o grupos de presión; la urbanización⁵ es un proceso demográfico y algunos autores la han considerado como uno de los aspectos clave del desarrollo.

Por último, en lo cultural se describen conceptos como el de racional, adaptabilidad, conservación. La cultura racional de la modernidad es la cultura racional de los individuos; la conservación de la cultura de la elite puede ser indicio del surgimiento de un patrón moderno de diferenciación cultural, al igual que la innovación o la apropiación.⁶

⁴ El concepto de mayores ingresos o el de mayor ingreso *per cápita*, sometido este último a valores, o de teoría económica, en relación con el crecimiento demográfico que sobrepasa el aumento de producción de algunos países: Por la diferencia en la distribución de los ingresos de países desarrollados y subdesarrollados se ha acuñado el término de economía en continua expansión, con una idea dinámica, orientada al progreso y abierta con respecto a valores políticos, tecnológicos y de bienestar. Otro concepto es el de eficiencia como consecuencia de actitudes más productivas, precios más justos o diferentes mezclas de los factores productivos. Otra característica del desarrollo económico la define como cambio tecnológico con consecuencias de cambio de la energía humana por energía mecánica o electrónica. Binder, Leonard. "La crisis del desarrollo político", en: *Revista de Política y Administración*. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Núm. 2, mayo-agosto 1975, pp. 47-49.

Marion Levy centra su definición de modernización en torno al uso de fuentes inanimadas de energía y herramientas para multiplicar el efecto del esfuerzo. Cuanto mayor sean estas fuentes mayor será el grado de modernización. Levy Marion. *El proceso de modernización y la estructura de las sociedades*. Madrid, Editorial Aguilar, 1975, pp. 8-17.

⁵ En la teoría estructural-funcionalista, la complejidad social o diferenciación estructural y especificación funcional, se traduce como más estructuras y desempeño de roles; un elemento importante en los grupos de presión es la "información que permite a las personas que tienen intereses similares conocerse entre sí, reunirse y cooperar dentro de los límites de esos intereses que les son comunes y los que divergen", y como características de la urbanización tenemos que "el crecimiento de las ciudades, la mayor importancia política de los residentes urbanos, la concentración de instituciones en las grandes ciudades y el surgimiento de una forma de vivir distintamente urbana se identifica casi donde quiera, explícita o implícitamente, con el proceso de desarrollo". Binder, Leonard. *Op. cit.*, pp. 49-54.

⁶ Uno de los problemas centrales de la cultura es que "pueden existir diversas formas de hacer la misma cosa al igual que maneras de adaptación e imitación para tratar de hacer cosas nuevas". La idea de modernidad cultural toma en cuenta cómo los cambios en la sociedad, la tecnología y la economía afectan a la cultura. Es posible distinguir entre modernidad cultural y desarrollo cultural, de acuerdo al grado en que el cambio cultural se adapta a cambios traídos por la modernización, donde la adaptabilidad se define como contribución a la conservación del sistema; otra característica es la valoración de la innovación que considera al logro por encima de la forma. Por último, la idea de integración cultural se relaciona con la modernidad de dos maneras. La primera es interna, es decir "integra la gran tradición y las muchas tradiciones pequeñas en un sistema unificado..." y la segunda tiene un enfoque dinámico, acepta e integra nuevas formas culturales desarrolladas en culturas ajenas". *Ibid.*, pp. 55-59.

Hasta aquí hemos enunciado un conjunto de elementos relacionados con el concepto de modernización como un espacio del desarrollo, empero es necesario, para no quedarnos en el terreno descriptivo, tratar de establecer a la luz de la revisión de diversos enfoques, un análisis amplio con respecto al proceso modernizador y a la modernidad.

1.2 Modernización

La modernización es un continuo, un constante devenir. La idea de modernización ha evocado históricamente un proceso interactuante y renovador que se asocia a ideas, valores, productos materiales, figuras, fuerzas productivas, que en conjunto remiten a impulsos por la auto transformación, por la revolución y, por ende, al propio socavamiento de sus bases tradicionales de sustentación.

Puede afirmarse, que la modernización se inserta en el advenimiento histórico de una inflexión epocal. En la confrontación de lo nuevo con lo viejo, la modernización ha incorporado una razón fundante como forma de esclarecimiento y explicación del mundo, razón que rompe, corrompe y redefine el pasado en función de un presente que al tiempo de separar integra, reinserta y perfila el futuro. Tal razón expresa la experiencia de una sociedad movilizadora, de una historia acelerada y de una vida cotidiana discontinua. Situación que Marshall Berman ha sintetizado de manera magistral en una frase lapidaria: "todo lo sólido se desvanece en el aire".⁷

Se trata, pues, de una razón que valora y se mueve en lo transitorio, lo fugaz y lo efímero. Pero que también reivindica una presencia auténtica, una forma de estructurar el cambio para reproducirlo y tomarlo como eje de acción.

1.3 Modernidad

Marshall Berman dice que la modernidad es la experiencia del tiempo y el espacio que comparten hombres y mujeres del mundo de hoy;⁸ Leonard Binder apunta que "las cosas son diferentes a partir de determinado momento en la historia, que ese momento puede llamarse umbral y se concibe como un acontecimiento singular o como una ancha faja a

⁷ "La vida moderna ha sido alimentada por muchas fuentes: los descubrimientos en las ciencias físicas, la industrialización de la producción, que transforma el conocimiento científico en tecnología, genera nuevas formas de poder colectivo y de lucha de clases; las alteraciones demográficas el crecimiento urbano; los sistemas de comunicación de masas, los estados cada vez más poderosos; los movimientos sociales de personas y pueblos conduciendo y manteniendo a todas estas personas e instituciones en un mercado capitalista mundial siempre en expansión y drásticamente fluctuante. En el siglo XX, los procesos sociales que dan origen a esta vorágine, manteniéndola en un estado perpetuo, devenir, han recibido el nombre de modernización. Estos procesos históricos han mostrado una variedad de ideas y visiones que pretenden hacer de los hombres y mujeres los sujetos tanto como los objetos de la modernización". Marshall, Berman. *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. México, Siglo XXI, 1989, pp. 1-27.

⁸ *Ibid.*, p. 1.

través de la cual pasan los diferentes países en diferentes tiempos... es decir, son condiciones históricas o patrones de conducta social observable e ideas características que prevalecen en nuestra era y no prevalecían en determinado periodo del pasado".⁹

Asimismo, Jürgen Habermas ha recordado que la modernidad expresa siempre la conciencia de una época con contenidos cambiantes que se ponen en relación con la antigüedad para concebirse a sí misma como resultado de una transición de lo viejo a lo nuevo.¹⁰

Podemos inferir a partir de estas definiciones que la idea del cambio lo describe durante una era en la cual la naturaleza del proceso social estaba sin cambiar, y las consecuencias de ese proceso son un desarrollo, un momento, un estadio histórico, y por ello dinámico, que se transforma y se adapta según las condiciones lo requieran en algunas esferas de la sociedad.

En la actualidad el uso indistinto de los términos para referirlos a algo de la realidad social ha perdido rigor conceptual y, por ende, nos causa confusión. No pretendemos ser esquemáticos en la definición, sino buscar sus alcances; por ello podemos apuntar que es un cambio producido intencionalmente y protagonizado por fuerzas impulsoras, sectorizadas desde el punto de vista social, económico, político y cultural, pero articuladas por su capacidad hegemónica y de dominación cultural y política. La modernidad es, así, expresión y causa de un nuevo *logos* estructurador del mundo, que orienta su sentido y significado y le da razón de ser.

En consecuencia, la modernidad es racionalización del mundo, que desmantela y deslegitima lo tradicional, genera simultáneamente sus propias bases de acción y su propio campo hegemónico, que remite a un espacio de regulación y control montado en principios generalizados que cultural y políticamente se convierten en los referentes de la existencia: la ciencia, el poder y el dinero, principios estos que en términos reales se convierten en moneda corriente, esto es, en medios de intercambio que descentran a los individuos de sus entidades, de sus tradiciones auténticas y colonizan sus espacios reales de operación. La racionalidad sustantiva que busca orientar la acción en los valores, en la creencia en su autenticidad, se subordina a la racionalidad técnica-instrumental, es decir, al logro de fines sobredeterminados por la prepotencia de los medios: la acumulación del saber, la eficacia política y la ganancia económica.

Adicionalmente se institucionalizan campos concretos de acción: la Tecnología, el Estado y la Empresa. Todos éstos legitimados por la organización de objetos y sujetos que impregnan de una lógica a la voluntad de los sujetos, mismos que se convierten en los actores de una suerte de eficacia inapelable, dentro de un escenario presuntamente

⁹ Binder, Leonard. *Op. cit.*, pp. 43-45.

¹⁰ Habermas, Jürgen. "Modernidad, un proyecto incompleto", en: Nicolás Casulo, *El debate modernidad posmodernidad*. Buenos Aires, Editorial Punto Sur, 1989, p. 131.

emancipador de lo metafísico, de lo viejo y de lo antiguo, pero que conlleva el costo de poseer y hacer con algún grado o porción de ciencia, poder y dinero, en función de los requerimientos de aquellos campos legitimados.

Quizá por esta razón el sentido emancipador e ilustrado de la modernidad haya quedado atrapado en sus propios resortes, paradójicamente, los nuevos valores normativos de la modernidad, como racionalización del mundo, a saber: el sujeto autónomo y libre, la razón ilustradora, el progreso, la educación moral y el automejoramiento institucional quedaban atrapados en lo que Karl Marx expresaba en la explotación y la enajenación.

Precisamente por esta razón Habermas ha sancionado con particular elocuencia el saldo de la modernidad como un proyecto inacabado,¹¹ como una autorrealización negadora de la razón, lo cual es un llamado de atención hacia las opciones y hacia la estrategia.

La modernidad, por ser algo del mundo, de la realidad social, debe ser objeto de reflexión, ya que no se trata de una simple política sexenal, sino de un fenómeno mundial, impuesto desde las altas esferas hegemónicas del capital financiero; es una dinámica mundial que sobredetermina a instancias nacionales como México, que sólo hacen adecuaciones según las circunstancias específicas.

En este sentido, la modernidad es, ante todo, un discurso ideológico, gestado en el seno de las grandes potencias. Como discurso tiene un poder que convence al presentarse como racional, eficientista, pragmático, indispensable, útil e insustituible, pero incapaz de detonar en el pensamiento una explosión de ideas creativas que tiendan a negarlo. Este discurso se propuso instaurar relaciones disciplinarias para el trabajo, en el que, además de usufructuar la capacidad productiva física, se propone explotar simultáneamente las capacidades mentales, creativas del individuo; ese es el gran salto al que aspira para el futuro mediato: que la capacidad de inventiva se convierta en fuente de riqueza.

De ahí que la educación sea considerada como factor estratégico, fundamental para la disciplina en el trabajo y en el pensamiento tecnológico. Esta nueva ética, a simple vista, pudiera parecer pertinente, pero el problema es el uso corporativo y de sumisión a un poder, que no necesariamente despertará la totalidad de las potencialidades humanas, sino únicamente aquellas que sean útiles al sistema.

Después de la segunda guerra mundial, las grandes potencias experimentaron profundos cambios tecnológicos-productivos que rebasaron los ritmos y velocidades de otros ámbitos de la realidad socio-cultural, imprimiendo grandes modificaciones a países como México, los cuales tienen que hacer extraordinarios esfuerzos para evitar quedar a la zaga en dicho proceso. El impulso viene de las principales corporaciones transnacionales,

¹¹ *Ibid.*, pp. 131-144.

promotoras de esa dinámica, al grado de romper el equilibrio que empuja al desarrollo y construcción de un nuevo orden económico internacional, cuya característica es la implementación de la cibernética y la robotización de los principales procesos productivos en países como Estados Unidos, Japón y Alemania, entre otros.

Frente a lo anterior, los aparatos gubernamentales de los países dependientes vieron en Japón un modelo a seguir: ahora el destino es otro. Al operarse los cambios en Europa del este (particularmente la unificación de Alemania y la Perestroika en la URSS), los países con larga experiencia en el mercomún se aprestan a conformar un bloque económico que rebasaría con mucho las posibilidades expansivas de desarrollo, dada la enorme capacidad social de consumo.

Tal situación ha propiciado que también las otras potencias busquen dinámicamente la formación de bloques económicos. Esto obliga a que los países latinoamericanos traten de encontrar ubicación en alguno de ellos, para lo cual también se aprestan a realizar rápidos cambios estructurales y funcionales que les permitan responder con gran eficiencia a los reclamos del capital. Por eso, México establece la política de modernización de cambios estructurales, políticos y socioculturales, entre los cuales la educación forma parte estratégica.

Esta política de cambios estructurales y funcionales necesariamente nos remite a una serie de modificaciones en las relaciones y formas de organización política y administrativa (federalización, centralización, desconcentración, descentralización y la burocracia), que es importante tratar a continuación para entender ciertos procesos entre los cuales se desarrolló la descentralización de la educación básica.

CAPÍTULO II

FORMAS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

2.1 Federalización

Para entender el proceso de la “Federalización de la Educación Básica”¹² es de suma importancia retomar y desarrollar los orígenes y antecedentes del federalismo como fenómeno histórico.

Los orígenes de la federación se remontan a la antigua Grecia cuando se formaron las ligas, las cuales representaban intereses muy diversos: de carácter político, bélico, mercantil, marítimo, de orden religioso, etc. Más recientemente surgen las alianzas, cuyo carácter es eminentemente militar. “Tanto las ligas como las alianzas constituyeron una manera de lograr la unión de estados... esta forma de alianza política... es una manera de fortalecer los lazos entre dos o más estados cuyos intereses son comunes o que buscan una identidad que les permita llegar a una unión sin perder su propia autonomía”.¹³

A manera de definición, la federación viene del “Latín *faedus*, genitivo *faederis*, es decir, pacto, contrato, tratado, convención, alianza, etcétera, es un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de municipios o estados, se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la Federación de una manera especial y exclusiva”.¹⁴

Uno de los elementos fundamentales de un Estado federal es que está integrado, principalmente, por un grupo de estados que deciden confederarse a través de una Constitución, lo que actualmente se conoce como “pacto federal” (que es opuesto al gobierno unitario y centralizado), en donde los estados ceden un poco de soberanía en función de una entidad nacional que se superpone para mantener un equilibrio de poderes y velará por la seguridad y prosperidad comunes.

¹² A este respecto, Alberto Arnaut apunta que “los fundadores del Sistema Educativo Mexicano sostuvieron siempre la idea de federalizar la educación primaria con el fin de equilibrar —u ocultar— las consecuencias centralizadoras de las políticas de expansión del Sistema Federal y las iniciativas federales encaminadas a uniformar o absorber los sistemas educativos locales... más de un siglo después, un proceso de signo contrario, descentralizador, fue denominado con la misma expresión, federalización (ANMEBN)..., con el fin de ocultar o equilibrar un proyecto de descentralización rechazado principalmente por la Dirección Nacional del SNTE”. El término federalización es utilizado coyunturalmente en los dos sentidos, para centralizar y descentralizar, y en este punto Arnaut dice que “estriba su acierto político... ni absoluta autonomía de los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del Gobierno Federal porque entonces no tendríamos Estados”. Arnaut, Alberto. “La Federalización Educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, en: Pardo, Ma. Del Carmen (Coordinadora). *Federalización e Innovación Educativa en México*. México, El Colegio de México, 1999, pp. 63-64.

¹³ Calzada Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional*. México, Editorial Harla, 1990, p. 204.

¹⁴ Proudhon. *El principio federativo*. México, Editorial Gernica, 1992, p. 61.

El Estado federal se caracteriza por:

a) el Estado, miembro de la federación, goza de autonomía constitucional y se da a sí mismo su propia constitución local, que le permite determinar su régimen interno en perfecta armonía con la Constitución Nacional; b) los Estados de la federación intervienen por igual en el proceso de reforma de la Constitución General; c) las entidades federativas deben poseer los recursos económicos propios para satisfacer sus necesidades; d) el Estado federal posee dos tipos de normas: 1. Las que velan por la totalidad del territorio que lo conforma, creadas por el Congreso de la federación, y 2. Las que atañen exclusivamente al territorio de cada Estado, emanadas del Congreso local;...f) la forma federal de gobierno, permite establecer un equilibrio de los poderes constitucionales, e imposibilita el riesgo de que se erija un poder omnipotente.¹⁵

Como teoría, el Sistema Federal está enlazado con la teoría general de los gobiernos; es la manera como se distribuye y ejerce el poder. Es un fenómeno histórico; como forma de organización política nació y se desarrolló a fines del siglo XVIII, en Estados Unidos de Norteamérica, que en esa época estaba constituido por trece colonias independientes, todas luchando contra un enemigo común: Inglaterra.¹⁶

En ese país, el proceso de unificación de las colonias se dio a través de varios congresos (Albany, Nueva York, Filadelfia, etc.), donde se presentaron los proyectos de Constitución para confederarse. Sin embargo, la novedad del sistema suscitó algunas dificultades, sobre todo en los estados pequeños. Los menos poblados se opusieron al sistema de elección de representantes para el gobierno de la unión, por la proporción del número de habitantes de cada uno de ellos. De ahí que se creara, además de la representación proporcional a la población, la representación por Estado, para satisfacer las justas demandas de los pequeños estados, y se originara el otro cuerpo legislativo: el Senado, integrado por igual número de representantes para cada uno de los estados que aparece como íntima y esencialmente ligado al federalismo, como necesidad propia e indispensable de este sistema político.

En este sentido, Tena Ramírez resume que en una conciliación de intereses “el tercer plan, conocido por la transacción de Connecticut, recogió el Plan de Virginia, la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara

¹⁵ Calzada Padrón, Feliciano. *Op. cit.*, p. 207.

¹⁶ Tena Ramírez dice que “la unificación de las colonias no era una finalidad en sí, sino un medio de desunirse de Inglaterra”. Y resume en pie de página que las “diferencias con Inglaterra son el punto de partida y el principal motivo del federalismo norteamericano... [y cita el sistema constitucional de Estados Unidos de América de André y Susane Tunc] ‘la idea de unión entre las diversas colonias inglesas de América, tan diferentes las unas de las otras y tan indiferentes las unas con las otras, parece haberse impuesto bajo la presión de cuatro factores sucesivos: las necesidades de la defensa contra los indios y la rivalidad comercial Holandesa desde luego, después de la rivalidad Francesa, y, en fin., la rebelión común contra las medidas tomadas por el gobierno de Londres’”. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 1975, pp. 110-111.

de representantes, a la que incumbiría por otra parte como materia exclusiva la financiera; acogió, en cambio, del Plan de New Jersey el voto igual para los estados dentro de la otra cámara, el Estado. De este modo nació un bicameralismo propio del sistema federal, en el que una cámara representaba directamente al pueblo y la otra a las entidades federativas".¹⁷

Al respecto, Calzada Padrón dice que "en la consagración del federalismo estadounidense se establece el principio de la igualdad de los estados, y para tal fin se crea un sistema bicameral. La cámara baja, o cámara de representantes, está integrada por diputados elegidos proporcionalmente a la población de cada estado miembro, lo que arroja una representación desigual, de acuerdo con el número de ciudadanos de cada entidad [...] para subsanar tal situación, la cámara alta o senado de la república está integrado por dos senadores de cada Estado, sin importar el número de habitantes del mismo, lo que imprime a esta representación el principio de la igualdad".¹⁸

Se puede decir que el federalismo significó una forma dualista de Estado, que ofrecía una armonía entre las necesidades de la centralización y las tendencias de la administración local autónoma.

Sobre estos lineamientos se originó el federalismo mexicano en la organización federal, que tomó nuestro país desde 1824 y que alcanzó su consolidación en 1857. Sin embargo, se dice que el federalismo mexicano no respondió a una necesidad de nuestro país como en el caso de los Estados Unidos; asimismo, se afirma que nuestra realidad política y social era otra, muy distinta de la del vecino país del Norte, y que el sistema federal mexicano fue introducido a nuestro derecho por un afán de imitación de la forma política que crearon los Estados Unidos y que, por eso, el federalismo en México nació exactamente a la inversa de como surgió en Norteamérica: allá fueron los estados-miembros los que se unieron dando nacimiento al estado central, aquí fue el estado central el que se fragmentó dando lugar a los estados-miembros.

Jorge Carpizo cita tres interpretaciones sobre el federalismo y considera que en éstas la segunda es la que se asemeja más al proceso histórico por el cual se adopta el federalismo mexicano:

Sobre el federalismo mexicano se han expuesto tres interpretaciones: la primera que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de la dominación española fue un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido; la segunda, que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y que en los últimos años de la colonia existió un principio de descentralización política

¹⁷ *Ibid.*, p. 115.

¹⁸ Calzada Padrón, Feliciano. *Op. cit.*, p. 210.

que constituye el germen del sistema federal mexicano; y la tercera, que los pueblos de Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de Tenochtitlán, Tetzucoco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como federaciones.¹⁹

El 31 de enero de 1824 se expidió el Acta Constitutiva que aprobaba los principios fundamentales que estructuraron al nuevo Estado. En tal virtud fueron aprobados treinta y seis artículos conteniendo los aspectos esenciales, aparecen en ella los moldes de la estructura orgánica constitucional de México: El federalismo y la división de poderes.

Las antiguas provincias de que se componía la Nueva España, fueron declaradas estados independientes, libres y soberanos, al adoptarse el régimen republicano, representativo, popular y federal como lo establece el artículo quinto. El artículo séptimo precisa cuáles eran en aquel momento los estados de la federación.

Una vez adoptado, el sistema federal pasó por una grave crisis de anarquía. Desde el punto de vista fiscal, la duplicidad desordenada de impuestos y la erección de trabas arancelarias por parte de los gobiernos locales, orillaban a la bancarrota de la economía nacional. En el aspecto político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales, que, por irresponsables y arbitrarios, hacían nacer en quienes los soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales.

Así se formó una conciencia favorable a la centralización, que fácilmente toleró la práctica (a veces consagrada en la Constitución y en las Leyes) de traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los estados. Más al lado de esta práctica se ha mantenido alerta y combativa la ideología política del federalismo mexicano...

El contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal, acogido por motivos predominantemente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México.²⁰

Así, el Estado Federal Mexicano adoptó esta forma de organización política pero, en realidad, históricamente ha tenido una arraigada tradición centralista, José Chanes Nieto dice que "en contra del espíritu y el texto de las constituciones de 1857 y 1917, tanto el gobierno como las administraciones se fueron centralizando, 'federalizando', es decir, las autoridades federales incrementaron cuantitativa y cualitativamente sus competencias con menoscabo de las entidades y municipios. El acrecentamiento del poder y las atribuciones federales, además de darse por la vía de la reforma constitucional, se ha realizado

¹⁹ Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, p. 88.

²⁰ Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 119.

principalmente por la concentración de la decisión política y de las actividades en el ejecutivo federal y en la ciudad de México”.²¹

2.2 Centralización

En México se adoptó la forma federal de gobierno por influencia y prestigio del modelo institucional norteamericano y, desde luego, obligado por sus condiciones históricas internas. Pero persistió a través de los tiempos un centralismo heredado del virreinato por las tradiciones coloniales que acostumbraron en exceso al autoritarismo y a la centralización.²² Así, tenemos que el federalismo adoptado en nuestro país en el siglo pasado y presente fue más un propósito descentralizador para instituir ciertas libertades locales con las que no se contaba y a las que no se estaba acostumbrado.

Sin embargo, la centralización, como apunta Raúl Salyano Rodríguez, es un “fenómeno histórico que condujo al desarrollo político, económico, social y cultural del país amalgamado en el proceso de urbanización e industrialización. Implicó la concentración de fuerzas y recursos productivos, poderes de decisión y acciones públicas y privadas. Alrededor del centro gravitó la evolución del estado y sociedad, estableciéndose ciclos de desarrollo desigual y combinados entre las ciudades y el campo... y más enfáticamente a partir de los años cuarenta, en que se consolida la estructura política vigente y el modelo de desarrollo hacia adentro mediante la estrategia de industrializar el país por medio de sustituir importaciones”.²³

El centralismo político fue un sustento del sistema presidencialista en la conformación de la administración pública federal, que devino en procesos de creación y transformación orgánico-funcionales para hacer viables la unificación del territorio, creación y consolidación del Estado-nación; salvaguardar la soberanía nacional y conformó el ser y la conciencia del pueblo de México.

Pero la excesiva “centralización política y de actividades en la capital de la República produjo rendimientos decrecientes, coadyuvó a la ineficiencia política, económica y administrativa y a la desigualdad social y regional, con grave daño para el

²¹ Chanes Nieto, José. “Estado Federal, descentralización, desconcentración y reubicación”, en: Instituto Nacional de Administración Pública, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Núm. 20/21, octubre 1985-marzo 1986, p.41.

²² Omar Guerrero dice que el “Estado moderno no nació por generación espontánea, sino por lo contrario, debido a una lenta y gradual formación cuya etapa histórica inmediata es la del absolutismo. El estado absolutista, por su carácter autocrático, fue una Institución política altamente centralizada”. Guerrero, Omar “Descentralización de la administración pública federal: Causas, procesos y consecuencias”, en: Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública*. Núm. 63/64, julio-diciembre, 1985, p.28.

²³ Salyano Rodríguez, Raúl. “Convenciones para el análisis de la centralización, desconcentración y descentralización de la vida nacional”, en: *Revista de Administración Pública*. 20/21. Op. cit, p.82.

Distrito Federal y las restantes entidades federativas, en detrimento de la calidad de vida de los habitantes del país".²⁴

Esta centralización política y económica produjo un crecimiento rápido de la capital de la República, especialmente de una urbanización incontrolada y carente de planeación, que crea junto con nuevos empleos, nuevas necesidades, rasgo característico del desarrollo económico, pero en países en desarrollo como México, donde creció muy rápidamente el sector de servicios, creó un desequilibrio consecuencia de un desarrollo no económico, ocasionando un fuerte impacto económico, social, político y cultural en los estados, regiones, municipios y en el mismo Distrito Federal profundizando las desigualdades de la sociedad.

Ante tales condiciones de organización estructural del estado era necesario un cambio en el tipo de gobierno, una reforma, una reestructuración de las fuerzas políticas, una nueva modalidad de reglas del juego político, nuevas formas de ejercicio y distribución del poder.

Lo que determinó a Miguel de la Madrid Hurtado, desde el inicio de su gobierno, a establecer y desarrollar un proceso de descentralización que diera unidad nacional y desarrollo económico, social, cultural y político al país.

Hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional y elemento de freno e ineficacia que está obstaculizando el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país... la pérdida de eficacia en la prestación de los servicios públicos más indispensables es un producto de la excesiva centralización.²⁵

El marco conceptual de la descentralización de la vida nacional del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se planteó a través de la descentralización como un paradigma que solucionaría todos los problemas del país, además de revivir lo que era un sustento teórico, el federalismo.

Descentralizando haremos fuerte a la nación, más eficiente a la economía y más justa e igualitaria a nuestra sociedad, es impostergable descentralizar la cultura. Y la técnica, la política, la educación y la economía; descentralizar todas las actividades para fortalecer nuestro sistema federal. La descentralización es un imperativo para nuestra consolidación como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada y que exige un proceso de revisión de competencias entre federación, estados y municipios.²⁶

²⁴ Chanes Nieto, José. *Op. cit.*, p. 41.

²⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel. "Descentralización de la vida nacional", en: Instituto Nacional de Administración Pública, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal*. Núm. 5/6, enero-junio, 1982, p. 4.

²⁶ *Ibid.*, pp. 5-6.

Esta iniciativa de reforma que se planteaba llevar a cabo el gobierno, desenterró literalmente toda una serie de escritos y análisis sobre procesos orgánico-funcionales de la administración. Uno de éstos es la desconcentración, que algunos teóricos han determinado como un paso intermedio que va de la centralización a la descentralización.

2.3 Desconcentración

A partir de los años setenta se empezó a tratar de revertir la excesiva centralización de las actividades económicas, políticas y sociales a través de una serie de acciones tendientes a descongestionar estas actividades y acercar los bienes y servicios a todas las regiones del país, con objeto de agilizar los trámites administrativos y terminar con funciones duplicatorias, burocratismo y, sobre todo, de desperdicio de recursos; las medidas que tomó el gobierno federal para contrarrestar dicho efecto se traducen en procesos orgánico-funcionales más amplios: en primer lugar fue la desconcentración, y más adelante la descentralización.

Desconcentración significa separar de un organismo recursos y decisiones. José Chanes Nieto dice que la "desconcentración es la atribución de facultades decisorias a una unidad integrante de la administración que la crea, sujeta al control jerárquico de ésta. La desconcentración es una modalidad de la organización para facilitar y acercar la decisión o los servicios al administrador, quien los obtendrá en forma expedita, mejor informada, más justa y menos onerosa".²⁷

Existe una diversidad de definiciones de carácter jurídico-administrativo en relación a la desconcentración, que en esencia se refieren a la transferencia de competencias y poderes de decisión a un órgano, disminuyendo la subordinación, pero sujeto al poder jerárquico del órgano superior.

Por una parte tenemos que la desconcentración "es un fenómeno jurídico-administrativo de carácter general que se produce cuando una norma objetiva atribuye a un órgano inserto en una estructura jerárquica una competencia exclusiva parcial sobre determinadas materias, debilitando los poderes o atribuciones del órgano superior al distorsionar el vínculo que los une".²⁸

Por otra, es de suma importancia resaltar su finalidad, que es descongestionar atribuciones en los órganos superiores con el propósito de hacer más expedita la función de carácter especializado que satisfaga los intereses de los administrados.

En este sentido, se puede decir que algunas de las ventajas, entre otras, de la desconcentración son que:

²⁷ Chanes Nieto, José. *Op. cit.*, p. 46.

²⁸ Ponce Cumplido, Jaime. "La desconcentración administrativa. Estudio teórico-doctrinario", en: Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública*. Núm. 67/68, julio-diciembre, 1986, p. 27.

La administración se democratiza al mantener un contacto más directo con los administrados.

El asunto lo debe resolver el órgano que lo ha estudiado y que está cerca del sitio donde los problemas se originan.

Como técnica y como tendencia organizativa obliga a los servidores públicos a tomar decisiones sin apoyarse en el superior jerárquico, procedimiento que expedita la solución de los asuntos y permite que la acción administrativa sea más rápida y flexible. También induce a ubicar mejor las responsabilidades y las decisiones a tomar cuando el superior jerárquico no puede materialmente estudiar todo lo que se somete a su consideración y autorización.²⁹

2.4 Descentralización

Resulta interesante explorar algunos puntos de vista acerca de la descentralización, dado que concita diversos análisis en relación a la centralización política, económica y social, y sobre temas de planeación de los sistemas de administración pública, ha sido eje conductor en la explicación de la relación Estado sociedad, principalmente en lo que concierne a las formas de gobierno y los principios de legitimidad de la dominación.

Estado unitario y federalismo, centralización y descentralización del poder han sido elementos recurrentes para contrastar e inferir argumentos sobre la democracia y la estabilidad política según esquemas de representación, participación en las estructuras de gobierno.

La descentralización promueve, de este modo, una idea general de democratización del Estado. Como lo plantea Jordi Borja, la descentralización contribuye al proceso de democratización del estado si propicia "a) la aplicación del campo de los derechos y libertades; b) la progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados de las instituciones representadas y c) un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas".³⁰

Los puntos de referencia principales que retoma la descentralización como problema se incluyen en dos ámbitos constitutivos de lo político, a saber: la centralización del gobierno y la centralización administrativa.³¹ En esta diferencia surge un debate

²⁹ Baca Rivero, Jaime. "Descentralización y desconcentración", en: *Revista de Administración Pública*. Núm. 67/68. *Op. cit.*, p. 40.

³⁰ Jordi Borja. "Descentralización: una cuestión de método", en: Muñoz Petrarca, Manuel. "Reflexiones sobre la descentralización", en: *Estudios Políticos*. Núm. 3, julio-septiembre, 1990. México, FCPYS-UNAM, p.70.

³¹ Tocqueville, en sus análisis políticos sobre la democracia, diferenció centralización del gobierno y centralización administrativa. "La centralización gubernamental y la centralización administrativa se atraen entre sí, pero ello no obstante, se las puede considerar por separado... Lo que yo llamo centralización gubernamental es la concentración de grandes poderes sociales en una sola mano o en un solo lugar. El poder hace las leyes y la fuerza obliga a cumplirlas. Lo que yo llamo centralización administrativa es la concentración en la misma mano o en el mismo lugar de un poder para regular los asuntos ordinarios de la sociedad, para dictar y dirigir los detalles diarios de su existencia. [...] Sin embargo, el primero es más necesario para la sociedad que el otro. Y no puede creer que sean inseparables. Lo que me parece (ser) el problema es un

substantial que hace de la descentralización un mecanismo para democratizar o bien para mejorar la eficiencia de la gestión pública.

La burocratización del Estado como efecto asociado al crecimiento industrial y a la expansión socializada del desarrollo ha sido uno de los principales obstáculos para conciliar democracia con gestión administrativa; ya sea por las necesidades de la acumulación capitalista o por las exigencias colectivas, los procesos centralizadores y unitarios se adhieren a toda modernización. Pero toda centralización tiene sus límites: porque genera despotismos o porque "Disfuncionaliza" la organización sistémica.

Michells y Weber coinciden tanto en su cuestionamiento sociológico de la tesis de la "congruencia" entre democracia y descentralización, como en que el socialismo es la vía de salvación para llegar a la democracia. Pero mientras el primero no veía salida factible a "la ley de hierro de la oligarquía", y por lo mismo consideraba que no había ninguna forma posible de alcanzar la democracia en las condiciones sociales de la modernidad, Weber veía en el fortalecimiento de las instituciones y las prácticas parlamentarias el medio para lograr el desarrollo de la democracia en la vida moderna...³²

En la tesis de la "congruencia íntima" se explicita: Descentralización y democracia no se articulan por naturaleza.³³ La descentralización es compatible tanto con las autocracias como con las democracias.³⁴ Descentralización como eficiencia administrativa no es democracia. Descentralización como eficiencia remite a la razón técnica de la calculabilidad medios-fines, en tanto que descentralización como democracia es discursividad y acción comunicativa, expresiones de la razón-práctica-moral fundante de los fines y convocatorias sociopolíticas.

La descentralización administrativa puede llegar a ser una necesidad deseable desde el punto de vista de la eficiencia y otros criterios instrumentales. Pero, en tal caso, no debe confundirse con los principios y objetivos de un proyecto democrático. Si éste es un objetivo auténtico y prioritario, y no sólo un medio instrumental de legitimación para otros propósitos y fines, entonces puede lograrse más adecuadamente en formas, instituciones y medios que nada tienen que ver con un esquema de descentralización. Si el proyecto democrático se presenta como un fin en sí mismo, pero en realidad se le puede utilizar sobre todo como medio

gobierno fuerte imperando sobre un pueblo libre...". Tocqueville, Alexis de. Citado en Schleifer, James T. *Cómo nació la democracia en América de Tocqueville*. México, FCE, 1987, p. 158.

³² Gil Villegas, Francisco. "Descentralización y Democracia: Una perspectiva teórica", en: Blanca Torres (Compilador) *Descentralización y democracia en México*. México, Colmex, 1986, p. 52.

³³ *Ibid.*, p. 45.

³⁴ "... Es compatible con la primera, si el órgano gubernamental local no es establecido por la propia comunidad regional sino designado autocráticamente por una autoridad central. Independientemente de que el ámbito de validez de su orden jurídico sea perfectamente descentralizado al ser sus normas localmente definitivas y tener un contenido que no se halla determinado por ninguna norma central...". *Ibid.*, p. 46.

instrumental de legitimación para otros objetivos, el elemento de comunicación distorsionada, implícito en tal procedimiento, acabará por hacerse evidente y anularse como medio de creación de legitimidad. Todo intento de creación administrativa de legitimidad se destruye a sí mismo tan pronto el medio de su creación se hace evidente.³⁵

Descentralizar no produce necesariamente democracia, pero sí puede recomponer el orden político; descentralizar puede generar eficiencia administrativa, pero a costa de recentralizar el poder político.

Ubicar la descentralización en este contexto permite problematizar sus contenidos con el fin de no caer en las idealizaciones recurrentes con que se ha venido planteando. Sin embargo, haciendo a un lado cualquier tipo de interpretación instrumentalista, la propuesta de descentralización sugiere indagación y análisis, sobre todo en términos de la explicación de sus contenidos y las arenas políticas que eventualmente abra respecto a los actores del estado y la sociedad.

Como lo habíamos señalado en el punto anterior, en la década de los setenta se trató de revertir la excesiva centralización de las actividades económicas, políticas y sociales en la capital de la República. Sin embargo, es en el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado cuando cobra auge este proceso, como propósito de gobierno inscrito en el "marco conceptual de la descentralización de la vida nacional". Que dice:

La descentralización de la vida nacional ha de ser un movimiento eficaz, gradual, firme y sistemático... descentralizar es un esfuerzo de justicia política y social, y no nada más un objetivo de beneficios económicos. Descentralizar es una doble exigencia: por un lado, la de aquellos que padecen los males del exceso de la centralización de la vida política, económica y social, por, otro lado, se encuentra la petición de quien ve cómo el centralismo cancela o demerita toda posibilidad de participación en los diferentes rubros de la sociedad.³⁶

Este propósito de gobierno determinó una serie de reflexiones temáticas en torno a la descentralización. Para entender su proceso y contexto es importante abordarla por dos vías: En lo político y en lo administrativo. En el plano político se refiere a la estructura del Estado, a la forma de organización de los poderes del estado; en el segundo caso es un fenómeno de transferencia de competencias de los órganos estatales a otros órganos públicos.

En este sentido, Chanes Nieto apunta que "la descentralización administrativa funcional, por servicios o técnica es una forma de organización para atribuir a una persona moral, de derecho público, patrimonio propio y autonomía orgánica; esto

³⁵ Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, p. 66.

³⁶ De la Madrid Hurtado, Miguel. *Op. cit.* p. 5.

supone la existencia de un organismo con facultades públicas ejercidas por autoridades diversas a las centrales".³⁷

Así tenemos que en la descentralización administrativa se traspasan facultades, funciones y recursos del gobierno central a las localidades o municipios para acercar los servicios, de tal manera que presenten ventajas en la proximidad de la toma de decisiones, haya una mayor eficiencia al aprovechar mejor el tiempo y la capacidad de los titulares del derecho y las obligaciones, y un ahorro de recursos en la reducción de costos de coordinación y participación.

2.5 La burocracia como actor

La burocracia resulta ser uno de los elementos más importantes en la acción estatal, en parte porque constituye su estructura de organización y en parte también porque debido a esta estructura interna y reglas de operación es uno de los elementos para institucionalizar la autoridad.³⁸

En la operación de las políticas públicas la burocracia juega un papel de primer orden en varios niveles: a nivel de la formulación, el "buró" político del Estado es el encargado de recoger las fuentes de propuesta y sintetizarlas; a nivel de la organización son los sectores medios y bajos de la burocracia donde se hace operativa la política; y a nivel de la evaluación de la política inclusive es la burocracia quien recopila datos, los procesa y define los referentes para su valoración.

