

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

**MODERNIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN  
DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO, 1995-2000.**

TESIS QUE PRESENTA:

**RAÚL ZEPEDA BALTAZAR**

PARA OPTAR POR EL GRADO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

ASESOR:

**LIC. GERARDO ROLDÁN CEBALLOS**

14 de enero de 2006



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.

## índice

Introducción .....	4
--------------------	---

### CAPITULO PRIMERO Origen, proceso y culminación de la Descentralización Educativa.

1	Conceptos teóricos.....	
1.1	Retrospectiva de la desconcentración-descentralización.....	12
1.2	Desconcentración y descentralización.....	27
1.3.	La modernización educativa en México.....	43
1.3.1.	El ANMEB realiza la descentralización educativa.....	51
1.3.2.	La descentralización educativa: El camino a la federalización.....	61

### CAPITULO SEGUNDO La Modernización Educativa en el Periodo de Gobierno 1995 - 2000

2.1.	Características de la Modernización en el periodo 1995-2000.....	71
2.2	Base Legal de la Educación Básica.....	79
2.3	El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 en busca de la equidad y la calidad de la educación básica.....	85
2.4	Objetivos y Metas alcanzados como parte de los resultados educativos 1995-2000.....	96

CAPITULO TERCERO  
Programas de Apoyo a la Educación  
en el periodo de Gobierno 1995 - 2000

3.1	Programas de Apoyo a las entidades federativas del País 1995 -2000.....	103
3.2	Objetivos y estrategias de los programas 1995-2000.....	114
3.3	Educación preescolar, primaria y secundaria 1995-2000.....	120

CAPITULO CUARTO  
Programas Compensatorios, Educación Técnica y Capacitación  
del Magisterio 1995 - 2000

4.1	Programas compensatorios 1995 - 2000.....	130
4.2	Educación técnica y capacitación del Magisterio 1995-2000.....	145
4.3	Evaluación educativa 1995-2000.....	149
	- Conclusiones .....	156
	- Bibliografía .....	165

## **Introducción**

Desde hace más de una década los gobiernos han intentado fortalecer el sistema educativo mexicano mediante la promoción de programas para consolidar el desarrollo educativo del país; sin embargo, uno de los principales orígenes de este proceso se inició el 18 de mayo de 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), con este documento se establecieron los compromisos y orientaciones para la política educativa nacional. Lo esencial de su contenido quedó refrendado al año siguiente en la Ley General de Educación (LGE). Una de las principales medidas del acuerdo fue la reorganización del sistema educativo mediante la reasignación de funciones en los tres ámbitos de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, es decir, que a través de la descentralización de la administración y operación del sistema educativo, se simplificó la comunicación y se facilitaron los movimientos y trámites del personal. Con respecto al financiamiento de la educación, también se simplificó la aplicación de los recursos financieros, empezaron a entregarse globalmente a los gobiernos estatales, (según artículo 25 de la LGE), en general esto significó un cambio fundamental para la educación del país.

A partir de este momento, a este movimiento se le designó el nombre de federalización, no obstante cabe mencionar que este término puede ser equívoco ya que a lo largo de la historia de la educación ha recibido dos significados totalmente opuestos. El primer lugar, cuando se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP) significó centralizar el poder y recursos para impulsar mejor la educación (En segundo lugar a partir de la firma del ANMEB a través del proceso de descentralización, este se utilizó para proporcionarle mayor responsabilidad a los gobiernos estatales y municipales). Esta situación provocó que el gobierno central tuviera menor carga de trabajo.

Con lo anterior, se puede observar que la idea a seguir por parte del gobierno con respecto a la educación, figuró entre los principales instrumentos de toda democracia con el fin de asegurar la calidad educativa de la población. Para ello, el gobierno debió considerar que ésta no se puede lograr adecuadamente sin la participación de todos los elementos considerados para alcanzar las metas. Estos son: el apoyo presupuestal otorgado por el gobierno federal, el apoyo de los ciudadanos, el apoyo de los docentes y finalmente la participación del gobierno estatal.

En este contexto se entenderá que la educación constituye un plan de gobierno que tiene como objetivo desarrollar la presencia de conocimientos, valores y actitudes, con el objetivo de lograr una eficiente modernización de la educación básica a favor de la descentralización.

De esta manera, surge el interés por este tema de investigación, cuyo objetivo principal tiene el análisis de los resultados que se obtuvieron en comparación con las metas establecidas al principio del gobierno de Ernesto Zedillo (1995-2000), para poder observar si se cubrieron los alcances o no en el ámbito educativo

El origen metodológico de esta investigación, parte del propio sentido de la vida pedagógica y del análisis del proceso educativo respecto a las relaciones de la sociedad y su educabilidad, basado en la teoría de Hernan Nohl. Esta teoría de la Educación de Validez General, se refiere a la moderna pedagogía, la cual habla de la educación como un aspecto subjetivo de la cultura y menciona que la educación individual no puede ser independiente de la vida nacional, es decir, que la nación no puede subsistir sin una educación adecuada. Lo cual implica que la modernización en la educación a través de políticas descentralizadoras forman parte de las estrategias que

utilizó el gobierno mediante la revisión de estudios y el ordenamiento de nuevos planes y programas encaminados a una mayor equidad y calidad de la educación, sin olvidar que las necesidades educativas varían dependiendo la idiosincrasia y la zona geográfica que ocupa dentro de la república. Asimismo, existe un viejo problema de la administración pública mexicana que consiste en traducir la voluntad política y la razón del Estado en acciones concretas que tengan el efecto esperado. Situación que en muchas ocasiones no sucede, particularmente en los procesos de cambio este problema se agudiza, debido a que el aparato estatal está constituido por estructuras organizacionales que producen culturas, inercias, intereses y racionalidades parciales.

Este estudio dedica los tres primeros capítulos a enmarcar el tema. El primer capítulo, es de carácter histórico, da una breve semblanza de la retrospectiva de la desconcentración y descentralización, su evaluación y análisis de los planes y programas de Modernización y Descentralización implantados, a partir del proceso de desconcentración educativa presentado a principios de 1958. Posteriormente se intenta resaltar la diferencia entre desconcentración y descentralización hasta llegar al ANMEB en 1992, el cual surgió para establecer las bases y las políticas de la nueva época de

la Modernización de la Educación Básica en México a través del federalismo.

El segundo capítulo inicia con las características de la modernización como factor decisivo para el desarrollo del país con base en lo establecido en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, durante el periodo de gobierno de Ernesto Zedillo. En este capítulo, también se hace mención de las relaciones jurídicas que tiene la federación con las entidades federativas en materia educativa. Por último se hace un análisis entre los objetivos y las metas con el propósito de comprobar hasta qué grado se logro alcanzar lo prometido al principio del sexenio.

El tercer capítulo, explica los mecanismos administrativos y políticos mediante los cuales a cada programa se le asignan objetivos y estrategias, considerando el origen y destino. Además se hace un análisis estadístico de los resultados específicos por cada uno de los tres niveles de la educación básica, (preescolar, primaria y secundaria)

El cuarto capítulo, muestra los resultados mediante un detallado estudio de evaluación de todos los programas compensatorios, pensando los niveles de educación básica

utilizados para desarrollar la política descentralizadora en sector educativo. Esta evaluación se basa a partir de los efectos observados en los diferentes programas y sus registros, por ejemplo, la población escolar por entidad federativa, la cobertura y el presupuesto escolar, etc.

Ciertamente se puede decir que en el periodo de estudio se llevaron a cabo iniciativas descentralizadoras en otros sectores de la política gubernamental; sin embargo, esta investigación sólo se concentró en aquellos en los que dichas iniciativas fueron de mayor trascendencia para el sector educativo, más que en el discurso, en la acción.

De cualquier manera, en todos los casos se tendrá que esperar algunos años para que maduren los programas descentralizadores, para poder medir de forma más integral sus efectos. Este estudio busca tan sólo ser un esfuerzo inicial – aunque riguroso como trabajo de investigación – para la evaluación de las políticas descentralizadoras en México. Habrá que continuar con un esfuerzo sistemático de seguimiento en estos y otros sectores del quehacer gubernamental para entender los cambios en toda su magnitud.

Recientemente se discute en México la necesidad de un nuevo federalismo. Si bien federalismo y descentralización no significan lo mismo, para el caso mexicano si están orientados en este momento al mismo fin: fortalecer los gobiernos locales y descongestionar el nivel central. Otra historia del proceso descentralizador se inicia, esperando que en el proceso de esta investigación los logros sean mayores que los fracasos, ya que las condiciones del sistema político y administrativo no son los mismos que en la década de los ochenta.

Por último, es de advertir que el proceso de elaboración de esta investigación fue complicado, ya que la mayoría de la información que se encontró responde a datos oficiales, lo que ocasionó que el trabajo de investigación pareciera un documento hecho por gente del gobierno. Sin embargo, se encontró información se pudieron comparar que demostraron que aún existen muchas deficiencias en la cobertura y la calidad de la educación básica en México, provocando que no se consolide el esfuerzo descentralizador, debido a que los esfuerzos no han sido evaluados, ni estudiados sistemáticamente, al menos en el caso mexicano y particularmente con el periodo de estudio del gobierno de 1995 - 2000.

|

# **CAPITULO PRIMERO**

**Origen, proceso y culminación  
de la Descentralización Educativa.**

## **1. Conceptos teóricos.**

Durante la gestión del gobierno federal del periodo 1982-1994, presidida por Carlos Salinas de Gortari, se consideró a la educación como un factor promotor del desarrollo de la Nación, misma que promovía la equidad y permitía alcanzar mayor bienestar social. Por tal razón, fue necesario considerar la modernización a través de factores que han sido determinantes para que ésta se cumpla, estos son: la desconcentración, la descentralización y el federalismo. Que en conjunto llevó a obtener mayor cobertura y calidad de la educación a toda la población que lo demande, con el objetivo de que el gobierno federal alcanzara la modernización de la educación básica en México y el desarrollo de la Nación.

### **1.1 Retrospectiva de la desconcentración - descentralización**

En México se interpreta a la educación como uno de los principales elementos para alcanzar el desarrollo nacional, por tal motivo se analizarán las políticas y programas que se aplicaron a través del tiempo por los gobiernos federales para iniciar los procesos de modernización de la educación básica.

En principio se puede mencionar como el inicio del proceso, al proyecto de desconcentración educativa presentado a principios de 1958, cuando un grupo de distinguidos maestros, funcionarios de la SEP, y miembros de la Academia Mexicana de Educación (AME), redactaron un documento como una respuesta a la excesiva burocratización y centralización del magisterio. No obstante, la intención de desconcentrar la educación no prosperó, ya que el Consejo Nacional del Sindicato de Trabajadores de la Educación (CNSTE) lo rechazó. La razón de su negativa era sencilla: el SNTE había tenido su origen en la centralización y ésta lo beneficiaba generosamente.

Otro proyecto para desconcentrar la educación surgió a iniciativa del presidente Gustavo Díaz Ordaz, quien en su informe presidencial de 1968 planteó la urgente necesidad de llevar a cabo una reforma a fondo en el sector educativo, para resolver los graves problemas que lo afectaban (de acuerdo a su punto de vista, el problema estudiantil de esos tiempos —era entre otras cosas— una consecuencia del sistema educativo imperante).

La VIII asamblea plenaria del Consejo Nacional Técnico de la Educación (CNTE) atendió al llamado presidencial, y el Día

del Maestro del año 1970, emitió un documento con algunas propuestas, entre ellas:

- La descentralización progresiva del sistema.
- La creación, a nivel consultoría y servicio, de un organismo permanente de planteamiento integral educativo.
- La reorganización del servicio de supervisión.
- La revisión de las disposiciones escalafonarias.

El mismo año el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) redefinió y tomó como suyo el proyecto desconcentrador presentó en la segunda Conferencia Nacional de la Educación las reformas administrativas a la SEP, estas eran las siguientes:

- Urgente e inaplazable:

a) La reestructuración orgánica de la Secretaría de Educación Pública a fin de que cuente con las dependencias necesarias para que pueda cumplir eficazmente con las funciones que tenía encomendadas.

b) La descentralización administrativa mediante la coordinación total de todos los servicios educativos en cada entidad federativa.

- Mayor presupuesto a la Secretaría de Educación Pública para lograr objetivos específicos tales como:

- a) La creación de cuatro subsecretarías.
- b) Creación de direcciones generales de servicios coordinados.
- c) Creación de supervisiones generales de los servicios coordinados.
  - Coordinación financiera.
  - Coordinación funcional entre todas y cada una de las dependencias de la Secretaría de Educación Pública.
  - Participación de los trabajadores de la educación en cualquier intento de reorganización de la Secretaría de Educación Pública.<sup>1</sup>

Esta propuesta por desconcentrar el sector educativo también fracasó. A ello contribuyeron varios factores, entre ellos la resistencia del SNTE y las posibles consecuencias; sin embargo, el más importante fue el factor político: el fin del sexenio.

De tal manera que la primera desconcentración se inició en agosto de 1973, cuando la SEP puso en marcha un nuevo proyecto. Se crearon para ello nueve unidades regionales de servicios administrativos descentralizados, cubriendo cuatro

---

<sup>1</sup> Arnaut, Alberto. *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994)*. COLMEX, México, 1998, pp. 259-260.

grandes regiones del país, y en cada entidad de la federación se estableció una subunidad dependiente de la unidad regional correspondiente; estas unidades dependían a su vez del secretario de educación pública, y la coordinación operativa dependía de la Oficialía Mayor de la SEP. Con este mecanismo lo que se intentaba era implementar políticas educativas congruentes con las necesidades del desarrollo nacional, resolver problemas educativos en el mismo momento en que se presentaban y hacer más humano y eficaz el funcionamiento del sistema educativo.

Con la creación de las unidades regionales se formuló una estrategia de desconcentración para el desarrollo de los programas y metas del sector educativo, encabezado por el entonces secretario Fernando Solana, mediante la creación de 31 delegaciones generales de la SEP en todas las entidades de la República, con excepción del Distrito Federal.<sup>2</sup>

Al frente de cada delegación general se encontraba un representante del secretario de educación pública, que se tenía que responsabilizar de la planeación, coordinación, y elaboración presupuestal en el ámbito estatal de los servicios

---

<sup>2</sup> Guevara Niebla, Gilberto. (comp.). *La Catástrofe Silenciosa*, FCE, México, 1992, p. 166.

federales de educación primaria, secundaria y normal, extendiéndose posteriormente a educación para los adultos, educación indígena, educación física, acreditación y certificación, incorporación, registro de profesiones y publicaciones y bibliotecas.

Con la puesta en marcha de las delegaciones se buscaba lograr los siguientes objetivos:

- Acelerar la ampliación de los servicios educativos y buscar el desarrollo equilibrado de los mismos en el Estado.
- Adecuar el sistema educativo a las necesidades específicas de cada región, sin perder por ello su carácter nacional.
- Mejorar la calidad de la enseñanza.
- Elevar la eficiencia del sistema y, por tanto, racionalizar la utilización de recursos humanos, materiales y financieros, y fortalecer el federalismo.<sup>3</sup>

Posteriormente, a partir del régimen del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se crearon nueve unidades de Servicios Descentralizados que duraron poco tiempo sin llegar a

---

<sup>3</sup> Idem, pág. 167

plantear “ninguna modalidad educativa” alternativa, por lo que hubo que esperar.

Entonces, el primer antecedente del proceso de Modernización de la Educación Básica lo localizamos en la desconcentración y la Reforma Administrativa aplicadas durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982). En éste se impulsó la estrategia de coordinación intersecretarial, se crearon los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) y los Convenios Únicos de Coordinación (CUC). Con ellos a través de acuerdos voluntarios entre el gobierno federal y los gobiernos estatales fueron transferidos recursos y responsabilidades.

De esta manera, los cambios introducidos con la desconcentración administrativa de 1978 derivaron en nuevas modalidades organizativas de la SEP. Por ejemplo, se cancelaron las Direcciones Generales y se establecieron Delegaciones Educativas en cada estado, estas delegaciones tenían facultades para operar las escuelas y controlar el personal docente y los salarios.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Street, Susan. “ La lucha por transformar el aparato burocrático de la SEP”, en *Revista Mexicana de Sociología*. Año XLVII, Núm. 4, octubre-diciembre, México, 1985 pp. 186-188.

Al mismo tiempo, este proceso de descentralización comprendió dos etapas: la primera, la de inicio y desarrollo (1978-1982) y, la segunda de creación de infraestructura y consolidación (1981-1982). Durante la primera, el mismo secretario de educación pudo actuar con mayor libertad y eficacia; pero a partir de la primavera de 1981, empezó a resentir presiones sindicales que afectaron el desarrollo de la educación.

En suma, el proceso de desconcentración de la SEP con la creación y desarrollo de las delegaciones generales, sirvió como una gran plataforma para la introducción de cambios cualitativos y para la formación en la acción de personal técnico y administrativo que coordinara los servicios de educación pública, estableciendo además una infraestructura institucional de planta física y equipos para continuar con el proceso de descentralización en la administración de 1982-1988.

Sin embargo, los esfuerzos efectuados no fueron suficientes, la desconcentración no logró coordinar plenamente las dependencias educativas del sector federal en los estados; en la educación normal se avanzó poco y el sector de la educación técnica de nivel medio no se integró en la coordinación.

Posiblemente la mayor limitación del proceso de desconcentración consistió en que casi no se dieron procesos de acercamiento entre la estructura de las delegaciones de la SEP y la de los sistemas estatales de educación. Es decir, que la centralización nunca deja de existir, ya que las decisiones finales se tenían que tomar desde la cabeza de la SEP, lo que provocó confusiones y quebrantos en los programas de acción que se habían establecido. Dicho en otras palabras, se llega a lo que sería una descentralización de la educación ineficaz, ya que la reforma instrumentada produjo importantes vicios de poder; por ejemplo, la federación perdió el control de los niveles educativos delegados en los gobiernos de los estados, además los gobiernos de los estados sólo se dedicaban a asumir la administración de los recursos financieros correspondientes.

Con estos antecedentes era difícil asegurar la calidad de la educación impartida y la relevancia de la misma, además de que también era difícil asegurar que los recursos financieros se aplicaran debidamente para lo que estaban destinados.

Durante la toma de posesión el presidente Miguel de la Madrid, dio a conocer la decisión de transferir a los gobiernos estatales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Así como los recursos financieros

correspondientes<sup>5</sup>. Sin duda esto fue el reflejo de la necesidad por descentralizar los servicios educativos para mejorar su eficiencia y calidad, para lo cual en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) se estableció a la descentralización de la educación básica y normal bajo los siguientes términos:

*“La descentralización de la educación básica y normal constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad. De igual forma, la descentralización de los servicios culturales impulsará el desarrollo regional de estas actividades.*

*La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional”.*<sup>6</sup>

Otro factor que influyó en la descentralización fue la acción sindicalista que durante años ha sido protagonista en el desarrollo de la descentralización de la educación básica, y en la estructura organizacional que asumió la SEP. El SNTE se mostró siempre con una evidente tendencia autoritaria, que fomentaba la corrupción y reparto de prebendas que le

---

5 De la Madrid Hurtado, Miguel. *Mensaje de toma de posesión*. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México, 1982.

6 Poder Ejecutivo Nacional, *Plan Nacional de Desarrollo*. México, 1983.

restaban legitimidad y le impedían cumplir sus funciones de mediación entre el gobierno y los educadores, no obstante que el ideal del sindicato se establece en la permanencia del centralismo de la educación en el país. Situación que en muchas ocasiones ha mostrado entorpecer la óptima aplicación de la descentralización educativa en los estados.

Durante este sexenio, las metas establecidas no fueron claras, el proceso descentralizador empezó titubeante y, aunque en años posteriores comenzó a clarificarse, no fue suficiente para seguir con los intentos de descentralización. El procedimiento continuó hasta los dos últimos años del sexenio, con los acuerdos de coordinación entre la SEP y los estados constituyeron la formalidad concreta del proceso de descentralización, mismo que se perdió con los convenios posteriores que se elaboraron sin la participación de los gobiernos estatales y se trataron de imponer individualmente; o bien, se improvisó una firma colectiva de ellos en los dos últimos años de gobierno. Todo esto dirigido por los delegados del SNTE, ya que se convirtieron en los dueños del proceso de descentralización ocasionando el segundo fracaso en el intento de dicho proceso.

A pesar de lo anterior, infinidad de cuestiones hicieron impostergable el proceso de descentralización de la SEP. Por un lado, las cuestiones económicas: la crisis luego del acelerado proceso de petrolización de la economía; por el otro, las cuestiones políticas: con la permanencia de la lucha magisterial y la necesidad de la ampliación de la reforma política; y por último, las cuestiones sociales: con el crecimiento de la demanda escolar y de los empleados federales del sector educativo.<sup>7</sup>

Por estas cuestiones, el Estado tuvo que reconocer las críticas formuladas, ya que en la actualidad se consideraba a la centralización como “excesiva e inadecuada”. De allí que la descentralización educativa fuera entendida como un complejo proceso de redistribución de poder y de decisión, con miras de fortalecer el federalismo y optimizar el funcionamiento del sistema y el servicio educativo.

Para octubre de 1985 se informaba de los avances del acuerdo de los Servicios Coordinados y de los Consejos Estatales de Educación Pública; en catorce entidades federativas se

---

<sup>7</sup> Martínez Assad, Carlos. *La Descentralización de las Políticas Públicas en México*. Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México, 1988, p. 25.

habían cubierto las etapas de inducción, instrumentación y protocolización y operación.<sup>8</sup>

Desde entonces la descentralización buscó atacar grandes tendencias del sistema, como fortalecer el federalismo y el desarrollo regional para resolver pequeños problemas que causaban conflictos mayores. Por ejemplo, se logró que los profesores cobraran su sueldo en el lugar donde desempeñan su actividad y no se tuvieran que desplazar a la capital estatal para recibir su sueldo, esta actividad ocasionaba la pérdida de días laborables, provocando que los alumnos fueran los más perjudicados. Por tanto, las primeras entidades descentralizadas contaron con comisiones de planeación educativa, esta fase fue cubierta por el Lic. Jesús Reyes Héroles, en su carácter de secretario de Educación Pública, quien pretendía una Revolución Educativa.

Los primeros estados que se enfrentaron al proceso de la descentralización educativa fueron: Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

---

<sup>8</sup> Secretaría de Educación Pública. *Programa de activación del proceso de descentralización de la educación básica y normal.*, México, 1985.

El segundo bloque descentralizado fue en el periodo de González Avelar en la dirección de la SEP, y los estados que enfrentaron ese proceso fueron: Tamaulipas y Jalisco en el año de 1985, Querétaro, Colima, Puebla y Guerrero en 1986.

Por último, el tercer bloque descentralizado fue compuesto por los estados de Baja California Norte, Chihuahua, Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz durante 1987.

El Estado de México sólo se descentralizó a través de un acuerdo, porque hasta ese momento, seguía sin aplicarse el proyecto de reforma educativa. Sobre la situación particular de esta última entidad, el SNTE sostuvo una posición diferente debido, probablemente, a que es un estado estratégico, porque rodea al Distrito Federal y posee un alto porcentaje de población escolarizada.<sup>9</sup>

En conclusión, el desarrollo de la descentralización establecido durante el sexenio de 1982-1988, no sólo no avanzó lo que se esperaba, sino que retrocedió o se complicó, ya que nunca se logró la meta de transferir a los gobiernos locales los

---

<sup>9</sup> Martínez Assad, Carlos. *La Descentralización*, Op.Cit., pp. 31-33

servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, con sus recursos financieros correspondientes. Por lo que se tuvo que esperar el próximo cambio de poder, para aspirar al cambio hacia la descentralización de la educación básica en México. Durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en sus primeras disposiciones definió una serie de metas a seguir para alcanzar el desarrollo de la descentralización, estas deberían considerar aspectos como los objetivos específicos de desarrollo, condiciones de operación para la descentralización educativa y las líneas de acción y estrategias para la descentralización del sistema educativo.<sup>10</sup>

**CUADRO 1**

<b>DESARROLLO DE LA DESCENTRALIZACIÓN</b>		
<b>Periodo 1988-1994 (Carlos Salinas de Gortari)</b>		
<b>OBJETIVOS ESPECIFICOS</b>	<b>CONDICIONES DE OPERACIÓN</b>	<b>LÍNEAS DE ACCIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Estrategia Global de Transformación y desarrollo del sistema educativo.</li> <li>➤ Articulación con programas socio económicos y culturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Alcanzar un desarrollo favorable dentro de la Administración Pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reuniones y consultas del presidente de la República y el secretario de educación pública, con los gobernadores de los estados y los representantes en educación en cada estado.</li> </ul>

FUENTE : La Catástrofe Silenciosa. Gilberto Guevara Niebla. DISEÑO DE CREACIÓN PROPIO

<sup>10</sup> Guevara Niebla, Gilberto. *La Catástrofe*, op. cit., pp. 175-184.

En el cuadro anterior, se muestran tres aspectos importantes que se consideraron par lograr la Modernización de la Educación Básica dentro de la Administración Pública Federal, según Guevara Niebla Gilberto. Los cuales, se basan en los objetivos específicos, las condiciones de operación y las líneas de acción. Sin embargo, al finalizar el periodo de gobierno del presidente Carlos Salinas, la educación mostró una evolución poco cualitativa, con respecto al inicio del sexenio. Por tanto, aún quedaban tareas pendientes para darle continuidad durante el periodo de gobierno de estudio (1995-2000).

## **1.2. Desconcentración y descentralización.**

### a) Desconcentración.

Para abordar este tema se señalarán a algunos autores que consideran a la desconcentración administrativa como una modalidad de la descentralización administrativa, de tal manera que se puede iniciar comentando que la desconcentración es una variante intermedia entre las tendencias organizativas extremas de la centralización y la descentralización; ésta consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisivo de un órgano superior a uno

inferior, conservando así la relación de jerarquía, por lo que el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la centralización. Al respecto, Miguel Acosta Romero señala que:

*“La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.”<sup>11</sup>*

Lo que quiere decir que con la desconcentración administrativa, la normatividad, la planeación y el control permanecen centralizados, no así la tramitación de la facultad decisiva que se transfieren al órgano desconcentrado.

Dentro del marco legal, la desconcentración se fundamenta en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece que: “para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados, y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine

---

11 Fernández Ruiz Jorge. *Derecho Administrativo*. UNAM, México, 1997, p. 57.

en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables"<sup>12</sup>.

En el caso de la educación en México, se considera que la desconcentración se concibió no sólo como un reajuste a la reestructuración de carácter administrativo, sino fundamentalmente como factor de equilibrio social y desarrollo político. Por lo tanto, desconcentrar significa, acercar el poder de decisión y solución de problemas al lugar mismo donde se presentan los servicios; en otras palabras, quiere decir que las delegaciones generales administran sus servicios de educación básica y normal, programan y ejercen su propio presupuesto, contratan y pagan su personal.

Basado en lo anterior, se puede considerar que la desconcentración hace más eficiente el sistema educativo, y en consecuencia fortalece la presencia de la federación en cada estado disminuyendo el poder de las autoridades locales. Lo que permite que se cuente con aparatos administrativos eficientes de cada estado, con capacidad de decisión y manejo de sus propios recursos.

---

<sup>12</sup> Idem. Pág. 58

## b) Descentralización

Esta se alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos. Como principio de organización, al igual que la “desconcentración” y “centralización”, la descentralización puede darse en diferentes ámbitos, en descentralización política y administrativa.

En lo que respecta a la descentralización política, existe cuando, en una unidad estatal, las colectividades que la forman tienen su propia organización y regulan su existencia, tanto en la esfera de la comunidad particular como en toda la sociedad.<sup>13</sup>

Además ésta concilia poder y libertad, fortalece las relaciones entre el pueblo y gobierno, y el ciudadano puede seguir de cerca la actuación de ambos. Como ejemplo de la descentralización política existen organismos institucionales con poder político, como lo son los estados y municipios, ya que

---

13 Torres, Blanca (comp.), “Descentralización y Democracia”, en *Centro de Estudios Internacionales*, El Colegio de México, México, 1986, p. 119

tienen poder y capacidad para llevar a cabo las atribuciones que la Constitución les confiere.

“En el caso de la descentralización administrativa, se basa en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan una relación de jerarquía con la administración central, pero sin que dejen de existir respecto de ellas, las facultades indispensables para conservar la unidad del poder”.<sup>14</sup>

No obstante, el término de descentralización no es un concepto que se explique por sí mismo, que tenga un significado propio, sino que su significación es siempre relacional.

Por su parte, Enrique Cabrero, dentro de su investigación de las políticas descentralizadoras define a la descentralización como un “concepto relativo y contextualizado”, es decir que la distribución de las atribuciones en una continua mezcla de centralización-descentralización en el que tiene lugar la toma de decisiones y la distribución de los recursos. Es necesario, en cada caso, ubicar tanto al punto de partida como al punto de

---

<sup>14</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho*, Op.cit. p. 36.

llegada para poder tener una idea clara de lo que la descentralización (o en su caso de la centralización) ha significado para la estructura de la organización.<sup>15</sup>

Asimismo, descentralizar también significa reconocer que existen determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado, y que estos organismos descentralizados tienen su propia personalidad jurídica, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento (descentralización administrativa). Es por ello, que un rasgo definitorio y exclusivo de la descentralización es injerencia de organismos que detentan diferentes personalidades jurídicas, sin relación de dependencia. En relación con lo anterior, se puede inferir de manera sencilla que la política de descentralización pretende dotar a los municipios y estados, de atribuciones legales para ampliar sus funciones y competencias, y atender las demandas de sus habitantes. Es decir, se busca que se deleguen las facultades de atribuciones federales y transferir unidades del sector público.

Al referir a la descentralización dentro de la educación básica, se entiende como prioridad para la administración

---

15 Cabrero Mendoza, Enrique. *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional*. Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, México, 1993, p. 22.

pública. Para ello, el gobierno federal en el transcurso del tiempo realizó convenios de descentralización, con la finalidad de acreditar la responsabilidad de la educación básica, a cargo de las autoridades estatales.

Así, para evaluar el grado de avance en el proceso de descentralización educativa se debe considerar localmente como benéfica para el sistema educativo estatal, ya que se ha encontrado una manera más inmediata de plantear los problemas y encontrarles solución en el lugar donde se originan.<sup>16</sup> En cuanto a los efectos que pueda tener la descentralización educativa, dependerá de la capacidad de cada una de las autoridades estatales al momento de aplicar la política de descentralización.<sup>17</sup>

A pesar de esto, también existen efectos negativos al utilizar la descentralización educativa: se refiere al crecimiento del aparato burocrático, pues las instancias y departamentos dentro del organigrama aumentan, creándose subdirecciones por cada nivel educativo. De esta manera, existen otro tipo de problemas como el presupuesto y la modificación de las

---

16 Martínez Omaña, Ma. Concepción. "Aguascalientes: Una Respuesta Regional a la Descentralización", en *Secuencia*, Instituto Mora, México, Núm. 25, 1993, p. 49.

17 Ibid.

relaciones entre el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) y las autoridades federales y estatales.

En el primer aspecto, se refiere en especial a la asignación extemporánea de los recursos presupuestales y el monto precario de las asignaciones financieras que destina la SEP para apoyar el funcionamiento de las escuelas. En lo que respecta al segundo aspecto, las relaciones entre el sindicato y las autoridades estatales, se debe a que el SNTE es una agrupación nacional con un fuerte control central, por tanto, la descentralización atentaba contra esa estructura sindical.

En síntesis, se debe señalar la diferencia principal que existe entre desconcentrar y descentralizar, aquélla se cifra en que la desconcentración tiene lugar al interior de un mismo organismo, mientras que la descentralización conforma organismos con personalidad, patrimonio y capacidad operativa autónomos. Es decir, que de manera semántica significan lo mismo, en el sentido que las dos manifiestan el alejamiento del poder central.

En el siguiente cuadro se muestran algunas características específicas de la descentralización y desconcentración.

**CUADRO 2**

<b>DESCONCENTRACIÓN</b>	<b>DESCENTRALIZACIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Órgano inferior subordinado a Secretarías, departamento de Estado o a la presidencia.</li> <li>- Puede contar o no con personalidad jurídica.</li> <li>- Puede contar o no con patrimonio propio.</li> <li>- Posee facultades limitadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Órgano que depende del Ejecutivo Federal.</li> <li>- Tiene invariablemente personalidad jurídica propia.</li> <li>- Siempre tiene patrimonio propio.</li> <li>- Posee facultades más autónomas.</li> <li>- Creación por Ley</li> </ul>

FUENTE: CUADRO DISEÑADO POR EL AUTOR.

Con relación a las comparaciones del cuadro anterior, entre uno y otro concepto se definirán de la siguiente manera:

**Descentralización.** Acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonios propios, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados). Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del gobierno Federal. Asimismo, se considera descentralización administrativa a las acciones del Poder Ejecutivo Federal realiza para transferir funciones y entidades de incumbencia federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares.

**Desconcentración.** Proceso jurídico-administrativo tendiente a erradicar la concentración funcional y operativa de los distintos órganos de gobierno, mediante la delegación de funciones, responsabilidades operativas y recursos a órganos desconcentrados ubicados en las distintas regiones del país, sin que pierdan la relación de autoridad que los supedita a un órgano central.

### **Descentralización como proceso político-administrativo.**

Como ya se mencionó anteriormente, la descentralización como proceso político - administrativo tiene una naturaleza dual: por un lado, un aspecto administrativo (transferencia de competencias) y, por otro, un aspecto político (redistribución de poder), por más que se intente presentar los cambios como meramente administrativos.

Los procesos de descentralización implican una recomposición de las estructuras de poder, tanto en el aspecto formal como en el informal, a partir de la redefinición de ámbitos de competencia y actividades. A pesar de ello, es importante apuntar aquí que no se debe considerar las relaciones de poder como un "juego de suma cero", esto es, como si el poder que gana una instancia es exactamente el

que pierde otra; es decir, que el poder se crea y recrea en los procesos de cambio social, dando lugar a relaciones variadas entre los actores. Por lo tanto, la descentralización se ha presentado en el ámbito internacional como una solución a los problemas de la excesiva concentración del poder de decisión en el gobierno central. No obstante, es necesario remarcar el carácter político de la descentralización, en atención a un problema de gobernabilidad: no permite una distancia excesiva entre gobernantes y gobernados, de tal manera que pueda darse la velocidad necesaria para el flujo y la ejecución de las decisiones.

Hans Weiler, señala tres argumentos a favor de la descentralización basado en la administración de los sistemas educativos. Él considera que el fundamento de *redistribución de la autoridad* siempre se ejerce de manera centralizada, es decir, que la centralización es propia de interés del Estado para poder ejercer sus dos funciones fundamentales en el terreno educativo: normalizar o regular las conductas para facilitar la movilidad, el intercambio, el reconocimiento recíproco, etcétera (función reguladora), por un lado, y por el otro, promover la igualdad y aumentar la eficacia, esto es, asignar los recursos donde se necesiten (función distributiva).