De este modo la burocracia resulta no sólo un mero instrumento, aunque hace las veces del mismo, sino un componente del poder político institucionalizado. En una sinopsis de la contribución de los teóricos clásicos al estudio de la burocracia, Mouzelis advierte:

... Si Marx no pasó de concebir la burocracia como un instrumento de opresión, y Weber no vio en ella sino un instrumento de eficiencia, con

³⁷ Chanes Nieto, José. *Op. cit.* p. 45.

³⁸ Haciendo una síntesis de la caracterización de la burocracia hecha por Weber, Parsons apunta: "Cuando la autoridad legal-racional implica un personal administrativo organizado, toma, según Weber, la forma de una estructura 'burocrática'. En ese caso, cada miembro del personal ocupa un cargo con una delimitación específica de poderes y una agregación aguda de la esfera de trabajo y la de sus asuntos privados. En el caso típico, la remuneración se efectúa en la forma de un salario fijo, de preferencia en dinero. Los diferentes cargos se organizan de acuerdo con una jerarquía rígida de niveles superiores e inferiores de autoridad, de tal modo que cada plano inferior esté sujeto a control y supervisión del inmediatamente superior. Este control y esta supervisión incluye, sobre todo, el poder de designación, ascenso, demostración de autoridad y despido sobre quienes ocupan cargos inferiores. La capacidad para el desempeño de un cargo se determina normalmente de acuerdo con la competencia técnica que, a su vez, puede comprobarse por medio de procedimientos racionales tales como un examen, e incluye generalmente un largo periodo de entrenamiento formal, como condición para satisfacer los requisitos. Weber sostiene que, en este sentido, la burocracia es, de lejos, el instrumento más eficiente de administración en gran escala que se ha llegado a desarrollar y el orden social moderno, en muchas esferas diferentes, ha venido a depender de ello en forma abrumadora". Parsons, Talcott "La institucionalización de la autoridad", en: Sexton William, *Teorías de la Organización*. México, Trillas, 1987, pp. 67-68.

Michels y los demás autores que, impresionados con la pujanza de los totalitarismos, comparten el pesimismo maquiavélico sobre el porvenir de la democracia, la burocracia deja de ser un instrumento para convertirse en el mismo detentador del poder político...³⁹

Los atributos propios de la burocracia, jerarquía y discrecionalidad, así como su capacidad para administrar y organizar los procesos de interacción social, la convierten en un actor político que siendo instrumento de dominación puede ejercer influencia y, en el extremo, cooptar esa dominación.⁴⁰

Como actor político, la burocracia puede manifestar comportamientos diversos, es susceptible a la conformación de alianzas, a la filiación u oposición a las políticas públicas en lo general o aspectos específicos de la misma. Puede incluso mantener un comportamiento político de "sobrevivencia",⁴¹ o bien convertirse en actor protagónico en los procesos de innovación interna y externa del Estado.

Su formación generalmente describe, más bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política. Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del estado tienden a manifestarse, al interior de su aparato, en las múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos divididos en esta arena.⁴²

Esta posición nos da a entender a la burocracia como una "arena política" acotada por la relación entre régimen y estado, vale decir, entre forma de dominación y aparato administrativo. Así, la función instrumental de la burocracia adquiere connotaciones y significados específicos dependiendo de la configuración político-social donde se encuentre inmersa.

³⁹ Mouzelis, Nicos. *Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales*. Barcelona, Península, 1991. p 40.

⁴⁰ Una amplia reflexión sobre este planteamiento se encuentra en Jacoby, Henry. *La burocratización del mundo*. México S. XXI, 1972, pp. 175-280.

⁴¹ "Las políticas de la burocracia se convierten en un fenómeno aún más complejo cuando reconocemos que rara vez existen intereses comunes a la burocracia estatal en su totalidad... debido precisamente a las luchas de poder intra e inter-organizacionales. Desde esta perspectiva, es posible analizar en qué medida afectan la asignación autoritaria de recursos entre instituciones y, por lo tanto, entre programas gubernamentales. Esto es lo que Peter denomina las políticas de sobrevivencia... La movilización de apoyo de grupos no sólo constituye una base política de supervivencia para la organización. También permite compartir la responsabilidad de la promoción pública, en gran medida, con el fin de influir en la organización del presupuesto... el presupuesto se ha considerado como el área más crucial de las políticas burocráticas; 'yace en el corazón del proceso político'..." Leyva Petit, Gisell. "Política y Burocracia", en: *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 2, abril-junio 1988. México, IIS-UNAM, pp. 185-186.

⁴² Oszlak, Óscar. "Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en: *Cuadernos del CEDES*. Núm. 2, 1980. Buenos Aires, pp. 16-17.

Así, los roles como prototipos de acción que ha definido Oscar Ozlak como "paradigma emergente" en el estudio de la burocracia son:

... 1) Un rol sectorial, como actor "desgajado" del estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) Un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes, y 3) Un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del estado.⁴³

Estos puntos expresan que la burocracia puede aparecer con un rol predominante o bien quedar excluida en algún otro. Recurrentemente ha sido eje estructurador y factor decisivo en los arreglos institucionales entre actores. La burocracia ha llegado a convertirse, inclusive, en clase dominante en contextos de fracturación socioeconómica e incapacidad hegemónica de las clases socialmente interactuantes. Para configuraciones políticas como las de México, asumir a la burocracia en esa perspectiva puede contribuir a entenderla en la capacidad que ha adquirido en los procesos estatales.

... Si los burócratas se constituyen como elementos de una clase dominante, no es por obra de una actividad profesional que les confiere un poder privado, ni es porque tengan intereses singulares comunes por lo que puede establecerse un poder que dirija a la sociedad en nombre suyo. Son miembros de una clase de modo inmediato, y sus atributos personales provienen de esa pertenencia; si son lo que son, es gracias a su dependencia ante el poder de estado que fundamenta y mantiene la jerarquía social.

Lo cual viene a querer decir, en otros términos que "El poder político y el poder económico se confunden en el seno de la clase burocrática; que participar en la apropiación de plusvalía es, en este caso, lo mismo que participar en un sistema de dominación".⁴⁴

Dentro del proceso de descentralización educativa, la burocracia como actor plantea una gama de comportamientos provenientes de diferentes fuentes estructurales: sistema de dominación, configuración organizacional, articulación político, social y trabajo técnico-instrumental. Sobre esto tiene sentido interpretar sus campos de interacción que remiten a relaciones concretas de poder.

⁴³ Ozlak, Óscar. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en: Oscar Ozlak (Comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós, 1985, p. 285.

⁴⁴ Lefort, Claude. "¿Qué es la burocracia?", en: Oscar Ozlak (Comp.) *Ibid.*, pp. 46-47.

La tecnocracia en México

La discusión actual sobre la burocracia en los espacios organizacionales empresariales y estatales ha puesto de manifiesto modificaciones centrales en cuanto a la estructura y funciones de operación de los cuerpos administrativos vinculados a la toma de decisiones.⁴⁵

De manera especial se ha puesto atención al papel de nuevos actores burocráticos que comienzan a dominar áreas clave de control donde aparecen aquellos asociados a la racionalidad instrumental, a criterios de eficiencia técnica asumidos como conductores de la actividad estatal.⁴⁶

Con el propósito de retomar algunos ejes para el análisis de la recomposición burocrática en México, y especialmente en la SEP, es importante revisar tres tendencias, a saber: 1) la complejidad tecnológica como parte del patrón de acumulación; 2) la proliferación de una ideología sobre la crisis y el funcionamiento estatal que privilegia la operación del mercado como respuesta de estabilización socioeconómica, y 3) la práctica política de un grupo tecnocrático que opera con capacidad económica y definición política e ideológica para actuar desde los centros de decisión financiera del Estado.

La caracterización hecha anteriormente hace posible establecer algunos elementos sobre la emergencia y consolidación de la tecnocracia como factor de poder en México.

...la tecnocracia... es respuesta a un nuevo contexto de desarrollo en donde el Estado mexicano debe fungir como Estado patrón, conductor de las relaciones socioeconómicas y no meramente como Estado legislador y Estado árbitro, papeles que el Estado mexicano desempeñó en forma consecutiva en la década de los años veinte y en las dos siguientes. La Constitución de 1917 y el corporativismo son muestra, respectivamente, de la primera tarea legal del Estado mexicano y de su posterior tarea de conciliación política...

⁴⁵ Sólo a título de ejemplo pueden considerarse en estos procesos los planteamientos de J. K. Galbraith sobre la constitución de la "tecnocultura", la cual refiere al nuevo centro decisional de la moderna organización industrial y comercial. En su opinión, la tecnocultura considera la interacción de los procesos emergentes: la aparición de expertos o especialistas de imponer la condición de "talentos especializados" en la toma de decisiones; la implantación de la planificación como proceso de control de la complejidad y la coordinación del proceso decisional en instancias de concertación, producción y deliberación con base en informes pertinentes. Cfr. con Galbraith, J. K. *El Nuevo estado Industrial*. Barcelona, Orbis, 1980, pp.70-80 (Biblioteca de la empresa).

⁴⁶ "Se entiende por tecnocracia una estructura de poder en la cual los técnicos condicionan o determinan la toma de decisiones, tendiendo así a sustituir al político (o sustituyéndolo definitivamente) en la operacionalización de las decisiones o en su participación en la decisión misma. La tecnocracia significa así, la presencia de una nueva 'clase política' compuesta por 'tecnócratas', que comprende no sólo a los técnicos del proceso productivo, sino también a los especialistas en *management*, planificación, organización, comunicación de masas, investigaciones operacionales, análisis de sistemas, etc., en una palabra, los entendidos en teoría y práctica de sistemas. La tecnocracia carece, en términos generales, de institucionalización formal, y su posición en la estructura de poder deriva del hecho de que quien es capaz de cumplir una función necesaria para un sistema dado adquiere los poderes". García Pelayo, Manuel. *Burocracia y tecnocracia*. Madrid, Alianza Universidad, 1982, p.33.

Por surgir la tecnocracia como producto de la necesidad sociopolítica de emprender el desarrollo económico y cristalizar en forma más sólida la alianza política entonces existente entre Estado y sociedad, los tecnócratas deben plasmarse en la sociedad y en el Estado mexicano y representar los intereses de una y otra instancia que no son siempre uniformes o compatibles...⁴⁷

La función tecnocrática, sin embargo, se subordinó a los arreglos políticos de una burocracia que de militar pasó a civil, pero manteniendo las reglas del juego del pacto social corporativo.

Pero el cambio de las condiciones de acumulación del capital a nivel mundial, con su consecuente recomposición de las fuerzas políticas, vino a presionar el modelo de desarrollo establecido en el país. La declinación del crecimiento estabilizador llegó a cercenar la vitalidad económica del Estado frente a las necesidades sociales.

Asimismo, la protesta social no encontró espacios institucionales accesibles, con lo que, al desvelamiento de las desigualdades socioeconómicas, siguió la naturaleza autoritaria del régimen de represión institucional y civil. Con esto se evidenció la distancia entre las bases económicas del consenso popular y las necesidades de reproducción de las clases dominantes.

Básicamente, por las alternativas de financiamiento que encontró el Estado centradas en el caso del echeverrismo (vía endeudamiento externo) o internamente sustentadas en el lopezportillismo (exportación petrolera), la tecnocracia en las cúpulas económico-administrativas amplió su rango de acción, pero todavía sin apropiarse de las riendas de decisión política, más bien ampliando su poder en el ámbito instrumental.⁴⁸

Posteriormente, las restricciones del financiamiento como producto de la recomposición del mercado de capitales a nivel mundial y de la desactivación del proceso interno de acumulación, permitió el asalto político de la tecnocracia a los centros de decisión del Estado, incorporándose con un proyecto sólido en un nuevo patrón de acumulación dentro de un esquema de recomposición social.⁴⁹

⁴⁷ Lerner de Sheinbaum, Bertha. "La Tecnocracia en México (crítica a roderic ai camp)", en: *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 3. México, 115-UNAM, 1983, p. 1053.

⁴⁸ Poder instrumental que estaba subordinado al proyecto burocrático corporatista. Al respecto, Aguilar Camín apunta: "... durante esa última década (setenta), las agencias del ejecutivo empezaron a otorgar en forma directa lo que antes gestionaban los políticos locales y los caciques priistas, los líderes y los sublíderes de los sectores toda esa tecnología no escrita especializada en maquillar contradicciones y erigir círculos de fidelidades o complicidades a lo largo y ancho de la pirámide política. Al suplir progresivamente estas funciones gestadoras, las agencias federales barrenaron en su fundamento mismo el poder del intermediario político tradicional y, con él, los poderes, efectivos del partido..." Aguilar Camín, Héctor. *Transición política. El monstruo que vendrá en el desafío mexicano*. México, Océano, 1982, p. 88.

⁴⁹ El agotamiento del patrón burocrático mostró signos de ineficiencia en los que el burócrata quedó impregnado de tortuguismo, dilación e improductividad. No se previó la importancia política y social de la ineficiencia administrativa. Al agotarse las etapas del crecimiento sostenido vino a expresarse la "protesta pasiva" de los actores operativos de las instancias de administración. Bertha Lerner concibe la idea de la protesta pasiva de la burocracia como "... El sabotaje inconsciente que la burocracia política plantea al Estado

A fin de sacudirse las presiones del régimen, la fracción técnica de la clase política estableció reglas de decisión que tuvieran requisitos administrativos para no hacerlas depender del poder político. En ello consistió la nueva etapa intervencionista del Estado como agente de la administración de la abundancia.⁵⁰

El discurso técnico y la práctica planificadora aparecían como formas de reproducción de la hegemonía tecnocrática para hacer frente a los cambios de la composición social y política de la sociedad civil, en particular de un empresario que mostraba mayores capacidades organizativas y desafiante al monopolio ideológico estatal. La tecnocratización de la política⁵¹ fue una estrategia del aparato administrativo en la búsqueda de eficiencia de las decisiones estatales.

Con Miguel de la Madrid Hurtado, la política del Estado iba a ser determinada por las necesidades de control de la situación económica. Las políticas de choque y los programas de reordenamiento económico se convertirían en el centro del resto de las decisiones estatales.⁵² Con ello la planeación ya no sería el recurso multiplicador del desarrollo y de la Rectoría Estatal, sino instrumento de control y disciplina e, inclusive, espacio de una diferente relación del Estado con la sociedad.⁵³

y en el mismo Estado, cuando actúa como órgano obstaculizador, parasitario e ineficaz, y se produce cuando la burocracia política deja de ser un conducto adecuado para la mediación y la instrumentación de la política social...". Lerner de Sheinbaum, Bertha. "La protesta pasiva de la burocracia política", en: *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 4, México, 115-UNAM, 1985, p. 116. Esto abrió la confrontación en el Estado, sobre todo por la emergencia de un actor burocrático que se constituía en el marco de las relaciones de los centros financieros internacionales y de la burguesía industrial, comercial y de servicios del país. Y con la "ruptura" de la relación Estado-empresarios que había sido la alianza básica de dominación en México "... En ausencia de una representación formal de capital en el aparato político, la formación de los diferentes intereses del capital ocurrió en el aparato económico-administrativo, tanto a través de la red corporatista que provee la ley, como a través de grupos clientelistas relativamente inestables. El modo de formación de la política económica se caracterizó como un modo en el cual predominó una estrategia *ad hoc*, como un proceso que tiene lugar en la cúpula del aparato económico-administrativo y que ocurre atrás de la esfera pública". Luna, Matilde. "Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970", en: *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 2. México, 115-UNAM, 1983. p. 458.

⁵⁰ "Lo que principalmente distingue a este proyecto intervencionista no es ya la producción y ubicación de recursos materiales, sino la producción de reglas de intervención estatal. La intervención estatal empezó a ser reglamentada por un modelo administrativo basado en la planeación y la programación, o lo que Offe ha llamado *pur positive action* y que este autor distingue de un modelo de tipo Weberiano. Mientras que este último depende prioritariamente de reglas que se generan en la cúpula de una estructura jerárquica, el primero depende más de metas preconcebidas y alcanzadas por reglas de efectividad técnica y eficiencia económica". *Ibid.*, p. 460.

⁵¹ Retomamos este concepto, que Matilde Luna recupera para definir el proceso de rearticulación política, que a través de la planeación intentó una nueva alianza hegemónica sin alterar las bases corporativas del régimen, pero que sí modificaba las bases de negociación de las decisiones públicas a partir de un eje económico financiero-administrativo que incluyera como interlocutor principal a los grupos empresariales. Luna, Matilde. "Transformaciones del corporativismo empresarial y tecnocratización de la política", en: *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 1, México, 115-UNAM, 1985, pp. 125-135.

⁵² En la presentación del *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* todos los problemas que vive el país se articulan en torno a la crisis económica y se advierte la necesidad de mantener la "disciplina financiera y modificar los hábitos de la administración pública para adecuarse a los requisitos de una eficaz planeación...". Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, SEP, 1985, pp. 125-135.

⁵³ La lectura presidencial del proceso de planeación presentaba un contenido en el que no sólo estaba en juego el problema de la crisis económica sino el de la legitimidad. "La legitimidad —afirma el presidente de la República—, que en nuestro régimen deriva de su origen revolucionario y del proceso de renovación

La ruptura frente al populismo,⁵⁴ como eje discursivo-ideológico, la austeridad, el realismo económico y la redefinición de la intervención estatal y la renovación moral de la administración, serían expresiones sustantivas del proyecto gubernamental. Con ello, el tecnócrata asumía la función reordenadora de un proceso de desarrollo ya desgastado.

En esta carrera el proyecto tecnocrático se encontró a un nuevo autoritarismo, el neoliberalismo, que había aparecido en la escena como nueva doctrina de las políticas monetaristas de ajuste a nivel mundial.⁵⁵ En el escenario interno, esa doctrina tuvo sustento social y político en las cúpulas empresariales vinculadas a los centros financieros y a la burguesía trasnacional.

Resulta oportuno plantear que la tecnocracia se presenta como la nueva categoría política de medición en el Estado. Sus condiciones de inserción política en el aparato estatal la hacen una fracción dentro de la burocracia.

La necesidad de constituirse en fracción hegemónica y autónoma dentro del aparato político estatal le produce algunas tensiones y fisuras internas, obligándola a recurrir a estilos y estrategias de la tradición política patrimonial y de arreglos discrecionales, esto como medios de acción política, no como fines.⁵⁶

El fortalecimiento de la cúpula tecnoburocrática dentro del Estado no sólo se ha extendido en el contexto organizacional del aparato, sino que ha emprendido acciones concretas para remozar los espacios de predominio burocrático en el régimen.

La consistencia política y la unidad del grupo tecnocrático avalado por el respaldo financiero internacional la han dotado de capacidad económica y política para negociar con los grupos de derecha e izquierda ofreciéndoles concesiones efectivas de

democrática de los poderes, está cada vez más relacionada con las apreciaciones de la sociedad sobre la capacidad del sector público para conducir con justicia y eficiencia el desarrollo integral". Citado en Reyes Heróles, Federico. *Transfiguraciones políticas del estado mexicano*. México, FCE, 1986, p. 119.

⁵⁴ "La ruptura frente al populismo —vista en un sentido tanto económico como político— responde también al interés político de ciertas fracciones burocráticas que se insertan y ubican su lucha en el aparato de Estado... ésta también es objeto de consenso en una nueva cohorte o generación de políticos, administradores y técnicos que ganan primacía, en el Estado, con una carreta sólo administrativa, sin ningún contacto o representación popular, o con una trayectoria más propia del intruso político [...] Esos tecnócratas no son partidarios ni simpatizantes de políticas que movilicen o alienen a las masas". Lerner, Bertand. 1983. "La ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación moral", en: *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 2. México, 115-UNAM, 1983, pp. 556-557.

⁵⁵ Una revisión de las tesis neoliberales en el marco de la teoría económica, así como un planteamiento sobre las razones por las que se constituye un "ambiente neoliberal y neoconservador", se encuentran en Alvaer, Elmar. "El nada discreto encanto de la contrarrevolución neoliberal", en: *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 3. México, 115-UNAM, 1983, pp. 865-880.

⁵⁶ Aguilar Camín dice en "...Una nueva clase política capaz de mezclar tradiciones arcaicas y modernidades anticipatorias, tener por arraigo en Harvard que en Teziutlán, doctorados en Nanterre con votos en Ecatepec, la capacidad de descifrar con precisión equivalente los cambios en Wall Street que anuncian turbulencias financieras y los discursos sobre la unidad revolucionaria en la sierra de Guerrero que anuncian inminentes asesinatos de rivales políticos. Este animal soñado es por lo menos raro y une... pero es el animal que el sistema necesita para hacerse frente a los desafíos de la enorme transición política en que está embarcado". Aguilar Camín. *Op. cit.*, p. 87.

participación, pero dentro de los límites marcados por el proyecto global de reestructuración.

Las acciones en cada una de las instancias sectoriales tendientes a la ruptura y/o mediatización de los feudos político-organizacionales, a pesar de la conflictividad generada⁵⁷ han obligado a otorgar concesiones. Así, se ha favorecido el predominio hegemónico de la fracción tecnocrática y su proyecto ideológico, al igual que el de las nuevas fuerzas sociales constitutivas de la alianza neoliberal.

El control de la crisis económica y la eventual reactivación del proceso de acumulación exige cada vez más la permanencia, en los centros de decisión, de la cúpula tecnocrática y del control organizacional de todo el aparato burocrático. Pero esto lleva consigo la necesidad de ampliar las bases del consenso en torno a una nueva legitimidad política, lo que significa flexibilizar los amarres corporativos del PRI para anteponer una nueva línea de enfrentamiento con la oposición político-partidaria, a fin de mediatizar el esquema de autoritarismo que a final de cuentas parece sustentar la lógica de operación de la tecnocracia política.

Sin embargo, la tecnocracia como formación profesional no sólo es producto de la complejidad política, ni resultado de la pura aplicación de la ciencia y la técnica a las tareas políticas.⁵⁸ Los contextos históricos particulares, las fuerzas sociales y políticas emergentes generan espacios propicios para la incorporación de la tecnoburocracia.

La dicotomía entre el tecnócrata y el político no puede basarse exclusivamente en el mito del profesionalismo y de la racionalidad técnica,⁵⁹ sino en el contexto de los

⁵⁷ Conflictividad que se ha expresado al interior del PRI en las representaciones sectoriales, en particular la obrera, así como en la disidencia (corriente crítica) de políticos vinculados con la tradición del nacionalismo revolucionario, que han demandado la democratización interna del partido. En otros contextos los desafíos corporativos han sido relevantes. El caso del SNTE en la SEP adquiere un matiz de enfrentamiento y negociación con el aparato gubernamental. Se trata también de una propuesta estatal que pretende fortalecerse frente a todos los grupos de la sociedad, y también respecto a su base, que antaño fue el centro de la mediación organizacional de tipo patrimonial y corporativo, que ante los embates de la modernidad (y sus actores centrales la burguesía) han perdido su facultad mediadora convirtiéndose en un obstáculo, cuando no en un poder con capacidad de enfrentar a la propia fuerza del Estado. Lerner Sheinbaum, Bertha de. "La Transición del mandato político", en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Núm. 129. México, FCPYS-UNAM, 1987, pp. 11-31.

⁵⁸ En una crítica a Roderic Al Camp, Bertha Lerner considera que un "error grueso" de éste es "...explicar el ascenso de la tecnocracia en México sólo a partir de lo que sucede en el mundo académico o en el mundo profesional, cuando es en la sociedad y a partir de la sociedad y el Estado como se abre un nuevo espacio político y social a estas profesiones y a la tecnocracia como grupo... las grandes paradojas de la tecnocracia en su acción dependen de la aceptación o el rechazo de esta hipótesis...". Lerner Sheinbaum. "La tecnocracia en México. Ni embrión ni garantía de profesionalismo. (una crítica a Roderic Al Camp.)". *Op. cit.*, pp. 1053.

⁵⁹ Adolfo Gilly no comparte esa formulación y dice que "durante el periodo del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se puso de moda nombrar a esa fricción en las alturas como la disputa entre los tecnócratas y los políticos, sólo sirven para encubrir con viejos términos un conflicto nuevo y verdadero, una real zona de turbulencia política en la cual ha entrado el Estado [...] en los escalones sucesivos del personal estatal y en el partido gobernante existe un agudo conflicto entre dos clases de políticos. Unos son los políticos de la nueva racionalidad capitalista expresada en aquellos planes que, una vez más en la historia, se da a sí misma el nombre de modernización. Los otros son los políticos de la tradicional racionalidad corporativa... unos y otros son indiscutiblemente políticos, no tecnócratas: sólo que sus formas de hacer política divergen, responden a lógicas distintas y esas lógicas hoy han entrado en conflicto. Este conflicto tiene lugar en el interior de las

conflictos, rupturas y fuerzas emergentes en la economía y la sociedad que generan la oportunidad del relevo político y del agrupamiento tecnocrático en el Estado.

La tecnocracia política en México plantea actualmente sus opciones de conducción hegemónica entre la alianza burguesa que sostiene, la lenta reactivación económica, la deslegitimación política con la oposición y los problemas de recomposición del liderazgo político corporativo. Su lógica planificadora de disciplinamiento fiscal y de control de los procesos seguramente harán valer el autoritarismo y el patrimonialismo como medidas de salvaguarda de la estabilidad política.

instituciones estatales y es diferente de —aunque no diferentes— los conflictos entre clases y sectores sociales en la sociedad". Gilly, Adolfo. *Nuestra caída en la modernidad*. México, Joan Boldó. Climent editores, 1988, pp. 29-30.

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN, LAS ETAPAS DEL PROCESO

3.1 Formulación de la política de descentralización educativa (septiembre 1981 a julio 1983)

Antes de iniciar el desarrollo del presente capítulo es importante señalar a nivel de resumen lo que consideramos como síntomas de agotamiento de un modelo centralizado hacia 1982:

- 1) Una enorme carga financiera representada por un gasto educativo superior al 80% sólo de la federación, una participación estatal ligeramente superior al 13% y una contribución privada de alrededor del 5%.
- 2) Un incremento sustancial de la maquinaria burocrática de la SEP, formada por 7 subsecretarías, 44 direcciones generales, 304 direcciones de área, 6 consejos, 1 comité interno de administración y presupuesto, la oficina del contralor de cuentas, 1 coordinador general, 31 delegaciones de los estados y cerca de 60 instituciones coordinadas.
- 3) Deterioro salarial del magisterio, que produjo inestabilidad política y movilizaciones magisteriales en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y la zona del Valle de México, entre las más importantes, agrupadas en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), fundada en 1979 y con creciente capacidad para articular el descontento sindical contra Vanguardia Revolucionaria del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).
- 4) Intensificación de las demandas de las cúpulas políticas del SNTE, por ampliar su participación político-administrativa en áreas de control y regulación de las decisiones pedagógicas (el caso de la Universidad Pedagógica Nacional y de los Consejos Técnicos de educación), así como de la estructura burocrática vinculada a la toma de decisiones presupuestarias y laborales (Comisión mixta de escalafón y posiciones clave en varias delegaciones de la SEP en los estados).
- 5) Un consenso entre los principales actores políticos de la sociedad y del Estado en lo referente a la crisis de la expansión cuantitativa de la educación básica, destacando sus importantes restricciones de calidad y la capacidad de los servicios para resolver los problemas más graves de desigualdad social a nivel territorial y entre grupos sociales.
- 6) El incremento de la presión política y social de grupos empresariales y eclesíásticos para reorientar los contenidos educativos, restringir la participación estatal en la edición de libros de texto y materiales didácticos.

Este panorama nos indica que existía un marco de fundamentación y de voluntad política propicio para formular la política de descentralización educativa, a partir de la designación del candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El 25 de septiembre de 1981, los tres sectores del PRI hicieron el anuncio oficial de la candidatura de Miguel de la Madrid Hurtado a la presidencia de la República.⁶⁰

La nacionalización de la banca anunciada por José López Portillo en su último informe de gobierno y la baja en los precios del petróleo desestabilizaron la economía y la política nacional. Particularmente se vieron afectadas las relaciones entre el gobierno y las cúpulas empresariales.⁶¹

En este contexto, la candidatura de Miguel de la Madrid Hurtado a la presidencia resultó ser parte de los ajustes internos de la burocracia política y de las negociaciones discrecionales de los centros financieros internacionales y la burguesía nacional. La estabilidad del país exigía un nuevo liderazgo político y nuevos estilos de gestión pública que garantizaran certidumbre real a los intereses empresariales.⁶²

Miguel de la Madrid Hurtado inició su campaña presidencial utilizando como método fundamental de diálogo a la consulta popular.⁶³ Como resultado de estas consultas y como principio básico de legitimación se integró una plataforma electoral con siete orientaciones centrales: el nacionalismo revolucionario, la democracia integral, la sociedad igualitaria, la renovación moral de la sociedad, la política integral de desarrollo con empleo y con combate a la inflación, la descentralización de la vida nacional y, como sistema instrumental para lograr estos valores sustantivos, la planeación democrática.

El tema educativo se abordó con el mismo procedimiento. En la reunión popular para la planeación sobre educación, celebrada en Mérida, Yucatán, el 10 de marzo de 1982,⁶⁴ con la participación de profesores, representantes sindicales, asociaciones de padres de familia y funcionarios de la Secretaría de Educación Pública, la coordinación del

⁶⁰ "Javier García Paniagua informó oficialmente que los tres sectores del Partido de la Revolución se pronunciaron por la candidatura de De la Madrid Hurtado, por la comunión ideológica que los identifica". Zamorano, Isabel. "De la Madrid candidato, se reforzará el nacionalismo". *Excélsior*, 26 de septiembre de 1981, p. 10.

⁶¹ Para una mayor descripción de esto véase: Presidencia de la República, "Las razones y las obras", en: *Crónica del sexenio 1982-1988 primer año*. México, FCE, 1985, pp. 19-24.

⁶² Para un análisis anecdótico de dicho proceso véase a Gaxiola Rodríguez, Aleccio, *El sucesor y los factores de opinión*. México, Repromex, 1986, pp. 21-55.

⁶³ "La consulta cumplió su cometido: permitió detectar los sentimientos e inquietudes de amplios grupos de la sociedad, explorar nuevos rumbos, analizar los principales problemas que enfrenta el país y recoger propuestas para su solución". Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, 1983, p. 21.

⁶⁴ La reunión de consulta popular sobre educación tuvo como antecedente tres sesiones preparatorias celebradas en las ciudades de México, Toluca y Querétaro, los días 9, 16 y 19 de febrero de 1982. En esas reuniones se trataron los temas de: educación y desarrollo, educación básica y formación de maestros y Universidad Pedagógica Nacional, en: *Consulta popular. Educación reuniones previas*. México, IEPES PRI, 1982, p. 11.

evento estuvo a cargo de Miguel González Avelar, quien manifestó que la "ignorancia es la peor desigualdad y la peor injusticia".⁶⁵

En la presentación de los trabajos se dejó sentir la preocupación generalizada sobre algunos puntos centrales de la política educativa.⁶⁶ En el aspecto de la descentralización, por su relevancia propositiva, destacan los siguientes planteamientos:

Continuar con las medidas de apoyo para consolidar definitivamente la desconcentración de la Secretaría de Educación Pública;
Llevar la desconcentración a tal grado que tanto los requerimientos técnicos como el apoyo administrativo propios del quehacer educativo sean resueltos en los mismos centros de trabajo donde se presentan;⁶⁷
Que la federación proporcione al gobierno de los estados los recursos para ampliar y mejorar los sistemas educativos;
Que los estados sean responsables de la educación básica;
Que los recursos que proporcione la Federación para atender a la educación básica como aspecto prioritario sean administrados por los gobiernos de las entidades;
Con el objeto de consolidar las metas logradas, es necesario que se creen los comités municipales de educación, con la participación efectiva de los elementos representativos de la comunidad...⁶⁸

Hubo también ponencias del sindicalismo magisterial que manifestaron una postura excluyente debido a la experiencia en el proceso de desconcentración del gobierno de José López Portillo.

El procedimiento de desconcentración se inició sin contar con el personal capacitado para la función que iba a ejercer, siendo las personas seleccionadas para los puestos directivos, en la mayoría de los casos, ajenas a los problemas del sector; consecuentemente, esta medida no ha tenido los resultados que de ella se esperaban... La dirección de algunas dependencias del sistema educativo del país ha recaído últimamente en profesionistas jóvenes, los que en muchos casos, no tienen la preparación técnico-científica necesaria para dar a la educación la praxis requerida, por lo que únicamente se abocan a hacer especulaciones teóricas, haciendo a

⁶⁵ González Avelar, Miguel. "La educación: compromiso esencial", en: *Consulta Popular. Educación. Los planteamientos*. México, IEPES PRI, 1982, p. 17.

⁶⁶ En la presentación de los trabajos se abordaron, entre otros, los siguientes: *La educación general básica como derecho social*, presentada por Eduardo Maliachi y Velasco; *Opinión de los trabajadores sobre la educación en México*, leída por Bernardo Cobos Díaz.; *La educación como medio de transformación social*, expuesta por Elba Esther Gordillo; *Participación de la familia en la educación de los mexicanos*, desarrollada por Margarita Gómez Juárez; *Concurrencia de la federación, estados y municipios en la presentación del servicio educativo*, presentada por Fernando Trejo Carrillo; *Formación de maestros y Universidad Pedagógica Nacional*, expuesta por Eloisa Aguirre del Valle; *La educación estatal y municipal*, desarrollada por Narcedelia García Aguilar; y *El magisterio y la educación*, sostenida por Ramón Mariñez Martín.

⁶⁷ Trejo Carrillo, Fernando. "Concurrencia de la Federación, estados y municipios en la presentación del servicio educativo". *Op. cit.*, p. 27.

⁶⁸ García, Aguilar Narcedelia. "La educación estatal y municipal". *Op. cit.*, pp. 35-36.

un lado la valiosa experiencia teórico-práctica del maestro... El poner fuera del alcance de los maestros estos puestos, ha repercutido en la moral de los trabajadores de la educación, moral que es clave para la superación.⁶⁹

En la síntesis de los planteamientos y exposición de los compromisos derivados de la consulta popular para el sector educación, Miguel de la Madrid Hurtado apuntaba:

La descentralización corresponde a la vía para hacer posible la participación real de todas las comunidades que integran la Federación. estados y municipios deben tener una mayor participación en la función administrativa... Debemos estudiar con objetividad y serenidad la petición que se ha hecho aquí —y que no es la primera vez que oigo— en el sentido de ampliar la facultad de los gobiernos de los estados y de los municipios en los grados fundamentales, en los grados elementales de la educación... Debemos, desde luego, en este análisis preservar la necesaria unidad de la política educativa. Debemos también, desde luego, vigilar que en cualquier revisión que se hiciese sobre este particular, se respeten íntegramente los derechos laborales del magisterio, tanto individuales como colectivos.⁷⁰

Con este tipo de orientaciones políticas para el sector educativo, en el mensaje de toma de posesión como presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado planteó como una necesidad impostergable “la descentralización de los servicios de educación básica y normal”.⁷¹ Con esta voluntad presidencial se iniciaron los trabajos para la formulación de la política de descentralización.

La tarea de diseñar la estrategia descentralizadora estuvo a cargo de Jesús Reyes Heróles, quien intentó conformar una plataforma política de acción que pretendía modificar estructuralmente la acción educativa en nuestro país, a través de dos orientaciones: revolución educativa y descentralización.

El propósito consistía en desarrollar un esquema de movilización social renovador para recobrar la “fe y la emoción” en el desarrollo educativo y con ello abrir derroteros que permitan mejorar la calidad⁷² de la educación. Por otro lado, se requería mejorar la

⁶⁹ Martínez Martín, Ramón. “El magisterio y la educación”. *Op. cit.*, p. 37.

⁷⁰ De la Madrid Hurtado, Miguel. “El compromiso”. *Op. cit.*, p. 6.

⁷¹ “Haciendo mío un reclamo nacional, he decidido promover la transferencia a los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que la federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes... La Federación conservará las funciones rectoras y de evaluación, que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública. Los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetados escrupulosamente”. De la Madrid Hurtado, Miguel. *Discurso de toma de posesión*. México, Dirección General de Comunicación social de la Presidencia de la República, 1982, p. 17.

⁷² “Esta revolución significa fortalecer nuestros valores fundamentales, remover lastres y rutinas viciosas, combatir la ineficiencia administrativa, adecuar la enseñanza a las nuevas condiciones de la sociedad, elevar la calidad de la educación; desterrar definitivamente el analfabetismo, seguir usando a la educación como instrumento de igualdad social, procurar el equilibrio entre los aspectos informativos y la misión formativa de la educación y fincar en ella, fincar en la educación la renovación moral de la sociedad”. Miguel de la Madrid Hurtado, citado por Jesús Reyes Heróles en el acto de clausura del III Congreso Nacional Ordinario del SNTE (3

operatividad del sistema mediante la ruptura de las "inercias burocráticas" de la SEP y la búsqueda de una mejor articulación con las necesidades locales y regionales.⁷³

En realidad había dos factores contradictorios a vencer, que se interponían en el proceso de descentralización: uno, la enorme estructura organizacional, la ineficiencia burocrática y la disfuncionalidad administrativa para hacer frente a los problemas en los ámbitos regional y nacional.

El otro enemigo era el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. El magisterio se había convertido en una pesada carga para el sector educativo. El pago de sueldos y salarios de una masa de maestros creciente había perdido su eficacia práctica al no garantizar la solución efectiva de los grandes problemas educativos. Así mismo, la estructura sindical corporativa exigió una especie de subsidio político para el control y la estabilidad del sector,⁷⁴ lo que produjo un "campo de absorción" de las innovaciones e impulsos estatales.

El proyecto de descentralización, como decía el presidente, se haría con respeto estricto a los derechos laborales del magisterio. Ello no sería impedimento para replantear la operación burocrática y la toma de decisiones. En la clausura del XIII Congreso Nacional Ordinario del SNTE, en febrero de 1983, Reyes Heróles apuntaba frente a los maestros:

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 o, lo que es peor, al inmovilismo. La descentralización debe hacerse y se hará, pero con los

de febrero de 1983) en Cozumel, Q. Roo. Reyes Heróles, Jesús. *Educación para construir una sociedad mejor*. México, SEP, 1985. Vol. 1, p. 21.

⁷³ "La educación ha perdido relación con su contacto cercano: Localidad, municipio y estado. Otros problemas originados por la centralización son los siguientes: Baja calidad de la educación e ineficiencia central para mejorarla; inexistente capacidad estatal para la innovación y mejoría de la calidad educativa; escasa sensibilidad central para resolver problemas estatales y locales; primacía total de preocupaciones e intereses administrativos y a veces políticos sobre los asuntos educativos, órganos centrales que continúan involucrados en decisiones políticas y administrativas de los estados; descrecimiento de la responsabilidad y funcionamiento estatal y municipal en apoyo a los órganos educativos y a veces desviación de recursos; escasa participación de la comunidad en apoyo a la educación; complejidades de programación y uso de recursos por la existencia de múltiples organismos involucrados; formación incongruente en el número y tipo de maestros por estado y región; malestar del magisterio ante la imposición central de métodos y sistemas administrativos". Reyes Heróles, Jesús. *Ibid.*, vol. 2, p. 86.