Segundo argumento es el de la *eficacia*: con él se espera que la descentralización movilice y genere recursos hasta entonces no disponibles, provenientes del ámbito local o del sector privado, a partir de un mayor compromiso derivado de una mayor participación; asimismo se espera que aquellos recursos con los que se cuenta sean utilizados de manera más eficaz a mediano y largo plazo por un conocimiento más cercano de las necesidades locales que pueda empatar la oferta y la demanda.<sup>18</sup>

El último de los fundamentos que cuestiona, es el relativo al ámbito educativo, y es aquel que se refiere a las *culturas de aprendizaje*. Según éstas, los contenidos educativos deben ser sensibles a las variaciones locales. Finalmente, y tomando en cuenta estos tres argumentos de Hans Weiler, se puede mencionar que la descentralización constituye en la actualidad una inspiración fundamental (junto con otras, como la participación y la autonomía), a pesar de no existir un acuerdo de lo que significa exactamente en la práctica y a pesar de los mínimos logros obtenidos en los intentos de mejorarla, debido a su utilidad política, de cara a los más serios desafíos que

---

18 Pereyra, Miguel A. (comp.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. El Colegio de México, México, 1996, pp. 169- 207.

enfrenta el estado moderno: el aumento de los conflictos y la pérdida de su legitimidad.<sup>19</sup>

De tal manera que la utilidad política de la descentralización radica entonces en su capacidad de gestión del conflicto, como en su calidad de legitimación compensatoria. En ese sentido, la educación está relacionada con el proyecto de desarrollo de la sociedad.

En lo que respecta al medio de legitimación compensatoria, la descentralización responde al desafío del estado moderno ante la pérdida de legitimidad, ya que el estado centralizado se percibe como alejado de la ciudadanía, incapaz de atender las necesidades de la sociedad impersonal coercitivas y deshumanizadas. Ante esta imagen negativa, las políticas de descentralización legitiman la acción estatal ante cuanto promueven la participación. Aunque en realidad, el problema radica en que este aumento en su legitimidad se obtiene a costa de un decremento en la capacidad de control estatal. El Estado se ve entonces inmerso en la dificultad de reconciliar dos objetivos opuestos en lo que al ámbito de la

---

19 Veloz Ávila, Norma Ilse. *La Federalización de la Educación Básica y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México, 1988, p. 23.

educación se refiere: mantener el control centralizado del sistema educativo y mostrarse al mismo tiempo comprometido con la descentralización como vía de obtención de legitimidad; esto es lo que explica la frecuente coexistencia de una retórica descentralizadora y un efectivo carácter centralizador.<sup>20</sup>

En realidad, se observa que la descentralización en la óptica de la Administración Pública actual, se expresa tanto en los fenómenos de la desconcentración administrativa como de transferencia precaria y casuística del uso de las facultades legales centrales o nacionales, de recursos y programas. Desde este punto de vista, se debe entender que la perspectiva teórica de la descentralización conduce a un federalismo cooperativo renovado, que comprende la propia función jurisdiccional, que pone límites a la soberanía de los estados por medio de los tribunales federales radicados en el territorio de las entidades federativas. Es decir, si se considera que existe una buena descentralización al interior de cada uno de los gobiernos de los estados al momento de aplicar los mecanismos adecuadamente implantados desde el poder central, se puede obtener una mayor eficiencia, y por consecuencia, una mayor eficacia. Aquí, se abre un espacio para definir el término de modernización que implica forzosamente, como

---

<sup>20</sup> Idem. Pág. 24-25

señala Víctor Manuel Durand Ponte, la idea de transformación, de cambio hacia una nueva situación que se supone debe ser mejor ó superior, es decir, como una idea de progreso. Al mismo tiempo, la modernización conlleva a la necesidad de destrucción, de superación de lo atrasado, de lo tradicional, que en suma dificulta el desarrollo.<sup>21</sup>

En el caso de la modernización planteada por el gobierno de nuestro país, se refiere a este concepto como la manera de denominar cualquier cambio, corrección e innovación, que se aplique en cualquiera de los ámbitos de la acción gubernamental. Entonces la estrategia de modernización en México, parte de la conciencia de la oportunidad y del riesgo que representa la gran transformación mundial y, a su vez, de la comprensión del veloz cambio al que han estado sujetas la sociedad y sus organizaciones.<sup>22</sup>

Así pues, la modernización de ninguna manera se considera un simple fenómeno que acontece una sencilla estrategia operativa, sin signo político alguno que le acompañe.

---

21 Durand Ponte, Víctor Manuel, "La modernización política en México: problemas y perspectivas", *Perfil de la Jornada*, 12 de junio de 1989. Pp. 4

22 Villaseñor García, Sergio. "La Modernización de México" UAM Xochimilco, México, 1990, p. 182.

Por ejemplo, sin democracia la modernización es tan parcial que acaba nulificando cualquier avance, es decir, sin modernidad la democratización corre el gravísimo riesgo de sólo obtener resultados superficiales.

Asimismo, se debe reflexionar que en la modernización se corre el gran riesgo de error, es decir, que existe la posibilidad de que la opción de modernización elegida no sea la correcta; no obstante, se debe correr el riesgo, ya que se supone que ésta siempre va enfocada al mejoramiento de algo anterior.

Por ejemplo, en el caso de la Modernización Educativa primero se tiene que reconocer la necesidad de descentralizar la educación como expresión de la modernidad, ya que al explicar lo que se entiende por esta forma de procedimiento se debe señalar que descentralizar es un acto de avance y, al mismo tiempo, de identificación de las partes que integran el ambiente de la educación y el reconocimiento del rezago educativo que existe. Esto quiere decir que para cada una de las partes es necesario reconocer y respetar lo que debe realizar para lograr alcanzar el máximo desarrollo Moderno de la educación. Es decir, que la sociedad es la parte que exige (demanda y recibe la educación); y el gobierno federal es quien implanta los mecanismos y programas a seguir; y el

magisterio es quien proporciona los conocimientos. De esta manera, si se respetan y se aplican las funciones, se puede lograr una mayor calidad y equidad de la educación, y al mismo tiempo, elevar el nivel educativo en México. Asimismo, sólo queda enfocarse al análisis de esta investigación que nace del estudio del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, el cual estableció la perspectiva del cambio, pasando de un régimen centralista y arcaico a un régimen descentralizado, que pudiera llevar a lograr los objetivos y las metas establecidos por el gobierno federal al inicio del sexenio.

### **1.3 La modernización educativa en México.**

La modernización educativa se puede definir como el proceso de transición político-administrativo que se basa en la descentralización, su objetivo se establece con la intención que el sistema educativo deje de ser centralizado, basado en los principios de la creación del nuevo modelo educativo que permitirá alcanzar la equidad y la calidad de la educación, y al mismo tiempo el federalismo propuesto por el gobierno federal durante el periodo 1995-2000.

A pesar de ello, existen diferencias entre modernización y descentralización, éstas tienen que ver con la Reforma del

Estado. Es decir, el cambio de un modelo de administración (centralizado) al modelo (descentralizado).

Desde este punto de vista la descentralización se observa como el proceso que utiliza el gobierno federal para llevar a cabo la transición de un tipo de administración a otro (descentralización, político o administrativa) con sus características particulares de los *organismos descentralizados*, ya que en ellos, recae el proceso de modernización.

A continuación se señalan algunos de los principales retos que enfrenta la modernización de la educación en México:

- Lograr la descentralización educativa y administrativa.
- Reducir al máximo el rezago educativo.
- Adecuar los servicios de educación, al crecimiento democrático (ampliar la cobertura educativa).
- Alcanzar la calidad tanto del aprovechamiento escolar como en la prestación de los servicios educativos.
- Reducir el analfabetismo.
- Lograr la federalización educativa básica.

Cada uno de estos retos presenta problemáticas distintas que requieren acciones de coordinación de actividades entre sectores y un sistema de información confiable y oportuno,

además existen otros elementos que son necesarios para el proceso de modernización, y se pueden detectar en la construcción de equipamiento de la infraestructura educativa, tales como, los recursos humanos, personal docentes y los recursos presupuestarios. Sin uno de estos elementos no puede ser factible dicha modernización. Asimismo, dentro del proceso de modernización, tiene que existir necesariamente la descentralización como parte fundamental, y conforme se vaya expandiendo dentro de todo el territorio nacional (DESCENTRALIZACION EDUCATIVA), se alcanzará la Federalización Educativa. Lo que significa tener una mayor participación de parte de los gobiernos estatales para lograr la equidad (igualdad de oportunidades) y calidad educativa, y al mismo tiempo obtener un mayor desarrollo de la población mexicana.

Bajo estas circunstancias, el presidente Ernesto Zedillo en el periodo 1995-2000 hizo frente a la modernización de la educación básica a través del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, los cuales fundamentan la idea de la modernización mediante lo que ellos llaman la federalización de educación básica. Sin embargo, no se puede dejar de lado el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), ya que éste

fue el punto de partida con el que el gobierno federal da inicio a la modernización educativa, a través de su desconcentración y descentralización.

Como ya se mencionó, el proceso descentralizador tiene una relación lineal con la modernización del estado, al respecto De Mello D. Lordello dice:

*“Modernizar consiste en cuestionar sistemáticamente la posición y el papel del sistema gubernamental. La eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios públicos y la equidad y la justicia con que dichos servicios son distribuidos a los distintos grupos sociales, implica además cuestionar el proceso de toma de decisiones, de manera de involucrar la participación ciudadana en el establecimiento de prioridades y en la distribución de beneficios sociales de la acción gubernamental”.*<sup>23</sup>

No obstante que la modernización del gobierno federal obedece a la permanente adecuación de su estructura básica, de sus poderes, de sus acciones, de su organización interna y de sus procedimientos operativos a las necesidades de la comunidad que sirven y al cumplimiento de un papel consecuente en el proceso de desarrollo nacional.<sup>24</sup>

---

23 De Mello, D. Lordello. “Modernización de los gobiernos locales en América Latina” en *Revista Interamericana de Planificación*. Vol. XVII, Núm. 66, México, 1983, p. 18.

24 La eficacia se definirá como la consecución de objetivos; logro de efectos deseados. La eficiencia logro de los fines con la menor cantidad de recursos; el logro de los objetivos al menor costo u otras consecuencias no deseadas. La investigación administrativa no debe agotarse en la eficiencia ni tampoco referirse sólo a la eficacia debe

Por lo anterior, se debe considerar que la modernización educativa se inicia con la estrategia de modernización del país y la reforma del estado, mismas que requieren que los cambios se aceleren en el orden educativo. Este trabajo implica una nueva relación entre el estado y la sociedad, y de los gobiernos entre sí y supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación. Asimismo, es indispensable consolidar un sistema educativo nacional con responsabilidades afines a nuestro federalismo. De tal manera que, “para llevar a cabo la reorganización del sistema educativo fue necesario consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación”.<sup>25</sup> Así la modernización logró transformar la estructura, consolidar la planta física y fortalecer las fuentes del financiamiento de la acción educativa, además que permitió tener la participación del gobierno federal, de los gobiernos estatales, del magisterio nacional y la sociedad, con el propósito de obtener mayor solidez en la transformación del sistema de educación básica.

---

comprometerse ambos aspectos contenidos en la actividad que se realiza y referirse tanto a los medios como a las funciones.

25 Arnaut, Alberto. *La federalización*, op. cit., p. 312

Al hacer referencia a los antecedentes más recientes en la transición de la modernización del sector educativo, se debe ubicar el programa para la modernización educativa, a través del Nuevo Modelo Educativo, el cual se organizó tomando en cuenta tres subsistemas que son inherentes a la operación del sistema educativo, y cuya modernización se orientó a los siguientes cambios estructurales: calidad de la educación, cobertura de la educación y reorganización interna del sistema. Además, este modelo educativo planteó que la educación se enfocara al cambio de relaciones del individuo consigo mismo, con la sociedad y su entorno, y contribuyó a la transformación del país para que la vida de los mexicanos fuera mejor y se cumplieran los propósitos nacionales de bienestar, identidad nacional, justicia, democracia y soberanía. Sin duda, el principal objetivo del Nuevo Modelo Educativo fue el de emprender una intensa modernización educativa, indispensable para el logro de los objetivos nacionales y el desarrollo armónico del individuo, creando un compromiso del estado y la sociedad civil de unir fuerzas, para desarrollar las capacidades y la creatividad de los mexicanos y responder a los retos a los que se enfrenta la educación. Por tal motivo, se encontró un sistema educativo, que se comprometió a cooperar para alcanzar el desarrollo del país, pero principalmente en las regiones donde existían altos índices de retraso educativo.

Por eso, al hablar de la modernización del sector educativo, se puede decir que ésta fue un proceso que se basó en la descentralización de la educación básica, como un factor importante que constituyó una reforma en la organización político-administrativa del sistema educativo nacional.

La descentralización del sector educativo se destacó como uno de los principales objetivos de la reforma educativa, este proceso transformó cualitativamente la estructura formal de las posiciones y las relaciones de los principales actores del proceso educativo.

Aurora Loyo al respecto comenta que la descentralización es entendida como una reorganización administrativa que quita al centro la sobrecarga operativa y refuerza su capacidad decisional y de control.<sup>26</sup>

Sobre este punto se considera que la descentralización sí se da en la operación de las actividades ejecutoras y administrativas, tomando en cuenta que las decisiones de gran importancia se siguen tomando desde el centro de la

---

<sup>26</sup> Loyo Brambila, Aurora "¿Modernización Educativa o modernización del aparato educativo?" en *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Año 53, Núm. 4, octubre-diciembre, 1991, p. 343

administración pública federal. Aunque también es de particular importancia conocer las implicaciones de la descentralización a nivel regional y local, y reflexionar en torno a las posiciones de los actores sociales, tanto en el ámbito escolar como en el de las instituciones gubernamentales.

Además en el plano sindical, la modernización del sistema educativo igualmente produjo una reorganización del SNTE como organismo nacional de representación de los trabajadores de la educación. En síntesis, se puede definir que la descentralización de la educación básica, como parte del proceso de modernización del sector educativo, tuvo sus inicios a finales de los años setenta, se radicalizó y tomó forma de federalización a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Espinoza Valle, Víctor Alejandro "Gobierno de oposición y modernización educativa", en *Secuencia*, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México, 1997, p. 115.

### **1.3.1 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), realiza la descentralización educativa.**

Como se ha visto anteriormente, el punto de partida del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), se definió durante el periodo de gobierno del entonces presidente de la república Carlos Salinas de Gortari, a través su informe de gobierno (1991), en éste precisó las reformas pedagógicas más importantes que se pondrían en marcha al año siguiente. (véase cuadro No. 3).

**CUADRO 3**

<b>REFORMAS PEDAGÓGICAS</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Acercar la autoridad educativa a la escuela.</li><li>➤ Mejorar la administración.</li><li>➤ Recoger la riqueza de la diversidad regional.</li><li>➤ Acrecentar el uso de medios tecnológicos en la enseñanza.</li><li>➤ Comprometer recursos presupuestales crecientes.</li><li>➤ Canalizar recursos a proyectos educativos de excelencia.</li><li>➤ Ratificar la libertad de educación (Igualdad).</li><li>➤ Crear condiciones para promover la excelencia educativa.</li><li>➤ Elevar el nivel de vida del magisterio.</li><li>➤ Mejorar el salario profesional.</li><li>➤ Apreciar y respetar la profesión magisterial.</li></ul>

Como se muestra en el cuadro anterior, el gobierno estaba decidido a buscar una mayor eficiencia en materia educativa, esto es, que se proponía fortalecer las acciones que garantizaran eficiencia y equidad en el sistema educativo nacional. Pero es ahí donde se encuentra uno de los puntos más importantes, que se refiere a la igualdad de oportunidades que debe existir. Es decir, que la igualdad de trato debe darse a todos los habitantes en la utilización de un servicio público.<sup>28</sup>

Pero para entender más claramente la importancia que aquella representa, conviene precisar que el proceso de igualación en la distribución de la educación puede analizarse en tres indicadores concretos que son: Juego de fuerzas, alianzas y conflictos. Con estos indicadores considero que se expresan probabilidades estadísticas de la población y de los diversos grupos que la integran, al respecto Torres Mejía las definió de la siguiente manera:

1. Mediante la igualdad de oportunidades de acceso y supervivencia en la educación formal.
2. Mediante la igualdad de resultados académicos efectivamente logrados.

---

28 Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho, Op.Cit.* p.108

3. Mediante la igualdad de resultados externos al sistema educativo, en cuanto son obtenidos en función de la educación<sup>29</sup>

Sin lugar a dudas, el origen de la desigualdad surge con la presencia de la reprobación y repetición de cursos, la inscripción en grados que corresponden a edades inferiores a la propia y el abandono de la escuela, éstas generalmente asociados con el rezago académico del alumno, por tanto, no se debe preocupar por los problemas cualitativos, o sea, la expansión de oportunidades, sino por el mejoramiento de la calidad educativa y su distribución equitativa. En síntesis, si es cierto que la modernización del país no se explica sin su desarrollo educativo, también lo es que las desigualdades sociales y económicas que han prevalecido se han ido reforzando con la calidad educativa.<sup>30</sup>

Después de haber aclarado el punto de la igualdad de oportunidades, tenemos que las reformas pedagógicas anteriormente citadas se convirtieron en el antecedente inmediato del ANMEB, con el cual se consumó la descentralización educativa en México. El 18 de mayo de 1992,

---

29 Torres Mejía, David. Igualdad Desigualdad y equidad en España y México, El Colegio de México, México, 1985, p.202

30 Idem, p. 210

la SEP, el SNTE y los gobernadores de los estados firmaron el acuerdo.

El convenio significó la culminación de un largo y difícil proceso de negociación entre los actores involucrados en la educación pública de nuestro país, y representaba también, el inicio de un amplio y variado proceso de reforma ante cuya complejidad fue necesario establecer de antemano compromisos y responsabilidades mínimas.

EL ANMEB planteó la tarea de la modernización de la educación básica a partir de dos grandes líneas de acción: *la reforma educativa*, que dio lugar a una reformulación de los planes y programas, contenidos y materiales educativos de la educación básica; una *reforma político-administrativa* que vino a modificar las bases de sustentación del sistema educativo nacional.

En relación con la reforma educativa, el ANMEB mencionó factores que significaban serios problemas al sistema educativo nacional, siendo los principales:

- a) La reorganización del sistema, que cobraba una especial significación en cuanto a la redistribución del ejercicio del poder educativo y a la toma de decisiones.

- b) Reformulación de contenidos y materiales educativos como garantía de calidad de la educación.
- c) Valoración de la función magisterial, es decir se reconocía al maestro como el protagonista de la transformación educativa.

Asimismo, el ANMEB presentaba también algunos postulados que conviene señalar:

- a) La dimensión económica: se menciona el compromiso de canalizar mayores recursos al sector educativo.
- b) La dimensión política: se observa la consumación de la descentralización - federalización de la educación básica y se contempla una adecuación especial a las relaciones laborales con el SNTE.
- c) La dimensión social: se percibe la intención de buscar mayor participación de los padres de familia en la educación de sus hijos, así como nuevas formas de interacción social.
- d) La dimensión pedagógica: ésta es la más importante del acuerdo, es el eje de los cambios propuestos, ya que en ella se

menciona la reformulación de contenidos y materiales educativos.<sup>31</sup>

En general, el acuerdo presentó algunas peculiaridades importantes que hay que señalar:

- Existía una sociedad más participativa y crítica no sólo en demandas sociales, sino también en procesos electorales, problemas ecológicos y de derechos humanos.
- Prevalece una mayor preocupación en problemáticas locales, regionales e internacionales (como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica).
- La reforma institucional (entendida como facultades normativas de la SEP) pretendía conciliar a través de la reordenación educativa a los padres de familia, maestros y a la sociedad en general.
- Una política de acercamiento para la definición de las tareas educativas entre la SEP y el SNTE.

---

31 Pescador Osuna, José Ángel, "Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa" en *El Cotidiano*. Núm. 51, (noviembre-diciembre) Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1992, pp. 5-6.

Teniendo como referencia el marco anterior, el acuerdo tuvo como resultando un éxito inmediato en varios aspectos, entre ellos:

1. La transferencia de los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y de las Unidades de la Universidad Pedagógica.
2. Treinta unidades federativas crearon organismos descentralizados y reformaron sus leyes de educación.
3. Se reestructuró administrativamente la SEP, se crearon dos subsecretarías: una para el desarrollo de la normatividad tecnológica pedagógica nacional, otra responsable de los servicios educativos en el Distrito Federal.
4. Con base en un esquema compensatorio y en recursos adicionales, se crearon tres programas orientados a elevar la eficiencia terminal.
5. Durante el ciclo escolar 1992-1993, se crearon consejos estatales con el propósito de promover una nueva participación social en los asuntos educativos.

6. Los nuevos programas de estudio obligaron a la elaboración de nuevos títulos para la educación preescolar, primaria y secundaria. Asimismo los profesores recibieron quince textos en promedio para apoyar sus prácticas profesionales (antes sólo contaban con un libro).

7. Se modificó el plan de estudios de la educación secundaria, aumentaron horas semanales de clase y se elaboraron nuevas guías para los maestros.

8. Fueron aplicados nuevos criterios para la evaluación del rendimiento escolar.

9. Se realizó una Consulta Nacional para la reformulación de planes y estudios de la educación primaria y secundaria con la participación de padres de familia, académicos y todo aquél interesado en la educación.

10. Se negoció la carrera magisterial, como un mecanismo de promoción horizontal, con objeto de motivar a los profesores y arraigarlos en el trabajo docente.<sup>32</sup>

---

32 Idem, pág. 7-10.

Las acciones anteriores estaban encaminadas a una educación óptima, mejor planeada y más eficaz, cuyo objetivo sería a mediano plazo.

En relación con la *federalización* de la educación básica y normal,<sup>33</sup> de la que se hace referencia a partir del ANMEB, ésta se considera como un proceso de descentralización administrativa de la SEP, que conlleva un carácter especialmente político al transferir atribuciones y responsabilidades a otros poderes soberanos.

El nuevo federalismo educativo propuesto, brindaba un nuevo marco institucional para el desarrollo de la educación básica en el país e implicaba una redefinición de las relaciones entre sus actores, entre los cuales se cuentan, de manera destacada, el gobierno federal, los gobiernos estatales, la burocracia del servicio educativo federal, la burocracia de los servicios educativos estatales, la representación sindical nacional del magisterio, las representaciones seccionales del SNTE, algunos otros sindicatos magistrales y, por su puesto, los trabajadores de la educación.

---

33 Arnaut, Alberto. "La federalización de la Educación Básica y normal 1978-1994", en *Política y Gobierno*. Vol. I, Núm. 2, México, 1994, pp. 237-239.

Como era de esperarse, la suerte de la nueva federalización de la educación básica no ha sido homogénea en los estados de la República Mexicana; además de las historias particulares y las diferentes condiciones de arranque (en cuanto al aparato institucional propio, la situación de la educación, las condiciones económicas, políticas, sociales, demográficas, etc.), en cada caso el rumbo de la federalización ha obedecido a la especial interacción entre las burocracias estatales y sindicales, en relación con proyectos políticos y estrategias propias.<sup>34</sup>

La cuestión está entonces en identificar procesos de centralización-descentralización en los ámbitos organizacionales de la burocracia sindical y del servicio educativo, comprender su fundamento e implicaciones en las relaciones entre los actores y, finalmente, contrastar las diferencias que en estos procesos pueden presentarse a partir de una diferente interrelación entre los actores.

---

34 Ibid

### **1.3.2 La descentralización educativa: el camino a la federalización.**

En México, en lo que respecta al ámbito educativo, la descentralización sólo pudo concretarse bajo el cobijo del término federalización, aun cuando ya había una participación de la federación en el servicio educativo. En este caso, no se recurre al federalismo como una innovación en la organización política del sistema educativo, sino como una invocación para dar vigencia efectiva a un principio sancionado constitucionalmente, pero lejano a la realidad.

Al hablar del FEDERALISMO se señala una visión global de la sociedad y se basa en la teoría del estado federal, modelo constitucional que ha sido objeto de numerosos estudios que han ilustrado los aspectos fundamentales de su estructura y de su funcionamiento, sin lugar a dudas reductivo.

El conocimiento de un estado no es completo si no se toman en cuenta las características de la sociedad que permiten mantener y hacer funcionar las instituciones políticas, y si el estado federal es un estado con características propias, que lo distinguen de los demás tipos de estado, se debe suponer

entonces que la conducta de los que viven en ese estado tiene cierto carácter natural.

Durante el siglo XIX el federalismo mexicano se contempló primordialmente como distribución de competencias entre dos órdenes político-territoriales, entre orden federal o nacional y el orden estatal o local.

Si bien, la vocación federalista de los mexicanos no ha cedido, el proceso centralizador genera conflictos, por lo tanto es necesario recrear el federalismo para superar éstos y lograr un desarrollo eficiente y más equilibrado en términos regionales. La opinión de Roberto Ortega Lomelí se aproxima a la recreación del federalismo vinculando a los aspectos estrictamente constitucionales con los de orden económico y administrativo. Relaciona con tino el esquema federal con la descentralización de los aparatos públicos y de los procesos sociales, evitando así que el nuevo federalismo se mire solamente como la puesta en marcha de mecanismos de distribución de competencias públicas, o de un funcionamiento más eficiente de la vida administrativa.<sup>35</sup> En fin, si el federalismo inicialmente se abordó como un esquema para repartir las

---

35 Lomelí Ortega, Roberto. El nuevo Federalismo: La descentralización, Editorial Porrúa, S.A. México, 1988, p. XII

competencias públicas en dos órdenes de gobierno con el ánimo de favorecer la democracia, más tarde ha de mirarse también como un esquema de cooperación entre las esferas político – territoriales, para potenciar la acción pública y lograr un balance mayor de los niveles de desarrollo de las regiones y de las entidades que componen la unión.

El federalismo es una forma de organización política que asume una división de poderes en forma vertical, entre diferentes niveles de gobierno, y en forma horizontal, entre diferentes ámbitos de competencia territorial. La federalización puede considerarse entonces como un tipo de descentralización político-territorial, en el que el Estado central transfiere competencias a organismos electos por voto popular, con ámbito jurisdiccional en un territorio determinado. Desde este punto de vista, se puede decir entonces que si descentralizar es una acción que debe entenderse en su carácter relativo, federalizar, es una acción con carácter fundamentalmente ambiguo: puede servir tanto a la centralización como a la descentralización. Alberto Arnaut menciona al respecto: “federalizar un sistema descentralizado

significa centralizarlo y, por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo".<sup>36</sup>

Como política pública, la federalización de la educación básica se encamina a analizar la operación del aparato burocrático estatal, ya que contiene a un conjunto de integrantes del cuerpo administrativo del gobierno, que se encargan de supervisar que se lleven a cabo las políticas estatales.

Por lo anterior, se puede afirmar que la federalización de la educación básica es una continuación del proyecto de descentralización, es decir, comprende la transferencia por parte del ejecutivo federal a los gobiernos estatales de la dirección de los establecimientos públicos de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, con todos los elementos técnicos y administrativos, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles y recursos financieros para su operación.

Para llevar a cabo dicha transferencia, se firmó un convenio entre el ejecutivo federal y cada uno de los ejecutivos estatales, la Federación se comprometió a través de la SEP a

---

<sup>36</sup> Idem, pág. 238

asegurar el carácter nacional de la educación, vigilar el cumplimiento de la legislación federal respectiva y seguir desempeñando funciones normativas como el diseño de los planes y programas de estudio, elaboración y actualización de los libros de texto gratuito y establecimiento de procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional; así como brindar la asesoría técnica, administrativa de cualquier índole que requiera el mejoramiento de los sistemas educativos estatales. Además de transferir a los estados los recursos suficientes (condicionados al Presupuesto de los Egresos de la Federación) para la conducción y operación de los sistemas de educación básica y normal —sin dejar de concurrir a la organización y sostenimiento de estos servicios—, la Federación se comprometió además a la dirección y operación de programas compensatorios que tiendan a subsanar las desigualdades regionales.

Por su parte, el gobierno estatal tuvo que atender asuntos jurídicos, técnicos o administrativos para poder cumplir con las obligaciones contraídas y recibir los establecimientos de educación básica y normal, con el compromiso de mejorar la calidad en la prestación de los servicios educativos, elevar la cobertura y fortalecer el sistema educativo estatal a su cargo, en el ámbito de su competencia y conforme a la normatividad

y criterios generales que, en ejercicio de sus atribuciones expediera el ejecutivo federal.

Con ello, cada uno de los gobiernos estatales asumieron, en sustitución de la SEP, las relaciones jurídicas con los trabajadores de la educación que se integraron al sistema educativo estatal. No obstante en ello, el gobierno federal conservó una responsabilidad solidaria con los gobiernos de los estados por las relaciones laborales de los trabajadores docentes y no docentes transferidos. La redistribución de las funciones educativas pretendieron otorgar una mayor participación de los municipios de los estados, en donde ellos mismos se encargarían del equipamiento y mantenimiento de las escuelas de su jurisdicción con los recursos otorgados por el gobierno federal; a través del gobierno estatal, estas funciones se designaron de acuerdo a lo establecido en el convenio firmado por las dos partes. La Ley General de Educación que se reformuló en 1993 se encargaría de dotar a los municipios de atribuciones más amplias en términos del principio de concurrencia.

Para concluir, se entenderá que la federalización como descentralización fue un proceso que se definió con las transferencias realizadas, que tuvieron recepción en los estados

por parte de organismos descentralizados de las propias instituciones estatales de educación. Lo que se encuentra vigente, entonces, es la construcción del nuevo federalismo, esto es, una participación concurrente y corresponsable entre los distintos niveles de gobierno en la dirección y operación de la educación.

Por otro lado, la distribución del poder a través de la federalización es cuestionable en términos de reforzamiento de las soberanías de los estados, dado el carácter desigual de las tareas que se reparten, a partir de la división entre funciones normativas y funciones operativas que significan muy distintos niveles de decisión, ya que la reorganización administrativa quita al centro la sobrecarga operativa y refuerza su capacidad decisional y de control.

De este modo, la federalización se constituye en una tarea fundamentalmente centralizadora —centralizada en la dirección, descentralizada en la operación—, o como afirma Alberto Arnaut, (sobre todo para los casos en que ya existía un subsistema de educación básica estatal, se trata de una descentralización centralizadora.<sup>37</sup>

---

37 Veloz Ávila, N Ilse. *La federalización de la educación*, Op.cit., Pp.40-45

Por tanto, se puede decir que el problema de la descentralización sigue siendo la centralización, ya que no se ha podido abandonar por completo, es decir, que las decisiones principales aún se toman en el centro del país. Esto se debe a que en los estados no existe control sobre los recursos financieros, ni sobre la creación y asignación de plazas magisteriales, y por otra parte, el que las decisiones políticas han llevado a la SEP a ceder en muchas cuestiones ante el SNTE. Entre otras, está la de entregarle el control de las direcciones federales de educación en los estados o sus equivalentes. El efecto es el de una recentralización por la vía del sindicato y no el de la descentralización buscada por la vía de las autonomías estatales en la materia.<sup>38</sup>

Finalmente, otro aspecto importante que impidió desarrollo de la descentralización es el referente a la desarticulación educativa que existe en el país, además de la desvinculación entre niveles y modalidades educativas. Lo que ha provocado continuar con un alto grado de centralización que favorece en mucho al burocratismo y a la corrupción, e impide vincular la educación con las condiciones sociales y culturales de la comunidad o la región en que se imparte. Además, el sector

---

38 Guevara, *La Catástrofe*, op. cit., p.21.

educativo se ha encontrado con trabas como el aparato normativo que generalmente obstaculiza las acciones encaminadas a la descentralización. Los obstáculos incluyen el marco legal de la educación, que se encuentra en el artículo 3º Constitucional y la Ley Federal de Educación, mismos que no le conceden participación a la sociedad, ni la hacen partícipe dentro de la tarea educativa. Así se valida y se refuerza la desarticulación entre la escuela y la comunidad, entre los padres de familia, autoridades y maestros.<sup>39</sup>

En síntesis, considero que el federalismo es un factor importante para alcanzar el desarrollo educativo, pero es trascendental que se apliquen los planes y programas adecuados a las características y necesidades de cada población específica. Además, será prioridad que poco a poco las decisiones sean tomadas desde el lugar donde se presentan los acontecimientos, sin olvidar el marco normativo que tengan los organismos descentralizados y la relación que se tenga con el poder central.

---

39 Idem. pág. 17

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **La Modernización Educativa en el Periodo de Gobierno 1995-2000**

## **2.1 Características de la modernización en el periodo 1995-2000**

El fundamento de la modernización educativa durante este periodo radica en la eficacia y la calidad de la educación, a través de valores, actitudes, hábitos, conocimientos y destrezas en los primeros enfrentamientos educativos de los ciudadanos. Por lo que será necesario revisar y adecuar los mecanismos de operación y funcionamiento de los Consejos de Participación Social, con el fin de intensificar la práctica de la corresponsabilidad de los padres de familia y de las autoridades locales. Además de atender la petición del gobierno federal, según lo establecido en el artículo 3º Constitucional, el cual dice que se deberá garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita y laica, democrática, nacionalista y fundada en el desarrollo educativo de los mexicanos.

Lo anterior significa que la modernización educativa es un factor decisivo para el desarrollo del país, por lo que al principio del sexenio se planteó obtener avances significativos que se fundamentaron de acuerdo con lo establecido por el gobierno del presidente Ernesto Zedillo en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000; que a su vez tenía su origen en el Plan Nacional de Desarrollo del mismo periodo, presentado por el gobierno federal en mayo de 1995, para atender las principales

necesidades de la población, sin olvidar las bases establecidas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica presentado durante el régimen salinista.

El Plan en materia de educación proponía diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso a nivel preescolar, primaria y secundaria, elevar sustancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica y reducir el abismo referente a la cobertura y calidad de la educación pública que para los principios de este estudio se plantea, como la modernización de la educación básica que se fundamenta en la desconcentración o la descentralización de las funciones de la Secretaría de Educación Pública.

Al respecto una respuesta adecuada sería la de reforzar los programas para que contribuyan a eliminar rezagos en todas las entidades o regiones donde las condiciones sociales y geográficas dificultan el acceso a la educación, ya que provoca que la mayoría de los alumnos deserten o reprueben con mayor frecuencia. Asimismo, en lo que respecta a la educación de los pueblos indígenas, el gobierno debe respetar las lenguas, sus costumbres, sus tradiciones y mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje en los contenidos, métodos y materiales educativos.

Sin lugar a dudas, otro de los principales elementos para alcanzar la modernización de la educación en México se establece por la vía del desarrollo democrático, enfocado en la búsqueda de un nuevo federalismo, con las colectividades estatales y municipales que podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, para poder participar en sus programas educativos y en la evaluación de sus resultados.<sup>40</sup>

En consecuencia, se consolida la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas.