⁷⁴ Para un análisis más puntual sobre "El proyecto reformista, conservador y radical" consúltese a Street, Susan. "La lucha por transformar el aparato burocrático de la Secretaría de Educación Pública", en: *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 4, octubre-diciembre de 1985. México, pp. 183-212.

maestros; sin su participación, de antemano estaría condenada al fracaso. Juntos lo planearemos y ejecutaremos.⁷⁵

Con el propósito de avanzar ante las presiones del magisterio y disponer de un espacio mínimo y apropiado de consenso se formó la Comisión Mixta SEP-SNTE,⁷⁶ en febrero de 1983, para discutir la descentralización de la educación. Tal Comisión representaba una concesión de la SEP ante las reiteradas reivindicaciones y agresiones del gremio magisterial al proyecto presidencial de la descentralización. Los maestros cuestionaron su carácter unilateral y su tendencia hacia la violación de los derechos laborales del magisterio y hacia su autonomía sindical.

En dicha reunión, Reyes Heróles advertía:

Al instalar esta Comisión de estudios, integrada por representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y funcionarios de la administración, quiero recordar que juntos tenemos que obedecer un mandato popular recogido por el presidente Miguel de la Madrid en el curso de su campaña: descentralizar la educación. Y entiéndase bien, es la educación la que debe descentralizarse, no sólo su administración.⁷⁷

Con tensiones y reencuentros la Comisión SEP-SNTE funcionó como ámbito inicial de negociación en el que se sentarían las bases de acuerdo sobre las características de la descentralización. Las contradicciones manifiestas por la negociación exigieron la intervención conciliadora del presidente de la República y de la cúpula sindical, con el propósito de definir criterios de acción y disciplinar comportamientos.⁷⁸

Mientras se daba el espacio institucional de negociación, se emprendían de manera paralela otras acciones para fortalecer la política descentralizadora para ampliar los márgenes de decisión de la SEP. En 1983 se inició la transferencia a cuatro plazas del

⁷⁵ Fragmento del discurso pronunciado por Jesús Reyes Heróles, Secretario de Educación Pública, en la clausura del XIII Congreso Nacional Ordinario del SNTE, en Cozumel, Quinta Roo, el 3 de febrero de 1983. De la Madrid Hurtado, Miguel. "Descentralización Educativa, Educaremos para la Independencia, la Libertad, la Democracia y la Justicia", en: *Cuadernos SEP*. México, 1983, p. 19.

⁷⁶ La explicación de la concesión la planteó Reyes Heróles al referirse a los obstáculos para la descentralización. Al respecto decía: "...hay cosas que es muy difícil hacer con muchos de quienes ponen esos obstáculos, pero que es imposible hacerlas sin ellos. Entre estos dos extremos hay que moverse y no me refiero a ninguna persona física ni moral en lo particular". Entrevista con la fuente periodística de la SEP, 20 de julio de 1984, en: Reyes Heróles, Jesús. "Educar...", p. 22.

⁷⁷ Instalación de la Comisión SEP-SNTE para estudiar la descentralización, p. 28.

⁷⁸ La férrea crítica del magisterio a este estilo, plasmada en las páginas de la *Revista 22 de septiembre*, órgano de difusión del SNTE, había llegado al punto de plantear la ruptura con el gobierno. Opinión desmentida en las propias páginas de esta revista por Jongitud Barrios. Posteriormente, en junio de 1983, MMH declaraba frente al gremio magisterial que "...la descentralización educativa no debe entenderse como un acto aislado del gobierno, sino como una parte de la estrategia general que se proyectará sobre todos los aspectos de la vida de México". *Revista 22 de septiembre*, junio de 1983, 2ª. quincena.

interior de la República de los cursos de verano que impartían anualmente en la Escuela Normal Superior de Maestros (ENSM) de la ciudad de México.⁷⁹

En los hechos, esta medida fue el primer embate contra el magisterio y, en particular, contra aquellas fracciones de oposición de izquierda que operaban desde el normalismo. Esta acción, pese a la importante movilización política que generó⁸⁰ no produjo una retracción de la SEP.

En el contexto de este juego de fuerzas entre las SEP y el SNTE, a nivel gubernamental y con el objetivo de buscar nuevas alianzas políticas, se empezaron los acuerdos con las entidades federativas, particularmente con los responsables de las áreas de educación.

Una vez establecidos los parámetros de la acción gubernamental derivados de la consulta popular en la campaña electoral, la tarea siguiente consistía en plasmar sus contenidos en un plan de gobierno.

Con la formalización del PND en 1983, la SEP había dado un paso más al insertar la estrategia de descentralización como acción prioritaria del gobierno en el renglón educativo. En ello se encontraba implícita la advertencia preliminar de que las relaciones entre la sociedad, el Estado y el SNTE tenían que cambiar, con el propósito de recuperar la capacidad de decisión sobre cuestiones educativas acordes con el proyecto modernizador.⁸¹

En este panorama, la emergencia de la disidencia magisterial constituía un dato relevante para la SEP y el SNTE, aunque con peso diferencial para la SEP. Este grupo hacía las veces de un enemigo crítico, radical y combativo con capacidad, por lo menos regional,

⁷⁹ "El 11 de abril se publicó en el *Diario Oficial* el acuerdo 101 de la Secretaría de Educación Pública, por el que los cursos de verano se desconcentrarán a partir de 1983, impartándose en escuelas de ciudades del interior de la República. En ese año se eligieron los estados de Sonora, Aguascalientes, Querétaro y Veracruz. En el acuerdo se revocaba explícitamente la autorización a la ENSM para impartir cursos intensivos y para profesores foráneos; sin embargo, las autoridades de la ENSM continuaron los preparativos para llevar a cabo los cursos acostumbrados". *Las razones...*, op. cit., p. 198.

⁸⁰ "El 1 de julio la SEP emitió el acuerdo número 106 en el que se destituía al Director de la ENSM y se creaba una comisión integrada por ocho personas para que elaborara un proyecto de reestructuración académica y administrativa de la ENSM... Las autoridades destituidas, desconocieron el acuerdo y fueron apoyados por los profesores de la CNTE... Y anunciaron que llevarían adelante los cursos de la ENSM...". El conflicto derivó en la ocupación de las instalaciones de la ENSM por parte de los grupos normalistas. Aparte de marchas, se produjo un ámbito de agresiones contra el Secretario de Educación. Fue necesaria la intervención del ejército para recuperar las instalaciones. Para una mayor descripción del proceso véase *Ibid.*, pp. 195-201.

⁸¹ En el apartado de educación, cultura, recreación y deporte del PND 1983-1988 se plasmaba a la descentralización educativa como "... el instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de las persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional. Se precisará la atribución rectora del Gobierno Federal respecto a los contenidos de los planes y programas de estudio comunes y obligatorios a nivel nacional, así como sus funciones de evaluación, validación y reconocimiento de estudios. Se adecuará la oferta de personal docente a los requerimientos de la demanda y se incrementará la eficiencia en el uso de los recursos materiales, buscando una utilización más intensiva de la capacidad instalada. En el proceso de descentralización se garantizarán en todo momento los derechos del magisterio". *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, Poder Ejecutivo Federal, 1983, p. 234.

de desestabilizar y obstaculizar el proyecto educativo modernizador. Sin embargo, la SEP nunca los consideró como interlocutores.⁸²

Para la cúpula del SNTE, la disidencia aparecía como una fracción de denuncia a la antidemocracia y corrupción interna del Sindicato, lo que implicaba, dada la situación de contracción salarial del magisterio, una creciente deslegitimación del corporativismo gremial.⁸³

En general, la línea de reivindicación sindical era la falta de participación en el proceso, ante el exclusivismo de los funcionarios de la SEP.

3.2 Proceso de instrumentación de la política de descentralización educativa (agosto 1983 a marzo 1985)

El acuerdo inicial entre la SEP y el SNTE permitió dar el siguiente paso de la política descentralizadora con la publicación del Decreto presidencial, el 8 de agosto de 1983, en el que se hacía explícita la decisión de transferir a los gobiernos de los estados los servicios correspondientes a la educación básica y normal, así como los recursos financieros correspondientes, pero el Gobierno Federal conservaría las funciones rectoras y de evaluación.⁸⁴

Asimismo, se estableció el cambio de las Delegaciones Generales de la SEP en los estados en Unidades de Servicios Educativos a descentralizar (USEDSE), creándose también la Coordinación General para la descentralización Educativa, la cual sustituiría a la Dirección General de Delegaciones.⁸⁵

⁸² En una entrevista con la fuente periodística educativa, el 5 de octubre de 1983, se le preguntaba a Reyes Heróles acerca de la participación de la CNTE en el proceso de descentralización, decía: "... no los he sondeado. Para mí el sindicato tiene la titularidad y yo negocio con ellos; tan sencillo como eso...". Reyes Heróles, Jesús. "Educar ...", p. 115.

⁸³ El primer Secretario General de la Sección VII Demócrata del SNTE en Chiapas decía en 1983: "A nosotros no nos interesa ganar los puestos para el escalafón, pues dicho escalafón no funciona como debe, está anticuado y no favorece a los democráticos. Nosotros no tenemos interés en ganar plazas. Nuestro planteamiento va más allá; queremos discutir las normas y los reglamentos, definir concretamente los perfiles del personal e incidir en la definición de los criterios. El Sindicato Nacional reclama puestos, pero nosotros reclamamos eficiencia y buena disposición para tratar con nosotros". Citado en Street, Susan. *El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)*. Mimeo, s/f, p. 6.

⁸⁴ En un considerando del Decreto se lee: "... la transferencia a los estados de los servicios correspondientes a la educación básica y normal, hará que la decisión descentralizadora se inicie por el camino más seguro: la identificación con los estados, con las regiones y con las localidades, del proceso de mayor influencia en la formación de las conciencias, el sentimiento de pertenencia y valoración del origen... en los convenios únicos de desarrollo celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, las partes, a efecto de impulsar la ejecución de acciones y de programas nacionales de carácter prioritario... se transferirán al Gobierno del Estado y con la intervención de éste en los municipios, los servicios de educación, así como los recursos financieros correspondientes, conservando el Gobierno Federal las funciones rectoras y de evaluación", "Decreto por el que se propondrá a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los convenios únicos de desarrollo, para establecer un comité consultivo para la descentralización educativa", en: *Diario Oficial*, 8 de agosto de 1983. p 23.

⁸⁵ En los artículos 2º y 3º, se dice que: " Se modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública para reorganizar las Delegaciones Generales, 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 sus previsiones presupuestales que requiera el proceso de descentralización..., la

Como mecanismo de interrelación entre los gobiernos Federal y Estatal, en el marco de los convenios únicos de desarrollo (CUD), se preveía el establecimiento de los comités consultivos para la descentralización en cada entidad federativa, donde se estudiarían los procedimientos y tiempos para la transferencia de los servicios educativos. Estos comités estarían integrados por el gobernador del Estado como presidente, un representante de la SEP como Secretario Técnico y representantes de la SPP, del ISSSTE y de los Servicios Educativos de la Entidad, así como del SNTE.

Con esto, la decisión descentralizadora era una política de Estado llamada a construir nuevos espacios de acción político-administrativa que liberaría a la SEP de ataduras de fracciones políticas y burocráticas asociadas al SNTE, las cuales entorpecían la eficiencia social de los proyectos reestructuradores de la educación en condiciones que exigían una nueva relación Estado-Sociedad.

En este ambiente iniciaron los acuerdos entre la SEP y el SNTE, pero con espacios políticos más reducidos para el magisterio, acotados y restringidos sobre su participación en el contexto.

La "promesa" de desarrollar la descentralización de manera "sucesiva" y "concertada" de acuerdo con las peculiaridades de cada entidad de la República⁸⁶ ofrecía un horizonte propicio para la negociación de las modalidades más convenientes y los ritmos apropiados para su implantación. Ante la postura amenazante de la SEP,⁸⁷ el SNTE estaría a la espera de llevar la discusión y confrontación hacia espacios más restringidos donde el poder de la Federación no tenía tanta fuerza como a nivel central. Los estados de la República serían lugares más apropiados para incrementar la presión a fin de neutralizar la descentralización o, en su caso, insertarse en ella de acuerdo con los intereses de las cúpulas sindicales.

La capacidad política del Sindicato dentro del régimen político municipal o estatal,⁸⁸ básicamente por su posición y peso dentro del PRI, la Cámara de Diputados o

Coordinación General para la Descentralización Educativa... tendrá como función auxiliar al titular de la misma en la ejecución de las medidas que requiera el proceso de descentralización y ejercer las atribuciones que tenía conferidas la Dirección General de Delegaciones, que desaparece...". *Ibid.*, p. 24.

⁸⁶ Reyes Heróles decía sobre esto que "no obstante que se adoptarán todas las precauciones y se procederá en forma paulatina, cometeremos errores seguramente; pero no nos detendremos ante este riesgo, pues sabemos que lo mejor es enemigo de lo bueno y que la búsqueda de lo perfecto en el mundo social y político frustra el logro de lo bueno". Reyes Heróles, Jesús. "Educar...", p. 171.

⁸⁷ "... hemos escuchado algunas críticas de primitivismo político y geometría ideológica elemental, por acciones de saneamiento y regeneración de ciertas áreas degradadas en el sector educativo. El desorden no tiene signo ideológico; el desorden establecido es degenerante en sí y lo de menos es la bandera ideológica con que trate de cubrirse; el desorden, amparado en coartadas ideológicas, es fraude a la escuela... la revolución educativa es también una revolución moral porque pretende conectar el saber con el deber y realizar el sentido y esencia éticos de conocer y el saber. En última instancia, tiene que ser una revolución administrativa que cambie métodos y sistemas. De allí que se empiece por revolucionar los espíritus, para que ellos produzcan la gran movilización social y la gran emoción, sin las cuales, la revolución educacional sería utópica o quimera". *Ibid.*, pp. 167-168.

⁸⁸ Sobre este punto, Othón Salazar, líder del Movimiento Revolucionario magisterial (MRM), afirmó, en febrero de 1983, que "Habrá dispersión en los planes escolares con la descentralización de la SEP" y que

puestos de elección popular, podría jugar un rol importante en la contención de medidas eventuales lesivas a sus cotos de poder.

El Ejecutivo Federal seguramente tenía previstas estas implicaciones y las había asumido confiando en los diversos factores de influencia que controlarían a nivel de la entidad: financiamiento de los servicios federales y su consecuente control burocrático-administrativo; capacidad de influencia sobre los ejecutivos estatales⁸⁹ de acuerdo con el sobrepeso de las instancias sectoriales de la administración pública en los estados, y la capacidad para generar espacios de opinión para justificar la participación de la iniciativa privada en la educación como colaboradora en la impartición de los servicios educativos, considerando los déficit de financiamiento federal y estatal.

Los desacuerdos entre la SEP y el SNTE a nivel regional y la potencia a nivel central de ambos contendientes mostraría diversidad de opciones en los estados. Los diferentes sectores locales y regionales inclinaron la balanza, insertándose dentro o fuera de la confrontación política frente al presidencialismo.

En esta confrontación política, los Comités Consultivos Estatales para la Descentralización Educativa, sancionados en el decreto del 8 de agosto de 1983 como "Órganos de Consulta", se establecieron durante la gira de trabajo del presidente de la República por los estados del Sureste, el 15 de octubre de 1983, en Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo; en Michoacán el 20 de diciembre del mismo año; Morelos y Sonora en enero de 1984 y Baja California Sur y Nayarit en febrero del mismo año. Éstas eran entidades donde el predominio federal en el control de los servicios educativos era significativo, donde los gobernadores accedieron a seguir la línea presidencial para iniciar los trabajos de organización de la descentralización.

En los actos protocolarios de la instalación de estos Comités Consultivos se advertía que su función consistía en:

... realizar los estudios precisos de las soluciones posibles en los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales que implica el proceso en cuestión en cada lugar, así como formular al ejecutivo federal las recomendaciones procedentes en cada caso.⁹⁰

"inevitablemente esta medida realizada por el gobierno federal debilitará la fuerza política del SNTE, pero contribuirá a consolidar los cacicazgos ejercidos por los líderes del magisterio de la República... el debilitamiento del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación es previsible pues cada gobernador creará su propia fuerza entre los maestros". *El Nacional*, 31 de mayo de 1983. Tercera sección, p. 2.

⁸⁹ En tono fuerte, en una reunión privada con los gobernadores de los estados, Reyes Heróles advertía que "... nadie podrá frenar este proceso de transformación. Ni con dogmáticos que siempre tienen la razón, inclusive contra la maciza realidad, ni con escépticos, pusilánimes, que dudan hasta de la duda...". *El Nacional*, 19 de enero de 1984. Primera sección, p. 5

⁹⁰ *Novedades*, 24 de enero de 1984.

El proceso estuvo marcado por la confrontación política a nivel global a propósito de los postulados de la Revolución Educativa, la cual advertía cambios a nivel pedagógico y en la formación de maestros.

En actitud franca de defensa, Carlos Jongitud Barrios, entonces Gobernador de San Luis Potosí y líder vitalicio del SNTE, decía:

Yo convengo en que la educación mexicana está llena de vicios y errores. Pero también digo que faltó decisión y honestidad para atacarlos. E invertiría la escala con que hoy se juzga. En mi opinión, lo más grave se halla en los círculos superiores de la educación nacional. Ahí es donde en forma más autónoma e independiente se maneja. Ahí donde se carece de la supervisión y de la vigilancia del Estado para aplicar la total vigencia del Artículo 3º Constitucional.⁹¹

Sumada a las protestas del sindicalismo oficialista y las desconfianzas de los gobernadores frente a la descentralización, la SEP todavía tuvo que enfrentar la presión de los grupos disidentes del magisterio, en particular de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la cual, a raíz del conflicto en la normal de maestros, calificó de "anárquico y autoritario" el proyecto de la SEP.⁹² Las movilizaciones en Chiapas y Oaxaca siguieron siendo las principales armas de protesta por parte de la CNTE ante la política educativa y el contubernio velado con la cúpula del SNTE.

Por otra parte, los planteamientos para transformar las estructuras educativas hechas por Reyes Heróles habían revivido los ánimos del debate: con la iniciativa privada, sobre la necesidad de deducir de impuestos las cuotas que éstas hacen a escuelas privadas;⁹³ con grupos católicos⁹⁴ y el Partido Acción Nacional (PAN),⁹⁵ la discusión sobre el laicismo de la educación y el carácter autoritario del Artículo 3º Constitucional.

⁹¹ Reyes Razo, Miguel y Chimaly, Eduardo. "Nada a espaldas del maestro: Jongitud", en: *Excélsior*, 5 de febrero de 1984, p. 17 A.

⁹² Ramos, M. Aurelio. "Más apoyo de la IP a la educación", en: *Excélsior*, 6 de febrero de 1984, p. 11-A.

⁹³ "... es tiempo ya de evitar o desenfatar los sistemas de control y supervisión centralizados en aras de un enfoque local, y permitir a las empresas el que se deduzcan en toda su extensión los gastos familiares que se canalizan a la educación de los hijos". Enrique Aranda Pedroza "Pide la IP neoleonesa, deducir de impuestos las cuotas que empresas y particulares hacen a escuelas privadas". *El Universal*, 15 de febrero de 1984. Primera sección, p. 15.

⁹⁴ El Episcopado Mexicano planteó la necesidad de impartir religión en las escuelas luego de que el Secretario de Educación Pública, Reyes Heróles expusiera que con la revolución educativa se pretende quitar las lacras que existen en el sector educativo. "porque la religión tiene normas que señalan a los fieles que todo acto de corrupción es un pecado y por tanto no debe hacerse... que si realmente se quiere lograr una revolución educativa, paralelamente se debe diseñar una enseñanza... despojada de sentimientos viscerales, de antipatía y enemistades o de luchas de preponderancias del pasado, pero fundamentalmente basada en el pluralismo sano y lleno de valores que conduzcan a su plena realización, tal y como lo contempla la iglesia católica" Montoya, Humberto. "Aprueba el episcopado la reforma educativa", en: *Novedades*, 6 de febrero de 1984, pp. 1, 18.

⁹⁵ "La iniciativa panista, respetando los valores educativos postulados en el artículo 3º, retira la privación del amparo, control de legalidad y además introduce el concepto de la libertad para el servicio educativo y la admisión del pluralismo, de tal manera que todos los que pueden educar lo hagan dentro de normas que salvaguarden la unidad nacional y reconoce a los padres el derecho de escoger el tipo de educación que debe

La respuesta del Estado mexicano frente a esto se centró en la reiteración del carácter laico de la educación, la norma básica de acción y unidad nacional del Artículo 3º Constitucional y la sanción explícita por parte de la SEP⁹⁶ a aquellas escuelas que violaran estos principios fundamentales.

El conjunto de protestas y presiones empezó a producir un enfrentamiento político del proceso descentralizador. Ante ello, el Ejecutivo Federal y la SEP intentaron reactivar los procedimientos de organización. Y en marzo de 1984 se publicó otro Decreto Presidencial en el que se establecían las nuevas modalidades del proceso descentralizador, buscando nuevos rumbos que reorientaran las estrategias planteadas.

En este decreto se especificaban los trabajos desarrollados en algunas entidades federativas, productos de la conformación de los comités consultivos que habían "... llevado al cabo estudios y análisis de los diversos factores jurídicos, pedagógicos y administrativos que implica la descentralización educativa". De manera especial se destacaba también:

Que están avanzadas las consultas con los representantes del magisterio nacional, para conocer sus puntos de vista respecto de las cuestiones fundamentales y específicas que deberán tenerse en cuenta en el proceso de descentralización.⁹⁷

Así, con base en esas consultas y los requerimientos del sistema educativo nacional:

... ha resultado la necesidad de avanzar en ese proceso a fin de que cada vez, en mayor medida, los estados de la República vayan asumiendo las funciones de administración de los servicios de educación básica y normal que actualmente presta la Federación; que para este fin conviene establecer mecanismos de coordinación entre los servicios federales de educación básica y normal y los respectivos sistemas estatales, en los casos que éstos existan, lo cual resulta indispensable, además, para planear y satisfacer mejor los requerimientos educativos de cada entidad federativa...

⁹⁸

La nueva etapa del proceso consistía en la firma de los acuerdos de coordinación entre la SEP y los gobiernos estatales, de conformidad con lo dispuesto en los Convenios Únicos de Desarrollo. La firma de estos acuerdos suponía el establecimiento de dos órganos sustantivos: el Consejo Estatal de Educación Pública y una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública.

darse a sus hijos..." Vicencio Tovar, Abel. "Artículo 3º. Abuso del poder", en: *Excelstor* 16 de febrero de 1984, pp. 7 A, 9 A.

⁹⁶ *El Sol de México*, 18 de febrero de 1984.

⁹⁷ Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal. *Diario Oficial*, 20 de marzo de 1984, p. 10.

⁹⁸ *Idem*.

El primero se encargaría de "... promover el establecimiento de los procedimientos encaminados a la realización de la descentralización educativa y al desarrollo paralelo de los servicios federales de educación básica y normal y de los servicios educativos estatales".⁹⁹ El segundo tendría como tarea la administración de los servicios educativos con la modalidad de coordinación establecida.

Al respecto, vale la pena señalar que el sentido de "transferencia" de los servicios de educación básica y normal a los estados se cambiaba ahora por la prestación, en forma coordinada, de los servicios federales y estatales como se asienta en el Artículo 7°.

En los Acuerdos de Coordinación a que se refiere este Decreto se establecerán las bases para que la Federación ponga a disposición de los gobiernos de los estados los recursos financieros y materiales destinados a los servicios de educación básica y normal. Dichos recursos mantendrán su régimen jurídico presente y su manejo y administración estarán sujetos a las disposiciones legales y administrativas federales.¹⁰⁰

En este contexto, la estrategia política federal era controlar a través del presupuesto los servicios de educación básica y normal y relocalizar territorialmente la administración educativa en donde las entidades aparecían como figuras legitimadoras. Así mismo, en el marco representativo de los consejos estatales de educación, adquirirían mayor presencia el Gobernador, los representantes de la SEP, de la SPP y de la áreas educativas del estado y las dependencias estatales financieras y de presupuestación. La invitación del SNTE queda sujeta a la conveniencia de los consejos.

La coordinación aludida se efectuaría, además, respetando la relación laboral de los trabajadores de la educación con la SEP "... y se mantendrían las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores de la educación, y 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".¹⁰¹

Con esto, las amenazas al SNTE se detenían con el propósito de evitar, de una vez por todas, cualquier agresión contra el Sindicato y, con ello, garantizar mayor viabilidad de acción con los gobiernos estatales. El costo para el SNTE era disminuir su incidencia en el proceso y acatar las resoluciones tomadas.

Sin embargo, que el financiamiento de los servicios dependiera de la planificación central limitándose los estados a aceptar los recursos asignados e, incluso, viéndose forzados a ceder recursos adicionales de su propio erario,¹⁰² provocó que los

⁹⁹ *Ibid.*, p. 11.

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² El engorroso y complicado proceso de asignación de recursos no planteaba cambio alguno con la descentralización. La negociación dilatada con las áreas centrales de programación y presupuesto de la SEP y

gobernadores no asumieran su rol de manera consistente en el proceso descentralizador, con lo que se favoreció la intromisión sindical y su capacidad de boicot.

Con la intención de no paralizar el proceso, el ejecutivo federal y la SEP tuvieron que asumir que en el fondo no se perseguía una real y efectiva autonomía de los estados, por los riesgos y la incapacidad financiera que eso conllevaba, por tanto, se vieron obligados a ofrecer una salida alternativa que mantuviera el control del proceso. Al respecto, una acción clave fue el hecho de subordinar a los gobernadores en la designación de los titulares de los servicios coordinados de educación pública en los estados, los cuales serían nombrados por la SEP y dependerían directamente de la autoridad del Secretario.¹⁰³

Con el otorgamiento de concesiones, se prosiguió con el proceso, llevándolo a cabo de manera lenta. Dentro de una lógica de presión y negociación permanente, los estados respondieron según su fuerza y debilidad a la capacidad de influencia de la SEP ante ellos.

Las 12 entidades que firmaron primero los acuerdos de coordinación, en julio de 1984, presentaban predominio de servicios federales y situaciones estables de carácter político-sindical. Entidades como Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Michoacán, Sonora, Nayarit, Tlaxcala, Baja California Sur, Zacatecas, Tabasco, Aguascalientes y Morelos fueron la muestra en la que no significó una reflexión profunda para los gobernadores aceptar la descentralización en los términos finalmente establecidos.¹⁰⁴ Pero esto sí significaba el avance del poder central, en términos políticos, y el del control sindical. La estrategia seguida inauguraba la firma de convenios en bloque.

SPP, seguirían siendo factor de control y contención político-administrativa. Para una caracterización de ese proceso véase a Mc.Ginn, N., Street, S. *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México*. México, GEFÉ-RIE, 1983, pp. 91-170.

¹⁰³ En el marco de los convenios firmados se establecía "los Servicios Coordinados de Educación Pública, estarán a cargo de un servidor público con experiencia en el sector educativo, con méritos académicos y administrativos suficientes y será nombrado conjuntamente por la Secretaría y el Gobierno". Sin embargo en los hechos tal designación estuvo a cargo sólo de la SEP. Noriega Chávez, Margarita. *Crisis y descentralización educativa en México, México 1982-1988*. Universidad Pedagógica Nacional 1990, p. 41.

¹⁰⁴ En la selección de estas entidades hubo razones de índole administrativa y política. Respecto a las primeras destacan: 1) salvo Tlaxcala, Zacatecas y Aguascalientes, las 9 entidades restantes habían firmado los convenios de coordinación en la primera etapa del proceso; 2) salvo Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, en las que la aportación federal es mayor al 80%; 3) la cobertura federal de educación primaria es mayor al 90%; 4) la matrícula de educación básica en estas entidades representan el 22% de la matrícula total bajo control de la federación; 5) la matrícula de maestros federales representaba el 18% en preescolar, 21% en primaria, 19% en secundaria y 21% en normal elemental; 6) en estas entidades la aportación federal por transferencia de recursos equivalía a 21% del presupuesto de la SEP; 7) son entidades donde la remuneración de los maestros federales es mayor que la de los estatales. Los primeros tres criterios pueden recibir el nombre de "criterios de viabilidad" y los restantes, "criterios de previsión y cálculo". Respecto a las razones políticas "la cercanía con el SNTE explica la entrada de Quintana Roo, Nayarit y Zacatecas, donde despachaban como directores de las Usedes ex líderes sindicales. A su vez, es razón de peso para dejar fuera (por el momento) a entidades donde el conflicto magisterial ha sido mayor: Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Estado de México". Pescador, J. A.; Torres, C. A. *Poder político y educación en México*. México, UTHEA. 1985, pp. 79-81.

Durante la firma de los acuerdos de coordinación de las 12 entidades, en julio de 1984, cuatro meses después de publicado el Decreto, Reyes Heróles, frente a los gobernadores respectivos, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado y la representación sindical, advertía sobre el estado del arte del proceso descentralizador:

No podemos confundir la espuma con la sustancia ni evadir problemas, pues en política —y esta descentralización en que estamos empeñados es fundamentalmente una acción política demandada por el pueblo y orientada por el presidente de la Madrid— no es acertado seguir siempre la línea de menor resistencia, como tampoco lo es no saber resistir o carecer de paciencia para hacer.¹⁰⁵

Por su parte, el Secretario General del CEN del SNTE, Alberto Miranda Castro, informaba a Miguel de la Madrid Hurtado:

En términos generales y dados los momentos de iniciación a que la descentralización educativa se contrae, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación considera que aquélla se desempeña con apego a lo expresado por usted, ciudadano presidente de la República, en lo que respecta a la autonomía y estructura vertical de nuestra organización, así como respecto a las relaciones laborales existentes entre los trabajadores de la educación y los gobiernos de los estados; no obstante las pretendidas intenciones de injerencias en nuestra vida sindical, so pretexto de ser administradores de recursos federales para la educación.¹⁰⁶

Y como una petición, el mismo Secretario del SNTE planteaba:

... no consideramos ocioso reclamar una más amplia participación del sector magisterial organizado tanto en la aportación de elementos lógicos que contribuya a hacer nítida la concepción estratégica, como la de allegar elementos para hacer más expedita la línea operativa a fin de impedir conscientes o inconscientes resistencias, por falta de comprensión y más aún: si ésta es imputable a una ausencia de comunicación o a una comunicación deformada.¹⁰⁷

En agosto de 1984 no había indicios para la incorporación del resto de las entidades a la segunda etapa de la descentralización, lo que preocupó al gobierno sobre la política educativa. En la presentación del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, Reyes Heróles indicaba:

¹⁰⁵ Descentralización educativa en 12 entidades federativas. *Cuadernos/SEP*. México, 20 de julio de 1984, p. 6.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 12-13.

¹⁰⁷ *Idem.*

Al iniciarse la ejecución de un plan hay que cuidar fundamentalmente dos aspectos: la dirección y el ritmo. Es común percatarse de tendencias o hábitos que buscan desviar el rumbo de un plan. Son contrarios manifiestos del propio plan, que saben que adulterando el rumbo, el plan, por así decirlo se disuelve. Empero, se repara menos en quienes en apariencia sólo buscan alterar el ritmo de ejecución del plan, con el viejo argumento de la oportunidad. Son quienes, por acciones u omisiones, impiden o estorban que se cumplan los plazos, haciendo que se llegue tarde; o bien, por impulsivismo, que se vaya demasiado rápido.¹⁰⁸

Pese al retraso del proyecto descentralizador, la voluntad política estaba vigente, y el Secretario de Educación siguió con la "revolución educativa": ampliar la discusión del proyecto de la SEP sobre la educación básica de 10 grados y seguir con la negociación política con el SNTE y los gobernadores estatales sobre la descentralización.

Para principios de 1985 se preveía la firma de otros convenios de descentralización. Pero el fallecimiento de Reyes Heróles, en marzo del mismo año, la retrasaría.

3.3 Movilización y conciliación política (abril 1985 a abril 1987)

El nuevo titular de la SEP, Miguel González Avelar, se dio a la tarea de buscar nuevas oportunidades de conciliación política y alternativas para fortalecer el proceso, en este sentido, tenía como misión central completar la firma de los convenios de descentralización faltantes.

Al reconocer los distintos niveles de avance de la descentralización educativa en las entidades federativas, González Avelar decía:

... en algunos casos, la buena marcha de la descentralización, yo diría que en todos los casos, tiene mucho que ver con la actitud descentralizadora del Gobernador en funciones, pero nosotros debemos precavernos, tener la certeza que un Gobernador con esa disposición o con una menos entusiasta, de todas maneras no va a ser óbice para que la descentralización esté debidamente pensada y por tanto se tiene que arraigar en estructuras administrativas, jurídicas y formales, por una parte, y por otra, en una exhibición, en una prueba, en una demostración de las bondades que la descentralización tiene.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Presentación del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988. *Cuadernos/SEP*: México, 15 de agosto de 1984, p. 1.

¹⁰⁹ Evaluación del proceso de descentralización de la educación nacional. *Cuadernos/SEP*. México. 22 y 26 de agosto de 1985, p. 6.

En esos momentos, apenas dos entidades más —Tamaulipas y Jalisco—¹¹⁰ habían firmado los convenios, ante esto, González Avelar decía:

En términos generales, y no obstante los logros alcanzados en la mayoría de los casos, en algunos otros hay todavía problemas para profundizar en la descentralización. En general convendrá entrar en un proceso de activación de la descentralización, no sólo en un sentido amplio, suscribiendo convenios con las entidades que faltan todavía, sino en cada una de ellas.¹¹¹

La voluntad política del Secretario para reactivar la descentralización suponía un cambio sobre su antecesor, en lugar de enfatizar el sentido "profundo, reestructurador y revolucionario" de la política educativa, ahora se ponía el acento en las opciones "técnicas" y administrativas para llevar a cabo en mejores términos la descentralización. Al respecto consideraba que:

Hay una unidad central ocupada de este proceso de descentralización, pero también debo decir que la descentralización no es sólo un asunto que compete a la coordinación establecida especialmente para llevarla a cabo, para producirla, para hacerla posible hasta sus últimas consecuencias, sino que es un asunto de toda las Secretarías, de todas y cada una de las dependencias y unidades que conforman nuestra unidad administrativa. [...] me propongo, por tanto, que las áreas sustantivas se involucren de una manera creciente en este proceso, para que en todo lo que es materia educativa, estrictamente hablando, tengan también una palabra, una voz que se sume, que concurra al complejo trabajo de la descentralización, en sus aspectos operativos.¹¹²

Otro de los aspectos concernientes a la reactivación del proceso tenía que ver con la eficiencia de la planeación y programación, debido a que de ellas dependían las posibilidades reales de mejorar la racionalidad del sistema educativo. Al respecto se afirmaba:

Si la Secretaría es la ponente, la consignante de la descentralización debe, pues, aportar todo lo que esté en sus manos para que el proceso se adelante, pero sin desnaturalizar la programación, sin crear distorsiones en el proceso de descentralización y, sobre todo, en la programación general que a nivel central tiene que guardar un cierto equilibrio o una dirección

¹¹⁰ En la instalación del Consejo estatal de Educación en Jalisco, en julio de 1985, González Avelar advertía: "Estamos precisamente en el momento de revalorizar los resultados obtenidos en el proceso de descentralización realizado hasta ahora, de hacer los ajustes y modificaciones que la práctica aconseje ya en este momento, con el objeto de conseguir un más ajustado instrumento y proceso de descentralización en todo el país". Instalación del Consejo Estatal de Educación en Jalisco. *Cuadernos/SEP*. Guadalajara, Jal., 12 de julio de 1985, p. 8.

¹¹¹ Evaluación del Proceso de Descentralización... *Op. cit.*, p. 7.

¹¹² *Ibid.*, pp. 7-8.

para fortalecer tal tipo de educación, tal nivel de educación, o bien, otro, de modo que la observancia puntual del presupuesto es un asunto de primera importancia...¹¹³

Paralelamente se daba a la descentralización un criterio de ahorro, buscando mejorar la utilización de recursos mediante criterios de optimización. Con este planteamiento se insertaba una estrategia de respuesta frente a la crisis económica nacional y, por tanto, de la SEP. En este sentido, González Avelar afirmaba:

No puede la sociedad sostener, en una época de crisis, a un gobierno demasiado grande, demasiado aparatoso, puesto que la propia sociedad tiene dificultades; y el Gobierno tiene que compartir con el pueblo esas dificultades y no hacerse sordo y hacer de cuenta como si a él no le pasara nada... éste es el ambiente en el cual desde el punto de vista económico, se mueve el país y, consecuentemente, se mueve la Secretaría.¹¹⁴

Con estos tres elementos —normas y procedimientos, eficiencia de la planeación y programación y austeridad— González Avelar pretendía profundizar el proyecto, inclusive utilizándolos para la mejoría de la calidad educacional.¹¹⁵

El cambio en la estrategia de descentralización era una reconfiguración de las cúpulas burocráticas de planeación, organización y administración de personal, que habían sido los ejes del proceso de Reyes Heróles. Al plantearlo González Avelar de esa manera, se daba la pauta para la inserción del magisterio, sobre todo si se consideraba que en muchas de las áreas sustantivas de la SEP (Subsecretaría de Educación Elemental y Media, así como las Direcciones Generales de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria) los profesores de carrera ocupaban posiciones importantes.

Con esta nueva actitud, durante 1986 se firmaron cuatro convenios de descentralización más, con los estados de Colima, Querétaro, Puebla y Guerrero. En una reunión de avance sobre su gestión educativa con Miguel de la Madrid Hurtado, González Avelar advertía sobre la descentralización:

... al hacerse cargo de ella, mi ilustre antecesor, Licenciado Jesús Reyes Heróles logró concluir 12 acuerdos para descentralizar la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal con otras tantas entidades de la República; en el lapso que a mí me ha correspondido se han operado 6 más. A partir de la última, realizada en el Estado de Guerrero, decidimos realizar un análisis de los resultados obtenidos, de los modos de operación adoptados y, sobre todo, realizar un profundo cambio de impresiones con el SNTE para superar las objeciones que se habían venido acumulando en el

¹¹³ *Ibid.*, p. 12.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 13.

¹¹⁵ "... caminar más en ese terreno es precisamente mejorar o tender a mejorar la calidad de la enseñanza, la calidad del servicio que estamos presentando en todas partes". *Ibid.*, p. 17.

proceso. Estas diferencias de enfoque se han superado ya, me parece que en términos satisfactorios, para la Secretaría, para la Organización Sindical y, desde luego, para el proceso educativo mismo, por lo cual estamos ya en condiciones de reanudar el proceso de descentralización en las 13 entidades aún pendientes.¹¹⁶

A casi dos años de finalizar el periodo gubernamental, 13 entidades federativas no habían firmado los convenios de descentralización, meta de la política educativa. Y dentro de las entidades faltantes se encontraban aquéllas con enorme importancia económica, social y política. Por tal motivo, la consigna fundamental de González Avelar era lograr este cometido y hacer valer la voluntad presidencial.