Con el nuevo federalismo planteado actualmente, se pretende fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades, ya que es ahí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones.

---

40 Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: Desarrollo Democrático por un nuevo Federalismo, México 31 de Mayo de 1995.

Por ello, para fortalecer el Pacto Federal, se propuso impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

Con base en lo anterior, se debe considerar al nuevo federalismo que surge como un elemento armónico y eficaz que pretende consolidar la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal.

En particular, durante el periodo 1995-2000 se propuso aprovechar la experiencia de los procesos educativos para consolidar la participación de los gobiernos y comunidades locales, lo que llevaría a dar una atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población, sin olvidar el lugar y la zona geográfica donde su vida cotidiana y su organización básica más lo demande.<sup>41</sup>

A partir de entonces, se observa que el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se enmarca, en primera

---

41 Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: Desarrollo Democrático por un nuevo Federalismo*, México 31 de Mayo de 1995.

instancia, en el concepto de desarrollo humano, que pretende lograr un equilibrio en el alcance de oportunidades educativas y establecer las condiciones que permitan el desarrollo integral de la población para formar seres humanos que participen responsablemente en todos los ámbitos de la vida social. Además, se orienta a estimular la productividad y creatividad en el desempeño de todas las actividades humanas. Se considera, que se debe impulsar el desarrollo de iniciativas y proyectos originados en la escuela, para fortalecer la capacidad de gestión de la comunidad escolar, tomando en cuenta los servicios de educación indígena, respetando las lenguas y las tradiciones de los pueblos.

Por tanto, el programa se define como el conjunto de tareas para consolidar innovaciones que se pusieron en marcha a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado por las 31 entidades federativas, la dirigencia del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) y el titular de la Secretaría de Educación Pública, el 18 de mayo de 1992.<sup>42</sup>

---

42 Espinoza Valle, Víctor Alejandro. "Gobierno de oposición, Op.Cit, p. 111

En él también se plantea que la educación fortaleció la perspectiva del porvenir previsible, ya que en buena medida, educar es pretender la transformación del ser humano conforme a un desarrollo a nivel nacional, y así ampliar crecientemente la cobertura de los servicios educativos, con el objetivo de hacerlos llegar a todos sin importar la ubicación geográfica y de su condición económica o social.

En consecuencia, tenemos que en el marco del acuerdo, la importancia que tiene la descentralización para alcanzar el desarrollo de la modernización de la educación, se destaca como uno de los principales objetivos de la reforma educativa, que se inició con el traspaso a los gobiernos estatales de la infraestructura física, la administración y los recursos financieros que la SEP proporciona a nivel estatal. Al respecto, Aurora Loyo comenta que: “la descentralización se debe entender como una reorganización administrativa que quita al centro la sobrecarga operativa y refuerza su capacidad decisional y de control. Además el acuerdo sienta solo las bases generales y sus lineamientos abren nuevos ámbitos de conflicto en los que se definirán los grados y modalidades que adoptará en los hechos la reorganización”.<sup>43</sup>

---

43 Loyo Brambila, Aurora, “¿Modernización educativa, *Op.Cit.*, p. 343

En el programa también se estableció, como prioridad, la formación, actualización y revaloración social del magisterio en todo el sistema educativo,<sup>44</sup> además, definió las prioridades para todos los niveles educativos, aun cuando se le da mayor prioridad a la educación básica, ya que se consideró de vital importancia que el individuo adquiriera valores, actitudes y conocimientos durante el inicio de su educación, que lo pueda llevar a la posibilidad de alcanzar su desarrollo individual y social; que a la postre influirán en los posteriores niveles educativos que alcance.

En síntesis, se debe considerar que al inicio del sexenio se observó un incremento del 20 por ciento en el nivel preescolar, en primaria se consideró que el nivel de atención se mantendría estable, y en nivel secundaria se esperaba un incremento del 23 por ciento.<sup>45</sup>

Finalmente, las actividades de evaluación y seguimiento son indispensables para asegurar la pertinencia y la eficacia de las acciones educativas en un contexto de cambio continuo. La evaluación será objetiva y oportuna para facilitar las respuestas

---

44"Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000", SEP, México, 1996, p. 14

45 *Ibid.*

ágiles del sistema educativo, y así asegurar que los propósitos y fines de la educación correspondan a las necesidades que plantea el desarrollo del país.

En suma, se integraron las actividades del sector educativo con otros programas gubernamentales que forman parte de la política social. De esta manera, se contempló el alcance de programas compensatorios en función de las necesidades específicas de la comunidad.

En conclusión, tenemos que el propósito del presente trabajo es analizar los resultados obtenidos del programa de Modernización de la Educación Básica impulsado por el gobierno federal durante en el periodo 1995-2000, que se establece básicamente al fortalecer el federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos, e impulsar el surgimiento de los nuevos polos de desarrollo, que impliquen reconocer la diversidad municipal del país y promover su participación en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional de la educación, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular.

## **2.2 Base Legal de la Educación Básica en México**

Una de las características principales de la educación en México, es que se rige en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Encontramos que el sistema de la educación se sustenta en el Artículo 3º Constitucional, el cual fue reformado el 5 de mayo de 1993.

Antes de la Reforma, el artículo decía:

“La Educación que imparta el Estado-Federación, estados y municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a su vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.<sup>46</sup>

Después de la Reforma, el artículo 3º Constitucional dice que:

---

<sup>46</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Trillas, México, 1990. Art. 3º primer párrafo.

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, estados y municipios, impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La Educación que imparta el estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a su vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia”.<sup>47</sup>

Esta reforma de 1993 convierte a la educación a nivel primaria y secundaria en obligatorias para todos los ciudadanos mexicanos. La educación preescolar sólo se imparte como un componente del sistema educativo mexicano, y aunque en la actualidad este nivel de educación no es obligatorio impartirlo por el estado, se considera que ha sido de gran importancia, ya que esta etapa del individuo es importante en la formación académica durante el periodo preparatorio de 2 a 7 años en el desarrollo infantil.

Además de la Constitución, existe la Ley General de Educación (LGE) que tiene sus bases a través de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del día 13 de Julio de 1993, actualmente está en vigor. Varios de sus elementos más

---

<sup>47</sup> Ibid.

importantes han sido retomados para los fines de este estudio. En su Art. 1º dice: “Esta Ley regula la Educación que imparten el Estado y la Federación, entidades federativas y municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.”<sup>48</sup>

Por otro lado, se observa a la descentralización como parte fundamental en la distribución de la educación en las entidades federativas, conformando al federalismo y planteada en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 con el más firme objetivo de alcanzar la modernización educativa del país.

Asimismo, para distinguir el marco legal del federalismo educativo, se puede referir al capítulo segundo de la LGE, en donde señala a las autoridades educativas que hacen posible la descentralización de la educación en todas las entidades federativas, en su artículo 11º menciona que:

La ampliación y la vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponde a las autoridades educativas de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece.

---

48 Ley General de Educación, SEP México, 1993, Art. 1º.

*Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:*

- I. Autoridad educativa federal, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal;
- II. Autoridad Educativa Local al ejecutivo de cada uno de los estados de la federación, así como las entidades que en su caso establezcan, para el ejercicio de la función social educativa;
- III. Autoridad educativa municipal al Ayuntamiento de cada municipio<sup>49</sup>

En términos generales, la Ley menciona que la educación básica está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y secundaria, y los elementos que constituyen el sistema educativo nacional para su funcionamiento son: los educandos y educadores, las autoridades educativas, los planes y programas, métodos y materiales educativos, las instituciones educativas del estado y sus organismos descentralizados, y las instituciones particulares con autorización y con reconocimiento de validez oficial de estudios. Por último, el marco legal de la educación está encaminado a establecer los objetivos

---

49, Idem. Art. 11°.

generales que manejan para fortalecer la normatividad pedagógica necesaria para la educación básica y normal y a los diferentes sectores de carácter nacional: para promover, orientar, y en su caso proporcionar la educación inicial, indígena, especial, para adultos, media superior, superior; todas necesarias para el desarrollo de la nación, en los términos de la legislación que le sea aplicable.

Por otro lado, en lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual tiene su origen en el Artículo 26 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que dice:

“El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Habrá un plan nacional de desarrollo al que sujetarán obligatoriamente los Programas de la Administración Pública Federal.”<sup>50</sup>

Por su parte, también existe la Ley General de Planeación, publicada originalmente en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983, la cual en su artículo 5º dice:

---

50 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Trillas, México, 1997, Art. 26

“El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen de opinión...”<sup>51</sup>

Básicamente el resultado de este análisis representa el inicio de las políticas y estrategias a seguir por el gobierno federal, aunque estas se sustentan en la ampliación de cobertura de los servicios educativos básicos, construyendo más escuelas y eventualmente revisando los planes de estudio.

Es importante señalar que el marco de este análisis se detecta como prioridad del estado mexicano el promover y otorgar el servicio educativo, su calidad es materia de otra reflexión aparte. Las obligaciones del estado las va atendiendo en función de lo que le obligan las distintas leyes relativas en materia educativa, no obstante la calidad y la amplitud de la cobertura son dos variables sujetas a revisión bajo otro enfoque de políticas públicas.

---

51 *Ley de Planeación*, DOF, México, 1983, Art. 5º

## **2.3 Políticas y Estrategias del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000**

a) En busca de la equidad y la calidad educativa en México.

Como sabemos, la política educativa del gobierno del presidente Zedillo se estableció como la mayor prioridad para poder establecer la igualdad en los ideales de las voluntades de los gobiernos federales, estatales y municipales, y obtener una mayor participación de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad. Además se estableció como propósito mejorar los contenidos, métodos y materiales educativos; incluir elementos regionales y el incremento en el trabajo escolar.

En el esquema de este estudio se analizará el Programa de Desarrollo Educativo, a través del estudio de las políticas y estrategias establecidas por el gobierno federal, en busca de asegurar la Calidad de la Educación Básica<sup>52</sup>

Este Programa considera a la educación como un factor estratégico, que se enmarca en el concepto de desarrollo

---

<sup>52</sup> Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, SEP, México, 1996, p. 8

humano: pretende lograr equidad en el acceso a las oportunidades educativas y establecer condiciones que permitan su aprovechamiento pleno; de las muy variadas aportaciones realizadas por los diversos actores que participan en el quehacer educativo.

Uno de los objetivos más presentes en el programa es el de disminuir el analfabetismo en la población, integrando la educación preescolar, primaria y secundaria a las regiones rurales y respetando las costumbres y la cultura de las comunidades de todos los estados de la república mexicana.

Por otro lado, en el Programa también se plantea mejorar la educación a través de la capacitación permanente, para lograr una mayor preparación de los maestros. Al respecto Pablo Latapí Sarre comenta que la formación del magisterio es una de las grandes prioridades; aunque el asunto es complejo, ya que se necesita una “reforma integral de las escuelas normales”, principalmente por las resistencias político-sindicales y por otros factores que intervienen en la educación. El programa de actualización del magisterio requiere apoyarse en asesorías profesionales calificadas, pues muchos maestros no están acostumbrados a organizar su estudio personal y a seguir disciplinadamente una secuencia de actividades libremente

establecidas. La responsabilidad de proporcionar esas asesorías y supervisar el funcionamiento de los centros recae sobre los gobiernos estatales.<sup>53</sup>

Cabe mencionar que la educación indígena y la educación para los adultos son factores también importantes para el desarrollo de la educación básica, aunque este factor no sea de análisis en el presente trabajo, es necesario comentar que son de gran importancia para el logro de los objetivos de la Reforma Educativa del País.

El programa que de entrada establece la federalización tiene sus bases a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la cual ha permitido el mejoramiento en la prestación de los servicios y ha hecho posible la aplicación de modalidades diversas, según las características de cada estado y región, sin que se vea afectada la unidad esencial de la educación nacional. La responsabilidad compartida de los distintos órdenes de gobierno y la suma de voluntades en torno a objetivos comunes, permitirán una participación cada vez más amplia, no sólo de las autoridades estatales y municipales, sino también de los

---

53 Latapí Sarre, Pablo. "El programa educativo para 1997", *PROCESO*, México, 3 de marzo de 1997 / <http://zeus.infolatina.com.mx/universidad/Wreturn.pl>

padres de familia y de las organizaciones sociales, en el diseño y ejecución de proyectos educativos.

Los propósitos fundamentales que animan al Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 son la búsqueda de la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación. Estos tres grandes rubros enfocaron los análisis de los objetivos y metas establecidos por el gobierno federal al principio del sexenio.

La equidad hace referencia también a la calidad de la educación que se imparte. Al respecto, el Programa pretende mejorar la calidad de la educación básica y extenderla a los grupos sociales que aún la reciben en forma insuficiente.<sup>54</sup> Para el gobierno, la educación básica adquirió valores esenciales, conocimientos fundamentales y competencias intelectuales que permitan aprender permanentemente; en ella se despiertan la curiosidad y el gusto por el saber y se forman hábitos de trabajos individuales y de grupo. El valor de una buena educación básica habrá de reflejarse en la calidad de vida personal y comunitaria, en la capacidad de adquirir destrezas para la actividad productiva y en el aprovechamiento pleno de las oportunidades de estudio. Sin lugar a duda, otro

---

<sup>54</sup> Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, SEP, México, 1996, p. 13

factor importante para poder hablar de un buen funcionamiento dentro del sector educativo, es el presupuesto y la importancia que éste tiene al obtener mayores ingresos y atribuciones de gasto en las entidades federativas, para que se permitan reforzar los programas y eliminar los rezagos en aquellas entidades y regiones donde las condiciones económicas, sociales y geográficas dificultan el acceso a la educación, y propician resultados que de ninguna manera benefician el desarrollo del sistema educativo mexicano.

Con la importancia que tiene la educación en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, es necesario que se le destine año con año mayor presupuesto, con el objetivo de obtener beneficios sustanciales para la sociedad.

Cabe señalar que el Gasto Educativo Nacional (GEN) está integrado por el presupuesto de los gobiernos federal (SEP y otras secretarías), estatales y municipales, así como el gasto que realizan los particulares en escuelas públicas y privadas.

A continuación se muestra el cuadro número 4 en el cual se demuestra cómo se distribuyó el Gasto Nacional en Educación durante el periodo de gobierno 1995-2000.

GASTO NACIONAL EJERCIDO EN EL PERIODO 1995-2000  
Millones de pesos del año 2000

**CUADRO 4**

<b>GASTO NACIONAL EN EDUCACION</b>							
año	FEDERAL				T O T A L		
	sep a/	Otras Secretarías b//	estatal	municipal	público	privado	nacional
1995	156485.2	18962.1	19292.4	439.9	195179.6	9672.4	204852
1996	162180.5	11865.8	34789.8	397.5	209233.6	44771.2	254004.8
1997	175010.9	12486.4	35598.6	398.5	223494.4	47677.5	271171.9
1998	198649.0	3051.3	36422.7	407.8	238530.8	54764.4	293295.2
1999	204210.0	2425.9	37264.7	422.1	244322.7	55903.2	300225.9
2000c/	218030.9	2140.3	38061.7	458.7	258691.6	59152.1	317843.7

a/ Para 1995 y 1996 se incluye el Fondo de Ahorro Capitalizable y de retiro de la SEP, en 1995 el Fondo Nacional para el fomento de las Artesanías. En 1998 se incorpora además de los ramos 11 y 25, la parte destinada a la educación en el ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios).

b/ Incluye el gasto en educación, de SER, SCT, SECOFI, SSA, SE, SEDESOL Y PODER LEGISLATIVO, entre otros. Para 1998 también se incluyen los programas en educación del Distrito Federal.

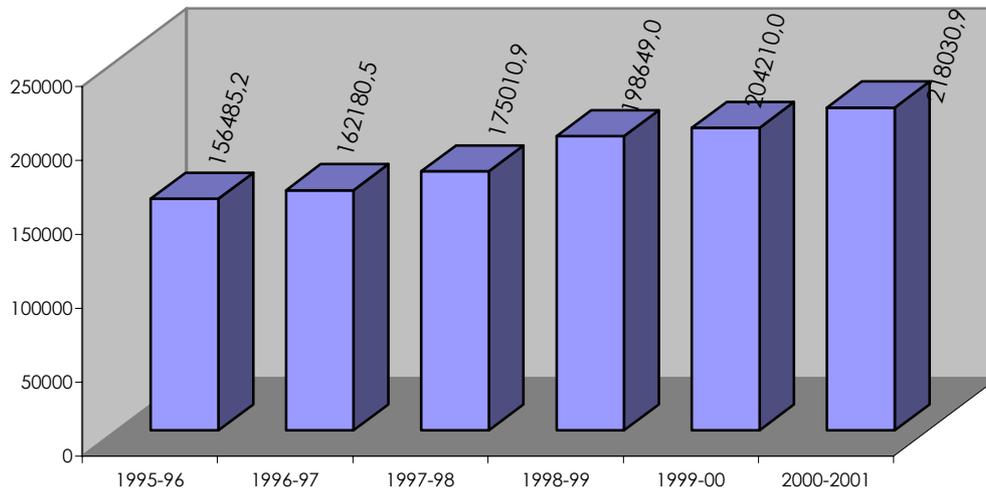
c/ Cifras estimadas.

FUENTE: SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

Como se muestra en el cuadro, el presupuesto educativo se incrementó de manera considerable año con año al iniciar un nuevo ciclo escolar, esto representó automáticamente una mayor cobertura a nivel nacional. Sin embargo, no significó una mayor calidad de la educación, para mostrar con mayor claridad ésta situación se enuncia en la gráfica "A".

**Gráfico "A"**

GASTO NACIONAL EJERCIDO A LA SEP EN EL PERIODO 1995-2000



Fuente: Realizado con datos obtenidos de la Secretaría de Educación Pública. Al finalizar el año 1999.

En 1996, la SEP inició un ejercicio para adoptar metodologías internacionalmente aceptadas en la integración del gasto educativo nacional. En 1997 se llevó a cabo la primera encuesta sobre Financiamiento Educativo Estatal, mediante la cual se captó, para el año de 1996, información del gasto educativo de los 31 estados.

Cabe señalar que ese mismo ejercicio se realizó para los años 1997 y 1998. En el quinto informe de gobierno es cuando, se modificaron los datos de 1996 y 1997 y se concluyeron

estimaciones para 1998 y 1999, debido a que la información de 1998 se completó posteriormente.

No obstante, el gran esfuerzo que representa este trabajo en el que participan los gobiernos estatales y municipales, se detectaron inconsistencias en los datos reportados por los estados y, frecuentemente, gasto sobrestimado. Por ello, la SEP recurrió a un método adicional para corroborar con mayor rigor los datos proporcionados por las entidades. El nuevo método utilizado se basó, principalmente, en las plantillas de personal de las instituciones educativas de sostenimiento parcial o completamente estatal.

Para el ejercicio de 1999, el gasto programable ascendió a 699 mil 626.8 millones de pesos, y sólo para educación el componente más alto de ese total, por la cantidad de 181 mil 511.2 millones de pesos, lo que significó un aumento total del dos por ciento. Por tanto, la educación básica recibió en el 1999 recursos equivalentes a 65.9 por ciento del gasto del sector, representando un aumento del 5.3% real respecto de 1998. Estos recursos, junto con los canalizados por las entidades federativas,

permitieron atender en el ciclo 1999-2000 a 21.6 millones de alumnos.<sup>55</sup>

Consecuentemente, la política de redistribución de recursos deberá evitar que se acentúen los rezagos y las deficiencias. Una razón adicional para proceder con cuidado en la búsqueda de una mayor equidad financiera en el renglón educativo consiste en que, si bien la educación es el destino principal del gasto público, representa sólo una parte de la totalidad de intercambios fiscales entre los gobiernos federal y de los estados.

Por esta razón, el tema del gasto en educación debe considerarse en el contexto general de la asignación de recursos de las entidades, tanto los federales como los propios. Ello corresponde al ámbito de coordinación global entre los gobiernos de las entidades federativas y el ejecutivo federal, este último representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>56</sup>

---

55 "A educación, 26 centavos por cada peso erogado por el gobierno", *La Jornada*, México, 1999, p. 20.

56 Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, SEP, México, 12 de Enero de 1996, p. 171

En virtud de la destacada importancia que la educación tiene para el desarrollo de la nación, el gobierno federal destinó los recursos necesarios para mantener la prioridad que ha alcanzado este sector en el gasto programable durante los últimos años, de tal manera que la educación amplíe sus alcances y eleve su calidad en todos los tipos y modalidades. Tal como lo señala la Ley General de Educación, el gobierno de la República otorgará un salario profesional a los maestros que les permita alcanzar un nivel de vida decoroso para su familia, arraigarse en la comunidad en la que prestan sus servicios, disfrutar una vivienda digna y disponer del tiempo necesario para preparar sus clases y para su perfeccionamiento profesional.

Será necesario tener en cuenta que los recursos destinados al renglón educativo, en la medida en que cumplen su cometido y se traducen en más y mejor educación, generan demandas por servicios educativos, en un ciclo que se retroalimenta continuamente.

Como resultado se tiene que año con año se logró una mayor proporción de recursos federales destinados a la educación, lo que ha llevado a alcanzar una matrícula escolarizada del sistema educativo nacional que llegó a cerca

de 30 millones de alumnos, casi 90 por ciento de ellos en instituciones públicas. El número de escuelas llega a 220 mil, donde una de cada siete fue construida durante el sexenio de Zedillo. Asimismo, de la planta total de maestros, un millón y medio, la sexta parte se incorporó también durante su administración.<sup>57</sup>

Como dato más preciso se tiene que la proporción más alta en la historia del presupuesto federal (27%) se destinó a la educación en el año 2000, lo que representó 218 000 millones de pesos para dar servicios a 29.6 millones de estudiantes, tal y como lo informó el presidente Zedillo el 18 de enero de 2000.<sup>58</sup>

Lo anterior, también determinó las mejoras en la calidad de la enseñanza básica ya que permitió estimar que la reprobación en primaria habría disminuido de 9.8% a 6.5%, entre el año de 1992 al 2000. Es decir, que desde mismo año firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la

---

57 *Sexto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo*, Presidencia de la República página de Internet, México, año 2000. p.2.

58 *EL UNIVERSAL* martes 18 de enero de 2000, México, p.1. <http://zeus.infolatina.com.mx/universidad/Wreturn.pl>

Educación Básica, comenzó el descenso hasta el fin de sexenio.<sup>59</sup>

Asimismo, se observa cómo aumentó claramente el número de niños y jóvenes que asistían a primaria, los que la terminan, los que ingresan a secundaria y concluyen con la educación básica. Considero que esta situación muestra claramente que los resultados son positivos, ya que si aumentó el ingreso de estudiantes a nivel primaria. Además, en la realidad la extrema pobreza en las zonas marginadas ha provocado que aún existiera rezago educativo.

#### **2.4 Objetivos y Metas Alcanzados: Análisis de los resultados obtenidos en Educación Básica en el periodo 1995-2000**

Antes de iniciar el análisis de los resultados que se obtuvieron durante el ejercicio del gobierno del presidente Ernesto Zedillo, se pudo establecer determinar que el gran objetivo que se estableció para mejorar la calidad de la educación básica, se esbozó primero en el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (1992) y se concretó más sistemáticamente en el Programa de Desarrollo Educativo 1995 – 2000.

---

59 Idém, pág. 2

Por tanto, la educación ha sido un factor determinante en la construcción de la educación nacional, por ello, y conforme a la estrategia de fortalecimiento del federalismo educativo, expuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa de Desarrollo Educativo, se determinó a través del análisis de los resultados, con el propósito de comprobar hasta a qué grado se lograron alcanzar los objetivos y las metas planteados por el gobierno federal al principio de esa administración.

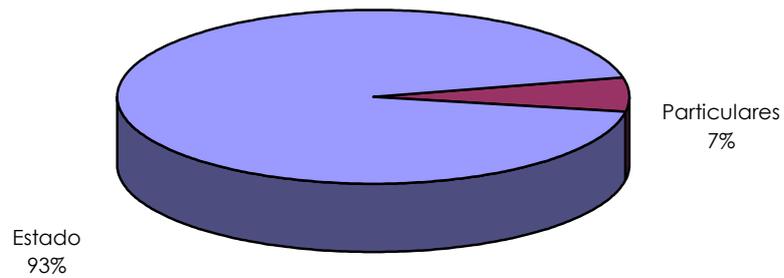
Además que también se buscó consolidar y brindar una educación con mayor índice de equidad y calidad para un mayor número de personas en el país.<sup>60</sup> Durante el primer ciclo escolar, 1995-1996, la educación básica representó el 83.5 por ciento de la matrícula del sistema educativo nacional en la modalidad escolarizada. De tal forma que la matrícula de educación básica era del 93.5 por ciento atendido por los servicios que proporciona el Estado, y el 6.5 por ciento restante lo cubren los particulares.

---

<sup>60</sup> *Informe de Labores, 1995-1996, SEP, México, 1996, p 5*

### Gráfico "B"

ALUMNOS ATENDIDOS EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN BÁSICA POR EL ESTADO Y PARTICULARES PERIODO 1995-2000



Fuente: Secretaría de Educación Pública. 1997

En preescolar, la demanda atendida creció de manera sostenida, para el primer año de gobierno el servicio se proporcionaba a poco más de 3.1 millones de niños entre tres y cinco años de edad.

A diferencia de lo que sucedía años atrás, la matrícula de educación primaria registró un incremento de 0.3 por ciento en el primer año, lo que llevó a tener una matrícula de 14.6 millones de alumnos, y la tasa de graduados de sexto año al final del mismo periodo creció en 50 mil personas. Por tanto, el número de alumnos inscritos a secundaria creció en 194,162 alumnos en

el último año, lo que significó un incremento de 4.3 por ciento y una absorción de 87 por ciento de alumnos egresados de 6° grado de primaria en el ciclo 1994-1995. Asimismo, el número de alumnos egresados de secundaria fue superior a la observada en el año lectivo anterior, esto provocó que se obtuviera un mayor índice de eficiencia terminal, o dicho de otra manera, que más de 69 mil alumnos adicionales culminaron la educación básica.<sup>61</sup>

Finalmente, se observa que uno de los efectos más notables de la federación educativa y los esfuerzos emprendidos a favor de la calidad de la educación básica es el incremento en el número de personas que concluyen los ciclos de enseñanza obligatoria.

En los siguientes datos se hace un análisis comparativo entre el periodo escolar de 1991-1992 y el 1995-1996, considerando que a nivel primaria la eficiencia terminal corresponde a 80.40 por ciento, y como consecuencia de ésta mejoran los esfuerzos por ampliar la matrícula a nivel secundaria, el nuevo ingreso aumentó de 1515 mil a 1730 mil alumnos en el año, en tanto el número de personas que

---

<sup>61</sup> Idem, pág. 9

concluyó en nivel de educación básica se elevó de 1 169 mil a 1, 258 mil en el mismo periodo.<sup>62</sup>

#### CUADRO 5

CUADRO COMPARATIVO DE LOS ALUMNOS QUE INGRESAN A SECUNDARIA Y LOS QUE TERMINAN EL NIVEL DE EDUCACIÓN BÁSICA  
1991-1992 y 1995-1996

	Ciclo escolar 1991-1992	Ciclo escolar 1995-1996
SECUNDARIA	1 515	1 730
ALUMNOS QUE CONCLUYEN EL NIVEL BASICO	1 169	1 258

FUENTE: REALIZADO CON DATOS OBTENIDOS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.  
Nota: datos en miles de alumnos.

En el cuadro anterior, se puede observar que el número de alumnos que terminaron en nivel básico de educación aumentó al inicio del sexenio, comparado con el ciclo escolar 1991-1992.

Se considera que disminuyó el número de alumnos que no terminan el nivel básico de educación, gracias a la preocupación del gobierno federal por implantar y darle seguimiento a los programas compensatorios que se

---

<sup>62</sup> Idem, pág. 10

establecieron durante este gobierno, considerando además todos los elementos, como lo son el presupuesto y el nivel de capacitación del magisterio.

Aunque aun falta mucho por hacer, más adelante se analizarán a detalle los programas compensatorios, sus objetivos y los alcances que se han logrado, con la finalidad de analizar si se cumplió o no con las metas establecidas enfocadas a mejorar la educación durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo.

## **CAPITULO TERCERO**

### **Programas de Apoyo a la Educación en el periodo de Gobierno 1995-2000**

En el siguiente apartado se analizarán las políticas establecidas por el Poder Ejecutivo Federal, en particular las de la Secretaría de Educación Pública (SEP), relativas a la cobertura y equidad educativas, a través de la Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), se analizarán los datos proporcionados por el gobierno federal, y a la vez se mencionarán los objetivos y criterios que se establecieron en la Ley General de Educación.

### **3.1 Programas de apoyo para las entidades Federativas del País 1995-2000**

En primer plano, para iniciar este apartado, se debe considerar que el principal desafío de la educación básica es la cobertura y la equidad de la educación. Por tanto, en cuanto a la política de la cobertura, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 de la SEP reconoció que las diferencias educativas de los estados se relacionan con el porcentaje de la población rural, que no siempre cuenta con servicios educativos. Además, admitió que estos servicios no se ajustaban a la realidad de las comunidades, con la consecuente deserción escolar, especialmente en las poblaciones pequeñas y aisladas, y de habitantes indígenas. Asimismo, señala que la importancia de este segundo factor es tal, que su atención es condición indispensable para disminuir el número de personas que no

asisten a la escuela. El Programa también reconoció que el crecimiento de la población y la acelerada urbanización obligaron a una gran expansión del sistema escolar en las ciudades, lo que en parte provocó el descuido de muchas áreas rurales.

Al respecto, la política de equidad descrita en la Ley General de Educación y que se basa principalmente en el artículo 32 buscó establecer las condiciones operativas y pedagógicas necesarias para responder con calidad y pertinencia a las expectativas educativas de los sectores sociales en mayor desventaja. En este contexto, la educación comunitaria rural y las acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en el medio rural e indígena tomaron gran importancia, considerando que son los lugares donde más se necesitaba elevar el nivel educativo en el país.

El artículo 32 de La Ley General de Educación dice que las autoridades educativas deben tomar medidas para establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de una efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios de educación.

Estas medidas están dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o las que enfrentan condiciones económicas sociales de desventaja.<sup>63</sup>

Asimismo, la cobertura va ligada a la calidad. Ambas se conjugan para lograr una mayor equidad. Una educación de calidad es apreciada por los padres de familia y valorada por los alumnos; alienta a todos a trabajar más y mejor, e induce la permanencia de los alumnos en la escuela; genera condiciones para conseguir una integración mayor de los centros educativos y la comunidad. De tal manera que la creación de planes y programas educativos es tan indispensable para lograr el desarrollo educativo del país, y de la población en general. Al respecto el artículo 33 de la Ley General de Educación determina las actividades que se deben llevar a cabo:

a) Atender especialmente a las escuelas que por estar en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, sea más probable que se presenten atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mayor calidad.

---

63 Safa Barraza, Enrique. Memorias de la Gestión 1995-2000, CONAFE, México, 2000, p.27

b) Desarrollar programas de apoyo a los maestros que realicen sus servicios en las localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, con la finalidad de fomentar el arraigo en sus comunidades.

c) Promover centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, o demás planteles que apoyen en forma continua y estable, el aprendizaje y aprovechamiento de los alumnos.

d) Presentar servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular, que les faciliten la terminación de la primaria y secundaria.

e) Otorgar apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos.

f) Realizar campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como los programas de alfabetización y de educación comunitaria.

g) Desarrollar programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a educandos.

h) Efectuar programas dirigidos a los padres de familia, que les permitan dar mejor atención a sus hijos

i) Realizar las demás actividades que permitan ampliar la calidad y cobertura de los servicios educativos y alcanzar los propósitos mencionados en el artículo anterior.<sup>64</sup>

Igualmente se tuvo que promover programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Con respecto a los antecedentes que se tienen de sexenios anteriores, se observa de acuerdo a los números, que se ha intentado dar seguimiento a los planes y programas, por lo que poco a poco se han logrado resultados positivos, pero todavía insuficientes.

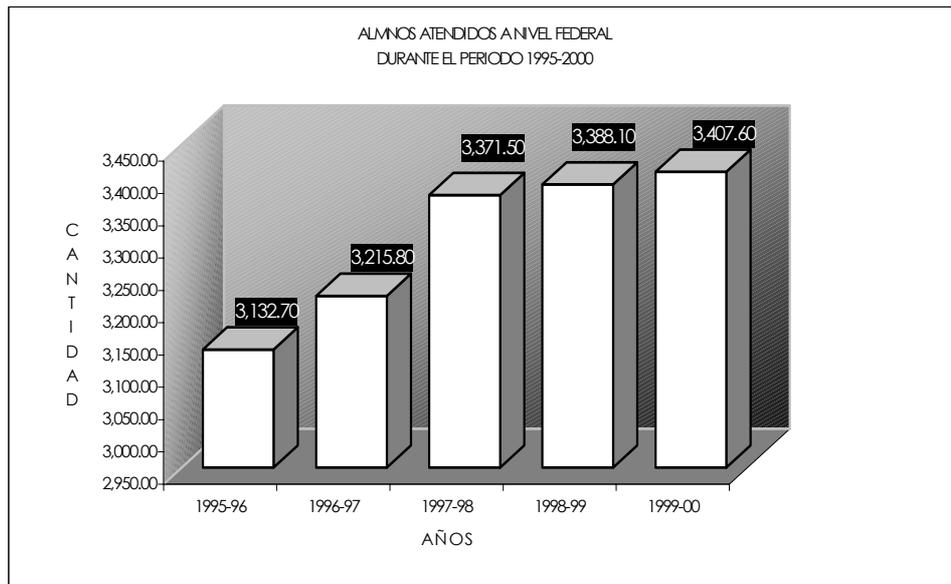
En el gráfico "C", se muestra claramente que la atención de alumnos a nivel básico en todo el país tuvo un aumento mínimo, ya que en el año de 1995, se atendían a 3 millones 132

---

<sup>64</sup> Ley de Profesiones, Editorial PAC, S.A. de C.V., México, 2002, Art. 33, p 21.

mil alumnos y a finales de sexenio en el año 2000, se atendían a 3 millones 407 mil alumnos lo que resulta una diferencia de 275 mil alumnos.

**Gráfica "C"**



Fuente: Secretaría de Educación Pública

Esto implica, que aunque la preocupación de los gobiernos ha sido el desarrollo de la educación, aún el crecimiento educativo del país es mínimo, pues en el sexenio anterior hay quienes consideran que el nivel educativo no se ha alcanzado, ya que todavía existe un alto índice de rezago educativo. Al respecto, Víctor Alejandro Espinoza Valle, comenta que esto se debe a que el proceso descentralizador se ha caracterizado por mantener la centralización del poder y de los recursos financieros, además que la federación se reserva las funciones

sustantivas del sistema, es decir, que equivocadamente el gobierno trató de construir el federalismo desde el centro.