Así, el 3 de abril de 1987 se celebró la firma de los convenios de descentralización faltantes. En el acto protocolario Miguel de la Madrid, indicaba:

Gracias al sistema federal mexicano, fue posible mantener unido algo que en los primeros difíciles años de la Independencia Mexicana tenía rasgos de disgregación. Pero el talento político de los mexicanos ha sabido, a través de la historia, modular su filosofía política y sus instituciones...¹¹⁷

Haciendo alusión a los temores infundados de la descentralización y para esclarecer sus verdaderos propósitos, enfatizaba:

... sólo los ingenuos, los ignorantes y los enemigos, piensan todavía que pudiera México fracturarse en esta turbulenta etapa de la historia, donde hay un clima de peligro para muchas naciones soberanas y en donde muchos países se enfrentan al dramatismo de la no viabilidad.¹¹⁸

Por su parte, González Avelar reiteraba que la descentralización no iba a cancelar las responsabilidades del Gobierno de la República en cuanto a la distribución de programas y recursos y decía:

El proceso de descentralizar la educación no consiste en un conjunto de decisiones arbitrarias o actos burocráticos; es una tarea compleja, encarada con una realidad a veces dura y desencarnada, que requiere de diálogo y conciliación de opiniones, de disipación de confusiones y aproximación de intereses. Un moroso ejercicio de concertación de voluntades y esfuerzos. El Gobierno Federal busca convencer, no imponer, para que los pasos y las acciones que se emprendan sean atinadas, se consoliden, se perfeccionen y abran paso a nuevas acciones.¹¹⁹

¹¹⁶ Logros educativos alcanzados en los 4 años de la actual administración, en la reunión de gabinete legal y los gobernadores de los estados. *Cuadernos/SEP*. México, 21 de enero de 1987, p. 6.

¹¹⁷ La descentralización educativa busca una mayor participación de la sociedad y de los Gobiernos de los Estados. *Cuadernos/SEP*. México, 3 de abril de 1987, p. 5.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 6.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 12.

La actitud sindical en este acto protocolario siguió siendo de consentimiento y respaldo a las decisiones tomadas. Pero, a diferencia de las declaraciones anteriores en las que se hacía siempre una clara alusión al autoritarismo burocrático de la SEP en la instrumentación de la descentralización, en esta ocasión se dejaba ver con claridad el interés por controlar posiciones clave dentro de las estructuras conformadas. Aprovechando la convocatoria de González Avelar para ampliar el marco de participación y eficacia de la descentralización, el entonces Secretario General del SNTE, Antonio Jaimes Aguilar, declaraba:

Pensamos que para darle congruencia a la descentralización, ésta debe comprender todos los tipos y modalidades del sistema educativo nacional, y no limitarse a la educación básica y normal; que además de acercar la solución de los problemas administrativos a los sitios donde se generan, hay que complementarla atendiendo cuestiones de orden técnico-pedagógico utilizando a los maestros que ingresaron al servicio por vocación, que se prepararon especialmente para ejercer la docencia, y que durante los años de su práctica profesional han acumulado una vasta experiencia educativa, por lo que los puestos de responsabilidad para la supervisión, evaluación, planeación, programación y administración educativas deben ser ocupados por ellos, mediante riguroso escalafón, lo que agregaría a la autoridad administrativa, autoridad moral para ejercer el puesto, todo lo cual se reflejará en la elevación de la calidad de la educación.¹²⁰

En el caso de los gobernadores asistentes a la reunión se presentaron discursos sobre la descentralización y la revolución educativa, sin ninguna consideración sobre las implicaciones del proceso o las razones de su tardanza. Más bien, fue la reiteración de la participación sindical como condición de su eficacia. Así lo expresaba Fernando Gutiérrez Barrios, gobernador de Veracruz:

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, constituye la parte fundamental de este proceso renovador. Los maestros, con su entusiasmo y con su dinamismo, participaron en el diseño de este programa descentralizador. No hay nada improvisado, en esta acción trascendental. Es la coordinación de los criterios magisteriales, con los puntos básicos de una administración ágil, moderna y expedita. Así cumple el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, con la esencia revolucionaria del Artículo 3º Constitucional.¹²¹

Meses después de firmados los últimos convenios, la coyuntura de la sucesión presidencial presionó a los gobernadores, burocracia estatal educativa y sindicato para

¹²⁰ *Ibid.*, p. 26.

¹²¹ *Ibid.*, p. 21.

establecer los compromisos correspondientes de acuerdo con los vínculos con cada uno de los precandidatos del PRI.

En esa coyuntura electoral, la mirada hacia los ámbitos de inclusión política dentro del régimen desplazó en buena parte al debate interno de la descentralización en la SEP.

La conclusión formal del proceso descentralizador parece no haber tocado fondo en la contienda política. Además de los problemas técnicos y administrativos que persistieron no hubo opción para evitar la negociación con el SNTE a nivel regional. El proceso concluyó con una buena cantidad de funcionarios de alto, medio y bajo rango en las estructuras administrativas de los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP) salidos del Sindicato.

Un equilibrio negociado se había establecido entre los grupos modernizadores tecnócratas de la SEP y el corporativismo sindical, equilibrio que no era del todo equitativo, el soporte estaba bajo control de los grupos modernizantes en espera de una coyuntura más favorable en la que social y políticamente pudiera ser factible un programa de profundización estructural.

CAPÍTULO IV

CONDICIONES DE OPERACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

4.1 Ámbito presupuestal

La política de descentralización educativa se planteó como una línea del Estado mexicano encaminada a la racionalización de los recursos, al mejoramiento de la eficiencia del sistema y a incrementar la calidad de la educación.

En este sentido es importante reflexionar sobre las condiciones financieras y de asignación de recursos en que operó dicha política y los efectos que produjo en la educación básica del país.

A nivel global destacan, en primer lugar, las condiciones decrecientes de financiamiento, tanto en lo que concierne al gasto educativo total nacional como en lo referente al gasto ejercido por la SEP. En el Cuadro 1 se presenta la participación porcentual del gasto total educativo y de la SEP en el PIB de 1971 a 1992. Puede advertirse que hasta 1982 existe una tendencia favorable en su participación, destacando los tres últimos años del sexenio de José López Portillo. Posteriormente, la tendencia cambia en forma drástica.

Respecto a la SEP se observa que durante el periodo 1971-1982 presentó un aumento anual constante a una tasa promedio de participación del 2.94% y un 4.1% de gasto educativo total con respecto al PIB. Por el contrario, de 1983 a 1989 la tasa promedio disminuye al 2.68% y un 3.87%, respectivamente. Esta situación diferencial del financiamiento es importante porque permite valorar mejor las posibilidades reales de la descentralización si se compara con el esquema de bonanza presupuestaria en el que se desarrolló el proceso desconcentrador durante el sexenio anterior.¹²²

Ante estas cifras puede decirse que la idea de eficiencia asociada a la descentralización educativa implicó una efectiva compactación de recursos y, en su caso, una redistribución interna.

También se dio una disminución sistemática del gasto de la SEP en el gasto federal total (Cuadro 2); aunque esto no significó la pérdida de su peso mayoritario dentro de los gastos de la administración central, pues siguió ocupando los mayores porcentajes de

¹²² Al describir la estructura orgánico-funcional de las delegaciones, Solana advertía la estrecha vinculación de las funciones de cada una de sus áreas con los propósitos educativos definidos. Así, "...la Dirección Federal de Educación Primaria y su Subdirección General de Educación Básica corresponden al primer objetivo, asegurar la educación básica a toda la población. La Subdirección General de Educación Terminal, al segundo, vincular la educación terminal con el sistema productivo. La Dirección Federal de Educación Física responde al cuarto objetivo, enriquecer la atmósfera cultural del país y fomentar el desarrollo del deporte. Y las Subdirecciones Generales de Planeación y de Servicios Administrativos, al quinto, aumentar la eficiencia del sistema educativo". Solana, Fernando. Prólogo a la *Memoria de la SEP 1976/1982* (T II, Delegaciones Generales) México, SEP, 1982. p VII.

asignación. Niveles similares a estas partidas sólo se alcanzaron en el rubro "participación de Estados y Municipios".¹²³ Pese a la contracción sistemática que sufrió el gasto de la SEP ésta siguió siendo el mayor espacio burocrático del gobierno federal. En este contexto, la descentralización encontraría un importante espacio de acción para replantear algunos procesos de decisión.

La política de descentralización educativa no pudo revertir las tendencias concentradoras del gasto federal, pues este siguió controlando hacia 1989 el 67.4% del gasto total ejercido, en tanto los estados apenas tuvieron altibajos mínimos del 13.2%, en 1982, al 14.5%, en 1989. Los municipios, por el contrario, tuvieron una disminución sistemática al pasar del 1.1%, en 1982, al 0.4%, en 1989. En sentido opuesto, el sector privado resultó favorecido, pues mejoró su participación al pasar del 5.1%, en 1982, al 8.6%, en 1989 (Cuadro 3). Este comportamiento del gasto educativo generó hasta 1989 porcentajes de variación negativos para cada uno de los controles administrativos, a excepción de los particulares, que mejoraron su posición.

La información del Cuadro 3 nos indica que la descentralización no fortaleció la participación de las entidades federativas en el financiamiento de la educación. Más bien, el proyecto y sus pretensiones redistributivas fueron sometidos a las condiciones reales de escasez que caracterizaron al Estado Mexicano.

En las entidades federativas puede verse que la descentralización no produjo un fortalecimiento del gasto estatal asignado a educación. En los cuadros 4, 5 y 6 se observa una disminución persistente del presupuesto estatal asignado a educación.

En 1977, 15 entidades destinaban arriba del 30% de su gasto estatal a educación, en tanto que en 1985 sólo 4 entidades lo hacían. Para 1989 todo parecía indicar que la tendencia decreciente se sostiene. En este ámbito destaca la disminución del gasto educativo de entidades como Sonora, Veracruz, Chiapas, Nuevo León, Baja California Norte y Puebla, que destinaban en 1977 más del 50% de su presupuesto total a educación y en 1985 mostraron una disminución de más de 20 puntos porcentuales. Otras entidades como Baja California Sur, Oaxaca, Querétaro y Quintana Roo no pudieron remontar su mínima participación observada desde 1977 (entre 4 y 10%); aunque en 1985, algunas de ellas mejoraron su participación en 1 o 2 puntos porcentuales; finalmente, otro grupo de entidades como Hidalgo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas, de haber mantenido una participación por arriba del 25% en 1977, llegaron a participar en rangos inferiores al 10% de 1984 a 1989, con lo que se agregaron al grupo de entidades de baja participación en el gasto educativo. Aunque en 1984 San Luis tuvo una participación del 34.6% y Tlaxcala un 21.4% en 1988 para descender a un 16.4% en 1989.

¹²³ Véase cuadro 1.7 Gasto Federal Total por ramo, 1982-1991, en: *Compendio estadístico del gasto educativo. 1993*. México, SEP, 1993, pp. 28-30

La débil participación estatal en el financiamiento educativo fue compensada por la Federación (cuadros 7 al 14, 1985-1992). En algunos casos inclusive el gasto de los particulares había adquirido una posición sobresaliente, como en Jalisco, Nuevo León y Tamaulipas; sin embargo, a partir de 1985 sufren una clara disminución, sobre todo en Tamaulipas, que baja a menos del 10%. Esto era evidencia de que la descentralización no había alcanzado uno de sus propósitos centrales, pues había mantenido inalterable el predominio federal y en algunas situaciones había generado un debilitamiento mayor del control estatal sobre los servicios de educación básica y normal.

4.2 Oferta educativa, atención a la demanda y calidad de la educación

El planteamiento de la política educativa para 1982-1988 era la necesidad de racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos.

La descentralización educativa fue asumida como un medio para conocer mejor las necesidades educativas y así poder determinar, a nivel regional, los apoyos más adecuados para hacerles frente.

Al finalizar el año de 1990 la atención a la demanda a nivel nacional presentaba la siguiente situación para la educación básica: en educación preescolar se llegó a atender al 63.8% de la demanda; en primaria el 98% y en secundaria al 82.4% (Cuadro 15). A excepción de la educación primaria, en la que casi se alcanzó la cobertura total, en preescolar y secundaria los niveles alcanzados de atención todavía presentaban déficit importantes: en preescolar 40 de cada 100 niños quedaron sin atención y en secundaria 20 de cada 100.

En educación preescolar la matrícula decreció de 25.6%, en 1981, a 2.7%, en 1989. En educación primaria se llegó a tener tasas negativas de crecimiento desde 1982 hasta 1989, y en educación secundaria la disminución fue de 6.6 puntos porcentuales de 1981 a 1989 (Cuadro 16).¹²⁴ La situación más grave, sin embargo, se presentó en el porcentaje de egreso de educación primaria y secundaria, pues su disminución sólo puede significar un decremento de los niveles de eficiencia terminal, así como la profundización de los niveles de deserción escolar y reprobación.

En efecto, durante el periodo 1982-1989 son notables los bajos índices de eficiencia terminal para el caso de primaria, los índices respectivos no pudieron mejorarse significativamente. Hacia 1989, de cada 100 niños inscritos en primaria sólo culminaban el ciclo 56, durante dicho periodo el aumento es de medio punto porcentual en promedio

¹²⁴ Este comportamiento de la matrícula, aparejado a la sensible disminución del gasto educativo, es lo que le ha permitido a Olac Fuentes Molinar caracterizar a la Educación durante el sexenio de MMH como un "territorio devastado". Cfr. Fuentes Molinar, Olac. "Los retos educativos del sexenio", en: *El cotidiano (México en la década de los ochenta. La modernización en cifras)*. Número especial, abril, 1990, pp. 339-343.

por año. En educación secundaria, de haber mantenido índices de 73.8%, para 1988 se sufre una drástica caída al llegar a 42.8%; esto es, de cada 100 ingresos a este nivel sólo lo culminaban 43, aunque de 1989 a 1992 recupera incrementos similares a 1982-1987 (Cuadro 17).

La situación por entidad federativa también reflejó serios síntomas de desequilibrio. De acuerdo con el Cuadro 18 la eficiencia terminal de educación primaria para el ciclo 1982-1987 fue altamente diferencial. Más de la mitad de los estados de la República no lograron siquiera llegar a un nivel del 60%. Dentro de este grupo, Chiapas, Guerrero y Oaxaca, estados con menores índices de desarrollo socioeconómico, siguieron resistiendo los impactos de sistemas educativos poco eficientes, con grandes dificultades para garantizar la culminación de la educación primaria a la población demandante. Otros estados como el Distrito Federal, Baja California Norte, Nuevo León, siguieron manteniendo situaciones favorables. Casos como Tlaxcala, Aguascalientes y Morelos resultaron ser excepciones a la regla, pues a pesar de su situación socioeconómica, mantuvieron porcentajes de eficiencia de los más altos.

La deserción escolar y la reprobación en educación primaria mostraron las mismas tendencias: mayores niveles en entidades menos favorecidas en lo económico, social y demográfico (cuadros 19 y 20). Al contrastar los promedios por entidad con el nacional, destacan nueve estados con promedios inferiores al mismo: Distrito Federal, Baja California Norte, Morelos, Aguascalientes, Nuevo León, Coahuila, Querétaro, Baja California Sur y Quintana Roo. En contraparte destaca el caso de Chiapas que registra el doble de desertores con respecto al promedio nacional. Los nueve estados a los que se hace referencia presentan niveles de desarrollo socioeconómico diversos, lo que permite relativizar los planteamientos que explican este comportamiento por la influencia de factores geográficos y económicos.

La deserción escolar y la reprobación presentaron indicadores preocupantes. Respecto al primer aspecto, para el ciclo escolar 1987-1988 se obtuvo un promedio nacional del 5.9%, y para el segundo, el 10.5% para el mismo ciclo.

Finalmente, en cuanto al rezago educativo, según la información nacional del Censo General de Población y Vivienda de 1980, el 61% de la población mayor de 15 años no había terminado su primaria; de ésta 15.5 millones (el 41% del grupo de edad) tenía algún grado aprobado en el nivel elemental y los restantes 7.7 millones (el 20% del grupo de edad) no había recibido instrucción alguna. Los estados que mostraron un porcentaje mayor a la media nacional (61.7%) fueron: Chiapas con 89.4%, Guerrero 83.5% y Oaxaca con 85.0%. Llama la atención que sean tres estados con un índice de marginación alto.

Los estados con mayor número de rezagados en 1988 fueron: el Estado de México, 2.3 millones; Veracruz, 2.3 millones; el Distrito Federal, 1.8 millones; Jalisco, 1.5 millones; Puebla, 1.3 millones, y Guanajuato y Michoacán con 1.2 millones cada uno. El total de

estos estados representó una cantidad de 11.6 millones de personas sin primaria, que equivale al 49% del total nacional.¹²⁵

En lo que concierne al magisterio, los datos también evidencian problemas. En un análisis por sexenio resalta de inmediato que durante el periodo 1982-1988 se presenta una reducción importante en preescolar, por ejemplo, la cantidad de maestros que se había incrementado en 169.69% durante el periodo 1977-82, disminuye hasta 75.37% en el sexenio siguiente. En primaria, la disminución pasó del 46.24% al 11.47%, y en secundaria la reducción fue de casi 28 puntos porcentuales, al pasar de 47.3% en el sexenio 1977-1982 al 19.5% en el sexenio siguiente (Cuadro 21).

Ante este panorama, la descentralización parece haber perdido toda opción efectiva para resolver este problema estructural. En el mejor de los casos permitió definir estrategias de improvisación en situaciones deficitarias. En situaciones de superávit los núcleos políticos sindicales han mantenido una fuerza importante en el control de las normales y de los procedimientos escalafonarios y de adscripción de plazas.

Respecto a las situaciones diferenciales observadas en relación a ciertos indicadores educativos, en un análisis desarrollado por el Departamento de Investigación y Desarrollo de la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación, en 1990, para determinar un modelo de estratificación educativa¹²⁶ a nivel nacional, se obtuvo que 19 entidades se ubicaron en el estrato *muy bajo*, 12 en los estratos *medio* y *alto* y sólo el Distrito Federal se ubicó en el estrato *muy alto* (Cuadro 22).

En un examen aplicado¹²⁷ para medir el nivel de aprovechamiento escolar en 1990 en educación primaria y secundaria, se obtuvieron promedios nacionales de 3.9 y 4.2, respectivamente, en una escala del 0 al 10. En primaria, Estado de México, D. F., Sonora, Coahuila e Hidalgo superaron hasta en un punto la media nacional, en tanto que estados como Durango, Zacatecas, Guánajuato y Puebla se encontraron por debajo. En

¹²⁵ Cfr. Cantú, Arturo. "El rezago, 1980-2010", en: Guevara Niebla, Gilberto (Comp). *La catástrofe silenciosa*. México, FCE, 1997. pp 99-155

¹²⁶ Para la elaboración de este modelo se consideraron 23 variables de eficiencia educativa, a saber: 1) relación alumnos/grupo primaria; 2) relación grupos/maestro primaria; 3) relación maestros/escuela primaria 4) relación alumnos/maestro primaria; 5) relación alumnos/grupo preescolar; 6) relación grupos/maestros preescolar; 7) relación maestros/escuela preescolar; 8) relación alumnos/maestros preescolar; 9) grado promedio de escolaridad en la población de 15 años o más; 10) porcentaje de atención a la población de 4 a 5 años; 11) porcentaje de reprobación secundaria; 12) porcentaje de absorción secundaria; 13) eficiencia terminal secundaria; 14) relación alumnos/maestro secundaria; 15) relación maestros/escuela secundaria; 16) relación grupos/maestro secundaria; 17) relación alumnos/grupo secundaria; 18) porcentaje de escuelas incompletas primaria; 19) porcentaje de escuelas unitarias primarias; 20) porcentaje de deserción primaria; 21) porcentaje de reprobación primaria; 22) porcentaje de deserción secundaria; 23) porcentaje de reprobación secundaria. Véase. *Índice educativo para estratificar encuestas por muestreo*. DIDEM-DGEIR-SEP. Mayo, 1990.

¹²⁷ El estudio fue desarrollado por la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación considerando objetivos de aprendizaje de los programas de estudio vigentes. Se tomaron como muestra representativa de la República 9 entidades: Estado de México, D. F., Durango, Hidalgo, Coahuila, Sonora, Zacatecas, Puebla y Guanajuato. *Vid. Evaluación Integral de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria*, (EVINEPPS-2) México, DGEIR-SEP, 1991.

secundaria, por su parte, Hidalgo, Distrito Federal, Durango y Zacatecas superaron la media nacional en 0.4 puntos y el resto de los estados quedó por debajo. Con esto se manifestaba la baja calidad de la enseñanza en educación básica que no pudo enfrentar la política educativa de MMH, a pesar de ser uno de sus principales cometidos.

El conjunto de indicadores anteriormente mencionados parece suponer que la política de descentralización no tuvo mayor impacto. Su virtual fuerza redistributiva de recursos no pudo generar un marco de mayor equilibrio educativo a nivel nacional.

La descentralización no generó un nuevo cuadro de participación financiera y académica en el que se incluyera la acción de los gobiernos estatales, municipales y sector privado. En realidad, se reprodujeron las mismas formas de articulación estados-federación en que quedaron congeladas las necesidades y los mecanismos de presión para la asignación de recursos.

La información presentada hace evidente que las condiciones de operación educativa han sido diferenciales y sus rendimientos no corresponden estrictamente a las condiciones y potenciales específicas de cada estado.

Para confirmar esta realidad, en un rubro como el analfabetismo, que sintetiza esfuerzos concretos de atención educativa, en el cuadro 23, puede apreciarse una situación diferencial respecto a los recursos asignados para su atención, en la que es posible advertir serias paradojas: estados con menor índice de analfabetismo reciben proporcionalmente mayor cantidad de recursos (Baja California, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Tamaulipas y Estado de México), en tanto que estados con índices de analfabetismo que sobrepasan el 15% (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Guanajuato) reciben en términos relativos menor cantidad de recursos.

Bajo estas circunstancias, evidentemente, no puede pensarse en ningún resultado redistributivo y de eficacia social en la perspectiva del federalismo y de una nueva integridad educativa a nivel nacional.

4.3 Reestructuración administrativa

Antes de iniciar los procesos de desconcentración y descentralización educativa, la burocracia de la SEP planteaba dos aspectos de ineficiencia del sistema educativo: 1) la enorme concentración de recursos y decisiones en las áreas centrales de administración de la educación básica, y 2) la descoordinación de funciones de la SEP en los estados debido a la multiplicación de representantes de las áreas centrales y de la autoridad unilateral con que se hacía frente a las problemáticas regionales y locales.

Con la implantación de las delegaciones generales de la SEP en cada uno de los estados en línea directa de autoridad con el Secretario de Educación, se iniciaría un proceso de constitución organizacional de áreas de decisión con personalidad jurídica y

capacidad de administración de recursos propios. Las delegaciones adquirieron paulatinamente la experiencia para organizar tanto las decisiones de política nacional como diagnosticar, planear y evaluar la acción educativa en el ámbito territorial de su competencia.

Este primer intento de formalización burocrática a nivel regional encontró varios obstáculos: déficit de infraestructura operacional, falta de formación y capacitación de recursos humanos, problemas en la articulación comunicativa con el centro y la sobrevivencia de núcleos de poder con capacidad de bloqueo de las decisiones de la SEP en cada entidad federativa.¹²⁸

En 1977, Juan Prawda, ex titular de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP, apuntaba como uno de los problemas principales del sistema educativo la excesiva concentración de los recursos en las áreas centrales de administración de la operación de los servicios de educación básica. Particularmente resalta el hecho de que las entonces Direcciones Generales de Educación primaria en los estados y de Educación secundaria manejaban presupuestos millonarios, superiores en mucho al presupuesto estatal de varias entidades federativas.¹²⁹

Con la descentralización educativa parece que esta situación se modificó. De acuerdo con lo indicado en el Cuadro 24, el control presupuestario de las áreas centrales de administración, como las direcciones generales de preescolar, primaria y secundaria, disminuyó en forma significativa. Además de la disminución de su participación porcentual en el gasto total de la SEP, describieron un comportamiento descendente de 1982 a 1992. Por el contrario, la sola operación de los servicios coordinados de educación de los estados supuso una redistribución del presupuesto en forma ascendente en el mismo periodo. Vale la pena recordar que este gasto, aunque se ejerció de manera directa por las autoridades educativas en los estados, fue controlado por las áreas centrales de programación y presupuesto, lo que coadyuvó a la conformación de un diferente esquema centralizador.

Como la descentralización no generó esquemas concretos de transferencia de recursos hacia las entidades federativas que promovieran formas más autónomas de administración, las circunstancias generales han permitido al ejecutivo central, por la vía de la SEP, mantener importantes ámbitos de control y negociación en las decisiones de los estados debido a su sensibilidad frente al gasto educativo.

Los cambios operados a nivel de la estructura administrativa generaron, al final de cuentas, un crecimiento interno de la SEP por efecto de su ampliación burocrática con las

¹²⁸ Cfr. Con la evaluación realizada de este proceso por Fernando Solana en el *Prólogo a la memoria de la SEP. 1976-1982*. (T. II. *Delegaciones Estatales*): México, SEP, 1982, pp. v-x.

¹²⁹ Cfr. Con Prawda, Juan. *Teoría y Praxis de la Planeación Educativa...* pp. 199-200.

Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública en los estados. Esta ampliación hizo posible un afianzamiento de la eficiencia del sistema.

Sin embargo, los espacios de control ganados sentaron las bases para profundizar otras acciones de reestructuración en los estados. Los esfuerzos por cambiar el modelo pedagógico, la atención diferencial en cada estado, los problemas asociados a la regularización de la oferta docente, la movilización político-sindical a nivel regional, son algunos ejemplos de la fuerza ganada por el ejecutivo federal con la descentralización.

La gran ganancia político-administrativa del gobierno con la descentralización es haber establecido un perfil de acción selectiva para cada entidad y/o grupo de entidades. La heterogeneidad regional y su inserción en el proceso de descentralización controlada ha permitido, por lo menos, un esquema de acción diferencial.

CAPÍTULO V

MODERNIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN BÁSICA NACIONAL

5.1 El discurso y el programa para la modernización educativa 1989-1994

Al ser nombrado Carlos Salinas de Gortari candidato oficial del PRI para ocupar la primera magistratura del gobierno, en mucho se disiparon las dudas sobre la orientación de la política nacional y del desarrollo económico.

Particularmente, se dejaba de manifiesto una importante dosis de continuidad con las acciones emprendidas por el gobierno saliente, toda vez que se heredaba la conducción nacional a un grupo modernizador que había ocupado los puestos clave en la definición de la política económica y se subordinaba a una fracción de la clase política, vocera de la tradición del nacionalismo revolucionario, a la alianza con los empresarios y los centros financieros internacionales.¹³⁰

Así, la maquinaria ideológica y política del PRI fue dominada por un discurso prometedor en el que se auguraba la salida de las crisis y la propuesta de cambio para renovar las prácticas y estructuras nacionales. De acuerdo con los cambios manifiestos en el orden mundial,¹³¹ la nación deberá cambiar para hacer viable su proyecto histórico. Por lo tanto, la modernización se convirtió en el marco de referencia de la campaña presidencial y en el eje de las propuestas de gobierno.

En torno a la educación, dentro de la plataforma política de Salinas de Gortari se generó un discurso entre la justicia y la eficiencia de los servicios que ofrece. Inserto en las postulaciones del "reto social", se proponía un marco de acción respaldado en "políticas claras" y objetivos específicos. Entre "las tentaciones neopopulistas de igualación desde arriba" y los planteamientos del "mercado como igualador social automático" el Estado debía actuar para atender los requerimientos de la población

¹³⁰ En el marco de la sucesión y la pasarela dentro del PRI, Aguilar Camín apuntaba sobre Salinas de Gortari: "Creo ... que es quien más públicamente representa una continuidad en materia de esta política económica: reestructuración de los acuerdos con el capital, relación estable con el mundo financiero exterior, etcétera. Desde el punto de vista de la puesta en práctica de esta política económica, ha sido un Secretario funcional para el presidente de la Madrid...". Aguilar Camín, Héctor. "Foro sobre la sucesión presidencial, parte II", en: *Nexus*. Núm. 116, agosto de 1987, p. 46.

¹³¹ "El mundo está en plena transformación y avanza en la diversidad con un destino definido. Vivimos una nueva conciencia global. El cambio es inevitable, pero necesitamos conducirlo. Las sociedades modernas saben que el precio del aislamiento o la pasividad, de la ignorancia o el temor, es ser arrolladas y tal vez sojuzgadas... El ejercicio moderno de la soberanía exige una inserción eficaz en los mercados internacionales que ensanche los márgenes de acción al propiciar nuevas oportunidades tecnológicas, comerciales y financieras en beneficio nuestro...

... Los retos del mundo contemporáneo exigen una política exterior activa y de principios". Salinas de Gortari, Carlos. Acto de Instalación de la Comisión Nacional de Asuntos Internacionales, Cuatro Ciénegas, Coah. 9 de febrero de 1988, en: "Nuestro Proyecto, la grandeza de México", *Discursos de Campaña*, tomo VI. México, PRI-Secretaría de Información y Propaganda, 1988, pp. 146, 149-150.

mayoritaria, pero en un contexto de corresponsabilidad social y de respaldo para el crecimiento económico.¹³²

La modernización educativa fue planteada, así, como una convocatoria político-social encaminada a reformar, profundizando el esfuerzo hecho por MMH, las estructuras y actividades del sistema educativo mexicano. Se trataba de fortalecer la cobertura y elevar la calidad de la enseñanza a fin de lograr, por un lado, una redistribución del ingreso por la vía educativa y, por otro, afianzar el proyecto reactivador de la economía en el contexto de las transformaciones mundiales. En este sentido, Salinas decía que una educación masiva de calidad exigía:

... apoyar programas sólidamente sustentados; disminuir disparidades educativas entre regiones geográficas y grupos sociales; orientar la labor educativa hacia el pluralismo cultural y la innovación científica y... prolongar la labor educativa hacia la sociedad...¹³³

En la búsqueda del voto y sobre una campaña montada en los esquemas corporativos, Salinas de Gortari se vio en la necesidad de incorporarse a los campos del magisterio como medida estratégica de acción y legitimación política.

El CEN del SNTE, con el apoyo del PRI, se había dado a la tarea de conformar 800 mil "brigadas de educación política y promoción social" (brigadas de promoción del voto) a partir de las cuales se prometía al candidato asegurar "... 8 millones de votos seguros y unos 16 millones potenciales; casi la mitad de los 35 millones de ciudadanos que hay en el Padrón Nacional Electoral".¹³⁴

Durante la campaña, al tomar la protesta al magisterio para la promoción del voto en varios estados de la República, Salinas de Gortari destacaba, entre otras cosas:

Revisaré y analizaré con seriedad y con cuidado sus demandas realistas, sus demandas responsables, pero que no quede duda: mis aliados nacionales son los del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Sé que con el SNTE como aliado nacional lograremos una gran movilización de los maestros mexicanos, respetando sus derechos, respetando el uso de su libertad, pero con una gran movilización convencida y ampliamente participativa para la gran jornada cívica que es la elección del primer miércoles de julio de 1988.¹³⁵

¹³² Cfr. Salinas de Gortari, Carlos. "Indignación ante la injusticia". Discurso pronunciado en la reunión sobre el "reto social", efectuada en el Auditorio de los Trabajadores de Olympia Mexicana de Chalco, Edo. de Mex. el 12 de mayo de 1988, en: *El Reto*, México, Diana, 1988, pp. 73-90.

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ "Las Brigadas Promotoras del voto, Instrumento de Negociación": Jongitud promete a Salinas ocho millones de votos y quiere 58 curules y escaños. Campa, Homero. *Proceso*. Núm. 590, 22 de febrero de 1988, p. 17.

¹³⁵ Discurso pronunciado al tomar protesta a los promotores del voto del magisterio de Guerrero. "Mi compromiso: Garantizar el Bienestar de los Mexicanos", en: *Discursos de campaña*. Tomo II. Del 2 al 12 de diciembre de 1987. PRI-CEN Secretaría de Información y Propaganda, p. 31.

El reconocimiento que hago a esta labor del SNTE radica en su aspecto esencial. Ustedes serán, con la presencia que tienen en todas las comunidades del país, pilar fundamental en la promoción del voto. Ustedes lograrán hacer que los simpatizantes del PRI se conviertan en votantes el día de la elección.¹³⁶

Maestros de Nayarit, ustedes, que están presentes en todas las comunidades del Estado, en los valles, en la abrupta sierra, en las zonas residenciales, en las colonias populares, son el corazón que late en todas las regiones del Estado de Nayarit.¹³⁷

Necesitamos fortalecer realmente a los maestros mexicanos y la formación de nuestros hijos. Debemos canalizar recursos adicionales a la educación mexicana, frente a programas previamente establecidos y, destacar en los programas de educación la enseñanza de la historia social..., promover el nivel de vida de los trabajadores de la educación y defender el salario real de los maestros mexicanos, como condición fundamental para promover la justicia en nuestro país.¹³⁸

Vamos a impulsar decididamente la modernización del sistema educativo mexicano, porque ése es un reclamo de la sociedad y de los propios maestros; lo conseguiremos con orden y apego a las tradiciones y valores educativos que tanto apreciamos los mexicanos, sumándonos al esfuerzo y a la activa participación de los maestros y de los padres de familia.¹³⁹

El 8 de diciembre de 1987, en Tepic, Nayarit, en una reunión con los especialistas en educación con el candidato Salinas de Gortari presentaron "sus propuestas encaminadas a hacer más congruente el sistema educativo con los actuales retos del desarrollo nacional".¹⁴⁰

En esta reunión, junto a especialistas de reconocida trayectoria académica y administrativa en asuntos educativos, y contando con la representación sindical,¹⁴¹ aparecían dos actores fundamentales que tendrían un espacio importante de reflexión y crítica. Por una parte, la participación de la voz empresarial, por conducto de Claudio X.

¹³⁶ Discurso pronunciado al tomar la protesta a los promotores del voto de la Sección 19 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Morelos). *Ibid.*, p. 92.

¹³⁷ Discurso pronunciado al tomar la protesta a los promotores del voto del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de Nayarit. *Ibid.*, p. 144.

¹³⁸ Discurso pronunciado al tomar la protesta a los promotores del voto de la Sección 3 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Baja California Sur). "Pasaremos de las palabras a las realidades", en: *Discursos de Campaña*. Tomo III. Del 12 al 23 de diciembre de 1987. PRI-CEN Secretaría de Información y Propaganda, pp. 95-96.

¹³⁹ Discurso pronunciado al tomar la protesta al magisterio para la promoción del voto del Estado de México. *Ibid.*, p. 148.

¹⁴⁰ *Dialogo Nacional. Revista de Consulta Popular Educación*. Núm. 9. IEPES-CEN, 1987, p. 4.

¹⁴¹ La opinión de Antonio Jaimes Aguilar, Secretario del CEN del SNTE resultaba paradójica, ya que manifestaba una propuesta favorable a la descentralización. Al respecto decía: "descentralizar no es fraccionar la educación por el número de estados, sino es planificar. El Estado mexicano tiene que ser el rector de la educación que programe los planes de estudio de la enseñanza nacional.

Para que exista una completa descentralización en los niveles preescolar, primaria y educación media y normal, se requiere complementar todo el proceso de descentralización; será necesario también descentralizar la educación media y superior, porque de lo contrario no habría compatibilidad en los niveles educativos al descentralizar sólo parte del sistema educativo de México". *Idem*, p. 7.

González¹⁴² y, por otra, una expresión civil con la invitación de la Asociación Nacional de Padres de Familia, por conducto de su presidente Javier Aguirre Prieto.

En esa ocasión, como síntesis de las propuestas planteadas, Salinas de Gortari proponía "reflexionar" sobre diez aspectos¹⁴³ encaminados a fortalecer el sistema educativo mexicano. Entre ellos, sobresalía la propuesta de "profundizar el proceso de descentralización" puesto que éste es "... una estrategia central para avanzar en la solución de buena parte de los problemas educativos". En particular se decía:

... la dirigencia nacional del magisterio ha señalado la conveniencia de llevar la descentralización hacia la educación media, y hemos reflexionado sobre esa propuesta.

El proceso de descentralización ha probado ya sus beneficios. Es necesario seguirlo impulsando con pleno respeto a los derechos del magisterio. Se trata de aprovechar la creatividad y el talento de las diversas regiones del país, mediante la participación de maestros, alumnos y padres de familia. Los gobiernos de los estados y los ayuntamientos seguirán teniendo un papel especial, como algunos ya lo tienen.¹⁴⁴

El planteamiento descentralizador se asumía como un eje de la calidad educativa, la eficiencia y el uso congruente de los recursos financieros. En dicho planteamiento también se incorporaba la idea de movilización y participación asociada a un esquema administrativo de atención a los problemas locales y regionales. Julio Camelo Martínez, entonces Coordinador General para la Descentralización Educativa sugería hacer de la descentralización un proceso:

... más ágil, capaz de movilizar a los diversos sectores sociales; incorporar creativamente el talento local; evitar el surgimiento de burocracias improductivas y fortalecer las instancias participativas que ya existen.¹⁴⁵

¹⁴² En su exposición Claudio X. González decía: "... si buscáramos la modernización de nuestro país y creo que todos estamos convencidos de que así tiene que ser, debemos buscar la modernidad integral y para ello es absolutamente esencial que logremos actualizar la educación. Tenemos que vincularnos más todos los sectores, porque sólo a través del esfuerzo conjunto, vamos a lograr cambiarlo de una manera positiva y con bienestar para todos. Creemos en la industria del sector empresarial, que sin una modernización de nuestra educación, va a ser muy difícil que se logra la transformación y que podamos competir en el mundo, en todo lo que es hoy día una situación bastante interdependiente, y en la cual estamos viendo que la tecnología se está movilizandose de manera sumamente acelerada, por lo cual tenemos que estar al paso con ella o vamos a quedar irremediablemente rezagados sin que la educación se modernice y esté a tono con estos cambios". *Ibid.*, p. 6.

¹⁴³ Estos diez puntos eran: 1) Profundizar la descentralización; 2) Mejorar la calidad de la educación; 3) Disminuir las disparidades e inequidades educativas entre regiones geográficas y grupos sociales; 4) Elevar la eficiencia terminal; 5) Enfatizar el conocimiento de la historia; 6) Enfatizar el nacionalismo en los programas escolares; 7) Revalorar una sólida cultura científica y técnica; 8) Impulsar la educación extraescolar y la capacitación para el trabajo; 9) Programa nacional de mantenimiento de planteles educativos; 10) Elevar el porcentaje del gasto educativo respecto al producto interno bruto. *Ibid.*, pp. 10-12.

¹⁴⁴ *Idem*, p. 10.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 17.

Al mismo tiempo, en una especie de advertencia, el funcionario sancionaba:

La descentralización es una acción de particular delicadeza, puesto que puede, si no está bien instrumentada, reforzar y aún acentuar inequidades y privilegios prevalecientes.¹⁴⁶

La protesta modernizadora de descentralización debería asumir los retos de la competitividad y la eficiencia en forma simultánea a los desafíos de las desigualdades regionales. La reconversión pedagógica y la eficiencia financiera serían factores asociados para lograr esos propósitos.