En síntesis, según el mismo autor “estamos frente un proceso de descentralización a medio camino, pues se ha avanzado en la desconcentración, más no en la descentralización. Y la desconcentración no basta para un nuevo federalismo, por lo tanto no alcanza para el desarrollo educativo que se demanda”.<sup>65</sup>

Pese a esto, el gobierno federal diseñó planes y programas en coordinación con las entidades federativas y municipios, encaminados hacia la federalización de la educación básica, necesariamente se consideró la determinación de las metas generales de cobertura y la calidad de la educación básica. Lo que permitió que el crecimiento de la matrícula y el egreso de la educación básica dependieran de la capacidad del sistema educativo, para atraer alumnos al preescolar y retenerlos hasta el final de la secundaria.

Sin embargo, los patrones demográficos experimentaron un cambio global de gran significación, aunque regionalmente

---

<sup>65</sup> La descentralización educativa no es tal, *La Jornada*, México, 5 de Junio de 2000, p. 36.

desigual, ya que los ritmos de aumento en los grupos de menor edad disminuyeron. En el cuadro número 6 se muestra la estabilización de la población en edad escolar, que prevaleció durante el periodo de estudio de acuerdo a los datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) hasta el año 2000.

**CUADRO 6**  
**POBLACION DE EDAD ESCOLAR DEL PERIODO 1995-2000**  
**(MILES)**

Edad	1995	1996	1997	1998	1999	2000
4	2,215	2,213	2,209	2,204	2,198	2,192
5	2,206	2,208	2,207	2,203	2,198	2,192
6	2,197	2,200	2,203	2,201	2,197	2,192
7	2,192	2,192	2,195	2,197	2,196	2,192
8	2,183	2,188	2,187	2,190	2,193	2,192
9	2,174	2,179	2,183	2,183	2,185	2,188
10	2,165	2,169	2,174	2,178	2,178	2,181
11	2,158	2,160	2,164	2,169	2,173	2,173
12	2,149	2,152	2,154	2,158	2,163	2,167
13	2,136	2,142	2,145	2,148	2,151	2,156
14	2,120	2,128	2,134	2,137	2,139	2,143
15	2,099	2,110	2,119	2,124	2,128	2,130
Total	25,994	26,041	26,074	26,092	26,099	26,098

Fuente: Consejo Nacional de Población, Datos Estadísticos.

Como se observa en el cuadro anterior, la población de edad escolar no aumentó. No obstante, la matrícula de educación básica alcanzó una mayor cobertura entre los tres

niveles de educación básica, tomando como base los datos de los ciclos escolares (1994-1995 y 2000-2001)

**C U A D R O 7**

**MATRICULA  
(MILLONES DE ALUMNOS)**

<b>Año escolar</b>	<b>1994/1995*</b>	<b>2000/2001</b>	<b>Variación Porcentual</b>
Preescolar	3.09	3.70	19.70
Primaria	14.57	14.53	-0.30
Secundaria	4.49	5.50	22.50
Total	22.15	23.73	7.10

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

Ante esta situación, se pudo observar que la población a nivel preescolar y secundaria aumentó significativamente, situación que no sucedió en el nivel primaria ya que se puede observar que la población que inicia ese nivel escolar disminuyó en un 0.30 por ciento. No obstante, el número de alumnos que llegaron y terminaron la secundaria aumentó en un 7.10 por ciento a comparación de principios de sexenio estudiado.

Esto significa que las metas no se alcanzaron, aunque se obtuvo una mayor cobertura, a través de los programas, no se

logró la equidad y la calidad deseadas, probablemente debido al manejo equivocado de los programas desde el origen del proceso de descentralización y, entre otros aspectos, a la falta de preparación por parte del magisterio. Es indudable que el manejo equivocado del proceso de descentralización no es una cuestión simple, ya que el significado de las políticas descentralizadoras es muy vasto, para que funcione debe enmarcarse en una visión del desarrollo. El crecimiento y equilibrio entre los niveles de decisión debe ser objetivo de toda acción descentralizadora. Además no sólo depende de los recursos, lo que puede producir efectos positivos, sino la necesaria participación y apertura de procesos de decisión a los diversos niveles de gobierno y la participación de la sociedad.<sup>66</sup>

Se considera que la falta de preparación del magisterio se debe a tres grandes factores:

El primero que se refiere al aumento de años para cursar la carrera de profesor de educación primaria, le quitó a ésta el principal atractivo de ser una carrera corta. De ese modo surgió la escasez de maestros para cubrir las plazas menos atractivas (las zonas rurales), lo que provocó que fuera imposible mejorar la calidad de los programas educativos.

---

<sup>66</sup> Cabrero Mendoza, Enrique "Las Políticas Descentralizadoras en México" Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, México, 1998, p.80

El segundo se refiere al deterioro salarial del magisterio, lo cual tuvo como consecuencia, además de la caída de la matrícula normalista, el crecimiento de la tasa de deserción temporal o definitiva del magisterio en servicio, a fin de buscar otras actividades que complementaran sus ingresos.

El tercero se relaciona con el sindicato, el cuales el principal gestor en lo que respecta a las prestaciones sociales del magisterio, ya que no hay profesor que no tenga una intensa y frecuente relación con las cuestiones sindicales. Desgraciadamente no podría ser de otra manera, pues de su relación con el sindicato dependen su ingreso y permanencia en la profesión, su plaza, sus condiciones de trabajo, sus expectativas de promoción, sus prestaciones sociales, el pago del salario y el trámite de su jubilación.<sup>67</sup>

En el siguiente punto se señalará a detalle la importancia que tuvieron los planes y programas, su actualización y los objetivos y las estrategias específicas de cada uno de los programas, sus logros y las tareas pendientes.

---

<sup>67</sup> Arnaut Salgado, Alberto. "Historia de una profesión" Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, México, 1998, p. 213

### **3.2 Objetivos y Estrategias de los programas 1995 - 2000**

Las acciones compensatorias, como también se llama a los programas, son parte de una política de equidad que trata de abatir el rezago educativo de las comunidades rurales e indígenas, y sustituir el actual esquema de trabajo que ha generado reprobación y deserción por otro que garantice una educación de calidad. Al respecto, el gobierno federal diseñó estrategias que se unían al esfuerzo de la Nación, el cual se concentró en multiplicar las posibilidades de acceso a la educación primaria y más adelante, a los niveles de preescolar y secundaria para conformar el concepto de una educación básica continua e internamente congruente que el Estado estaba obligado a proporcionar. Pero, para poder darle continuidad, lo que México necesita es pasar de la etapa de elaboración de políticas a la implementación de programas, es decir, que el principal objetivo es darle importancia a los programas con la finalidad de abatir con el rezago educativo como principal programa que significó lograr el acceso, la permanencia y el éxito escolar, a través de los resultados en el aprendizaje de los alumnos, ofrecer cobertura total, eliminar las causas y los mecanismos, tanto de reprobación como de deserción. Asimismo, se establecieron modelos educativos de enseñanza gestión apropiados para el medio rural e indígena,

que permitieron alcanzar la equidad y la calidad de la educación básica en México.

Sin embargo, para evitar el rezago educativo los organismos estatales promovieron dos estudios de educación pública, los cuales señalaban que la asistencia regular y el desempeño docente son los factores que más influyen en los logros académicos, aunque también es importante la participación de las madres y padres de familia, y la supervisión escolar.<sup>68</sup>

Pero para poder lograr los objetivos y estrategias de los programas de apoyo a las entidades federativas del país, tenemos a la (CONAFE), que está directamente ligado con el desarrollo educativo, y que es un organismo descentralizado (punto principal para lograr la Modernización de la Educación Básica en México) dentro del sector educativo nacional, dedicado a proporcionar y apoyar la educación básica para la población infantil de las comunidades rurales y urbanomarginales en desventaja, con el propósito de contribuir a elevar su nivel de vida mediante modalidades educativas

---

68 Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba, *Estudio diagnóstico del aprendizaje y factores asociados en las escuelas del PARE del estado de San Luis Potosí*, México, CONAFE, 1999.

pertinentes y acciones compensatorias. Además la CONAFE es el órgano que regula, proporciona y apoya a la educación básica para la población infantil que habita en las comunidades en desventaja, rurales mestizas e indígenas y urbanomarginales.<sup>69</sup>

Su principal objetivo es desarrollar actividades e investigar, para establecer los programas educativos alternativos flexibles y pertinentes de educación preescolar, primaria y secundaria. Los cuales deberán estar enfocados más directamente a las comunidades rurales e indígenas de menos de 100 y 500 habitantes, así como para la población infantil migrante.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), realizó un papel importante durante este periodo de gobierno, ya que se encargó del diseño de programas de formación de figuras docentes y sistemas de evaluación dinámica de cada modalidad, es decir, los programas de educación comunitaria fueron diseñados para ofrecer alternativas educativas pertinentes y de calidad para las comunidades dispersas y de poca población, para ello el Gobierno de la República consideró su heterogeneidad social, cultural, y su situación de desventaja económica. Obteniendo como resultado

---

<sup>69</sup> Safa Barraza, Enrique. Memorias de la Gestión, Op.Cit. p.15

oportunidades de acceso, permanencia y éxito para las poblaciones que habitan las zonas rurales del país y que tienen demanda de menos de veinte niños en edad escolar.<sup>70</sup> Al mismo tiempo se consideró proporcionar recursos a los gobiernos de las entidades federativas con el propósito de establecer los programas que permitieran reducir y superar el rezago educativo. Dichos programas deberían tener las siguientes características:

1. Currículo basado en competencias para la vida.
2. Enfoque socioconstructivista.
3. Establecer abiertamente las necesidades e intereses de los programas nacionales.
4. Tener un sistema de evaluación dinámica.
5. Interacción entre los alumnos, docentes y comunidad (Padres de Familia).
6. Proporcionar un calendario y horario escolar flexibles.

Además de estas características, se debe tomar en cuenta la formación del docente, con participación de padres de familia y comunidad como un elemento que asegure el éxito de

---

70 SEP, Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y la Educación Comunitaria Rural, México D.F., 2000, p.2

la educación comunitaria.<sup>71</sup> Pero, si bien los programas educativos de la CONAFE se basan en los Planes y Programas de la SEP, las características de las pequeñas poblaciones obligaron a una educación operativa y pedagógica, es decir, lo que es la escuela multinivel, que es cuando se atiende a alumnos y alumnas de todos los grados. Aunque en un principio se pensó que este tipo de educación debería desaparecer, éstas existirán mientras hallan comunidades pequeñas como las que atiende el CONAFE. Por otra parte, la labor de capacitación de recursos humanos, desarrollada en todos los niveles y modalidades de la educación comunitaria y de las acciones compensatorias, ha sido o fue esencial en el entrenamiento práctico y técnico de un verdadero ejército de promotoras de educación inicial, de docentes de educación básica del sistema regular, de Capacitadores tutores, del personal del CONAFE y de las secretarías de educación estatales.

En síntesis, se considera que todos los mecanismos para abatir el rezago educativo se desarrollaron a través de Programas que se conocen como compensatorios, los cuales en sus inicios comenzaron primero en los estados de Chiapas,

---

71 Idem, pág. 3

Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, que representaron en ese momento la mayoría de la población beneficiada y se eligieron porque presentaban los índices más elevados de rezago educativo. La incorporación de otros estados a los programas educativos dependió de su índice de rezago educativo<sup>72</sup>

Considerando esto, se observó que todos los estados recibieron apoyos compensatorios para la educación inicial básica y en el último año de gobierno se apoyó a más de 4.3 millones de alumnos, a cerca de 45 mil asociaciones de madres y padres de familia, y a más de 92 mil docentes; tal y como se muestra en el cuadro núm. 8. De tal manera, que al final del sexenio se alcanzó la permanencia y el éxito escolar, y se elevó el nivel de vida de la población al desarrollar una formación mayor en la vida laboral, social y familiar.

**CUADRO 8  
COBERTURA ALCANZADA  
EN PERIODO 1995-2000**

<b>Para el Año 2000</b>	
<b>APOYO A</b>	<b>CANTIDAD</b>
ALUMOS (Millones)	4.3
ASOCIACIONES (Miles)	45
DOCENTES (Miles)	92

Fuente: Consejo Nacional de Fomento Educativo año 2000

<sup>72</sup> Safa Barraza, Enrique. *Memorias Op.Cit.*, p.14

### **3.3 Educación Preescolar, Primaria y Secundaria 1995 - 2000**

Partiendo del origen de esta investigación, la modernización de la educación básica en México establece, que la descentralización de la educación, mediante los programas compensatorios, proporcionan los elementos para realizar el análisis de los resultados obtenidos en los tres niveles de educación básica.

#### **a) Preescolar**

En el caso de preescolar, iniciar el sexenio las metas establecidas por el Gobierno Federal pretendían alcanzar lo establecido en el Programa de Desarrollo Educativo en el cual se manifestaba que para el año 2000, se atendería a 65 por ciento de la población de 4 años y que sólo el 10 por ciento de la población de 5 años no asistiría a la escuela. Aunque es deseable expandir el alcance de este nivel para lograr una mayor cobertura entre los niños de 4 e incluso entre los de 3 años, la prioridad era que todos cursaran por lo menos un año de este nivel educativo, antes de ingresar a la primaria.<sup>73</sup>

---

73 Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, México, p.10

Pese a ello, se encuentra que el nivel de educación preescolar tiene como propósito promover el desarrollo integral del alumnado, mediante la formación de habilidades, conocimientos, actitudes y valores que ayuden a resolver situaciones cotidianas. Las áreas que abarca son física, (salud, alimentación y nutrición); cognoscitiva (acercamiento a las nociones de la lengua escrita y de la matemática); afectiva (autoestima, autonomía, creatividad), y social (vinculación de las niñas y los niños con la familia, con la comunidad y entre ellos).

En todas las modalidades mencionadas de este nivel de educación básica, se pretende beneficiar a los alumnos para que obtengan su identidad individual, y la identificación con su cultura y su lengua. Los materiales didácticos básicos para el trabajo, en este nivel educativo, son la guía de trabajo del instructor comunitario de preescolar, las fichas y la carpeta de actividades, además del acervo de libros editados por la CONAFE. En el caso de la enseñanza a la población indígena, se utilizan libros artesanales que producen los alumnos y habitantes de las localidades en su lengua materna, así como 21 guías elaboradas específicamente para esta modalidad y que apoyan tanto el proceso de formación docente, como a las diversas líneas de trabajo del instructor en el aula.

En el cuadro número 9 se presenta la serie histórica de la atención educativa en preescolar comunitario del periodo 1995-2000.

**CUADRO 9**

<b>Serie Histórica 1995-2000.</b>	
Atención educativa en preescolar comunitario	
Ciclo escolar	Matrícula
1995-1996	63,071
1996-1997	65,198
1997-1998	72,722
1998-1999	98,860
1999-2000	120,129

Fuente: CONAFE, Informes estadísticos.

En el ciclo 1995-1996 se consideraron los proyectos de atención para población indígena y población migrante.

#### b) Primaria

En el caso de primaria, las metas establecidas por el gobierno federal al inicio del sexenio, establecieron que la cobertura no dejará de ampliarse, en la consecución de este fin será crucial atender a grupos de población que hoy reciben la educación de manera insuficiente.

A pesar de ello, se pudo observar que durante el transcurso del sexenio el índice de reprobación disminuyó. Esto significa

que el número de años promedio necesarios para completar la primaria disminuyó, provocando una caída en la matrícula.

En el nivel primaria, la educación comunitaria que ofrece la CONAFE, se establece mediante los programas de primaria comunitaria que están organizados en tres niveles escolares, y los grupos están conformados por alumnos de los tres niveles, por lo que el Instructor Comunitario trabaja al mismo tiempo personas que tienen diferentes edades y distintas experiencias, intereses, cultura y conocimientos.

Esta situación resulta interesante debido a que estas actividades, de tipo multinivel, permiten que los alumnos construyan o consoliden sus aprendizajes al interactuar con sus compañeros. No obstante, el contenido de los programas de primaria toma en cuenta el desarrollo de competencias, habilidades y actitudes, y tiene como ejes metodológicos básicos la expresión oral, la comprensión lectora, la escritura el pensamiento lógico-matemático y la reflexión sobre la aprendido, así como el desarrollo de la efectividad, la autoestima y el juego.

En las comunidades mestizas de población estable, se instrumenta el programa Cursos Comunitarios. Las áreas

curriculares básicas que lo integran son: Español, Matemáticas, Ciencias Sociales, Geografía Ciencias Naturales (Biología, Botánica, Física y Química), así como educación tecnológica, educación artística, educación para la salud y educación física, incluidas en la que se conoce como áreas complementarias.

Para la educación primaria los materiales básicos que se utilizaron en esta modalidad son los libros de texto gratuitos editados por la SEP y otros materiales diseñados específicamente para ella, como son los proyectos, las fichas y la guía del instructor. Asimismo, se emplearon el Libro de Juegos y los cuadernos de trabajo para los alumnos, además de los títulos de la Enciclopedia Infantil Colibrí, y los libros del acervo del CONAFE dirigidos a los alumnos de estas edades.

Además, existe otra modalidad para la demanda de servicios de preescolar y primaria, lo que se llama el aula compartida. La modalidad de el aula compartida reúne en un mismo espacio escolar a niñas y niños de 3 a 14 años de edad y se diseña a partir de las practicas cotidianas de las comunidades locales, que consisten en enviar a sus hijos menores de 6 años junto con los que acuden a la primaria.

En el cuadro número 10 se presenta la serie histórica de la atención educativa en primaria comunitaria del periodo 1995 - 2000.