En su planteamiento formalizado, la modernización educativa se vincula a una política orientada a enfrentar retos específicos,¹⁴⁷ entre los cuales la descentralización era uno de los de primer orden. Como parte de la política para la modernización educativa se enfatizaba:

Las disparidades nacionales con repercusiones en la educación, las posibilidades que resultan del crecimiento del propio sistema educativo y la reserva local de potencialidades aconsejan estrategias estatales y regionales, es decir, enfoques descentralizados. El imperativo de racionalizar al máximo el empleo de recursos, la necesaria ordenación de objetivos y esquemas de trabajo en la atención directa a la demanda inspiran a la misma orientación.¹⁴⁸

En la concretización del modelo de modernización educativa se establecen tres componentes fundamentales, a saber: el básico, el innovador y el complementario. El primero, centrado en la educación primaria, se encamina a ofrecer "... un conjunto fundamental, integrado y suficientemente sólido de aprendizajes para asegurar una formación esencial, propiciar una vida de calidad y, al mismo tiempo, la oportunidad de desarrollar, profundizar o perfeccionar posteriormente los conocimientos".¹⁴⁹ Sobre esta base se estructurarían la educación preescolar, secundaria y media superior.

El segundo componente "el innovador" estaría adscrito a la educación superior, y su tarea primordial sería el desarrollo de la ciencia, la tecnología y las humanidades. Y el componente complementario adquiriría un sentido regulador de insuficiencias y carencias, primordialmente orientado a la educación de adultos y la formación para el trabajo.

¹⁴⁶ *Idem.*

¹⁴⁷ Descentralización, rezago educativo, crecimiento demográfico, cambio estructural, vincular los ámbitos escolar y productivo, avance científico y tecnológico, inversión educativa.. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México, Poder Ejecutivo Federal, 1989. pp. 6-14.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁴⁹ *Ibid.*, pp. 26-27.

5.2 Planeación de los recursos en los estados

Un rasgo característico en el ámbito administrativo, asociado de manera regular al proceso de descentralización educativa, es seguramente la planeación como técnica de racionalización de recursos.

A nivel de cada entidad federativa, una de las piezas clave en la puesta en marcha de las delegaciones generales de la SEP durante la desconcentración, y después de las unidades de servicios educativos a descentralizar y servicios coordinados de educación pública, con la descentralización, fue la Subdirección General de Planeación,¹⁵⁰ en la que recayeron las principales funciones técnicas de control y regulación de los servicios educativos en los estados.

En los hechos, las subdirecciones (generales) de planeación operaron como instancias de coordinación estatal de las directrices formuladas por las áreas centrales de planeación, programación y presupuestación de la SEP. Por tal razón, aparecían como unidades de control tanto de información como de instrumentación de las políticas educativas en los estados.

La puesta en práctica de este esquema supuso un dominio de los expertos centrales sobre los técnicos regionales, a los que se concebía como poco diestros por falta de formación y experiencia. Esto, junto con el argumento de que dar factibilidad operativa al macro plan educativo exigía el establecimiento de metodologías precisas para realizar macro planes regionales, que fundamentó a los grupos tecnocráticos de la SEP a extender en las unidades administrativas en los estados una lógica de racionalización dentro del aparato educativo, que sujetaba a los actores a nuevas estrategias en la toma de decisiones.¹⁵¹

También la vía presupuestaria fungió como un mecanismo de control y permitió un estira y afloja entre los estados y el Centro de Planeación y Programación. En este proceso, la Coordinación General para la Descentralización Educativa operó como mediación estratégica para realizar la política de la SEP a nivel local y regional.

¹⁵⁰ En el Manual de Organización de 1983 se establecían, entre otras funciones: "Dirigir y coordinar la elaboración de los planes a corto, mediano y largo plazo, del sector educativo en la entidad, de acuerdo con las normas establecidas por las Direcciones Generales de Planeación y Programación; establecer prioridades para atender la demanda del sector educativo en la entidad, conforme a las políticas y lineamientos de las Direcciones Generales de Planeación y Programación, coordinar las acciones de planeación, programación, presupuestación, evaluación, seguimiento y estadística en las áreas educativas, así como en los Departamentos de Servicios Regionales y Delegaciones (subregionales) denominadas unidades estadísticas de estudio (UEE). La idea era identificar en ámbitos territoriales concretos las magnitudes de la problemática educativa a fin de plantear alternativas de corrección a los problemas identificados previa consideración de recursos presupuestarios. Ver Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*. México, Grijalbo, 1985, pp. 123-196.

¹⁵¹ Se trataba de una metodología detallada de planificación que incluía la realización de diagnósticos a partir de una división regional específica (subregionales) denominadas unidades estadísticas de estudio (UEE). La idea era identificar en ámbitos territoriales concretos las magnitudes de la problemática educativa a fin de plantear alternativas de corrección a los problemas identificados previa consideración de recursos presupuestarios. Ver Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*. México, Grijalbo, 1985, pp. 123-196.

Esta situación había impuesto nuevas reglas de decisión, posteriormente éstas se paralizaron, los gobernadores de los estados fueron desplazados de este campo de acción y el ámbito educativo en los estados quedó nuevamente inmerso en la negociación entre la SEP y el SNTE, cuya expresión política fundamental fue el Director de los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP).

El marco de alternativas políticas y administrativas planteadas por la descentralización, cuyo centro de negociación estaba en la relación SEP-SNTE, obligó a muchos estados, sobre todo a aquéllos con mayores capacidades financieras, a crear y sostener un área educativa propia que pudiera estar ajena al foco de negociación política con las áreas centrales.

En junio de 1990 se puso en marcha una estrategia política encaminada a la reunificación de las instancias educativas estatales tomando en cuenta el perfil general de acción planteado en el programa para la modernización educativa 1989-1994. El proyecto postuló la necesidad de formular "programas estatales para la modernización educativa", los cuales:

... deberán, en el marco de su soberanía, por una parte adaptar para su entidad los proyectos nacionales derivados del programa nacional para la modernización educativa y por la otra, desarrollar todas las propuestas de solución a los problemas educativos particulares de cada estado.¹⁵²

Estos programas deberían tener "... un carácter único, que incorporaran tanto las acciones federales como las estatales en el marco de un todo congruente".¹⁵³ Lograr esto en un periodo corto exigió una estrategia intensiva de trabajo en la que se puso en juego engranajes de concertación, regulación y supervisión de las actividades estatales, y en particular de las unidades de administración federal y las directamente vinculadas a los gobernadores.

El centro federal, a cargo de la Subsecretaría de Coordinación Educativa, y más en términos organizativos bajo responsabilidad de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, partió de una justificación legal¹⁵⁴ en la cual se explicitaba el "poderío federal" en la conducción de las tareas nacionales prioritarias. Esta última instancia, junto con la Coordinación General para la Descentralización Educativa, conformó la gran "comisión técnica", la cual, con el apoyo de las áreas sustantivas centrales (las Direcciones Generales de Educación a nivel central) tendría a su cargo la función de:

¹⁵² *Programas Estatales para la Modernización Educativa. Guía de Trabajo*. México, SEP, junio 1990, p. 3.

¹⁵³ *Ibid.* Resulta obvio que dicho proyecto pretendía unificar lo que la descentralización había diversificado.

¹⁵⁴ En la explicación de los propósitos y contenidos de esta estrategia de planeación se establece: "El proceso de formulación de los programas estatales para la modernización educativa debe enmarcarse en el ámbito del sistema nacional de planeación democrática, en los sistemas..." *Ibid.*, pp. 3-4.

... revisar, analizar y dictaminar sobre la validez de los programas estatales de modernización. Asimismo, serán funciones de esta Comisión la de dar apoyo y asesoramiento a los grupos de trabajo en los estados; para ello se formarán seis grupos centrales de apoyo a los estados, en los que participará un representante por cada una de las entidades centrales mencionadas, grupos que serán coordinados por el representante de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. Cada grupo tiene como función central la de apoyar y asesorar a cinco entidades federativas.

Asimismo, la Coordinación para la Descentralización Educativa coadyuvará con la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto en las tareas de seguimiento del proceso de planeación en las entidades federativas y reforzará la Coordinación entre éstas y las áreas centrales.¹⁵⁵

El control central de este proceso de planeación, aparentemente "descentralizado", fue ejemplar. El formato, la asesoría y la tecnología diagnóstica y pronóstica fueron instrumentos principales¹⁵⁶ que deberían concluir con la elaboración del programa presupuesto que servirá de base para la elaboración de incorporación al presupuesto de egresos de la Federación.

La convalidación del mecanismo instrumentado fue explícitamente expresado por Salinas de Gortari al decir:

... la formulación de los programas en todas las entidades federativas da ahora racionalidad, responsabilidades precisas y metas definidas a la modernización educativa...

Busca ahora el equilibrio regional de la educación, que se ofrezca la cobertura que se demanda, que sea equitativa hacia los más necesitados, que tenga armonía entre sus partes y recoja el sentir local y la dinámica productiva del país.¹⁵⁷

El Secretario de Educación Pública daba, de este modo, un paso más en la "Normalización" del sistema y en las iniciativas de Modernización.¹⁵⁸

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 15.

¹⁵⁶ Posteriormente a la elaboración del diagnóstico seguía la elaboración de una matriz estructural cuyo objeto era "... sistematizar y dar congruencia al proceso de elaboración de los programas estatales y los proyectos correspondientes, para el nivel o servicio educativo que se trate". Esta matriz en la columna nueve incluía las metas nacionales y se agregarían las estatales para complementar el apartado. *Ibid.*, p. 9.

¹⁵⁷ Salinas de Gortari, Carlos "Discurso pronunciado al recibir de Manuel Bartlett los programas estatales para la modernización educativa", en: *Comunicación Educativa*, SEP, diciembre 1990. Núm. 86, p. 13.

¹⁵⁸ Manuel Bartlett Díaz apuntaba sobre los programas estatales: "en cada estado, para cada nivel y modalidad, es ahora factible la formulación de programas operativos anuales, concretos, congruentes con el proceso global de planeación y adecuadas a las circunstancias particulares. El presupuesto será el resorte operativo para cumplir las estrategias, metas, prioridades y líneas de acción explícitamente concertadas... el camino adoptado no se agota con el diseño, formulación y ejecución de los programas, contiene también un mecanismo de seguimiento, apoyado en información oportuna y significativa y procedimientos de evaluación al desempeño escolar, el proceso educativo, la administración, los efectos de la política educativa y el impacto social de la educación. Con los programas estatales, señor presidente los compromisos de quienes aquí estamos no solamente se hacen concretos, detallados; sino también evaluables". "Discurso pronunciado en la

Con los programas estatales para la modernización educativa, al incrementar la fuerza federal paradójicamente se abrían los espacios de unificación estatales y se encontraban los ámbitos propicios para la autonomía de los estados. Sin embargo, en este proceso la planeación nuevamente se alzaría como el medio instrumental y el fin político del proyecto modernizador.

5.3 Nuevo modelo educativo

Parte vertebral en el control educativo por parte del estado ha sido el manejo y regulación de los contenidos educativos y de los métodos pedagógicos de enseñanza. Sobre todo en los niveles básicos, siempre ha existido un control centralizado de los planes y programas de estudio.

En esta forma, el estado mexicano fue portador de un discurso pedagógico¹⁵⁹ que le permitió disponer de un importante recurso de legitimidad. Pero al mismo tiempo le significó un instrumento para transmitir y producir cultura en sentidos a veces contradictorios.

El control y regulación del ámbito pedagógico ha implicado también un proceso de burocratización. Se han formado áreas de carácter técnico y administrativo para cumplir las funciones de producción curricular.¹⁶⁰

Indudablemente, la gran capacidad del aparato estatal educativo para controlar la producción pedagógica y curricular le ha permitido también ser soporte y promoción de las políticas de innovación educativa, cambiar los contenidos programáticos de la educación se convirtió en parte sustantiva de los procesos de reforma, con lo que fue posible sellar en muchas ocasiones los pactos sociales.¹⁶¹

Sin embargo, los procesos de reforma plantearon niveles de confrontación tanto externos como internos al sector educativo. A nivel externo, los grupos pro católicos y empresariales han visto en el control estatal de los planes, programas y libros de texto un atentado contra la libertad; a nivel interno el magisterio se constituyó como conductor

entrega a Salinas de Gortari de los programas estatales de modernización", p. 13. Un político de viejo cuño como Bartlett aparecía ahora hablando como tecnócrata.

¹⁵⁹ Para una revisión histórica de este asunto consúltese a Meneses, M. H. *Tendencias educativas oficiales en México*. México, FEC 1988, pp. 555-590.

¹⁶⁰ Algunas de ellas son: áreas de desarrollo curricular en las Direcciones Generales de Educación en los niveles básicos o en la Dirección de Contenidos y Métodos Educativos o en el Consejo Nacional Técnico de la Educación, también la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos.

¹⁶¹ De acuerdo con Michel W. Apple el *vita* "... necesita ser comprendido relacionamente con su significado que es dado por la conexiones que tiene en las complicadas configuraciones de dominación y subordinación en la nación entera y en cada región particular o escolar ... el *vita* no se mantiene sólo, como un hecho, toma formas sociales particulares e incorpora ciertos intereses que son, en sí mismos, el producto de hechos continuos al interior y entre grupos dominantes y subordinados ... se origina a partir de los conflictos, compromisos y alianzas de movimientos y de grupos actualmente identificables. *Crisis social y acuerdos curriculares*. México, UNAM-Facultad de Pedagogía, 1990.

del proceso de enseñanza-aprendizaje y como el actor vertebral de las propuestas pedagógicas en el terreno educativo.

Por lo anterior, las propuestas de reforma pedagógica se han caracterizado por procesos de movilización en los que se manifiestan la imposición y el acuerdo. Sin embargo, toda iniciativa de innovación pedagógica siempre ha supuesto un ambiente de reestructuración e impulsos en el terreno administrativo, financiero y político.

A pesar de los esfuerzos realizados, el peso de las tendencias cuantitativas de la escolarización como recurso de legitimidad poco a poco fue denotando un efecto de ineficacia, expresado en la crisis de la calidad académica¹⁶² y los excesos de la desigualdad educativa.

Me parece que esta crisis se produce por la crisis económica y política, una educación masificada generaba mínimos educativos para masas flotantes de trabajadores. Pero al pasar por estrategias de crecimiento y de integración mundial en un nuevo modelo de acumulación se quiebran las orientaciones de masificación y se comienza a insertar las tendencias de calidad, con el objeto de construir esquemas de competitividad a nivel de la productividad.

La política para la modernización educativa de Carlos Salinas de Gortari planteó como prioridad nacional la reforma de los contenidos educativos y de los métodos de enseñanza-aprendizaje. La propuesta exige cierta calidez cultural y productiva para no sucumbir ante los colosos tecnológicos y comerciales.¹⁶³

Frente a este panorama, la estrategia de innovación del modelo educativo tiene que definir un nuevo esquema de producción de conocimientos que en educación primaria tenga un doble objetivo: a) universalización de nuevos valores y un capital cultural para la fuerza de trabajo, y b) un antecedente que apoye a los profesionales técnicos y cuadros altos en las empresas privadas y públicas.

¹⁶² Varios estudios realizados en materia de educación del aprovechamiento escolar han mostrado los bajos índices de rendimiento. Cfr., para un análisis en 1990, el estudio de Guevara Niebla "México: ¿un país de reprobados?", en: *Nexos*. Núm. 162, junio 1991, pp. 33-44.

¹⁶³ "... el de un país cuyo dinamismo económico está centrado fundamentalmente en la maquilización y en un reducido sector muy competitivo ... a nivel latinoamericano es posible prever una tendencia hacia sistemas educativos profundamente divididos. Por una parte importantes recursos se irán concentrando en atender la necesidad de alto nivel de los núcleos industriales de primera magnitud en la tecnología, capital y penetración en los mercados. Se trata de una investigación altamente especializada, sujeta a las grandes empresas y mediante convenios subsidiada por las universidades. Con este propósito se utilizan tanto a instituciones privadas como a públicas. Por otra parte, se tenderá hacia una educación preocupada fundamentalmente por transmitir de manera barata, rápida y vertical los elementos culturales y tecnológicos mínimos que resultan necesarios para desempeñarse en el trabajo altamente repetitivo y autoritario de la maquiladora o en las actividades económicas marginales. No se trata de explorar opciones tecnológicas, sino de adaptarse a las ya existentes. Desde la visión de la eficiencia esta perspectiva es cruel, pero realista; para el proyecto de vida que se ofrece a la mayoría de los jóvenes, es decir el trabajo automatizado o la venta de cassettes en las salidas del metro, educativamente no se requiere ir más lejos". Aboites, Hugo. "Tratado de Libre Comercio y el dilema educativo", en: *Excélsior*, 3 de abril de 1991 pp. 1M, 10M.

La realización de esta tarea estuvo a cargo del Secretario Técnico, que conformó un grupo técnico de educación elemental y media para formular una propuesta de modelo pedagógico, de planes y programas de estudio, así como de libros de texto. También tenía la misión de diseñar una estrategia para implantar una prueba piloto del modelo pedagógico en toda la República.

Para principios del ciclo escolar 1990-91, el Secretario Técnico entregó el documento *Los planes de estudio de la Educación Básica: Modernización Educativa*.¹⁶⁴ La innovación de la propuesta consistía en una nueva articulación programática dividida en tres espacios: de globalización, de sistematización y de convergencia. En el primero, los contenidos se organizan "... en función del entorno y experiencia inmediata del niño y sus vivencias...", en el segundo "... se atienden los aspectos esenciales de una disciplina para lograr en el estudiante el conocimiento inicial de la misma con cierto nivel de formalización", y en el tercero "... concurren aspectos multidisciplinarios específicos más vinculados a la vida cotidiana..."¹⁶⁵

Con esta plataforma teórica habría que iniciar su organización a nivel nacional, para lo cual se exigió una muestra de escuelas en todas las entidades federativas en las que se aplicarían los programas y los libros de texto.¹⁶⁶ Institucionalmente, la prueba operativa de los nuevos planes para la enseñanza básica incluía una línea de retroalimentación.

La normatividad técnico-pedagógica estaría a cargo de las subsecretarías de Educación Elemental y Media; también se conformó un grupo de formadores de docentes de la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio, Universidad Pedagógica Nacional y Consejo Nacional Consultivo para la Educación Normal (DEGENAM-UPN-CONACEN) que perfilarían las acciones para realizar la práctica docente en el nuevo marco programático; el Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conalte), a partir de

¹⁶⁴ "En el documento se enfatiza que los elementos que posibilitarán la articulación de la educación básica eran cinco: los fundamentos comunes de los que parte para el diseño y determinación de los planes de estudio en los tres niveles educativos; los fines de la enseñanza básica que se constituyen en un conjunto de propósitos comunes para preescolar, primaria y secundaria; las líneas de formación que definen en términos globales, los aspectos formativos del alumno (conocimientos, habilidades, destrezas, valores y actitudes); los criterios para la selección y organización de los contenidos de aprendizaje; y los contenidos para la definición de los lineamientos didácticos y de evaluación". Saldierna, Georgina. "En septiembre, prueba operativa de los nuevos planes para enseñanza básica", en: *La Jornada*, 6 de agosto de 1990, p. 12.

¹⁶⁵ Guevara Niebla, Gilberto. "Nuevos Planes de estudio de la SEP", en: *La Jornada*, 25 de julio de 1990, p. 9.

¹⁶⁶ De acuerdo con esta estrategia se pondrían a prueba los planes de estudio de preescolar, primero y tercero de primaria y primero de secundaria en 474 planteles. "... éstos serán evaluados y ajustados a lo largo del ciclo escolar que empieza en ese mes, para que a partir del año lectivo 1991-1992 se aplique en todas las escuelas del país. En este último periodo se iniciará el examen de los programas de segundo y cuarto grado de primaria y segundo de secundaria; y para el siguiente, los de tercero y sexto de primaria y tercero de secundaria. En esos dos casos se volverá a analizar y ajustar la propuesta inicial, para extenderla en el ciclo escolar subsecuente al resto de los centros educativos. Según esta calendarización, la evaluación de los actuales programas de estudio concluirá en el periodo 1992-1993". Saldierna, Georgina. "En septiembre, prueba operativa de los nuevos planes para enseñanza básica". *La Jornada*, 6 de agosto de 1990, p. 12.

sus estructuras estatales, de sector y de escuela, recibiría las sugerencias y recomendaciones para ajustar el modelo.

Finalmente, se incorporaba el área de procesamiento de datos Arturo Rosenblueth (CPAR).

Sin embargo, la iniciativa empezó a ser cuestionada por órganos institucionales de la SEP a los cuales, por reglamento, les competía intervenir en la formulación de la propuesta, y habían sido marginados; por el magisterio encargado de aplicar los programas, en desacuerdo con la falta de oportunidad en la entrega de los materiales de apoyo; por el SNTE, debido a que no fue considerado en el diseño programático; y por la CNTE, que cuestionaba el carácter autoritario de la medida.¹⁶⁷

La oposición de las escuelas participantes, el descontento y la protesta se hicieron más grandes en los foros de consulta llevados a cabo por el Conalte. Éste había sido concebido desde un principio como el aparato de legitimación y factor de soporte de las controversias.¹⁶⁸

Las presiones a que estuvo sujeto el Conalte lo llevaron a replantear sus contenidos y propósitos y orientarlos hacia la constitución de un nuevo modelo educativo que apareciera como producto de la discusión y el acuerdo. El proyecto original tuvo que ser replanteado como una exigencia de los procedimientos de consenso.

Vencer la oposición y la presión abierta de la propuesta de innovación pedagógica, democrática y "técnicamente fundada" con capacidad para convencer, incluir, depurar y excluir, exigía incorporar en forma adecuada la propuesta sindical que había cuestionado seriamente los procedimientos¹⁶⁹ y el carácter accesorio otorgado al docente.

¹⁶⁷ Gilberto Guevara Niebla advertía sobre los planes y programas de Educación básica. "... la forma casi subrepticia en que se elaboraron y se dieron a conocer y el procedimiento que se utilizó para su elaboración —consulta por escrito a los maestros, comisiones centrales de trabajo integradas por expertos y algunos maestros— nos llevan a pensar que estamos ante una acción no de ruptura sino de reedición de prácticas que el mismo programa concibe como obsoletas. ¿Dónde está la sociedad civil, la descentralización y el debate público en esta nueva acción educativa? Guevara Niebla, Gilberto. "Nuevos planes de estudio de la SEP", en: *La Jornada*, 25 de julio de 1990, p. 9.

¹⁶⁸ El 29 de septiembre de 1990, en una reunión plenaria del Conalte, Bartlett Díaz sostuvo la postura de la primera propuesta, esto es, que el proyecto ya se tenía y que sólo requería de ajustes en su prueba experimental "... la propuesta ya está lista —admitía Bartlett— ... la organización de los contenidos será sometida próximamente a diversas pruebas operativas. Simultáneamente se iniciará el proceso de revisión en otros grados educativos, de acuerdo con el calendario previsto... sin embargo, para asegurar una más amplia participación de todos los sectores sociales interesados y para obtener una más sólida garantía en la validez y fundamentación del nuevo modelo acudamos una vez más al Consejo Nacional Técnico de la Educación". Intervención en la sesión plenaria del Conalte. *El maestro*. Órgano del Consejo Nacional Técnico de la Educación. Núm. 47, septiembre de 1990.

¹⁶⁹ "La educación y los esfuerzos para su mejoramiento —decía Gordillo en una reunión del Conalte— no son actitudes que puedan ser sometidas a un proceso ortodoxo de formulación, planeación, instrumentación y evaluación, en donde lo fundamental sea alcanzar, metas y objetivos previamente establecidos o que puedan ser cuantitativamente computables, como tampoco son válidos criterios solamente administrativos o teóricos, o una extra relación ilógica únicamente programáticos". Discurso pronunciado por Elba Esther Gordillo en la reunión plenaria del Conalte. *Ibid.*, p. 13.

La vía elegida fue la fundamentación pedagógica del nuevo modelo avalado por la consulta de expertos y la participación social. De este modo, el planteamiento principal se centró en la reconversión cualitativa de las orientaciones educativas. Para el efecto, y en abierta oposición a la reforma de 1972, era necesario, primero, identificar.

... necesidades básicas de aprendizaje... configuración de los perfiles de desempeño... establecimiento de metas de aprendizaje [...] se identifican contenidos disciplinarios para formular planes y programas [...] las necesidades básicas expresadas en perfiles de desempeño determinan la congruencias y relevancia de los contenidos.¹⁷⁰

Para construir participativamente las necesidades básicas de aprendizaje, una vez determinada la directriz pedagógica, se procedió a la organización de trabajos de consulta usando técnicas de encuesta. Para tal fin se diseñaron dos tipos de instrumentos: cuestionarios con preguntas abiertas para alumnos y maestros y guías de entrevista para los demás.

Fue seleccionada una muestra de 4 560 escuelas, que comprendió a las 32 entidades federativas. La infraestructura y logística del levantamiento de datos la coordinaron los consejos estatales técnicos de la educación (CETES), con apoyo de las direcciones estatales de educación y de las direcciones generales de educación pública.

Las regiones seleccionadas por los CETES cubrieron en cada nivel educativo un mínimo de 5 escuelas urbanas y 5 escuelas rurales; así como 45 maestros, 80 alumnos, 40 padres de familia y 20 representantes de los sectores. Los alumnos entrevistados procedieron de los cuatro últimos grados de la primaria y de los 3 del nivel secundario. En total se entrevistaron 63 600 alumnos, 45 600 educadores, 43 200 padres de familia y 3 040 representantes de los sectores productivos.¹⁷¹

Con base en estas consultas se procesó información por nivel de escolaridad y región, por estado y a nivel nacional. Además, se permitió que el SNTE aplicara las mismas encuestas y concentrara sus resultados, con lo que se amplió la legitimidad del proceso y se garantizó la participación de más maestros.¹⁷²

La consulta se extendió para captar propuestas sectoriales a

... un grupo intersectorial con 23 expertos de organismos gubernamentales, organizaciones obreras, campesinas, confederaciones

¹⁷⁰ "Perfiles Nacionales de Desempeño para la Educación Básica", en: *Hacia un Nuevo Modelo Educativo 1989-1994*. Conalite, 1991, pp. 130-148.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 140.

¹⁷² "En un procedimiento paralelo y utilizando la estructura del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se llevó a cabo otra encuesta que aplicó los mismos instrumentos y siguió la misma metodología. Este procedimiento sirvió no sólo para verificar la correspondencia de los resultados, sino también para involucrar a un mayor número de maestros en el proceso". *Ibid.*, p. 141.

patronales, organismos no gubernamentales, políticos y sociales que representan en cierta medida la composición de nuestra sociedad...

El debate se desarrolló a partir de ocho grandes temas: salud, recreación, ecología, pluriculturalidad, población, política, capacitación para el trabajo —productividad y ciencia— tecnología.¹⁷³

La información recolectada fue sometida a consideración de un grupo de especialistas constituido por pedagogos, maestros en servicio y técnicos del Conalte que se dieron a la tarea de formular los perfiles nacionales de desempeño y su contrastación con las necesidades básicas captadas con el levantamiento de datos. La actividad de este grupo fue apoyada por trabajos seccionales por nivel educativo para disponer de información depurada a nivel local, regional y nacional.¹⁷⁴

Al llegar a este punto se precisaron, depuraron y ponderaron los resultados de la consulta y fueron organizados según criterios curriculares y pedagógicos. Se trataba de especificar "las cualidades y habilidades que la sociedad espera de una persona educada (quien de acuerdo a cierta etapa de su desarrollo, se desempeña eficazmente en diversos ámbitos)".¹⁷⁵

En esta forma, con un sentido profundamente pragmático y realista, basado en el hecho de que hay conocimientos, habilidades, destrezas y valores que un niño no debe ignorar, se intentó conformar un perfil pertinente y válido para los desempeños productivos y sociales que el país requerirá en la órbita de la apertura en la cual se mueve. Con tal contenido, los perfiles de desempeño fueron aprobados el 31 de julio de 1991 en una sesión plenaria del Conalte en la que participó la diversidad de los actores convocados.

Tal como ha sido planteada y aprobada esta primera etapa del proceso, todo hace suponer que la innovación pedagógica es una corriente imparable. Por el significado que tiene y la forma como se involucraron los actores ha generado una serie de compromisos políticos¹⁷⁶ de los cuales dependen en alta medida la estabilidad del sector y su recomposición interna.

¹⁷³ *Ibid.*, pp. 142-143.

¹⁷⁴ "... el Conalte convocó a 405 especialistas de 17 distintas disciplinas, que sesionaron en 66 reuniones durante 4 meses en las cuales, desde la óptica particular de cada especialidad, y en la perspectiva de los niveles de preescolar, primaria y secundaria, se analizaron la pertinencia y relevancia de la información, la idoneidad de las metodologías, y en función de estos criterios se ponderaron los contenidos". *Ibid.*, p. 141.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 142.

¹⁷⁶ "Un gobierno —agrega— no tiene por que pretender reformar toda la educación durante su periodo de gestión. Es más, si el gobierno actual termina sólo con una propuesta de forma seria, bien organizada, puesta a consideración de la sociedad y lista para aplicarse en el próximo gobierno, el presidente Carlos Salinas saldría con una posición muy responsable en este terreno... se debe luchar contra un sistema gigantesco, enormemente conservador y con inercias de varias décadas. Creo que quienes conocemos el asunto, empezando por el magisterio, entenderíamos con claridad que es mejor hacer las cosas con cuidado y bien hechas, que de manera irresponsable y al aventón". Fuentes Molinar, Olac. "La modernización no se puede lograr en un sólo régimen", en: *La Jornada*, 23 de julio de 1991 p. 15.

5.4 Vertiente política: el SNTE y las fuerzas de reestructuración

La coyuntura política social vivida en el seno del magisterio de 1989 a 1990 desató problemas acumulados, obligando a tomar medidas oportunas de reestructuración. Lo viejo y lo nuevo se entrecruzaron en una confrontación: el programa modernizador, los controles autoritarios y la protesta de subordinación.

Esta coyuntura está marcada por un proceso de reconstitución estructural basado en una modificación de las alianzas de clases y el cambio interno del bloque en el poder.¹⁷⁷ Ambos fenómenos son parte de la recomposición económica y política y de su articulación en el contexto mundial.

La movilización de masas con que inicia la coyuntura, en febrero de 1989, protagonizada por la "corrientes democráticas" adheridas a la CENTE invadieron el centro de la política modernizadora, por tal razón la SEP replanteó el plan de acción seguido con relación al SNTE. Con esto quedó cerrada la estrategia de transición basada en la subordinación de la cúpula sindical a las directrices gubernamentales a cambio de la inserción organizacional (puestos) del SNTE en la SEP y garantías de control y estabilidad.

Al reivindicar democracia y más salario, los grupos de la CENTE estaban cuestionando la política gubernamental en educación, esto es, modernizar con apertura y eficiencia institucional, pero manteniendo los lazos autoritarios y la contracción económica, en particular la salarial.

Esta situación, evidentemente, hacía más vulnerable a Vanguardia Revolucionaria (VR) y el maximato Jongitudista. Por ello, el punto de confrontación inicial fue el relevo político del CEN del SNTE, en febrero de 1989.¹⁷⁸ Los ejes de la protesta eran: 100% de aumento salarial, repudio al XV congreso y la salida de Carlos Jongitud.¹⁷⁹

Las primeras ofertas —10% de incremento salarial y la integración de comisiones ejecutivas conjuntas SNTE-CENTE para la negociación de problemas seccionales—¹⁸⁰ no fueron suficientes para detener la presión de masas.¹⁸¹

La intransigencia disidente y su capacidad de movilización obligó a Manuel Bartlett, Secretario de Educación Pública, a fomentar espacios de negociación, por lo que

¹⁷⁷ Véase el ensayo de González Graff "La Crisis de la Clase Política", en: *Nexos*. Núm. 136, abril de 1989, pp. 33-40.

¹⁷⁸ En el XV Congreso nacional Ordinario del SNTE, celebrado en Chetumal, Q. Roo, fue electo como Secretario General del CEN Refugio Araujo del Ángel de VR, persona allegada a Jongitud Barrios. *El Nacional*, 14 de febrero de 1989, p. 5.

¹⁷⁹ Gómez Gómez, Guillermo. "Plantón de 15 mil maestros en el zócalo en repudio a vanguardia", en: *El Nacional*, 16 de febrero de 1989, p. 6.

¹⁸⁰ González Machado, Ricardo. "Se normalizaron las clases en 29 estados, informa SEP", en: *El Nacional*, 19 de abril de 1989, pp. 1, 11.

¹⁸¹ Marchas en las calles de la ciudad de México de profesores de Oaxaca, Chiapas, Valle de México, Michoacán, Guerrero y D. F., así como paros escalonados de 24 y 48 horas. En cada uno de los estados participantes habían mostrado la decisión y voluntad de la CENTE. "En 50% de estados no prosperó el paro; en el resto, parcial", en: *El Nacional*. 18 de abril de 1989, p. 5.

éste se vio obligado a rebasar la política dura de los grupos vanguardistas.¹⁸² El reconocimiento de la CNTE, por parte de la SEP, como interlocutor del magisterio, parece haber significado un golpe serio a la estructura corporativa, y frente a la amenaza latente de legitimar una corriente desbordada sus representantes asumieron una actitud dilatoria y cerrada.

Para la SEP y el Gobierno la situación se complicaba, con tal de desactivar la movilización y controlar el proceso de protesta tuvieron que descabezar a VR. El 23 de abril renuncia Jongitud Barrios a su liga vitalicia con el SNTE, previa entrevista con el presidente, y Araujo del Ángel, entonces Secretario General del CEN, pide licencia en Gobernación.¹⁸³

Elba Esther Gordillo¹⁸⁴ sería nombrada, el 24 de abril, nueva Secretaria General del SNTE, y su nombramiento fue acompañado, tres días después, del anuncio oficial por parte de la SEP del incremento salarial del 25%, el cual fue considerado, por los líderes de la CNTE, aunque no reconstitutivo del poder adquisitivo del magisterio, sí "serio, correcto e histórico".¹⁸⁵

Con estas acciones y propuestas la "lucha política nacional" de la CNTE comenzaría a perder fuerza. El 10 de mayo la CNTE acuerda levantar el paro y regresar a labores el 16 de mayo.¹⁸⁶

A nivel cupular, la nueva Secretaria General tenía la misión de estabilizar al SNTE, buscando legitimidad mediante la depuración de vanguardistas y un nuevo marco de alianzas con la disidencia. En esta búsqueda estaba también su relación con la SEP y la inclusión del sector en las definiciones del proceso modernizador. Pero también estaba la exigencia gubernamental de recuperar el control educativo.

¹⁸² El 18 de abril de 1989, en el proceso de negociación, en la madrugada, Bartlett expresó: "por instrucciones de la Presidencia de la República, la Secretaría de Educación Pública reconoce a la CNTE y al SNTE como representantes del magisterio nacional, por lo que los he reunido para que se pongan de acuerdo y de aquí nadie sale hasta que encuentran soluciones", citado en Ávila Carrillo, Enrique y Martínez B., Humberto. *Historia del Movimiento Magisterial 1910-1989. Democracia y Salario*. México, Quinto Sol, 1990, p. 113.

¹⁸³ González Machado, Ricardo. "Jongitud renuncia; Araujo pide licencia; hoy, consejo", en: *El Nacional*, 24 de abril de 1989, p. 1.

¹⁸⁴ Elba Esther Gordillo era profesora normalista con experiencia laboral como docente en el Estado de México. Su filiación con Vanguardia Revolucionaria la llevó a ocupar importantes cargos en el CEN. Posteriormente, sus vínculos políticos la llevaron a la Cámara de Diputados como representante del PRI. Ahí tuvo misiones como la de contestar el penúltimo informe de MMH. Sus vínculos políticos con CSG, la llevaron al cargo de Secretaria General del SNTE.

¹⁸⁵ González Machado, Ricardo. "25% neto para los maestros; beneplácito de SNTE y CENTE", en: *El Nacional*, 28 de abril de 1989, pp. 1, 10.

¹⁸⁶ De acuerdo con el diagnóstico de la CNTE, esto era lo que se había ganado "... el 25% de aumento salarial que, a pesar de ser insuficiente, rompió el tope salarial del 10%; la convocatoria para realizar el Congreso de la Sección 7, de Chiapas, los días 15 y 16 de junio; el reconocimiento de la Planilla de la Sección 22, de Oaxaca, por vía de una comisión ejecutiva con duración de tres años, y con las funciones de Comité Ejecutivo Seccional; el desconocimiento de los Comités Ejecutivos de las Secciones 9 y 10, en ambos se nombró una comisión ejecutiva, que en la Sección 9 será presidida por los maestros disidentes; la reestructuración del Comité de la Sección 11, con 10 carteras para los disidentes y su inclusión en una comisión que analizará los sueldos de los trabajadores manuales y administrativos". "Discrepancias sobre el levantamiento del paro magisterial y lo que se logró". *Proceso*. Núm. 654, 15 de mayo de 1989, p. 25.

Con la disidencia, Elba Esther Gordillo emprendió acciones para tratar de llevarla al cauce institucional marcado por los estatutos del SNTE. Pero las fracciones democráticas cuestionaron, en principio, la ilegitimidad de su designación. Sin embargo, el desgaste del movimiento y a veces la poca respuesta de algunas secciones para apoyar las decisiones nacionales en mucho debilitaron la fuerza¹⁸⁷ de la Comisión Nacional Negociadora de la CNTE, con la que se pretendió establecer un vehículo de unión para estructurar nacionalmente a la disidencia magisterial.

De mayo a septiembre varios conflictos se suscitaron, tanto por incumplimiento de acuerdos como por la extensión de demandas de diferentes secciones.¹⁸⁸ Aunque la CNTE trató de impulsar las demandas en términos de una lucha nacional, no tuvo el mismo significado. Las protestas y disturbios adquirieron una forma particularizada.

Por su parte, la nueva dirigencia del SNTE no tenía la intención de ceder a las peticiones de la disidencia. Si bien Gordillo contaba con el apoyo presidencial, su enemistad con Bartlett y el perfil político autoritario y tecnocrático de la modernización educativa la obligaron también a luchar para enfrentar las decisiones de la SEP. La cúpula burocrática de la Secretaría en busca de estabilizar al sector educativo también aprovechó la oportunidad para someter al SNTE a los designios de la modernización, con el propósito de doblegar sus posiciones organizativas dentro del aparato burocrático y recuperar el "principio de autoridad".¹⁸⁹

¹⁸⁷ En opinión de Elio Bejarano existieron dos posiciones sobre el movimiento: "... por un lado, estaban los que creían que el movimiento disidente estaba en ascenso permanente y que se extendía a nivel nacional; prueba de ello eran las secciones que paulatinamente se incorporaban al paro indefinido de clases. En este sentido, el gobierno estaba preocupado y podía ceder más. Había entonces que presionarlo, alargando el paro, porque los tiempos estaban a favor del movimiento.

Por otro lado estaban los que creían que la etapa del paro indefinido había concluido, que se había llegado a un punto máximo y que en adelante venía el desgaste. Además, que el gobierno no iba a dar más y que incluso se podía llegar al enfrentamiento con él. Por tanto, los tiempos no estaban a favor sino en contra, por lo que era necesario amarrar lo hasta entonces logrado, so riesgo de perderlo todo". *Ibid.*, pp. 25-26.

¹⁸⁸ "Las nuevas demandas de los maestros son: se exige, por ejemplo, la realización del Congreso y las demandas económicas de la Sección 10, el reclamo de incremento salarial de la Sección 11 —ambas, junto con la 9, pertenecientes al Distrito Federal— y reivindicaciones diversas de la Sección 7 de Chiapas y 22 de Oaxaca... ciento por ciento de aumento a los docentes... aumento de sueldos a directores de primaria y secundaria, incremento de plazas de carrera para Instituciones de nivel medio superior, profesionalización de maestros de todos los niveles, año sabático de mentores de normales, recategorización de trabajadores no docentes, basificación de plazas interinas y el frustrado y aplazado proyecto del ciclo básico de 10 u 11 años". Romero M., Marcos. "Maestros ¿En el umbral de un nuevo conflicto?", en: *Uno más Uno. Suplemento político y económico*. 10 de septiembre de 1989, p. 6.

¹⁸⁹ Las diferencias entre Gordillo y Bartlett originaron: 1) la remoción de la mayoría de los Directores de los Servicios Coordinados de Educación en los estados y, en buena parte de los estados, despidieron a todo el personal que tuviera antecedentes sindicalistas, situación que enfrentó el SNTE con movilizaciones, enfrentamientos violentos y toma de instalaciones de la SEP en Sonora, Durango, Michoacán, Puebla, Chiapas e Hidalgo; 2) la falta de interés de la SEP en las negociaciones de los trabajadores de apoyo y asistencia a la educación de la Sección 11; 3) la oposición a la consulta para la modernización educativa que hizo la SEP ante la cual el SNTE respondió con su propia consulta, con las jornadas de movilización sindical para la modernización educativa; 4) la SEP recortó al 40% de los 2 000 comisionados que tenía el CEN del SNTE, a pesar de que Gordillo se había comprometido con las secciones del D. F. a proporcionarles más, y 5) se redujeron plazas de primaria y grupos vespertinos en secundaria en el D. F. Campa, Homero. "Elba Esther y Bartlett se la pasan poniéndose zancadillas". *Proceso*. Núm. 673, 25 de septiembre de 1989, pp. 12-15.

Pese a las protestas de la dirigencia nacional del SNTE, en general la SEP impuso sus decisiones. Frente al magisterio disidente la SEP fue incrementando las coacciones institucionales para debilitar su combatividad.¹⁹⁰

Durante el resto de 1989 las protestas y el radicalismo de algunas secciones,¹⁹¹ como las de Michoacán y el D. F., siguieron en la línea de la movilización. Pero el desgaste social y la represión de la SEP tuvieron en éstas un efecto cada vez mayor.

La convocatoria para realizar el Primer Congreso Nacional Extraordinario, encaminado a reformar los estatutos del SNTE y a generar una nueva ponderación política en su interior según las fuerzas,¹⁹² abrió un nuevo espacio de movilización en la que cada sección debería prepararse para mandar representantes y disputar criterios estatutarios. De esta forma, la lucha por el "todo o nada" de las fracciones disidentes encontraba una alternativa en los cauces institucionales. Al entrar a los mecanismos de elección para representantes, la CNTE iba a enfrentarse en condiciones diferenciales a las huestes institucionales, muchas de ellas ex vanguardistas. La movilización de masas era diferente a la lucha institucional de representaciones. Y aquí, evidentemente, la CNTE aparecía debilitada.¹⁹³

Los días 20, 21 y 22 de enero se llevó a cabo, en Tepic, Nayarit, el primer Congreso Nacional Extraordinario del SNTE. La asamblea general se efectuó en un ambiente tenso y pesado. Los "institucionales" —entre ellos muchos resentidos

¹⁹⁰ Descuentos salariales y amenazas de despidos fueron tácticas de la SEP y Gobernación para desmovilizar a la CNTE, según narra Teodoro Palomino, dirigente de la Sección 10, cuando recibió una llamada telefónica de Gutiérrez Barrios en la que se le advertía: "... el movimiento ya rebasó los límites gremiales. Ustedes entienden flexibilidad como debilidad, pareciera que estamos jugando. El gobierno determinó que no debe seguir esta situación conflictiva, por lo que ya debe estar solucionado el problema en términos generales, así como firmados los documentos de aceptación de propuestas", en: *Proceso*. Núm. 654, p. 26.

¹⁹¹ Gordillo advertía sobre la intransigencia de la CNTE al no aceptar una negociación sección por sección: "... quieren hacer una acción política no gremial. Porque pareciera que existe la idea de establecer un paralelismo sindical, de querer hacer ver que existe otro Sindicato Nacional... Hay un estatuto que puede ser reformado o mejorado, pero que es el actual y que tenemos que respetar y que habla de un Comité Nacional y habla de Secciones. Y a la Sección 9 no la podemos tratar como Coordinadora, habría un error... Por eso proponemos que en la Sección 18 que si dicen ellos que el número de miembros integrantes de la Sección, está inflado, revisemos el padrón con una comisión paritaria... Si hay alguna irregularidad... Les proponemos volver a realizar el Congreso... que se haga en Uruapan... que sea a más tardar el 20 de enero... que se solicite a la SEP un Padrón de todos los que son maestros de educación física en el D. F., y que registren sus planillas: y ellos nos contestaron que no, lo rechazan, considero que esta actitud se debe a que le temen a las mayorías, pero que no las tienen". Fernández Méndez, Jorge "No caerá el SNTE en provocaciones, afirma Elba Esther", en: *Uno más Uno*, 22 de noviembre de 1989, p. 9.

¹⁹² Román, José Antonio. "Congreso SNTE. 603 delegados; CNTE 132; 36 independientes", en: *La Jornada*, 19 de enero de 1990, p. 8.

¹⁹³ Jesús Sarábia Ordóñez, vocero del CEN del SNTE confirmó "... han sido electos 5 460 Delegados efectivos para los congresos seccionales; de ellos, 5 213 respaldan los postulados del SNTE; 299 pertenecen a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y 88 son miembros de otras expresiones. En los 16 Congresos seccionales celebrados hasta ayer se eligieron 244 presuntos delegados al primer Congreso nacional extraordinario del SNTE, que se verificará los días 20 y 21 de este mes. De ellos, 240 son sindicalistas, mientras que sólo 4 integran la oposición y son producto de la conciliación sindical, con lo que se propicia el frente amplio". Moyssen, Gabriel. "Se perfila el SNTE como mayoría en asambleas y congresos seccionales", en: *El Nacional*, 17 de enero, 1990, p. 15.

vanguardistas— presionaron para que la representación “democrática” saliera de las sesiones. Tras enfrentamientos verbales y físicos, los democráticos de la CNTE decidieron retirarse.¹⁹⁴ Y sin su participación se reestructuraron los estatutos y el reglamento general de asambleas. En términos muy concretos, sólo los capítulos que hacen referencia a VR en los asuntos del SNTE fueron perseguidos en el marco estatutario. Por lo demás, la discrecionalidad de las decisiones fundamentales siguió centrada en el CEN y en las cúpulas de representación. En general fueron cambios de forma y no de contenido los finalmente realizados.¹⁹⁵

Debido a las características de este primer Congreso Nacional Extraordinario era de esperarse el rechazo de la CNTE. Como medida de respuesta, ésta realizó su propia asamblea nacional en febrero de 1990. En ella se repudió el engaño antidemocrático del frente amplio y se convocaría a nuevas jornadas de movilización.¹⁹⁶ Éstas, sin embargo, sólo adquirirían carácter contestatario y no alcanzarían el nivel de masas de la primavera de 1989.

Respecto al gobierno y la SEP, la formalización del frente amplio aparecía como el nuevo espacio de interlocución, es decir, un nuevo sindicalismo virtualmente democrático que al tiempo de abrir espacios también unificaba. Un nuevo sindicalismo magisterial independiente del PRI¹⁹⁷ y el gobierno, pero cooperativo con la política de

¹⁹⁴ “Mal se inició para Elba Esther el acto cumbre que iba a permitirle amarrar su proyecto sindical de frente amplio e iniciar la reestructuración y democratización del Sindicato de Maestros. Difícil fue lograr los consensos y negociar tanto con disidentes como con dirigentes ligados al ex líder vitalicio, Carlos Jongitud Barrios. Parciales fueron sus resultados contra sus propósitos, Eba Esther no logró desplazar por completo a los jongitudistas, quienes vuelven a ocupar carteras en el Comité Ejecutivo Nacional; de la misma manera, no logró ingresar en el CEN a toda la disidencia —prevalcieron las posiciones más radicales— y, sin ella, fue elegida como Secretaria General para un periodo de tres años”. Campa, Homero. “Elba Esther proclamó su legitimidad, pero no pudo imponer su proyecto”, en: *Proceso*. Núm. 6910, 29 de enero de 1990, p. 24.

¹⁹⁵ Por ejemplo, en los considerandos del Congreso se apuntaba la necesidad de elevar a rango estatutario del órgano de gobierno básico al representante de escuela, el cual se elegiría democráticamente para impulsar la participación directa de la base en los procesos sindicales. Pero en los estatutos, en el capítulo referente a la estructura del Sindicato, no aparece formalizado ni indicado tal caracterización. Así mismo, se sugería la revisión de la forma en que se distribuyen las cuotas sindicales para que exista una distribución más racional, equitativa, eficiente y transparente; cuestión que se tradujo en que “el Consejo Nacional del SNTE determinará la cantidad que debe asignarse, en el presupuesto de ingresos, a cada una de las secciones del Sindicato, así como las que deben cubrirse a los organismos sindicales nacionales e internacionales a los que esté afiliado el SNTE”. *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Estatutos, declaración de principios y reglamentos generales de asambleas*. (Artículo 325)

¹⁹⁶ “... la CNTE tenía ya un acuerdo político de participar en los trabajos del Congreso Nacional y en el momento de la elección del CEN del SNTE, retirarse del recinto para no validar la legitimidad de Elba Esther Gordillo... por las prácticas antidemocráticas que prevalecieron en el momento de la discusión de los dictámenes de las ponencias, en las que no incluían las protestas de la CNTE como se había acordado en las mesas, imponiendo documentos previamente elaborados en donde se avala la política del gobierno en torno y por la actitud de la mesa de los debates de aprobar dichos dictámenes de manera arbitraria, los Delegados Democráticos nos retiramos de la plenaria y previo análisis y discusión en la antesala del auditorio, decidimos la retirada definitiva”. “Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación”, en: *Acuerdos y Plan de acción* emanados de la Asamblea Nacional de la CNTE. Tuxtla Gutiérrez, Chis., febrero 24 y 25 de 1990, p. 3.

¹⁹⁷ “... ya no somos —decía Elba Esther Gordillo— un sindicato que se subordine a posiciones políticas; en el SNTE hay libertad para participar en la corriente, en el partido y en el credo que se crea, a condición de que nadie intente la división de los trabajadores de la educación”, en: *La Jornada*, 6 de octubre de 1990.

modernización en términos más pragmáticos¹⁹⁸ que los de alianza orgánica u oposición dogmática.

Al desvanecerse el verticalismo autoritario vanguardista en el SNTE también se había diluido la fuerza institucional para enfrentar las acciones de la SEP. La corriente "frenteamplista" tenía que convivir con la estrategia política de la SEP que, cada vez más, privilegiaba ámbitos organizacionales a grupos particulares de base institucional y territorial.

En este contexto, la descentralización parece haber demostrado dos procesos fundamentales: a) una correlación entre el debate político interno del SNTE y los esfuerzos por mejorar la eficiencia administrativa de la SEP, toda vez que el quiebre del centralismo político había hecho evidentes las autonomías regionales del SNTE; y b) el crecimiento de las actividades burocráticas regionales por las áreas federales y estatales había implicado una cierta integración, sin que ello violentara el esquema central de autoridad.

En un diagnóstico político sobre la posibilidad de "profundizar la descentralización", hecho por el "aparato de gobernación" de la SEP, un lugar importante lo ocupaba el carácter de las fuerzas regionales del magisterio, de las cuales se preveían perfiles de respuesta diferentes.¹⁹⁹ El proyecto, no obstante, fue truncado debido a la evaluación global sobre su incidencia en la propuesta modernizadora que cierta fracción de la clase política realizó en virtud de la confrontación desatada a nivel institucional y sindical, lo que implicó que Carlos Salinas de Gortari se negara a su puesta en marcha.

¹⁹⁸ "En el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación entendemos la modernización como una necesidad impostergable que obliga a transformar los mecanismos de participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones y definición de las políticas públicas, bajo criterios de racionalidad pragmática y no de disputa ideológica, cuyo éxito descansa más en responsabilidades compartidas que en proposiciones excluyentes. El éxito de la modernización está dado en el dialogo que concenso, más que en la confrontación o en la crítica sin sustento". "La modernización del sistema educativo: necesidad de participación política, cooperación social y desarrollo económico", en: *Nuestro proyecto sindical: Argumentos y Hechos*. México, Núm. 3, 1990. SNTE, pp. 2-3.

¹⁹⁹ En este diagnóstico se planteaban diferentes perfiles de respuesta, a saber: "a) oposición estructural. Se da en dos vertientes. Los grupos institucionales de filiación ex vanguardista que respaldarán la posición asumida por la dirigencia nacional. Son aquellos que conservan o no influencia local han establecido una vinculación y acercamiento real con la Secretaría General, en unos casos para consolidar su posición, en otros como mecanismos para recuperar influencia (Baja California Sur, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Sonora)... [también] pueden adherirse a esta posición las fracciones radicales del magisterio en Chiapas, Oaxaca, Michoacán y Guerrero...; b) rechazo inicial tendiente a aceptación negociada: puede presentarse entre líderes locales de extracción vanguardista que conservan capacidad de gestión a nivel regional, pero que como resultado del relevo en la dirigencia nacional han visto sensiblemente disminuida su influencia en las decisiones del CEN, sin que necesariamente sean objeto de desplazamiento o marginación alguna (Coahuila, Querétaro, Yucatán, Zacatecas)...; c) apoyo negociado: esta actitud tiende a desarrollarse básicamente por líderes vanguardistas estrechamente vinculados al profesor Carlos Jongitud Barrios que, no obstante contar en algunos casos con representación formal en el CEN, han sido virtualmente marginados o desplazados de los procesos de toma de decisiones y/o advierten una tendencia regional (Baja California Norte, Colima; Chihuahua, Morelos, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz)...; d) entidades susceptibles de apoyar la descentralización: resulta factible que en 17 entidades expresan muestras de respaldo a través del apoyo directo o por medio del establecimiento de alianzas con autoridades estatales... (Aguascalientes, Campeche; Quintana Roo)", *Proceso*. Núm. 579, septiembre de 1988.

Los avances de la descentralización habían generado una buena base para modificar la racionalidad burocrática y política de la Secretaría. También habían expresado un punto de partida para legitimar decisiones encaminadas a normalizar las relaciones de la SEP con el magisterio. La “profundización” se guardaría para otra oportunidad en la cual los ajustes producidos a nivel de las entidades federativas pudieran generar mayor certeza y control en la transferencia de recursos y decisiones políticas.

Haber decidido profundizar la descentralización como se planteó hubiera generado serios niveles de incertidumbre y envuelto a la modernización en una desgastante lucha política cuya estabilización llevaría mucho tiempo. Había tareas más urgentes que demandaba el modelo económico de apertura: los cambios en los conocimientos y habilidades, la universalidad de la educación primaria, la depuración universitaria, el fomento a la educación tecnológica y las acciones compensatorias para reconvertir la miseria extrema educativa vía solidaridad.

La coyuntura política de la movilización magisterial dejaba en la perspectiva de la descentralización varias enseñanzas:

- 1) La sustitución del control vertical de Vanguardia Revolucionaria había restado fuerza al SNTE como institución nacional, sobre todo porque no incluyó a las bases regionales e institucionales de la disidencia.
- 2) La disidencia magisterial —CNTE— tampoco había sido capaz de conformar la unidad orgánica deseada para ser capaz de construir una opción política alternativa. Las corrientes regionales siguieron manteniendo una fuerte autonomía para definir sus estrategias y tácticas de lucha, por lo que “desincronizaron” la negociación global y, a la larga, se debilitaron.
- 3) La política de modernización, anclada en un centro tecnocrático planificador, actuó con políticas selectivas. Esto permitió acotar ámbitos, redinamizar procesos organizacionales e impedir conflictos generalizados. Así, se consolidaron estados y se pudo generar unidad para la innovación del modelo educativo.
- 4) La acciones emprendidas —innovación del modelo pedagógico y el control de la planificación educativa en los estados— habían requerido de la coordinación política por parte del SNTE. Siempre resultaba mejor, con todo y tensiones, disponer de un apoyo de regulación y legitimidad a nivel nacional que fraccionar la interlocución política en los estados, toda vez que la heterogeneidad socioeconómica y política suponía riesgos e incertidumbres para la propia modernización educativa.
- 5) Pese a todo existía, todavía, una profunda convicción por parte de los liderazgos sindicales, e inclusive de las fracciones democráticas, sobre la necesidad de preservar la unidad nacional del SNTE. También existía la convicción de mejorar

internamente la liga de representación para evitar su desmantelamiento desde la base. Por lo tanto, se había emprendido una modernización sindical, en parte como adecuación funcional a las políticas de gobierno, pero también como estrategia de sobrevivencia y reproducción de las opciones del magisterio dentro de la SEP y sus transformaciones.

CONCLUSIONES

La modernización y la modernidad son dos conceptos que se complementan, son parte de una misma realidad social en la que se niegan a sí mismos, y en esta negación se imprime una dinámica modernizante a las grandes potencias y los cinco continentes se visten de perestroika, de neoliberalismo, de glásnot, de reconversión, de reestructuración, simplificación administrativa y de otras tantas vestimentas que convergen en la misma finalidad: la racionalización de múltiples procesos y prácticas sociales, ya sean económicas, políticas o culturales, con objetivos eficientistas.

Es la racionalidad occidental que inunda el orbe e interactúa, habitualmente en forma conflictiva, con otras tantas racionalidades. Confrontación en la que surgen estilos cognitivos, definen valores, introducen hábitos, estimulan formas de personalidad muy variadas, surgen patrones de comportamiento diversos. No obstante, las presiones son hacia la estandarización, la homogenización y la uniformidad, asignando funciones especializadas a determinados países en la división internacional de trabajo, ante la decisión y poder impositivo de las potencias industriales.

De esa homogeneidad, disfrazada de heterogeneidad, surgen problemas como: fallas de identidad, confusión de horizontes, parálisis de la imaginación creadora, pérdida de utopías, atomización de las memorias locales, obsolescencia de tradiciones, entrecruzamiento de múltiples lógicas y un estado de confusión generalizada que provoca pobreza de alternativas.

Se ve un solo futuro, un solo discurso ideológico modernizante, que bloquea la visión de opciones, excluye al pensamiento crítico, lo aprisiona y lo hace caer en dogmatismos, en la inercia mental; inhibe cualquier audacia intelectual, agobia la imaginación y la inventiva y, en general, todo aquello que se refiera a la innovación de las relaciones sociales.

La desconcentración administrativa de la SEP en la década de los setenta tenía como pretensión básica rearticular las relaciones internas mejorando el ordenamiento de posiciones y funciones del aparato burocrático-organizacional, a fin de reactivar el populismo como recurso de legitimidad. Nos parece que en estos términos la desconcentración administrativa puede ser interpretada como una opción límite de la clase política para seguir reproduciendo su hegemonía tradicional de cara a la consolidación creciente de un nuevo núcleo con capacidad protagónica de protesta social: la burguesía y los sectores medios.

Al suponer tan sólo una suerte de incrementalismo burocrático-financiero, la eficiencia tecnocrática de la desconcentración no pudo resistir las presiones derivadas por la declinación del ritmo de acumulación ni los embates ideológicos de las fuerzas

privadas, las cuales encontraron, en la reestructuración mundial del capital, un espacio propicio para fortalecerse en términos políticos y financieros.

Con la desconcentración educativa formulada en 1982, el proyecto político de reestructuración interna en la SEP cambia de aliados y de fuerzas, se expresa una nueva alianza social, nuevos niveles de decisión con un claro contenido antipopulista y antiburocrático. Por tales razones, el esquema corporativo, si bien mantuvo una posición importante, sobre todo como recurso de estabilidad, fue también duramente golpeado. El tecnocratismo político tendría aquí la misión de emprender un nuevo marco de interacción que pudiera afianzar el relevo gubernamental y legitimar la nueva alianza social.

Los contenidos de la descentralización en general, y la educativa en particular como proyecto de la tecnocracia de estado, se insertó en el deporte para intentar conformar un nuevo crecimiento con estabilidad. Ello remitió a la búsqueda de una diferente congruencia entre la reforma económica y la reforma política.

En este sentido, la descentralización como política de Estado supondría un factor tanto de modernización económica como de medio de democratización general del país, encaminado a propiciar mayor igualdad social.

Como factor de modernización económica, la descentralización apuntaría hacia la promoción articulada del desarrollo a nivel local y regional; esto es, más eficiencia en el uso de los recursos estatales para propiciar crecimiento. Pero eficiencia bajo conducción central que sólo redefine la asignación de recursos bajo criterios y procedimientos de control.

Esto remite a una idea descentralizadora que induce a un federalismo por inclusión, o sea, un federalismo conducido por el eje central del poder todavía poseedor de recursos y capacidad de decisión regional. Se amarran nuevos hilos de control en los cuales la eficiencia dicta las alternativas de reestructuración de un estado que se hace más fuerte al abrir y ampliar el desarrollo al ámbito de lo local y regional.

Como factor de democratización la descentralización pasa por un concepto de participación e igualdad. La búsqueda de "más democracia" se resuelve en un ámbito normativo como reestructuración legislativa de las atribuciones de los órdenes de gobierno. Esto encierra un nuevo planteamiento que formula nuevos procedimientos en los que el municipio resurge mediante la ampliación de sus funciones de gestión de recursos.

Así, la descentralización del Estado pasa por dos procesos fundamentales: desincorporar sus unidades económicas y descorporativizar sus unidades políticas. Ambos tendientes a incrementar la productividad interna y mejorar la eficacia externa, con el propósito de redefinir los patrones de vinculación entre el Estado y la administración, el Estado y la sociedad y el Estado y la política.

En lo que corresponde a la desincorporación de las unidades económicas, ésta conduce al fortalecimiento financiero del Estado a través de una reconcentración de recursos en los centros de planificación que actúan para inducir o desestimular su crecimiento, esto pone a la tecnocracia en una posición favorable para conducir la reestructuración económica.

Por lo que concierne a la descorporativización, se trata de remover los centros de poder y negociación a fin de distensar la capacidad de obstaculizar las decisiones del Estado. En este doble plano la descentralización aparece como una fórmula para la revitalización del Estado, para competir por la hegemonía en la conducción económica y política e ideológica en la construcción de las nuevas bases de la estabilidad y del intercambio político.

En el contexto específico de la descentralización educativa es importante señalar algunas consideraciones para entender los dilemas entre la reforma económica y la reforma política.

En lo que corresponde a la formulación de la política de descentralización educativa nos parece que fue guiada por tres propósitos a) recuperación de la autonomía de la clase política; b) afianzamiento de la eficacia política y c) redefinición de la eficiencia administrativa.

En lo que respecta a la recuperación de la autonomía de la clase política, la descentralización educativa se planteó como una opción para reformular el pacto político central entre la burocracia y el sindicato al interior de la SEP.

Con la descentralización se pretendía rearticular las redes de imbricación político-organizacionales. Al trasladar la administración de los servicios educativos a los estados, regidos por una racionalidad planificadora central, se esperaba debilitar el verticalismo político sindical y reinsertar a las cúpulas centrales de la burocracia política en la toma de decisiones.

Por lo que concierne al financiamiento de la eficacia política es necesario señalar que la descentralización educativa implicó una posibilidad para el fortalecimiento de los órdenes locales y regionales de gobierno, a fin de que jugaran un rol más activo en el control de la conflictividad social y política asociada a la operación educativa.

Mostrar eficacia política con la descentralización implicaba, en consecuencia, evitar sobrecargas nacionales por la presiones diferenciales y fortalecer las instancias regionales de decisión. Atender problemas en su lugar de origen no sólo suponía un acto técnico-administrativo, sino una opción de control político.

Llevar a cabo la descentralización para recuperar autonomía y eficacia política pasaba necesariamente por la redefinición de la eficiencia administrativa. Los valores de calidad y productividad fueron los principales símbolos de la eficiencia. Distribuir mejor

los recursos y usarlos más racionalmente implicaba incrementar los controles de programación y presupuestación.

Se necesitaba realizar la modernización de los procesos administrativos para hacerlos flexibles, innovadores y dinámicos. Romper con centralismos innecesarios que sólo eran cotos de poder y fortalecer la acción ejecutiva de funcionarios locales y regionales eran atribuciones vertebrales de la descentralización educativa.

En términos generales, la descentralización educativa, aun cuando se vio en muchos aspectos amarrada a la subversión burocrático-corporativa tradicional, no concluyó en situaciones de inestabilidad y protesta. Haber llevado los niveles de conflictividad al ámbito de los acuerdos internos entre la SEP y SNTÉ le otorgó a la tecnocracia el tiempo suficiente para su fortalecimiento en la conducción estatal.

El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado terminó en una reinserción de núcleos corporativos como medida de estabilización interna que implicó también exclusión de la disidencia democrática. La tecnocracia había incorporado a todos los actores a la lógica de austeridad y pese a la pérdida de legitimidad pudo contener la expansión neopopulista. En suma, la tecnocracia en el poder del Estado reguló el proceso de burocratización y pudo acotar su operación en nuevas reglas del juego.

La protesta magisterial de 1989 vino a subvertir ese panorama político autoritario. Presumiblemente, esta efervescencia política y social habría valido para que los grupos tecnocráticos reabrieran los canales de inserción del corporativismo sindical, pero sucedió todo lo contrario, esto motivó una profunda ruptura entre la SEP y el SNTÉ. Ruptura que evidenció el predominio de la clase política que al verse fortalecida por el apoyo empresarial, nacional e internacional, pudo utilizar la propia protesta magisterial para romper núcleos corporativos y acoplarlos a sus necesidades internas.

El hecho de descabezar al SNTÉ generó un repliegue del corporativismo gremial de corte tradicional y la emergencia de una alternativa de representación política de coordinación nacional que, poco a poco, fue dando respeto a las autonomías seccionales y las ponderaciones políticas de fuerzas a nivel local y regional.

Estas nuevas circunstancias de coyuntura fueron aprovechadas por el tecnocratismo político para reunificarse. Amplió su rango de autonomía respecto al burocratismo centralista vinculado al SNTÉ y rearticuló las administraciones federales y estatales en las entidades federativas (programas estatales para la modernización educativa) para cerrar las filas del autoritarismo técnico y someter a las fuerzas en la modernización pedagógica.

Por último, consideramos los siguientes resultados tangibles de la descentralización educativa desde sus inicios como desconcentración, en 1977, hasta 1992, ya como descentralización:

- 1) Constitución formal y operativa de unidades administrativas en las entidades federativas, tanto federales como estatales.
- 2) Definición de un patrón diferencial en la asignación de recursos y administración.
- 3) Recentralización de los procesos de planificación y de las políticas de formación y actualización para docentes.
- 4) Inserción de una propuesta de descentralización pedagógica.
- 5) Exclusión de la fracción hegemónica dentro del SNTE y tendencias a la descentralización política de su estructura.
- 6) Acontecimiento de la protesta magisterial disidente a nivel regional.
- 7) Reproducción de la participación del SNTE en la legislación laboral y control de las jerarquías operativas.
- 8) Transferencia de la administración y gestión de los servicios educativos de la federación a las entidades federativas.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor. *Transición política. El monstruo que vendrá en el desafío mexicano*. México, Océano, 1982.
- Alvater, Elmar. "El nada discreto encanto de la contrarrevolución neoliberal", en: *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 3.. México, 115-UNAM, 1983.
- Apple W., Michael. *Crisis social y acuerdos curriculares*. México, UNAM Facultad de Pedagogía, 1990.
- Apter E., David. *Política de la Modernización*. Buenos Aires, Paidós, 1972.
- Arnaut, Alberto. "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", en: Pardo, María Del Carmen (coord.) *Federalización e innovación educativa en México*. México, El Colegio de México, 1999.
- Ávila Carrillo, Enrique; Martínez, B. Humberto. *Historia del movimiento magisterial, 1910-1989*. Democracia y salario. México, Quinto sol, 1990.
- Baca Rivero, Jaime. "Descentralización y desconcentración", en: INAP, *Revista de administración pública* 67/68, julio-diciembre, 1986.
- Binder, Leonard. "La crisis del desarrollo político", en: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, *Revista de Política y Administración*. Núm. 2, mayo-agosto, 1975.
- Calzada Padrón, Feliciano. *Derecho constitucional*. México, Harla, 1990.
- Cantú, Arturo. "El Rezago, 1980-2010", en: Guevara Niebla, Gilberto (comp.) *La catástrofe silenciosa*. México, FCE, 1997.
- Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.
- Chanes Nieto, José. "Estado federal, descentralización, desconcentración y reubicación", en: INAP, *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*. Núm. 20/21, octubre 1985 marzo 1986.
- CNTE. *Acuerdos y plan de acción emanados de la asamblea nacional de la CNTE*. Tuxtla Gutiérrez, Chis., febrero 24 y 25, 1990.
- Conalce. *Hacia un nuevo modelo educativo, 1989-1994*. México, Conalce, julio de 1991.
- Eisenstadt, S.N. *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*. Madrid, Tecnos, 1970.
- Fuentes Molinar, Olac. "Los retos educativos del sexenio", en: *El cotidiano (México en la década de los ochenta. La modernización en cifras)*. Número especial, abril, 1990.
- Galbraith, J. K. *El nuevo estado industrial*. Barcelona, Orbis, Biblioteca de la empresa, 1980.
- García Aguilar, Narcedelia. "La educación estatal y municipal", en: *Consulta popular. Educación. Los planteamientos*. México, IEPES PRI, 1982.
- García Pelayo, Manuel. *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, Alianza Universidad, 1982.

- Gaxiola Rodríguez, Aleccio. *El sucesor y los factores de opinión*. México, Repromex, 1986.
- Gil Villegas, Francisco. "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en: Blanca Torres (comp.) *Descentralización y democracia en México*. México, Colmex, 1986.
- Gilly, Adolfo. *Nuestra caída en la modernidad*. México, Joan Boldó, Climent, 1988.
- González Avelar, Miguel. "La educación: compromiso esencial", en: *Consulta popular. Educación. Los planteamientos.*, México, IEPES PRI, 1982.
- Guerrero, Omar. *El Estado en la era de la modernización*. México, Plaza y Valdéz, 1992.
- _____. "Descentralización de la administración pública federal: causas, procesos y consecuencias", en: INAP, *Revista de administración pública*. Núm. 63/64, julio-diciembre, 1985.
- Habermas, Jürgen. "Modernidad, un proyecto incompleto", en: Nicolas Casulo, *El debate modernidad posmodernidad*. Buenos Aires, Punto Sur, 1989.
- _____. "Problemas de legitimación en el capitalismo tardío", en: Blanca Torres (comp.) *Descentralización y democracia en México*. México, Colmex, 1986.
- IEPES PRI. *Consulta popular, educación reuniones previas*. México, 1982.
- Jacoby, Henry. *La burocratización del mundo*. México, Siglo. XXI, 1972.
- Jaimes Aguilar, Antonio. *Dialogo nacional. Revista de consulta popular de educación*. Núm. 9. IEPES-CEN, 1987.
- Jordi, Borja. "Descentralización: una cuestión de método", Citado por Manuel Muñoz Petrarca en "Reflexiones sobre la descentralización", en: *Estudios políticos*. Núm. 3. julio-septiembre, 1990. México, FCPYS-UNAM.
- Lapalombara, Joseph. *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Paidós, 1970.
- Lefort, Claude. "¿Qué es la burocracia?", en: Óscar Oslak (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós, 1985.
- Lerner, Bertand. 1983. "La ruptura frente al populismo, el compromiso con la autoridad y la renovación moral", en: *Revista mexicana de sociología*. Núm.2. México, 115-UNAM, 1983.
- _____. "La tecnocracia en México (crítica a roderic ai camp)", en: *Revista mexicana de sociología*. Núm. 3. México, 115-UNAM, 1983.
- _____. "La protesta pasiva de la burocracia política", en: *Revista mexicana de sociología*. Núm. 4. México, 115-UNAM, 1985.
- _____. "La transición del mandato político", en: *Revista mexicana de Ciencias Política y Sociales*. Núm. 129. México, FCPYS, 1987.
- Levy, Marion. *El proceso de modernización y la estructura de las sociedades*. Madrid, Aguilar, 1975.
- Leyva Petit, Gisell. "Política y burocracia", en: *Revista mexicana de sociología*. Núm. 2, abril-junio, 1988. México, IIS-UNAM.
- Luna, Matilde. "Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970", en: *Revista mexicana de sociología*. Núm. 2. México, 115-UNAM, 1983.

- _____. "Transformaciones del corporativismo empresarial y tecnocratización de la política", en: *Revista mexicana de sociología*. Núm. 1. México, 115-UNAM, 1985.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. "Descentralización de la vida nacional", en: INAP, *Gaceta mexicana de administración pública estatal*. Núm. 5/6, enero-junio, 1982.
- _____. "El compromiso", en: *Consulta popular educación. Los planteamientos*. México, IEPES PRI, 1982.
- _____. *Discurso de toma de posesión*. México, Dirección general de comunicación social de la Presidencia de la República, 1982.
- _____. "Descentralización educativa, 'Educaremos para la independencia, la libertad, la democracia y la justicia'", en: *Cuadernos SEP*. México, 1983.
- Marshall, Berman. *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. México, Siglo XXI, 1989.
- Martínez Martín, Ramón. "El magisterio y la educación", en: *Consulta popular. Educación. Los planteamientos*. México, IEPES PRI, 1982.
- Mc. Ginn, N., Street, S. *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México*. México, GEFE-RIE, 1983.
- Menézes, Héctor. *Tendencias educativas oficiales en México*.
- Mouzelis, Nicos. *Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales*. Barcelona, Península, 1991.
- Noriega Chávez, Margarita. *Crisis y descentralización educativa en México, 1982-1988*. México, Universidad Pedagógica Nacional, 1990.
- Oszlak, Óscar (comp.) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en: *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós, 1985.
- _____. "Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en: *Cuadernos del CEDES*. Núm. 2, 1980. Buenos Aires.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan nacional de desarrollo 1983-1988*. México, SPP, 1985.
- Parsons, Talcott. "La institucionalización de la autoridad", en: Sexton, William. *Teorías de la organización*. México, Trillas, 1987.
- Pescador, J. A.; Torres, C. A. *Poder político y educación en México*. México, UTHEA, 1985.
- Ponce Cumplido, Jaime. "La desconcentración administrativa. Estudio teórico-doctrinario", en: INAP, *Revista de administración pública*. Núm. 67/68, julio-diciembre, 1986.
- Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*. México, Grijalbo, 1994.
- Presidencia de la República. "Las razones y las obras", en: *Crónica del sexenio 1982-1988 primer año*. México, FCE, 1985.
- Proudhon. *El principio federativo*. México, Gernika, 1992.
- Reyes Heroles, Federico. *Transfiguraciones políticas del estado mexicano*. México, FCE, 1986.
- Reyes Heroles, Jesús. *Educación para construir una sociedad mejor*. Vols. 1-2. México, SEP, 1985.

- Salinas de Gortari, Carlos. "Acto de instalación de la comisión nacional de asuntos internacionales, Cuatro Ciénegas, Coah. 9 de febrero de 1988", en: *Nuestro proyecto, la grandeza de México, discursos de campaña*. Tomo VI. México, PRI-Secretaría de información y propaganda, 1988.
- _____. *Indignación ante la injusticia*. Discurso pronunciado en la reunión sobre el "reto social", efectuada en el auditorio de los trabajadores de Olympia mexicana de Chalco, Edo. de Méx., 12 de mayo de 1988, en: *El Reto*. México, Diana, 1988.
- _____. Discurso pronunciado al tomar protesta a los promotores del voto del magisterio de Guerrero, "Mi compromiso: garantizar el bienestar de los mexicanos", en: *Discursos de campaña*, tomo II, del 2 al 12 de diciembre de 1987. PRI-CEN, Secretaría de Información y Propaganda.
- _____. Discurso pronunciado al tomar la protesta a los promotores del voto de la Sección 19 del SNTE. Morelos.
- _____. Discurso pronunciado al tomar la protesta a los promotores del voto del SNTE, Nayarit.
- _____. Discurso pronunciado al tomar la protesta a los promotores del voto de la sección 3 del SNTE, Baja California Sur. "Pasaremos de las palabras a las realidades", en: *Discursos de campaña*, Tomo III, del 12 al 23 de diciembre de 1987. PRI-CEN-Secretaría de Información y Propaganda.
- _____. Discurso pronunciado al tomar la protesta al magisterio para la promoción del voto del Estado de México.
- _____. Dialogo nacional. *Revista de consulta popular educación*, núm. 9, IEPES-CEN, 1987.
- _____. Discurso pronunciado al recibir de Manuel Bartlett, los programas estatales para la modernización educativa, en: *Comunicación Educativa SEP*, diciembre de 1970.
- Salyano Rodríguez, Raúl. "Convenciones para el análisis de la centralización, desconcentración y descentralización de la vida nacional", en: *Revista de administración pública*, núm. 20/21.
- SEP. *Programa para la modernización educativa 1989-1994*. México 1989.
- _____. *Programas estatales para la modernización educativa. Guía de trabajo*, México junio 1990.
- SEP Cuadernos. *Descentralización educativa en 12 entidades federativas*. México, 20 de julio de 1984.
- _____. Presentación del programa nacional de educación, cultura, recreación y deporte 1984-1988. *México 15 de agosto de 1984*.
- _____. Evaluación del proceso de descentralización de la educación nacional. *México, 22 y 26 de agosto de 1985*.
- _____. *Instalación del consejo estatal de educación en Jalisco*. Guadalajara, Jal., 12 de julio de 1985.

- _____. *Logros educativos alcanzados en los 4 años de la actual administración, en la reunión de gabinete legal y los gobernadores de los estados*. México. 21 de enero de 1987.
- _____. *La descentralización educativa busca una mayor participación de la sociedad y de los gobiernos de los estados*. México, 3 de abril de 1987.
- SNTE. *Estatutos, declaración de principios y reglamento general de asambleas*, México, 1992.
- _____. "La modernización del sistema educativo: necesidades de participación política, cooperación social y desarrollo económico", en: *Nuestro proyecto sindical: argumentos y hechos.*, México, 1990.
- Solana, Fernando. "Prólogo a la memoria de la SEP 1976/1982", en: Tomo II, *Delegaciones generales*. México, SEP, 1982.
- Street, Susan. "La lucha por transformar el aparato burocrático de la Secretaría de Educación Pública", en: *Revista mexicana de sociología*, núm. 4, octubre-diciembre de 1985. México.
- _____. El sindicato nacional de trabajadores de la educación (SNTE). *s/f.*
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa, 1975.
- Tocqueville, Alexis. Citado en Schleifer, James T. *Cómo nació la democracia en América*. México, FCE, 1987.
- Trejo Carrillo, Fernando. "Concurrencia de la federación, estados y municipios en la presentación del servicio educativo", en: *Consulta popular. Educación. Los planteamientos IEPES PRI*. México, 1982.
- X. González, Claudio. *Dialogo nacional. Revista de consulta popular de educación*, núm. 9. México, IEPES-CEN, 1987.

Fuentes de cuadros estadísticos

- Poder Ejecutivo Federal *Segundo informe de gobierno 1990*. México, 1990.
- Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*. México, Grijalbo, 1985.
- _____. *Logros, inequidades y retos del sistema educativo mexicano*. México, Grijalbo 1985.
- SEP. *Compendio estadístico del gasto educativo 1993*.
- _____. *Memoria Tomos I-II. Política educativa, 1976-1982.*, México, SEP, 1982.
- _____. *Índice educativo para estratificar encuestas por muestreo*. DIDEM-DGEIR-SEP. mayo 1990.
- _____. "México en la década de los ochenta, la modernización en cifras", en: *El cotidiano*.

Hemerográficas

Periódicos

- *Diario oficial*
- *El nacional*

- *El maestro*
- *El sol de México*
- *El universal*
- *Excélsior*
- *La jornada*
- *Novedades*
- *Uno más Uno*

Revistas

- *Nexos*
- *Proceso*

Cuadros

CUADRO 1
PARTICIPACION DEL GASTO EDUCATIVO Y DELA SEP EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO 1971-1992
(MILONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO AJUSTADO)

Año	Producto interno bruto	Gasto de SEP	Gasto educativo total	Participación del gasto de SEP en PIB porcentaje	Participación del gasto educativo total en PIB porcentaje
1971	490 000	9 500	14 400	1.9	2.9
1972	564 700	11 800	17 700	2.1	3.1
1973	690 900	15 100	21 900	2.2	3.2
1974	899 700	20 800	30 500	2.3	3.4
1975	1 100 100	31 100	43 300	2.8	3.9
1976	1 371 000	42 500	58 700	3.1	4.3
1977	1 849 300	61 800	84 000	3.3	4.5
1978	2 347 400	77 600	106 800	3.3	4.5
1979	3 067 500	103 800	144 200	3.4	4.7
1980	4 276 500	139 500	192 300	3.3	4.5
1981	5 858 200	219 900	290 100	3.8	5
1982	9 797 791	368 608	515 327	3.8	5.3
1983	17 878 720	488 667	674 436	2.7	3.8
1984	29 471 575	826 712	1 245 464	2.8	4.2
1985	47 391 702	1 332 034 1_/	1 918 991	2.8	4
1986	79 442 870	2 112 674 1_/	3 125 720	2.7	3.9
1987	193 312 000	5 034 274 1_/	7 046 794	2.6	3.6
1988	390 451 000	10 120 060 1_/	14 728 527	2.6	3.8
1989	507 618 000	12 998 225 1_/	19 281 682	2.6	3.8
1990	686 406 000	17 662 556	29 015 496	2.6	4.2
1991	865 166 000	24 910 705	38 498 782	2.9	4.4
1992	1 018 188 000	34 998 465	51 549 597 2_/	3.4	5.1

1_/ Incluye transferencias de la Secretaría de Programación y Presupuesto a los estados.

2_/

Preliminar

Fuentes: SEP, Dirección General de Recursos Financieros.

Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, México 1982-1992.

Fuentes: De 1971 a 1981: Memoria T.I. Política Educativa 1976-1982. SEP. México 1982.

De 1982 a 1992: Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1993.

México. SEP. 1993 p. 111.

CUADRO 7
PARTICIPACIÓN DE LA SEP EN EL GASTO FEDERAL TOTAL 1982-1991
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
PRESUPUESTO EJERCIDO

Año	Presupuesto federal (con organismos) 1/	Presupuesto federal (sin organismos)	Presupuesto de SEP	Porcentaje de participación de SEP (con organismos) 1/	Porcentaje de participación de SEP (sin organismos)
1982	4 619 500	2 870 900	368 608	8	12.8
1983	7 967 800	4 689 300	488 667	6.1	10.4
1984	12 556 200	7 037 300	826 712	6.6	11.7
1985	19 281 900	11 684 000	1 332 034	6.9	11.4
1986	35 463 600	22 726 600	2 112 674	6	9.3
1987	89 129 200	60 517 300	5 034 274	5.6	8.3
1988	164 621 600	110 807 200	10 120 060	6.1	9.1
1989	182 228 200	121 048 200	12 998 225	7.1	10.7
1990	218 517 700	141 253 000	17 662 556	8.1	12.5
1991	233 774 300	150 768 600	24 910 704	10.7	16.5

1/ Se incluyen empresas de participación estatal y organismos descentralizados (PEMEX, CFE, IMSS, ISSSTE y otros).

Fuente: Para 1982-1991, Carlos Salinas de Gortari. Quinto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 1993. SPP: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988-1991.

Fuente: Compendio estadístico del gasto educativo. 1993. México. SEP. 1993 p. 49.

GASTO EDUCATIVO POR CONCEPTO DE INGRESOS 1982-1992
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO POR CONCEPTO)

Año	FEDERAL		OTRAS SECRETARIAS		ESTATAL		MUNICIPAL 2_/		PARTICULAR 2_/		TOTAL	
	Participación		Participación		Participación		Participación		Participación		Participación	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
1982	368 608	71.5	46 819	9.1	67 900	13.2	5 800	1.1	26 200	5.1	515 327	100
1983	488 667	72.5	64 400	9.5	83 170	12.3	7 099	1.1	31 100	4.6	674 436	100
1984	826 712	66.4	101 510	8.1	197 395	15.9	8 665	0.7	111 182	8.9	1 245 464	100
1985	1 332 034 1_/	69.4	148 510	7.7	278 320	14.5	11 312	0.6	148 815	7.8	1 918 991	100
1986	2 112 674 1_/	67.6	271 339	8.7	429 209	13.7	17 320	0.6	295 178	9.4	3 125 720	100
1987	5 034 274 1_/	71.4	484 806	6.9	809 923	11.5	35 211	0.5	682 580	9.7	7 046 794	100
1988	10 120 060 1_/	68.7	1 842 847	12.5	1 460 996	9.9	51 478	0.4	1 253 146	8.5	14 728 527	100
1989	12 998 225 1_/	67.4	1 754 249	9.1	2 800 664	14.5	77 217	0.4	1 651 327	8.6	19 281 682	100
1990	17 662 556	60.8	3 964 136	13.8	4 888 186	16.8	99 610	0.3	2 401 008	8.3	29 015 496	100
1991	24 910 704	64.7	5 199 639	13.5	6 143 439	16	115 000	0.3	2 130 000	5.5	38 498 782	100
1992	34 998 465	67.9	5 954 727 3_/	11.6	7 029 887 3_/	13.6	160 310	0.3	3 406 208	6.6	51 549 597 2_/	100

1_ / Incluye transferencias presupuestarias de SPP a los estados.

2_ / Estimado

3_ / Se refiere a presupuesto autorizado.

Fuentes: SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1982-1992.

SEP. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, estimación del Gasto educativo Municipal y particular.

DGPPP. Oficios de los gobiernos de los estados, Secretaría de Finanzas.

Fuente: Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. P. 43.

CUADRO A
PRESPUESTO DE EGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE EDUCACIÓN POR LOS GOBIERNOS
ESTADISTICAS DURANTE 1982
(MILIONES DE PESOS CORRIENTES)

Entidad	Total	Para educación	Porcentaje %
Aguascalientes	300	33.3	11.1
Baja California	1 600.0	839.3	52.5
Baja California Sur	261.8	12.4	4.7
Campeche	202.8	36.3	17.9
Coahuila	1 276.4	343	26.9
Colima	164.1	47.6	29
Chiapas	477.1	271	56.8
Chihuahua	1 450.0	671.7	46.3
Durango	615	217.4	35.3
Guanajuato	1 091.7	434.6	39.8
Guerrero	621	153.2	24.7
Hidalgo	285	67	23.5
Jalisco	2 901.0	889.8	30.7
Edo. de México	8 320.8	1 899.2	22.7
Michoacán	1 000.0	312.7	31.3
Morelos	340	80.7	23.7
Nayarit	280	129.7	46.3
Nuevo León	2 680.0	1 867.9	69.7
Oaxaca	303.7	18.5	6.1
Puebla	1 053.0	553.8	52.6
Querétaro	237.2	21.7	9.1
Quintana Roo	250	10.8	4.3
San Luis Potosí	400	156.3	39.1
Sinaloa	3 374.6	632.4	18.7
Sonora	1 038.7	533.5	51.4
Tabasco	600	166.9	27.8
Tamaulipas	1 236.0	370	29.9
Tlaxcala	181.7	69.2	38.5
Veracruz	2 048.5	1 260.0	61.5
Yucatán	692.7	108.9	15.7
Zacatecas	380.9	133.7	35.1
Suma	35 663.7	12 333.0	35.6
Depto. del D.F.	21 000.0	290	1.4
Suma total	56 663.7	12 623.0	22.3

Fuente: Dirección General de Programación (SEP), 1982.

ESTADÍSTICA DE LA EDUCACIÓN
 (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
 (PÚBLICOS Y PRIVADOS)

Entidad	1 9 8 4			1 9 8 5			1 9 8 6			1 9 8 7			1 9 8 8		
	Gasto total estatal	Gasto educación	destinado a	Gasto total estatal	Gasto educación	destinado a	Gasto total estatal	Gasto educación	destinado a	Gasto total estatal	Gasto educación	destinado a	Gasto total estatal	Gasto educación	destinado a
	absoluto	absoluto	Porcentaje												
Aguascalientes	16 270	6 432	39.5	16 316	752	4.6	**	1 020	-	51 481	2 114	4.1	107 800	7 858	7.3
Baja California	28 780	10 000	34.7	47 707	16 744	35.1	76 441	28 330	37.1	186 813	73 649	39.4	397 237	151 210	38.1
Baja C.Sur	5 677	307	5.4	9 414	343	3.6	**	843	-	34 871	2 640	7.6	82 319	6 776	8.2
Campeche	9 321	1 341	14.4	20 500	2 350	11.5	37 244	2 726	7.3	60 055	4 348	7.2	110 750	11 263	10.2
Coahuila	38 751	7 343	18.9	38 092	7 707	20.2	58 768	13 758	23.4	**	**	-	**	**	-
Colima	5 420	488	9	8 908	795	8.9	13 478	1 922	14.3	35 397	5 141	14.5	76 017	9 375	12.3
Chiapas	32 000	8 960	28	38 539	14 605	37.9	58 693	14 318	24.4	203 729	46 815	23	395 687	102 006	25.8
Chihuahua	16 000	7 520	47	39 392	11 898	30.2	73 846	21 189	28.7	187 243	25 926	13.8	276 000	102 797	37.2
Durango	16 154	3 046	18.9	21 640	4 852	22.4	34 834	7 398	21.2	70 014	18 268	26.1	195 485	39 511	20.2
Guanajuato	20 520	5 408	26.4	53 280	10 137	19	87 707	16 506	18.8	219 917	36 738	16.7	432 472	94 319	21.8
Guerrero	17 905	1 427	8	25 738	2 357	9.2	48 750	5 077	10.4	83 849	10 940	13	183 187	22 406	12.2
Hidalgo	8 452	539	6.4	25 182	2 291	9.1	30 083	2 893	9.6	67 560	3 633	5.4	190 350	8 666	4.6
Jalisco	67 893	16 294	24	109 288	28 196	25.8	144 633	42 701	29.5	332 609	88 120	26.5	819 762	187 608	22.9
México	136 058	25 942	19.1	235 837	56 400	23.9	**	67 978	-	963 777	199 826	20.7	1 714 858	399 778	23.3
Michoacán	16 129	3 465	21.5	24 133	5 213	21.6	51 248	7 254	14.2	113 885	25 152	22.1	313 200	54 529	17.4
Morelos 1/	5 950	495	8.3	9 698	950	9.8	**	1 247	-	219 911	50 494	23	455 874	122 340	26.8
Nayarit	4 767	966	20.3	11 075	2 338	21.1	11 000	3 000	27.3	39 000	8 769	22.5	108 824	19 009	17.5
Nuevo León	70 000	35 770	51.1	81 232	30 804	37.9	100 000	46 877	46.9	**	**	-	**	**	-
Oaxaca	20 056	1 583	7.9	18 100	1 559	8.6	**	1 847	-	42 000	5 897	14	92 000	5 445	5.9
Puebla	8 104	3 404	42	42 253	9 179	21.7	60 062	14 483	24.1	154 908	36 096	23.3	377 749	76 968	20.4
Querétaro	8 715	699	8	16 124	1 269	7.9	**	1 955	-	49 972	4 142	8.3	157 157	10 480	6.7
Quintana Roo	7 717	817	10.6	13 636	750	5.5	22 813	1 195	5.2	44 030	2 803	6.4	99 972	**	-
San Luis Potosi	15 380	5 321	34.6	25 974	2 355	9.1	31 000	4 029	13	78 135	7 848	10	196 952	24 517	12.4
Sinaloa	32 320	6 044	18.7	47 950	9 970	20.8	61 614	18 952	30.8	203 729	48 467	-	395 088	105 024	26.6
Sonora	28 028	4 482	16	44 035	6 082	13.8	71 025	16 271	22.9	**	30 476	-	**	78 582	-
Tabasco	79 128	7 042	8.9	128 979	11 468	8.9	132 680	12 781	9.6	311 996	32 001	10.3	796 925	69 318	8.7
Tamaulipas	36 000	6 439	17.9	43 700	10 753	24.6	63 250	19 568	30.9	112 201	25 150	22.4	298 452	73 973	24.8
Tlaxcala	16 597	1 646	9.9	16 597	1 931	11.6	**	2 674	-	42 061	7 681	-	79 936	17 074	21.4
Veracruz	148 249	16 582	11.2	120 222	25 435	21.2	163 455	42 129	25.8	333 777	108 481	32.5	861 387	250 196	29
Yucatán	14 180	2 543	17.9	23 113	4 145	17.9	**	6 956	-	83 000	21 500	25.9	175 100	44 000	25.1
Zacatecas	12 228	1 399	11.4	20 085	3 149	15.7	31 167	3 647	11.7	**	7 886	-	**	17 369	-

Fuente: Censo de Estadística del Gasto Educativo 1993. México, SEP. 1993. p. 142.

CUADRO 6
REPARTICIÓN DEL GASTO EDUCATIVO EN EL ESTADO DE SINALOA
MILES DE NUEVOS PESOS
PERÍODO 1989-1993

Entidad	1989			1990			1991 2/			1992			1993 3/		
	Gasto Total estatal	Gasto destinado a educación	Porcentaje	Gasto total estatal	Gasto destinado a educación	Porcentaje	Gasto total estatal	Gasto destinado a educación	Porcentaje	Gasto total estatal	Gasto destinado a educación	Porcentaje	Gasto total estatal	Gasto destinado a educación	Porcentaje
Aguascalientes	**	7 237	-	166 616	12 163	7.3	303 150	22 130	7.3	**	**	-	665 500	279 635	42
Baja California	656 119	230 750	35.2	811 941	307 105	37.8	910 332	342 915	37.7	1 109 521	137 236	12.4	1 349 036	208 125	15.4
Baja C.Sur	112 270	10 190	9.1	158 615	15 728	9.9	199 000	20 059	10.1	**	**	-	**	**	-
Campeche	150 013	21 480	14.3	259 734	30 027	11.6	327 211	28 348	8.7	587 028	63 973	10.9	766 519	279 221	36.4
Coahuila	398 868	120 104	30.1	468 670	140 825	30	625 928	193 334	30.9	**	**	-	**	**	-
Colima	109 524	19 123	107.5	159 043	22 041	13.9	160 000	24 964	15.6	288 969	47 475	16.4	259 974	39 168	15.1
Chiapas	518 430	113 527	21.9	684 786	197 802	28.9	1 021 956	230 439	22.5	944 887	354 154	37.5	1 346 584	380 295	28.2
Chihuahua	561 700	163 400	29.1	690 400	239 100	34.6	969 298	321 577	33.2	**	**	-	**	**	-
Durango	219 228	49 202	22.4	328 174	71 410	21.8	383 457	81 867	21.3	**	**	-	**	**	-
Guanajuato	368 483	102 218	27.7	563 362	143 035	25.4	809 985	166 102	20.5	950 317	309 720	32.6	1 144 349	372 050	32.5
Guerrero	273 400	31 098	11.4	401 305	42 225	10.5	333 354	44 620	13.4	**	133 858	-	**	136 089	-
Hidalgo	199 659	16 832	8.4	318 735	25 051	7.9	366 487	16 625	4.5	547 918	31 226	5.7	630 579	36 267	5.8
Jalisco	1 013 200	275 700	27.2	1 402 200	329 800	23.5	1 532 000	385 800	25.2	**	**	-	**	**	-
México	2 378 736	728 666	30.6	3 260 439	895 073	27.5	4 267 425	1 049 011	24.6	5 244 293	1 507 776	28.8	7 773 678	3 417 970	44
Michoacán	374 244	67 006	17.9	518 318	127 643	24.6	647 553	144 265	22.3	1 196 019	179 461	15	**	**	-
Morelos	**	12 804	-	98 346	26 160	26.6	102 463	26 333	25.7	**	**	-	**	**	-
Nayarit	148 653	16 594	11.2	196 319	18 264	9.3	271 530	24 270	8.9	352 379	42 317	12	731 682	65 235	8.9
Nuevo León	840 000	348 187	41.5	1 100 000	462 117	42	1 325 000	556 834	42	**	**	-	**	**	-
Oaxaca	140 000	10 021	7.2	220 000	10 754	4.9	363 000	20 321	5.6	490 903	13 900	2.8	758 200	22 260	2.9
Puebla	243 000	98 252	40.4	360 000	130 250	36.2	591 500	120 000	20.3	1 528 264	418 784	27.4	1 989 780	1 240 625	62.3
Querétaro	168 657	15 742	9.3	276 193	26 295	9.5	350 018	38 838	11.1	**	**	-	**	**	-
Quintana Roo	131 513	13 429	10.2	212 044	18 790	8.9	164 343	16 552	10.1	**	**	-	**	**	-
San Luis Potosí	250 457	34 803	13.9	328 460	43 870	13.4	511 000	31 726	6.2	**	**	-	**	**	-
Sinaloa	551 600	168 711	30.6	572 507	215 702	37.7	873 000	247 155	28.3	1 363 593	422 094	31	1 203 640	395 525	32.9
Sonora	**	**	-	740 000	209 519	28.3	1 012 000	278 192	27.5	1 483 000	400 517	27	1 948 397	472 240	24.2
Tabasco	810 000	75 938	9.4	1 177 756	114 868	9.8	1 200 000	127 186	10.6	1 500 000	159 665	10.6	1 600 000	179 438	11.2
Tamaulipas	578 807	147 304	25.4	640 000	184 417	28.8	916 000	244 249	26.7	1 296 876	339 473	26.2	2 027 000	1 145 813	56.5
Tlaxcala	163 590	26 810	16.4	191 532	30 635	16	224 442	36 744	16.4	335 286	57 414	17.1	331 759	59 422	17.9
Veracruz	1 075 725	329 560	30.6	1 664 350	483 477	29	1 485 199	476 521	32.1	**	**	-	**	**	-
Yucatán	245 600	63 300	25.8	264 037	46 550	17.6	339 538	69 336	20.4	565 354	15 095	2.7	586 742	200 646	34.2
Zacatecas	**	20 737	-	521 841	42 791	8.2	696 621	57 123	8.2	393 000	77 500	19.7	514 549	87 886	17.1

1 / La cantidad aquí registrada incluye obra directa estatal, CUD y convenio con CAPFCE por lo que se denota un incremento.

2 / Se refiere a presupuesto autorizado.

3 / Las cifras se presentan en miles de nuevos pesos.

** No disponible

Fuente: SEP, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.

Gobiernos de los estados; secretarías de finanzas y tesorerías generales.

Fuente: Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1993. México, SEP, 1993 p. 143.

TABLA 7
 GASTO EDUCATIVO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 (MILES DE PESOS CORRIENTES)
 (RESUMEN POR ENTIDAD)

Entidades	GASTO FEDERAL		GASTO ESTATAL		GASTO PARTICULAR 1/		T O T A L	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Agascalientes	13 193	89.2	752	5.1	840	5.7	14 785	100
Baja California	25 845	57	16 744	37	2 722	6	45 311	100
Baja California Sur	9 442	93.9	343	3.4	271	2.7	10 056	100
Campeche	11 288	82.1	2 350	17.1	115	0.8	13 753	100
Coahuila	32 556	75.3	7 707	17.8	2 964	6.9	43 227	100
Colima	8 452	89.3	795	8.4	219	2.3	9 466	100
Chiapas	39 905	71.2	14 605	26.1	1 524	2.7	56 034	100
Chihuahua	35 105	70.6	11 898	23.9	2 715	5.5	49 718	100
Durango	26 881	79.3	4 852	14.3	2 159	6.4	33 892	100
Guanajuato	37 195	72.6	10 137	19.8	3 910	7.6	51 242	100
Guerrero	46 040	93.6	2 357	4.8	794	1.6	49 191	100
Hidalgo	31 530	90.1	2 291	6.5	1 163	3.3	34 984	100
Jalisco	63 608	58.5	28 196	25.9	16 956	15.6	108 760	100
México	96 715	60.1	56 400	35	7 871	4.9	160 986	100
Michoacán	51 705	86.3	5 213	8.7	2 994	5	59 912	100
Morelos	20 021	89.1	950	4.2	1 496	6.7	22 467	100
Nayarit	15 400	85.5	2 338	13	281	1.5	18 019	100
Nuevo León	37 114	46.2	33 659	41.9	9 603	11.9	80 376	100
Oaxaca	50 062	95.5	1 559	3	795	1.5	52 416	100
Puebla	54 220	79.1	9 179	13.4	5 136	7.5	68 535	100
Querétaro	14 748	85.4	1 269	7.4	1 245	7.2	17 262	100
Quintana Roo	10 296	91.9	750	6.7	160	1.4	11 206	100
San Luis Potosí	31 498	88	2 355	6.6	1 938	5.4	35 791	100
Sinaloa	36 818	75.9	9 970	20.5	1 737	3.6	48 525	100
Sonora	30 276	77.8	6 082	15.6	2 565	6.6	38 923	100
Tabasco	22 284	64.2	11 468	33	976	2.8	34 728	100
Tamaulipas	43 769	72.3	10 753	17.8	5 967	9.9	60 489	100
Tlaxcala	13 164	85.2	1 931	12.5	363	2.3	15 458	100
Veracruz	73 506	70.2	25 435	24.3	5 711	5.5	104 652	100
Yucatán	19 018	77.6	4 145	16.9	1 340	5.5	24 503	100
Zacatecas	18 207	82.5	3 149	14.3	709	3.2	22 065	100
Subtotal	1 019 861	73.1	289 632	20.7	87 239	6.2	1 396 732	100
Distrito Federal	148 510	100	-	-	-	-	148 510	100
Otros	312 173	83.5	-	-	61 576	16.5	373 749	100
T O T A L	1 480 544	77.1	289 632	15.1	148 815	7.8	1 918 991	100

Fuente: Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. Página 122.

GRÁFICO
COMPARACIÓN DEL GASTO EDUCATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO
1993
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

Entidades	GASTO FEDERAL		GASTO ESTATAL		GASTO PARTICULAR I /		TOTAL	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Aguascalientes	20 925	88.6	1 020	4.3	1 667	7.1	23 612	100
Baja California	40 992	54.9	28 330	37.9	5 399	7.2	74 721	100
Baja California Sur	14 975	91.5	843	5.2	538	3.3	16 356	100
Campeche	17 904	85.8	2 726	13.1	229	1.1	20 859	100
Coahuila	51 635	72.5	13 758	19.3	5 879	8.2	71 272	100
Colima	13 405	85	1 922	12.2	434	2.8	15 761	100
Chiapas	63 291	78.5	14 318	18.7	3 023	3.7	80 632	100
Chihuahua	55 678	67.7	21 189	25.8	5 386	6.5	82 253	100
Durango	42 635	78.5	7 398	13.6	4 282	7.9	54 315	100
Guanajuato	58 993	70.9	16 506	19.8	7 755	9.3	83 254	100
Guerrero	73 021	91.6	5 077	6.4	1 574	2	79 672	100
Hidalgo	50 008	90.6	2 893	5.2	2 307	4.2	55 208	100
Jalisco	100 885	56.9	42 701	24.1	33 632	19	177 218	100
México	153 395	60.9	82 983	32.9	15 612	6.2	251 990	100
Michoacán	82 006	86.2	7 254	7.6	5 938	6.2	95 198	100
Morelos	31 755	88.2	1 247	3.5	2 968	8.3	35 970	100
Nayarit	24 425	87.3	3 000	10.7	558	2	27 983	100
Nuevo León	58 864	47.1	46 877	37.6	19 048	15.3	124 789	100
Oaxaca	79 401	95.9	1 847	2.2	1 577	1.9	82 825	100
Puebla	85 995	77.7	14 483	13.1	10 187	9.2	110 665	100
Querétaro	23 391	84.1	1 955	7	2 469	8.9	27 815	100
Quintana Roo	16 330	91.5	1 195	6.7	317	1.8	17 842	100
San Luis Potosí	49 958	86.4	4 029	7	3 844	6.6	57 831	100
Sinaloa	58 395	72.2	18 952	23.5	3 446	4.3	80 793	100
Sonora	48 019	69.2	16 271	23.5	5 088	7.3	69 378	100
Tabasco	35 343	70.6	12 781	25.5	1 935	3.9	50 059	100
Tamaulipas	69 420	68.9	19 568	19.4	11 835	11.7	100 823	100
Tlaxcala	20 879	86	2 674	11	720	3	24 273	100
Veracruz	116 585	68.5	42 129	24.8	11 328	6.7	170 042	100
Yucatán	30 163	75.8	6 956	17.5	2 657	6.7	39 776	100
Zacatecas	28 877	85.2	3 647	10.7	1 407	4.1	33 931	100
Subtotal	1 617 548	72.3	446 529	20	173 039	7.7	2 237 116	100
Distrito Federal	495 126	80.2	-	-	122 139	19.8	617 265	100
Otros	271 339 2 /	100	-	-	-	-	271 339	100
T O T A L	2 384 013	76.3	446 529 3 /	14.3	295 178	9.4	3 125 720	100

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1993. SEP. México, 1993. Página 123.

CUADRO 9
GASTO EDUCATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO
1993
ESTADOS DE RESULTADOS

Entidades	GASTO FEDERAL		GASTO ESTATAL		GASTO PARTICULAR I /		T O T A L	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Aguascalientes	48 392	89	2 114	3.9	3 854	7.1	54 360	100
Baja California	100 819	53.9	73 649	39.4	12 485	6.7	186 953	100
Baja California Sur	35 976	90.3	2 640	6.6	1 244	3.1	39 860	100
Campeche	42 241	89.7	4 348	9.2	530	1.1	47 119	100
Coahuila	123 419	90.1	-	-	13 595	9.9	137 014	100
Colima	33 620	84.6	5 141	12.9	1 004	2.5	39 765	100
Chiapas	146 597	73.1	46 815	23.4	6 990	3.5	200 402	100
Chihuahua	137 250	78.1	25 926	14.8	12 455	7.1	175 631	100
Durango	100 404	78.1	18 268	14.2	9 902	7.7	128 574	100
Guanajuato	136 431	71.4	36 738	19.2	17 933	9.4	191 102	100
Guerrero	173 423	92.3	10 940	5.8	3 640	1.9	188 003	100
Hidalgo	113 800	92.7	3 633	3	5 335	4.3	122 768	100
Jalisco	237 341	58.8	88 120	21.9	77 772	19.3	403 233	100
México	331 687	58.4	199 826	35.2	36 102	6.4	567 615	100
Michoacán	192 592	83.2	25 152	10.9	13 731	5.9	231 475	100
Morelos	72 169	55.7	50 494	39	6 861	5.3	129 524	100
Nayarit	58 703	85.3	8 769	12.8	1 290	1.9	68 762	100
Nuevo León	140 720	76.2	-	-	44 047	23.8	184 767	100
Oaxaca	177 647	94.9	5 897	3.2	3 647	1.9	187 191	100
Puebla	177 790	74.9	36 096	15.2	23 557	9.9	237 443	100
Querétaro	54 931	84.8	4 142	6.4	5 709	8.8	64 782	100
Quintana Roo	38 167	91.5	2 803	6.7	733	1.8	41 703	100
San Luis Potosí	116 634	87.4	7 848	5.9	8 889	6.7	133 371	100
Sinaloa	142 439	71.6	48 467	24.4	7 969	4	198 875	100
Sonora	115 986	73.3	30 476	19.3	11 766	7.4	158 228	100
Tabasco	82 544	69.3	32 001	26.9	4 475	3.8	119 020	100
Tamaulipas	168 593	76.2	25 150	11.4	27 368	12.4	221 111	100
Tlaxcala	46 757	83.3	7 681	13.7	1 665	3	56 103	100
Veracruz	287 294	68.1	108 481	25.7	26 195	6.2	421 970	100
Yucatán	73 499	72.6	21 500	21.3	6 144	6.1	101 143	100
Zacatecas	65 811	85.6	7 886	10.2	3 254	4.2	76 951	100
Subtotal	3 773 676	73.8	941 001	18.4	400 141	7.8	5 114 818	100
Distrito Federal	1 260 598	81.7	-	-	282 439	18.3	1 543 037	100
Otros	484 806 2 /	100	-	-	-	-	484 806	100
T O T A L	5 519 080	77.2	941 001 3 /	13.2	682 580	9.6	7 142 661 5 /	100

Fuente: Censo de Estadística del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. Página 124.

COMISIONES DE PRESUPUESTOS Y FINANZAS
PRESUPUESTO PARA 1993

Entidades	GASTO FEDERAL		GASTO ESTATAL		GASTO PARTICULAR 1 /		T O T A L	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Aguascalientes	97 316	86.7	7 858	7	7 076	6.3	112 250	100
Baja California	192 670	52.6	151 210	41.2	22 921	6.2	366 801	100
Baja California Sur	71 629	88.8	6 776	8.4	2 284	2.8	80 689	100
Campeche	86 267	87.6	11 263	11.4	973	1	98 503	100
Coahuila	250 909	91	-	-	24 959	9	275 868	100
Colima	65 733	85.4	9 375	12.2	1 843	2.4	76 951	100
Chiapas	270 254	70.2	102 006	26.5	12 833	3.3	385 093	100
Chihuahua	279 428	69	102 797	25.4	22 866	5.6	405 091	100
Durango	190 406	76.8	39 511	15.9	18 179	7.3	248 096	100
Guanajuato	283 530	69	94 319	23	32 923	8	410 722	100
Guerrero	336 908	92.1	22 406	6.1	6 683	1.8	365 997	100
Hidalgo	238 712	92.8	8 666	3.4	9 795	3.8	257 173	100
Jalisco	464 455	58.4	187 608	23.6	142 781	18	794 844	100
México	627 639	57.3	399 778	36.6	66 280	6.1	1 093 697	100
Michoacán	381 202	82.7	54 529	11.8	25 209	5.5	460 940	100
Morelos	146 463	52	122 340	43.5	12 596	4.5	281 099	100
Nayarit	115 729	84.4	19 009	13.9	2 368	1.7	137 106	100
Nuevo León	269 729	76.9	-	-	80 864	23.1	350 593	100
Oaxaca	349 731	96.6	5 445	1.5	6 696	1.9	361 872	100
Puebla	361 585	75	76 968	16	43 248	9	481 801	100
Querétaro	113 312	84.4	10 480	7.8	10 481	7.8	134 273	100
Quintana Roo	74 246	98.2	-	-	1 346	1.8	75 592	100
San Luis Potosí	232 510	85	24 517	9	16 319	6	273 337	100
Sinaloa	280 802	70.1	105 024	26.2	14 630	3.7	400 456	100
Sonora	226 271	69.3	78 582	24.1	21 601	6.6	326 454	100
Tabasco	162 417	67.7	69 318	28.9	8 216	3.4	239 951	100
Tamaulipas	326 791	72.5	73 973	16.4	50 245	11.1	451 009	100
Tlaxcala	97 583	82.9	17 074	14.5	3 057	2.6	117 714	100
Veracruz	547 322	64.7	250 196	29.6	48 091	5.7	845 609	100
Yucatán	142 497	72.1	44 000	22.2	11 280	5.7	197 777	100
Zacatecas	134 901	85.2	17 369	11	5 974	3.8	158 244	100
Subtotal	7 418 638	72.2	2 112 397	20.6	734 617	7.2	10 265 652	100
Distrito Federal	2 701 422	83.9	58 505 3 /	-	518 529	16.1	3 219 951	100
Otros	956 954 2 /	100	-	-	-	-	956 954	100
T O T A L	11 077 014	76.3	2 170 902 3 /	15	1 253 146	8.7	14 442 557 5 /	100

Fuente: Censo de Gastos Educativos 1993. SEP. México, 1993. Página 125.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
ESTADÍSTICA DE GASTO EDUCATIVO
1993
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
RESULTADOS GENERALES

Entidades	GASTO FEDERAL		GASTO ESTATAL		GASTO PARTICULAR I /		T O T A L	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Aguascalientes	144 853	89.7	7 237	4.5	9 324	5.8	161 414	100
Baja California	261 266	50	230 750	44.2	30 204	5.8	522 220	100
Baja California Sur	100 131	88.3	10 190	9	3 010	2.7	113 331	100
Campeche	122 797	84.3	21 480	14.8	1 282	0.9	145 559	100
Coahuila	354 244	69.8	120 104	23.7	32 890	6.5	507 238	100
Colima	95 853	81.6	19 123	16.3	2 429	2.1	117 405	100
Chiapas	402 064	75.5	113 527	21.3	16 911	3.2	532 502	100
Chihuahua	371 933	65.8	163 400	28.9	30 132	5.3	565 465	100
Durango	273 083	78.9	49 202	14.2	23 955	6.9	346 240	100
Guanajuato	381 809	72.4	102 218	19.4	43 384	8.2	527 411	100
Guerrero	469 479	92.2	31 098	6.1	8 806	1.7	509 383	100
Hidalgo	331 375	91.7	16 832	4.7	12 907	3.6	361 114	100
Jalisco	669 705	59.1	275 700	24.3	188 149	16.6	1 133 554	100
México	875 898	51.7	728 666	43.1	87 340	5.2	1 691 904	100
Michoacán	507 418	83.5	67 006	11	33 219	5.5	607 643	100
Morelos	215 192	88	12 804	5.2	16 598	6.8	244 594	100
Nayarit	170 384	89.7	16 594	8.7	3 120	1.6	190 098	100
Nuevo León	399 239	46.7	348 187	40.8	106 558	12.5	853 984	100
Oaxaca	483 507	96.2	10 021	2	8 824	1.8	502 352	100
Puebla	507 328	76.6	98 252	14.8	56 990	8.6	662 570	100
Querétaro	164 769	84.8	15 742	8.1	13 811	7.1	194 322	100
Quintana Roo	108 734	87.8	13 429	10.8	1 774	1.4	123 937	100
San Luis Potosí	316 921	84.9	34 803	9.3	21 504	5.8	373 228	100
Sinaloa	385 871	67.2	168 711	29.4	19 279	3.4	573 861	100
Sonora	302 681	91.4	-	-	28 465	8.6	331 146	100
Tabasco	230 134	72.6	75 938	24	10 827	3.4	316 899	100
Tamaulipas	458 267	68.2	147 304	21.9	66 210	9.9	671 781	100
Tlaxcala	139 257	81.8	26 810	15.8	4 028	2.4	170 095	100
Veracruz	781 937	66.5	329 560	28.1	63 372	5.4	1 174 869	100
Yucatán	197 839	71.7	63 300	22.9	14 864	5.4	276 003	100
Zacatecas	184 899	86.6	20 737	9.7	7 872	3.7	213 508	100
Subtotal	10 408 867	70.7	3 338 725	22.7	968 038	6.6	14 715 630	100
Distrito Federal	2 402 363	77.9	-	-	683 289	22.1	3 085 652	100
Otros	1 754 249 2 /	95.8	77 217 4 /	4.2	-	-	1 831 466	100
TOTAL	14 565 479	74.2	3 415 942	17.4	1 651 327	8.4	19 632 748 5 /	100

Fuente: Censo de Estadística del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. Página 126.

ANEXO 1
GASTO EDUCATIVO POR ENTIDAD FEDERATIVA Y PARTICIPACION FEDERAL EN EL GASTO
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
1993

Entidades	GASTO FEDERAL		GASTO ESTATAL		GASTO PARTICULAR I /		T O T A L	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Aguascalientes	192 630	88.2	12 163	5.6	3 557	6.2	218 350	100
Baja California	340 123	49.2	307 105	44.4	43 916	6.4	691 144	100
Baja California Sur	135 920	87.1	15 728	10.1	4 377	2.8	156 025	100
Campeche	165 664	83.9	30 027	15.2	1 864	0.9	197 555	100
Coahuila	447 682	70.4	140 825	22.1	47 822	7.5	636 329	100
Colima	128 220	83.4	22 041	14.3	3 532	2.3	153 793	100
Chiapas	524 283	70.2	197 802	26.5	24 588	3.3	746 673	100
Chihuahua	470 204	62.5	239 100	31.7	43 812	5.8	753 116	100
Durango	322 472	75.2	71 410	16.7	34 830	8.1	428 712	100
Guanajuato	511 090	71.3	143 035	19.9	63 080	8.8	717 205	100
Guerrero	632 173	92	42 225	6.1	12 804	1.9	687 202	100
Hidalgo	440 300	90.9	25 051	5.2	18 777	3.9	484 128	100
Jalisco	850 696	58.5	329 800	22.7	273 566	18.8	1 454 062	100
México	1 081 826	51.5	895 073	42.5	126 991	6	2 103 890	100
Michoacán	653 950	78.8	127 643	15.4	48 300	5.8	829 893	100
Morelos	285 475	85	26 160	7.8	24 133	7.2	335 768	100
Nayarit	226 409	90.9	18 264	7.3	4 536	1.8	249 209	100
Nuevo León	491 206	44.3	462 117	41.7	154 934	14	1 108 257	100
Oaxaca	634 592	96.5	10 754	1.6	12 830	1.9	658 176	100
Puebla	652 798	75.4	130 250	15	82 863	9.6	865 911	100
Querétaro	212 635	82	26 295	10.2	20 081	7.8	259 011	100
Quintana Roo	146 552	87.3	18 790	11.2	2 579	1.5	167 921	100
San Luis Potosí	416 324	84.7	43 870	8.9	31 267	6.4	491 461	100
Sinaloa	474 039	66	215 702	30.1	28 031	3.9	717 772	100
Sonora	407 382	61.9	209 519	31.8	41 388	6.3	658 289	100
Tabasco	311 516	70.4	114 868	26	15 742	3.6	442 126	100
Tamaulipas	553 577	66.4	184 417	22.1	96 268	11.5	834 262	100
Tlaxcala	189 049	83.8	30 635	13.6	5 857	2.6	225 541	100
Veracruz	1 008 784	63.7	483 477	30.5	92 142	5.8	1 584 403	100
Yucatán	259 063	79.2	46 550	14.2	21 612	6.6	327 225	100
Zacatecas	242 768	81.7	42 791	14.4	11 446	3.9	297 005	100
Subtotal	13 409 402	68.6	4 663 487	23.9	1 407 525	7.2	19 480 414	100
Distrito Federal	4 808 954	82.9	-	-	993 483	17.1	5 802 437	100
Otros	3 964 136 2_ /	97.5	99 610 4_ /	2.5	-	-	4 063 746	100
T O T A L	22 182 492	75.6	4 763 097	16	2 401 008	8	29 346 597 5 /	100

Fuente: Censo de Estadística del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. Página 127.

CUADRO

DE LOS GASTOS EDUCATIVOS EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA EN LOS AÑOS 1990 Y 1991

Entidades	GASTO FEDERAL		GASTO ESTATAL		GASTO PARTICULAR I /		T O T A L	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Agascalientes	270 727	88.8	22 130	7.3	12 027	3.9	304 884	100
Baja California	470 911	55.2	342 915	40.2	38 959	4.6	852 785	100
Baja California Sur	189 689	88.8	20 059	9.4	3 883	1.8	213 631	100
Campeche	240 872	88.9	28 348	10.5	1 654	0.6	270 874	100
Coahuila	613 670	72.2	193 334	22.8	42 424	5	849 428	100
Colima	171 799	85.9	24 964	12.5	3 133	1.6	199 896	100
Chiapas	800 399	76.4	224 878	21.5	21 813	2.1	1 047 090	100
Chihuahua	649 202	64.7	314 461	31.4	38 867	3.9	1 002 530	100
Durango	422 287	78.9	81 867	15.3	30 899	5.8	535 053	100
Guanajuato	733 416	76.7	166 102	17.4	55 960	5.9	955 478	100
Guerrero	950 559	94.5	44 620	4.4	11 359	1.1	1 006 538	100
Hidalgo	653 530	95.2	16 625	2.4	16 658	2.4	686 813	100
Jalisco	1 012 121	61.7	385 800	23.5	242 688	14.8	1 640 609	100
México	1 478 285	54.3	1 134 772	41.6	112 657	4.1	2 725 714	100
Michoacán	940 594	83.4	144 265	12.8	42 848	3.8	1 127 707	100
Morelos	405 870	89.5	26 333	5.8	21 409	4.7	453 612	100
Nayarit	311 862	91.7	24 270	7.1	4 024	1.2	340 156	100
Nuevo León	609 293	46.8	556 834	42.7	137 446	10.5	1 303 573	100
Oaxaca	955 307	96.7	20 321	2.1	11 382	1.2	987 010	100
Puebla	969 557	83.4	120 000	10.3	73 510	6.3	1 163 067	100
Querétaro	315 110	85.5	35 847	9.7	17 814	4.8	368 771	100
Quintana Roo	219 678	92.1	16 552	6.9	2 288	1	238 518	100
San Luis Potosí	583 755	90.8	31 626	4.9	27 738	4.3	643 119	100
Sinaloa	607 002	69.1	247 155	28.1	24 867	2.8	879 024	100
Sonora	574 181	64.4	281 079	31.5	36 716	4.1	891 976	100
Tabasco	550 731	79.6	127 186	18.4	13 965	2	691 882	100
Tamaulipas	775 669	70.2	244 249	22.1	85 402	7.7	1 105 320	100
Tlaxcala	265 849	86.4	36 744	11.9	5 196	1.7	307 789	100
Veracruz	1 462 425	72.4	476 521	23.6	81 742	4	2 020 688	100
Yucatán	366 174	80.1	71 859	15.7	19 173	4.2	457 206	100
Zacatecas	337 042	83.4	57 123	14.1	10 154	2.5	404 319	100
Subtotal	18 907 566	73.6	5 518 839	21.5	1 245 655	4.9	25 675 060	100
Distrito Federal	6 003 138	80	624 600	8.3	881 345	11.7	7 509 083	100
Otros	5 199 639 2 /	97.8	115 000	2.2	-	-	5 314 639	100
T O T A L	30 110 343	78.2	6 258 439 3 /	16.3	2 130 000	5.5	38 498 782	100

Fuente: Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. Página 128.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO DE LA SEP
ESTADÍSTICAS DE GASTO EDUCATIVO
PRESUPUESTO 1986-1992

Entidades	GASTO FEDERAL		GASTO ESTATAL		GASTO PARTICULAR 1/		T O T A L	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Aguascalientes	378 952	96.9	**	-	12027	3.1	390 979	100
Baja California	725 841	80.5	137 236	15.2	38 959	4.3	902 036	100
Baja California Sur	272 621	98.6	**	-	3 883	1.4	276 504	100
Campeche	344 846	84	63 973	15.6	1 654	0.4	410 473	100
Coahuila	880 917	95.4	**	-	42 424	4.6	923 341	100
Colima	244 532	82.8	47 475	16.1	3 133	1.1	295 140	100
Chiapas	1 171 624	75.7	354 154	22.9	21 813	1.4	1 547 591	100
Chihuahua	969 812	96.1	**	-	38 867	3.9	1 008 979	100
Durango	636 053	95.4	**	-	30 899	4.6	666 952	100
Guanajuato	1 071 289	74.5	309 720	21.6	55 960	3.9	1 436 969	100
Guerrero	1 299 373	89.9	133 858	9.3	11 359	0.8	1 444 590	100
Hidalgo	861 848	94.7	31 226	3.4	16 658	1.9	909 732	100
Jalisco	1 650 047	87.2	**	-	242 688	12.8	1 892 735	100
México	2 198 544	57.6	1 507 776	39.5	112 657	2.9	3 818 977	100
Michoacán	1 295 623	85.4	179 461	11.8	42 848	2.8	1 517 932	100
Morelos	551 493	96.3	**	-	21 409	3.7	572 902	100
Nayarit	409 529	89.8	42 317	9.3	4 024	0.9	455 870	100
Nuevo León	918 454	87	**	-	137 446	13	1 055 900	100
Oaxaca	1 339 279	98.1	13 900	1	11 382	0.9	1 364 561	100
Puebla	1 311 212	72.7	418 784	23.2	73 510	4.1	1 803 506	100
Querétaro	465 182	96.3	**	-	17 814	3.7	482 996	100
Quintana Roo	334 862	99.3	**	-	2 288	0.7	337 150	100
San Luis Potosí	841 288	96.8	**	-	27 738	3.2	869 026	100
Sinaloa	896 248	66.7	422 094	31.4	24 867	1.9	1 343 209	100
Sonora	818 186	65.2	400 517	31.9	36 716	2.9	1 255 419	100
Tabasco	690 158	79.9	159 665	18.5	13 965	1.6	863 788	100
Tamaulipas	1 094 435	72	339 473	22.3	85 402	5.7	1 519 310	100
Tlaxcala	415 553	86.9	57 414	12	5 196	1.1	478 163	100
Veracruz	2 119 778	96.3	**	-	81 742	3.7	2 201 520	100
Yucatán	526 787	75.5	150 951	21.7	19 173	2.8	696 911	100
Zacatecas	517 808	85.5	77 500	12.8	10 154	1.7	605 462	100
Subtotal	27 252 174	81.7	4 847 494	14.5	1 248 655	3.8	33 348 323	100
Distrito Federal	7 746 999	83.7	624 600 3_/	6.8	881 345	9.5	9 252 944	100
Otros	34 999 173 2_/	99.7	115 000	0.3	-	-	35 114 173	100
T O T A L	69 998 346	90.1	5 587 094	7.2	2 130 000	2.7	77 715 440	100

1 / Estas entidades no son comparables con las del cuadro 2.12, en éste se incluyen programas de áreas centrales.
 2 / El gasto ejercido en 1986 por Morelos y el gasto particular fueron estimados por la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP.
 3 / Se refiere al gasto destinado a programas educativos ejercido por el Departamento del Distrito Federal
 4 / Para 1989 en la columna de Federal se refiere a secretarías del Gobierno Federal, en la columna de Estatal se refiere al Presupuesto Municipal no Regionalizado.
 5 / Las diferencias con el cuadro 2.1 se deben a que algunos estados han actualizado sus montos.
 6 / Se refiere a presupuesto autorizado

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
 DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA

Ciclos escolares	Total de atención a la demanda 1/	Preescolar 2/	Primaria 3/	Secundaria 4/
1970-71	51.7	11.6	78.4	62.2
1971-72	52.8	11.8	79.7	64.2
1972-73	53.8	11.9	80.6	66.3
1973-74	54.7	12.1	81.6	69.4
1974-75	56	12.5	83.1	73.4
1975-76	57.5	13	84.5	77.8
1976-77	58.9	14.3	85.5	74.3
1977-78	60.1	15.1	84.3	75.9
1978-79	62.7	15.9	87.9	77.7
1979-80	56.6	18.8	89.6	81.3
1980-81	58.7	24.1	91.4	82
1981-82	60.6	31.4	92.5	86.8
1982-83	62	39.2	93.5	86.2
1983-84	62.9	44.4	95.4	85.4
1984-85	62.7	50.6	98	82.9
1985-86	62.9	55.7	98	84.4
1986-87	62.5	59.6	98	83.7
1987-88	61.8	62.1	98	83
1988-89	61.2	63.6	98	83.2
1989-90	60.1	63.8	98	82.4
1990-91 e/	60.2	70.8	98	84.5

1/ Se calcula dividiendo la población inscrita en todos los niveles e instituciones escolarizadas entre la población de 6 a 24 años hasta 1978-79 y de 4 a 24 años de 1979-80 en adelante.
 2/ Se obtiene dividiendo la matrícula total de este nivel entre la población de 4 y 5 años de edad.
 3/ Se obtiene dividiendo la población de 6 a 14 atendida con este servicios más la población de 12 a 15 años con primaria terminada, entre la población total de 6 a 14 años.
 4/ Se obtiene dividiendo los inscritos en el 1er. Grado de este servicio entre los egresados de primaria del ciclo anterior.
 e/ Cifras estimadas

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

CUADRO 11

RECURSOS EN INSTRUCCIÓN BÁSICA

(En miles de alumnos)

	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-99
Preescolar	854	1 072	1 336	1 691	1 894	2 147	2 381	2 547	2 626	2 700
crecimiento		25.6	24.6	26.6	12	13.3	10.9	7	3.1	2.7
Primaria	14 126	14 666	14 981	15 223	15 376	15 219	15 124	14 995	14 768	14 610
crecimiento		3.8	2.1	1.6	1	-1	-0.6	-0.8	-1.5	-1.1
Matricula 1er. grado	3 650	3 696	3 579	3 492	3 426	293	3 238	3 206	3 142	3 141
%		1.2	-3.2	-2.5	-1.9	-3.9	-1.7	-1	-2	0
Egresados de 6° grado	1 459	1 556	1 634	1 717	1 819	1 875	1 925	1 926	1 909	1 898
%		6.6	5	5.1	5.9	3.1	2.7	0	-0.9	-0.6
Matricula Secundaria	2 819	3 034	3 349	2 583	3 842	3 969	4 179	4 295	4 347	4 392
% crecimiento		7.6	10.4	7	7.2	3.3	5.3	2.8	1.2	1
Matricula 1er. Grado	1 120	1 206	1 362	1 422	1 480	1 524	1 597	1 628	1 617	1 634
%		7.7	12.9	4.4	4.1	3	4.8	2	-0.7	0
Egresados 3er. grado	684	746	828	891	1 005	1 047	1 110	1 159	1 215	1 226
%		9	11	7.6	12.8	5.2	5	4.4	4.8	0.9

Fuente: MMH VI Informe de Gobierno. Apéndice Estadístico 1988.

Fuente: México en la Década de los ochenta, La Modernización en Cifras. El Cotidiano. p. 350.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
 Cuentas de Gastos Corrientes
 PRESUPUESTO EJECUTIVO

PRIMARIA				SECUNDARIA			BACHILLERATO		
Año	Gasto educativo	Porcentaje de incremento	Eficiencia	Gasto educativo	Porcentaje de incremento	Eficiencia	Gasto educativo	Porcentaje de incremento	Eficiencia
1982	112 076	-	52.1	48 251	-	73.8	37 656	-	62.7
1983	122 122	9	50.3	62 056	28.6	73.8	47 644	26.5	62.8
1984	185 657	52	51.4	101 985	64.3	74.4	58 664	23.1	55.5
1985	293 760	58.2	51.6	182 273	78.7	75	129 422	120.6	61.8
1986	479 451	63.2	53.8	272 963	49.8	75.9	290 611	124.5	55.8
1987	1 213 807	153.2	55.3	757 357	177.5	74.2	539 530	85.7	57.1
1988	2 331 618	92.1	57.3	1 509 204	99.3	42.8	1 181 600	119	53.2
1989	2 730 768	17.1	56.1	1 955 919	29.6	73.8	1 463 442	23.9	59.3
1990	4 059 186	48.6	57.1	2 820 738	44.2	73	1 670 748	14.2	57
1991	5 799 748	42.9	58	3 918 236	38.9	74.3	2 398 100	43.5	57
1992	8 868 246	52.9	61.1	5 446 705	39	75.3	5 329 103	122.2	57.4

PROFESIONAL MEDIO				NORMAL			LICENCIATURA		
Año	Gasto educativo	Porcentaje de incremento	Eficiencia	Gasto educativo	Porcentaje de incremento	Eficiencia	Gasto educativo	Porcentaje de incremento	Eficiencia
1982	3 524	-	69.1	5 260	-	103.1	61 109	-	46.5
1983	5 978	69.6	43.8	6 694	27.3	100.8	91 175	49.2	59.2
1984	13 790	130.7	40.7	10 617	58.6	92.3	118 154	29.6	41.2
1985	21 073	52.8	42.9	18 979	129.1	92.4	344 129	73.6	**
1986	51 485	144.3	46.8	43 473	129.1	92.4	344 129	73.6	**
1987	121 215	135.4	35.9	87 127	100.4	**	904 460	162.8	**
1988	213 757	76.3	35.2	179 543	106.1	**	1 757 985	94.4	**
1989	204 346	-4.4	37.9	189 136	5.3	93.9 2 /	1 841 839	4.8	**
1990	250 906	22.8	36.7	282 643	49.4	95.5 2 /	2 539 186	37.9	**
1991	357 034	42.3	39.4	361 454	28	**	3 615 302	42.4	**
1992	462 574	29.6	40	427 735	18.3	**	4 532 835	25.4	**

1 / No incluye el gasto destinado a programas de administración, (véase cuadro 2.15).

2 / Se refiere al plan licenciatura.

3 / Se refiere a primaria general.

** No disponible.

Fuentes: SPP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1982-1992. (Para 1992 SHCP).

SEP, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.

Fuente: Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1993. SEP, México, 1993. P. 108.

DIRECCIÓN DE PRONÓSTICOS Y PROGRAMACIÓN
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Posición con respecto a otros estados	Estado	%
1	Distrito Federal	85.6
2	Baja California	71.7
3	Nuevo León	71.7
4	Tlaxcala	70.2
5	Aguascalientes	68.7
6	Coahuila	66.5
7	Morelos	66.2
8	Baja California Sur	65.6
9	México	65.4
10	Tamaulipas	63.9
11	Sonora	62.8
12	Querétaro	62.7
13	Nayarit	58.8
14	Jalisco	56.4
15	Durango	56
16	Chihuahua	55.3
17	Sinaloa	55
18	Colima	54.9
19	Guanajuato	54.9
20	San Luis Potosí	53.4
21	Hidalgo	53.2
22	Quintana Roo	53.1
23	Zacatecas	53
24	Puebla	51.6
25	Tabasco	48.1
26	Campeche	44.9
27	Veracruz	43.1
28	Michoacán	42.8
29	Yucatán	41.1
30	Guerrero	40.4
31	Oaxaca	40.2
32	Chiapas	28.5
	República Mexicana	54.7

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección de Programación, Secretaría de Educación Pública, 1988.

Fuente: Logros, Inequidades y Retos del Sistema Educativo Mexicano. P. 46.

ANEXO
DESEMPEÑO DE LOS ESTADOS
EN EL SECTOR EDUCATIVO

Posición con respecto a otros estados	Estado	%
1	Distrito Federal	1.7
2	Baja California	2.1
3	Morelos	2.3
4	Aguascalientes	2.3
5	Nuevo León	2.7
6	Coahuila	2.8
7	Querétaro	3
8	Baja California Sur	3.2
9	Quintana Roo	3.3
10	Tlaxcala	3.8
11	Sonora	3.9
12	Hidalgo	4.1
13	Chihuahua	4.5
14	Tamaulipas	4.6
15	Nayarit	4.8
16	Durango	5.1
17	Sinaloa	5.5
18	San Luis Potosí	5.6
19	Tabasco	5.6
20	Zacatecas	5.6
21	Jalisco	5.7
22	Guanajuato	5.7
23	Colima	5.8
24	México	6.3
25	Puebla	6.9
26	Michoacán	7.7
27	Yucatán	7.9
28	Oaxaca	8.5
29	Guerrero	8.7
30	Veracruz	9.1
31	Campeche	9.5
32	Chiapas	12.4
	República Mexicana	5.9

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección de Programación, Secretaría de Educación Pública, 1988.

REPUBLICA MEXICANA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
CENTRO NACIONAL DE EVALUACIÓN

Posición con respecto a otros estados	Estado	%
1	Nuevo León	5.5
2	Distrito Federal	6.5
3	Morelos	7.1
4	Jalisco	7.2
5	Tlaxcala	7.6
6	Coahuila	7.7
7	Aguascalientes	8
8	Nayarit	8
9	Colima	8.4
10	Sonora	8.6
11	Baja California	8.7
12	Baja California Sur	8.9
13	Sinaloa	9
14	Tamaulipas	9.1
15	México	9.6
16	Chihuahua	10.2
17	Guanajuato	10.6
18	Durango	10.9
19	Querétaro	11.2
20	Veracruz	11.9
21	Zacatecas	12.2
22	Puebla	12.3
23	Campeche	12.9
24	Guerrero	12.9
25	San Luis Potosí	13.1
26	Tabasco	13.2
27	Michoacán	13.2
28	Hidalgo	13.4
29	Quintana Roo	14.4
30	Yucatán	14.6
31	Chiapas	15.2
32	Oaxaca	16.6
	República Mexicana	10.5

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección de Programación, Secretaría de Educación Pública, 1988.

Fuente: Logros, Inequidades y Retos del Sistema Educativo Mexicano. p. 48.

CICLOS ESCOLARES EN EL SECTOR PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN (1970-1991)

Ciclos escolares	% incremento		% incremento		% incremento	
	Preescolar	sexenal	Primaria	sexenal	Secundaria	sexenal
1970-71	10 524		194 001		67 736	
1971-72	11 153		207 637		72 968	
1972-73	11 853	33.72%	220 611	31.92%	81 259	63.75%
1973-74	12 359		231 247		88 963	
1974-75	13 195		242 449		95 530	
1975-76	14 073		255 939		110 921	
1976-77	15 712		272 952		125 614	
1977-78	16 998		297 384		129 453	
1978-79	18 584	169.69%	319 418	46.24%	138 376	47.30%
1979-80	25 022		347 088		155 945	
1980-81	32 383		375 215		168 588	
1981-82	42 374		399 189		185 039	
1982-83	53 265		415 425		193 119	
1983-84	60 937		428 029		205 274	
1984-85	72 325	75.37%	437 408	11.47%	210 295	19.50%
1985-86	80 529		449 760		224 732	
1986-87	88 988		456 919		226 844	
1987-88	93 414		463 115		230 785	
1988-89	96 550		468 044		233 784	
1989-90	98 521	9.61%	466 532	0.63%	233 042	0.59%
1990-91 e/	105 830		471 009		232 843	

e/ Cifras estimadas

Fuente: Secretaría de Educación Pública

Fuente: Segundo Informe de Gobierno 1990. Anexo Carlos Salinas de Gortari. pp. 343-344,346.

ÍNDICE
ESTRATIFICACIONES EDUCATIVAS POR MUESTREO

Índice	Estado
Muy alto	Distrito Federal
Alto	Baja California
	Baja California Sur
	México
	Morelos
	Nuevo León
	Tlaxcala
Medio	Aguascalientes
	Coahuila
	Colima
	Yucatán
	Sonora
	Tamaulipas
Bajo	Chihuahua
	Querétaro
	Quinta Roo
	Sinaloa
	Nayarit
	Jalisco
	Puebla
	Campeche
Muy bajo	Guanajuato
	Guerrero
	Hidalgo
	Tabasco
	Veracruz
	Michoacán
	Oaxaca
	Durango
	Zacatecas
	Chiapas
	San Luis Potosí

Fuente: Índice educativo para estratificar encuestas por muestreo.
 Departamento de Investigación y Desarrollo. DGEIR-SEP. 1990.

INDICACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (INEC)
GRUPO 133 (ERGD)

Primera parte

Entidades	1997				1998				1999			
	Gasto (miles de pesos)	Población de 15 años y más	Analfabetos	Índice de analfabetismo	Gasto (miles de pesos)	Población de 15 años y más	Analfabetos	Índice de analfabetismo	Gasto (miles de pesos)	Población de 15 años y más	Analfabetos	Índice de analfabetismo
Aguascalientes	439 306	390 000	30 312	7.8	868 892	405 372	30 208	7.4	1 352 454	422 384	30 104	7.1
Baja California	1 538 848	899 572	48 595	5	2 858 991	925 844	48 920	4.9	3 850 905	955 637	49 199	4.7
Baja California Sur	609 501	180 325	10 251	5.8	1 108 595	189 076	10 400	5.6	1 570 929	198 832	10 546	5.4
Campeche	655 691	342 998	46 007	15.6	1 119 132	359 172	46 876	15.4	1 598 854	377 193	47 891	15.2
Coahuila	987 037	1 151 551	69 154	6	1 926 897	1 186 446	68 957	5.8	2 898 286	1 225 715	68 186	5.5
Colima	420 830	257 175	24 678	10.1	890 365	265 425	24 617	9.7	1 415 425	274 763	24 369	9.4
Chiapas	854 022	1 463 614	465 493	29	1 616 594	1 505 936	470 188	27.9	2 341 394	1 553 407	525 962	29.8
Chihuahua	1 041 833	1 453 972	98 149	6.7	2 217 711	1 486 581	97 359	6.5	3 373 754	1 525 582	95 348	6.2
Distrito Federal	1 /	6 751 113	256 424	4.5	1 /	6 903 935	247 514	4.4	1 /	7 065 102	233 358	4.1
Durango	1 029 413	804 819	57 363	7.6	2 292 116	824 936	56 967	7.4	3 500 499	849 459	55 897	7
Guanajuato	1 094 069	2 097 405	387 213	18.2	2 085 442	2 159 058	385 908	17.5	2 544 737	2 229 577	380 327	16.7
Guerrero	868 247	1 469 089	402 075	28.9	1 667 240	1 509 906	400 711	28.1	2 469 248	1 558 250	395 257	27
Hidalgo	690 847	1 068 355	236 961	22.8	1 355 107	1 097 673	234 277	22	1 852 148	1 130 802	228 786	20.9
Jalisco	1 228 780	3 122 739	298 276	9.9	2 579 995	3 208 913	294 678	9.5	3 800 479	3 307 262	287 327	9
México	1 106 146	6 835 671	554 517	10	2 220 290	7 221 932	552 013	9.6	2 947 317	7 657 284	545 267	9.1
Michoacán	1 163 138	1 953 476	370 007	19.2	2 266 379	2 001 193	365 869	18.4	3 181 420	2 053 066	356 345	17.5
Morelos	379 216	744 435	90 022	13	918 131	771 872	89 756	12.6	1 597 249	802 167	88 900	12
Nayarit	532 347	510 909	58 521	12.6	1 024 556	526 216	57 603	12.1	1 672 396	543 838	55 916	11.15
Nuevo León	1 061 375	1 958 177	98 452	5.2	2 073 753	2 022 248	97 316	5	3 034 241	2 093 281	95 161	4.7
Oaxaca	1 210 972	1 592 405	479 090	29.4	2 179 461	1 623 380	478 721	28.6	3 124 696	1 660 201	475 003	27.6
Puebla	739 326	2 345 026	476 602	21	1 322 624	2 415 027	473 432	20.3	2 226 874	2 491 532	464 591	19.4
Querétaro	309 097	535 553	96 972	17.6	979 966	556 975	96 022	16.6	1 558 981	580 096	93 893	15.6
Quintana Roo	500 404	214 844	30 082	12.6	1 117 638	229 484	31 681	12.2	1 844 637	245 951	34 054	12
San Luis Potosí	805 519	1 159 532	183 949	16.5	1 521 936	1 191 960	181 294	15.9	2 230 587	1 228 903	176 734	15.1
Sinaloa	970 109	1 367 360	135 867	10.8	1 995 556	1 416 133	134 998	10.4	3 722 382	1 471 789	132 934	9.9
Sonora	871 720	1 132 675	68 166	6.3	1 796 691	1 168 347	67 219	6	2 504 445	1 208 044	65 493	5.7
Tabasco	525 424	745 837	108 473	13.8	998 063	770 017	109 130	13.3	1 327 630	796 958	108 940	12.7
Tamaulipas	1 730 343	1 414 521	102 575	7.5	3 399 493	1 451 850	101 651	7.3	5 889 811	1 493 873	99 690	6.9
Tlaxcala	599 377	388 303	50 701	12.3	1 059 646	399 619	50 576	11.8	1 540 651	412 216	50 162	11.2
Veracruz	1 371 691	4 052 081	709 715	19.5	2 704 365	4 184 377	707 031	19	4 118 560	4 334 269	695 960	18.3
Yucatán	785 388	811 730	130 737	16.5	1 334 668	837 301	132 013	16.2	1 778 040	864 975	132 909	15.8
Zacatecas	625 373	736 506	77 950	11.1	1 207 284	752 767	76 566	10.6	1 683 583	773 213	73 901	10
Otros Organismos	71 797 611	-	-	-	152 573 423	-	-	-	232 671 731	-	-	-
TOTAL	98 243 000	49 951 768	6 253 349	13.4	205 281 000	51 568 971	6 220 471	13	311 224 343	53 385 621	6 178 410	12.5

Entidades	1 Gasto (miles de pesos)	9 Población de 15 años y más	8 Analfabetos	7 Índice de analfabe- tismo	1 Gasto (miles de pesos)	9 Población de 15 años y más	8 Analfabetos	8 Índice de analfabe- tismo	1 Gasto (miles de pesos)	9 Población de 15 años y más	8 analfabetos	9 Índice de analfabe- tismo
Aguascalientes	439 306	388 615	30 312	7.8	868 892	408 216	30 208	7.4	1 352 454	424 000	30 104	7.1
Baja California	1 538 848	971 900	48 595	5	2 858 991	998 367	48 920	4.9	3 850 905	1 046 787	49 199	4.7
Baja California Sur	609 501	176 741	10 251	5.8	1 108 595	185 714	10 400	5.6	1 570 929	195 296	10 546	5.4
Campeche	655 691	294 913	46 007	15.6	1 119 132	304 390	46 876	15.4	1 598 854	315 072	47 891	15.2
Coahuila	987 037	1 152 567	69 154	6	1 926 897	1 188 914	68 957	5.8	2 898 286	1 239 745	68 186	5.5
Colima	420 830	244 337	24 678	10.1	890 365	253 784	24 617	9.7	1 415 425	259 245	24 369	9.4
Chiapas	854 022	1 605 148	465 493	29	1 616 594	1 685 262	470 188	27.9	2 341 394	1 764 973	525 962	29.8
Chihuahua	1 041 833	1 464 910	98 149	6.7	2 217 711	1 497 831	97 359	6.5	3 373 754	1 537 871	95 348	6.2
Distrito Federal	1 /	5 698 311	256 424	4.5	1 /	5 625 318	247 514	4.4	1 /	5 691 659	233 358	4.1
Durango	1 029 413	754 776	57 363	7.6	2 292 116	769 824	56 967	7.4	3 500 499	798 529	55 897	7
Guanajuato	1 094 069	2 127 544	387 213	18.2	2 085 442	2 205 189	385 908	17.5	2 544 737	2 277 407	380 327	16.7
Guerrero	868 247	1 391 263	402 075	28.9	1 667 240	1 426 018	400 711	28.1	2 469 248	1 463 915	395 257	27
Hidalgo	690 847	1 039 303	236 961	22.8	1 355 107	1 064 895	234 277	22	1 852 148	1 094 670	228 786	20.9
Jalisco	1 228 780	3 012 889	298 276	9.9	2 579 995	3 101 874	294 678	9.5	3 800 479	3 192 522	287 327	9
México	1 106 146	5 545 170	554 517	10	2 220 290	5 750 135	552 013	9.6	2 947 317	5 991 945	545 267	9.1
Michoacán	1 163 138	1 927 120	370 007	19.2	2 266 379	1 988 418	365 869	18.4	3 181 420	2 036 257	356 345	17.5
Morelos	379 216	692 477	90 022	13	918 131	712 349	89 756	12.6	1 597 249	740 833	88 900	12
Nayarit	532 347	464 452	58 521	12.6	1 024 556	476 058	57 603	12.1	1 672 396	486 226	55 916	11.15
Nuevo León	1 061 375	1 893 308	98 452	5.2	2 073 753	1 946 320	97 316	5	3 034 241	2 024 702	95 161	4.7
Oaxaca	1 210 972	1 629 558	479 090	29.4	2 179 461	1 673 850	478 721	28.6	3 124 696	1 721 025	475 003	27.6
Puebla	739 326	2 269 533	476 602	21	1 322 624	2 332 177	473 432	20.3	2 226 874	2 394 799	464 591	19.4
Querétaro	309 097	550 977	96 972	17.6	979 966	578 446	96 022	16.6	1 558 981	601 878	93 893	15.6
Quintana Roo	500 404	238 746	30 082	12.6	1 117 638	259 680	31 681	12.2	1 844 637	283 783	34 054	12
San Luis Potosí	805 519	1 112 085	183 949	16.5	1 521 936	1 140 214	181 294	15.9	2 230 587	1 170 424	176 734	15.1
Sinaloa	970 109	1 258 028	135 867	10.8	1 995 556	1 298 058	134 998	10.4	3 722 382	1 342 768	132 934	9.9
Sonora	871 720	1 082 000	68 166	6.3	1 796 691	1 120 317	67 219	6	2 504 445	1 149 000	65 493	5.7
Tabasco	525 424	786 036	108 473	13.8	998 063	820 526	109 130	13.3	1 327 630	857 795	108 940	12.7
Tamaulipas	1 730 343	1 367 667	102 575	7.5	3 399 493	1 392 479	101 651	7.3	5 889 811	1 444 783	99 690	6.9
Tlaxcala	599 377	412 203	50 701	12.3	1 059 646	428 610	50 576	11.8	1 540 651	447 875	50 162	11.2
Veracruz	1 371 691	3 639 564	709 715	19.5	2 704 365	3 721 216	707 031	19	4 118 560	3 803 060	695 960	18.3
Yucatán	785 388	792 345	130 737	16.5	1 334 668	814 895	132 013	16.2	1 778 040	841 196	132 909	15.8
Zacatecas	625 373	702 252	77 950	11.1	1 207 284	722 321	76 566	10.6	1 683 583	739 010	73 901	10
Otros Organismos	71 797 611	-	-	-	152 573 423	-	-	-	232 671 731	-	-	-
T O T A L	98 243 000	46 686 743	6 253 349	13.4	205 281 000	47 891 665	6 220 471	13	311 224 343	49 379 052	6 178 410	12.5

Concluye

Entidades	1	9	9	0	1	9	9	1	1	9	9	2
	Gasto (miles de pesos)	Población de 15 años y más	Analfabetos	Índice de analfabetismo	Gasto (miles de pesos)	Población de 15 años y más	Analfabetos	Índice de analfabetismo	Gasto (miles de pesos)	Población de 15 años y más	analfabetos	Índice de analfabetismo
Aguascalientes	1 301 758	423 296	30 054	7.1	871 575	457 200	29 718	6.5	1 301 600	480 411	26 903	5.6
Baja California	3 849 423	1 051 723	49 431	4.7	2 112 603	1 135 787	53 382	4.7	8 024 600	1 206 286	50 664	4.2
Baja California Sur	1 670 510	197 296	10 654	5.4	1 457 192	218 392	11 138	5.1	3 247 700	227 543	10 467	4.6
Campeche	1 635 477	315 117	48 528	15.4	1 600 210	333 745	49 728	14.9	1 635 300	343 315	44 631	13
Coahuila	2 747 981	1 237 255	68 049	5.5	1 705 191	1 338 157	68 246	5.1	8 505 400	1 384 188	66 441	4.8
Colima	1 590 845	261 570	24 326	9.3	137 885	276 191	24 581	8.9	3 389 000	286 256	22 328	7.8
Chiapas	2 366 476	1 779 993	533 998	30	2 210 618	1 936 179	540 194	27.9	7 486 500	2 028 901	493 023	24.3
Chihuahua	3 043 067	1 554 197	94 806	6.1	116 989	1 633 155	94 723	5.8	3 774 700	1 685 182	92 685	5.5
Distrito Federal	-	5 690 200	227 608	4	-	5 654 675	226 187	4	-	5 757 816	218 797	3.8
Durango	3 096 170	794 629	55 624	7	1 766 910	838 273	55 326	6.6	3 443 700	849 435	52 665	6.2
Guanajuato	2 611 240	2 299 527	379 422	16.5	1 806 642	2 442 227	376 103	15.4	5 490 700	2 539 271	337 723	13.3
Guerrero	2 642 082	1 471 306	394 310	26.8	2 367 620	1 543 933	392 159	25.4	9 461 900	1 582 790	346 631	21.9
Hidalgo	1 882 071	1 101 718	226 954	20.6	1 532 728	1 155 170	224 103	19.4	5 237 400	1 181 321	198 462	16.8
Jalisco	3 743 212	3 200 854	284 876	8.9	1 893 936	3 371 687	279 850	8.3	7 577 500	3 462 792	249 321	7.2
México	2 841 241	6 039 200	543 528	9	2 815 620	6 491 812	551 804	8.5	6 999 400	6 678 000	527 562	7.9
Michoacán	3 213 900	2 043 514	353 528	17.3	6 009 997	2 158 802	349 726	16.2	18 159 100	2 212 275	305 294	13.8
Morelos	1 544 931	745 496	88 714	11.9	1 195 174	790 613	87 758	11.1	3 268 600	818 424	81 024	9.9
Nayarit	1 740 966	489 345	55 296	11.3	1 656 165	507 954	55 367	10.9	3 336 800	520 041	50 964	9.8
Nuevo León	2 867 777	2 051 848	94 385	4.6	1 738 178	2 166 841	95 341	4.4	5 327 100	2 211 049	90 653	4.1
Oaxaca	3 477 096	1 726 345	474 745	27.5	3 487 920	1 816 992	474 235	26.1	10 047 100	1 865 201	417 805	22.4
Puebla	2 429 398	2 408 375	462 408	19.2	2 222 850	2 539 500	457 110	18	9 412 800	2 610 707	409 881	15.7
Querétaro	1 267 519	609 431	93 243	15.3	550 155	657 957	92 772	14.1	1 007 900	687 528	84 566	12.3
Quintana Roo	1 993 190	287 179	35 323	12.3	1 927 272	338 963	36 608	10.8	3 062 000	368 455	36 477	9.9
San Luis Potosí	2 078 243	1 176 081	175 236	14.9	1 300 937	1 228 854	168 353	13.7	5 720 400	1 265 957	146 851	11.6
Sinaloa	3 285 192	1 350 347	132 334	9.8	1 421 657	1 422 404	133 706	9.4	3 640 500	1 459 506	126 977	8.7
Sonora	2 334 258	1 158 036	64 850	5.6	1 154 603	1 214 679	64 378	5.3	4 230 400	1 264 347	61 953	4.9
Tabasco	388 865	868 302	109 406	12.6	1 217 054	935 308	109 431	11.7	4 116 200	973 181	102 184	10.5
Tamaulipas	4 759 478	1 435 580	99 055	6.9	2 130 541	1 521 231	98 880	6.5	9 187 500	1 563 417	93 805	6
Tlaxcala	1 577 179	451 126	50 075	11.1	1 414 485	477 095	50 095	10.5	2 203 900	506 231	46 067	9.1
Veracruz	3 932 427	3 813 742	694 101	18.2	2 645 571	3 969 480	686 720	17.3	18 626 100	4 059 994	629 299	15.5
Yucatán	1 930 845	846 981	133 823	15.8	1 797 486	892 855	135 714	15.2	5 376 600	918 398	117 555	12.8
Zacatecas	1 712 217	737 091	72 972	9.9	1 437 521	740 320	71 811	9.7	2 289 100	787 131	66 119	8.4
Otros Organismos	208 283 966	-	-	-	305 771 715	-	-	-	642 282 500	-	-	-
TOTAL	283 839 000	49 616 699	6 161 662	12.4	361 384 000	52 206 432	6 145 247	11.8	826 870 000	53 785 348	5 605 777	10.4

1 / La población analfabeta e índices de analfabetismo son datos proporcionados por el INEA. A partir de estos se determinó la población de 15 años y más.

2 / El gasto destinado al Distrito Federal no se puede separar de las áreas centrales, por lo tanto se monto se incluye en otros organismos.

Fuentes: SEP, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, con datos del INEA.

Fuente: Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1993. pp.206-208.

CUADRO 24
RECURSOS DE SEPTUENARIAS UNIDADES RESPONSABLES
VALORES DE PRESUPUESTOS EJERCIDOS
EN LOS AÑOS 1983-1992

	Dir. Gral. de Educ. Inicial y Preescolar **		Dir. Gral. Educ. Primaria		Dir. Gral. Educ. Secundaria		Total del gasto SEP.		
	Dir. Gral. de SCEP*	%		%		%			
1983	210 340 476	41.2	4 382 691	0.9	17 336 978	3.5	10 360 408	2.1	488 667 000
1984	317 755 922	38.4	6 909 067	0.8	26 197 471	3.1	15 576 213	1.8	826 712 600
1985	550 491 288	41.3	17 299 434	1.2	40 140 541	3	24 143 665	1.8	1 332 394 008
1986	976 732 182	46.2	16 293 848	0.7	65 558 756	3.1	34 375 495	1.6	2 112 674 500
1987	2 348 097 076	46.8	41 385 833	0.8	148 005 834	2.9	91 184 105	1.8	5 014 273 916*
1988	4 551 925 004	44.9	100 093 847	0.9	357 742 091	3.5	170 287 167	1.6	10 120 060 497
1989	6 411 719 599	49.3	31 263 398	0.2	83 111 629	0.6	115 710 120	0.8	12 998 225 000
1990	8 145 419 725	46.1	124 349 523	0.7	479 047 234	2.7	346 853 596	1.9	17 662 550 812
1991	10 809 065	43.3	150 896 205	0.6	639 149 172	2.5	420 174 115	1.6	24 910 700 273
1992	15 381 365	43.9	198 262 200	0.5	824 640 900	2.3	500 076 100	1.4	34 998 465 000

* Servicios Coordinados de Educación Pública.

** En 1986 se forma en una sola la Direc. Gral de Educ. Inicial y Preescolar

*** El total del presupuesto ejercido de SEP no es igual al que se maneja en todos los demás cuadros del compendio.

Fuente: Compendio Estadístico el Gasto Educativo 1993 pp. 61-81