**CUADRO 10**

<b>Serie Histórica 1995-2000.</b>	
Atención educativa en primaria comunitaria	
Ciclo escolar	Matrícula
1995-1996	124,786
1996-1997	129,274
1997-1998	132,409
1998-1999	156,925
1999-2000	152,916

Fuente: CONAFE, Informes estadísticos.

Como se puede observar, en cada ciclo escolar desde el año de 1995, aumentó la matrícula de alumnos en nivel primaria, con excepción del último ciclo escolar 1999-2000, en el cual disminuyó la matrícula a cuatro mil alumnos menos. Al respecto, se debe considerar que probablemente esta disminución se originó porque la población de edad escolar no aumentó como se mostró en el cuadro núm. 6; además, la disminución de la matrícula también pudo originarse por la falta de recursos de la población de las regiones rurales.

### c) Secundaria

La matrícula de secundaria aumentó sustancialmente del año escolar 1994-1995 al 2000-2001 por el incremento en el número de egresados de sexto de primaria, el aumento en la oferta de servicios en secundaria en todas sus modalidades, en cumplimiento del mandato constitucional y la baja en la deserción. Se estima que el ingreso a secundaria de los egresados de primaria aumentó de 87.7 por ciento en el ciclo escolar 1994-1995 a 92 por ciento en el año 2000-2001, y que la eficiencia terminal en secundaria se elevó de 75.7 por ciento a 81.1 por ciento. Sin duda el nivel de secundaria representa un principal reto en materia de cobertura.

Por otro lado, existe a través de la CONAFE el nivel de educación posprimaria, que inició a partir del año de 1997. Posteriormente llegó a tener en el país 124 centros de posprimaria en comunidades de 21 estados, a los que asisten cerca de 4 mil estudiantes. Al conjuntar la atención directa, la indirecta y el programa de becas, en este nivel educativo se atiende a un total de 29,194 beneficiados. Pero el resultado que se espera es mayor, ya que se tiene el compromiso amplio de atender a más comunidades para asegurar elevar el nivel académico, tomando en cuenta que la prioridad educativa

consiste en asegurar que los estudiantes aseguren el interés del que aprende y la capacidad del que enseña.

“El término posprimaria no es el que mejor describe el propósito educativo del proyecto, porque lo que en realidad se busca es mantener centros de aprendizaje abiertos a cualquier interés personal o comunitario en las localidades, y ahora en las zonas urbanas marginales. El propósito de esta modalidad no es competir con otras instituciones de educación básica, sino reforzarlas para que los estudiantes no deserten o puedan continuar sus estudios por cuenta propia y con los apoyos necesarios en alguna de las modalidades abiertas”.<sup>74</sup>

Para terminar este apartado, se puede considerar que el nivel de la educación en México no ha avanzado lo suficiente como para considerar que se ha logrado abatir el rezago educativo. No obstante, estamos frente a la situación en la que se deben redoblar esfuerzos para seguir atendiendo las demandas de la población, con el objetivo de lograr la modernización de la educación básica en México mediante la descentralización de las funciones, con el propósito de lograr la equidad y, la calidad en la educación, logrando cubrir las demandas de esta hasta los lugares más apartados de cada una de las entidades federativas. Con la finalidad de alcanzar la

---

74 Safa Barraza, Enrique. *Memorias Op.Cit.*, p.10

federalización, hasta entonces se podrá decir que se han logrado los objetivos y las metas de los programas.

En el siguiente capítulo se hace un análisis más específico de los Programas Compensatorios, sus características y las funciones específicas de cada uno de ellos, ya que a través de éstos se logra alcanzar la equidad y la calidad que busca el gobierno federal. Asimismo, se realizarán algunas comparaciones de acuerdo a los puntos de vista de la crítica. Y finalmente, se menciona la importancia que tiene el magisterio en su preparación para lograr desarrollar la educación de calidad que se necesita. Mediante funciones más específicas tomando en consideración la zona geográfica en la que se encuentren desarrollando sus funciones.

## **CAPITULO CUARTO**

# **Programas Compensatorios, Educación Técnica y Capacitación 1995-2000**

## **4.1 Programas Compensatorios**

Las políticas compensatorias comprenden un conjunto de acciones destinadas al mejoramiento de los factores vinculados con la calidad de la educación básica en las escuelas, su origen, obedece a una motivación común: responder a una mejor oferta educativa enfocada a las poblaciones rurales con carencias y limitaciones económicas y sociales más acentuadas. Su finalidad es mejorar los logros de la acción educativa obtenidos anteriormente, para brindar oportunidades educativas a todos los estados, es decir, que exista apoyo compensatorio con objetivos específicos para toda la población.

Asimismo, los programas compensatorios necesitan la existencia de un adecuado trabajo docente caracterizado por la voluntad de los maestros, por sus estímulos, su capacitación, su actualización pedagógica, su eficaz proceso de supervisión y, sobre todo, un adecuado manejo del financiamiento.

Para el desarrollo de los programas se instituyó la CONAFE, ésta se encarga de los programas compensatorios, a través de la rectoría de la Secretaría de Educación Pública, y mediante el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Su origen se

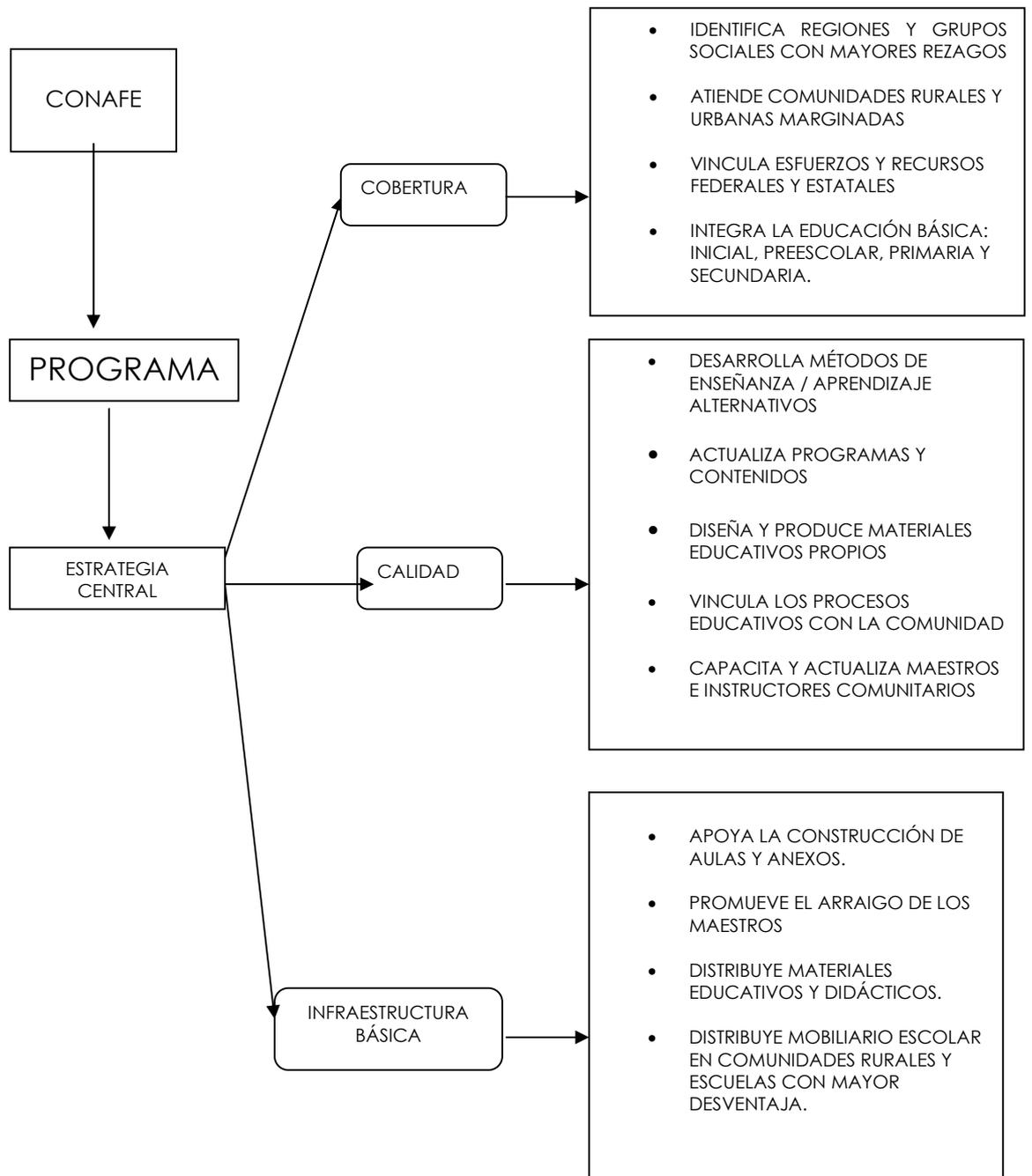
refiere, al Plan de Estudios de la Educación Básica, el Programa de Desarrollo Educativo del Gobierno Federal y lo establecido oficialmente en el artículo 34 de la Ley General de la Educación que de manera particular asigna la función compensatoria a la SEP.<sup>75</sup>

Sus características principales de los programas compensatorios son implementados por la CONAFE, a través de una estrategia central enfocada por aspectos como son: La cobertura, La calidad y la infraestructura básica. Ver diagrama de las características de los programas.

---

75 Ley de Profesiones, Art. 34

## DIAGRAMA DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS



Fuente: Diseño propio

En el diagrama anterior se observa claramente quién maneja la aplicación de los programas compensatorios y cuáles son los elementos que utiliza para la implementación de los mismos.

A continuación, se hace mención de los objetivos principales de cada uno de los programas establecidos anteriormente:

En 1992, se estableció el primero de los programas, el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), el cual tuvo una duración de cuatro años, de 1992 a 1995, se aplicó en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. Se seleccionó estos cuatro estados porque en ese momento presentaban mayores índices de rezago educativo.

El (PARE) tuvo su origen a partir de 1991, con una duración de cinco años, y su finalidad era lograr la cobertura y elevar la calidad de la educación primaria en los estados de Chiapas, Hidalgo, Guerrero y Oaxaca. Su objetivo se basó en reducir los altos índices de repetición y deserción, para mejorar el nivel de aprovechamiento de los alumnos, y fortalecer la capacidad institucional del sistema de educación primaria.

Como resultado, el (PARE) obtuvo una cobertura de 845 municipios, 13 862 escuelas, 44 809 maestros, 68 328 grupos y 1204 131 alumnos.

El segundo, es el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB) de 1994 a 1999, éste comenzó sus funciones en los estados de Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, y Yucatán. En 1996 se incorporaron al (PAREB) los estados que fueron atendidos originalmente por el (PARE).

El (PAREB), constituyó una respuesta institucional tendiente a contrarrestar los efectos más adversos del atraso educativo, reflejado a través de indicadores educativos, tales como la deserción escolar, la reprobación y la eficiencia terminal. El objetivo general del PAREB es propiciar la equidad de acceso y la permanencia de los alumnos, garantizando el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, incrementando los niveles de aprendizaje y coadyuvando en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en aquellas regiones con bajos índices educacionales, y en grupos con condiciones sociales y económicas en desventaja. El Programa se enmarcó en tres ejes de acción sustantivos: el desarrollo de los recursos humanos, los materiales educativos, incluyendo infraestructura física, y el

fortalecimiento institucional de las instancias que han venido operando el proyecto.

El tercero, creado entre 1995 y 1996, fue denominado Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), el cual se estableció los estados de Colima, Estado de México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas.

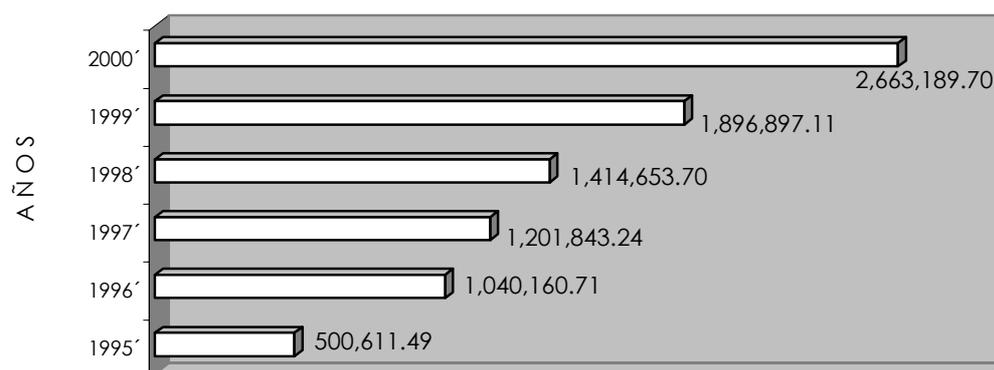
En 1998 se incorporaron al (PIARE) las entidades de Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Morelos, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala. Con el PIARE se pretendió elevar el promedio educativo, pero sobre todo llevar una educación suficiente y de calidad a donde no llegaba.

Mediante el PIARE se extendió la atención educativa básica en zonas marginadas, no sólo a la población en edad escolar, sino también a los menores de cuatro años, a los adultos no alfabetizados y a la comunidad en general. Además de su cobertura propiamente escolar, el PIARE atendió necesidades sociales y económicas básicas que muchas veces impidieron a los educandos el aprovechamiento cabal y aun el acceso a las oportunidades educativas. En ese sentido, se debe destacar aspectos como los desayunos escolares, las becas a niños de primaria y la atención médica.

Además, este programa formó parte de un conjunto de programas de compensación educativa que se dieron durante todo el sexenio anterior. Sin embargo, para poder desarrollar los programas el Gobierno de la República, tuvo que aumentar el presupuesto, el cual mantuvo un crecimiento global de 1995 a 2000 de quinientos mil a dos millones de pesos, tal y como se muestra en el Gráfico "D"

**Gráfico "D"**

PRESUPUESTO EJERCIDO POR AÑO EN EL PERIODO 1995-2000  
(MILES DE PESOS)



Fuente: Diseño propio, según datos estadísticos de la Secretaría de Educación Pública 1999

Como se observa en el gráfico se incrementó cada año el presupuesto para el sector educativo, no obstante se debe considerar que para satisfacer las necesidades de educación básica del país, no sólo es necesario el aumento del presupuesto (situación que se analizará en el siguiente

apartado), sino la adecuada aplicación de éste para obtener los resultados esperados, además de mejores métodos de control.

Finalmente, el PIARE se impulsó para armonizar y fortalecer los esfuerzos en aras del desarrollo en todo el país, a través de la descentralización de la educación básica. De ahí la importancia que el gobierno tenía para darle seguimiento de ampliar la cobertura y elevar la calidad de los servicios educativos, con el propósito de que, el Gobierno de la República obtenga una estrecha coordinación con el gobierno del estado, y con la participación activa de todos los mexicanos para combatir el atraso educativo y la pobreza en el campo y en las ciudades en las que aun existe.

Asimismo, hubo otros proyectos de menor alcance, como por ejemplo el Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial no escolarizada (PRODEI), el cual surgió en el año de 1992, con la finalidad de atender a los diez estados en los que se concentraba el 52% de la población infantil menor de cuatro años de edad, en condiciones de pobreza extrema. Actualmente el (PRODEI) se aplica en todas las entidades federativas.

Otro proyecto fue el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial Básica (PAREIB), creado en el año de 1998, con el cual por primera vez fueron atendidos todos los niveles de educación básica al incorporar preescolar y secundaria rural.

Además existen otros programas como el Programa de Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR) y por último el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

El programa FIDUCAR Este programa se origina con los recursos destinados por el gobierno federal a la educación, es destinado a niños y jóvenes que habitan en comunidades sin servicio educativo de primaria o secundaria, apoyándolos económicamente con becas de hospedaje o traslado, para que puedan estudiar en comunidades cercanas donde exista el servicio educativo.

El programa PROGRESA inició sus operaciones en 1997, con el propósito de apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar. Las acciones del programa se organizan en tres ámbitos: educación, salud y de alimentación, con la finalidad de vincularlos entre sí para ofrecer:

- Apoyos educativos para facilitar que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa, promover su inscripción y asistencia regular a la escuela, y que los padres de familia participen en el mejoramiento y aprovechamiento escolar de sus hijos.
- Atención básica a la salud de todos los miembros de la familia, promoviendo la participación de ellos en el cuidado de la salud y en vigilancia de la nutrición familiar.
- Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres, principalmente niñas y niños, así como de las mujeres.<sup>76</sup>

El universo de atención del PROGRESA coincide en un 90 por ciento con los programas compensatorios de la educación rural e indígena, lo cual favoreció a la dinámica de los servicios educativos y a la participación de las madres y padres de familia en el quehacer escolar. Para Diciembre de 1998 la cobertura del programa se presentó en 27 entidades

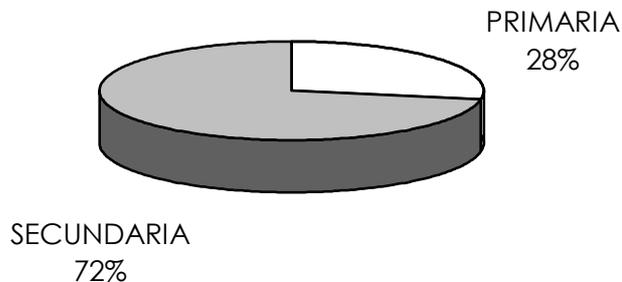
---

<sup>76</sup> <http://Michoacán.gob.mx/educación/1200/Progproyectos/Progres.html>. p 1

federativas, 1, 437 municipios y 33, 329 localidades, en las cuales se benefició a 1,511,906 familias y a 1,298,970 alumnos (937,096 en primaria y 31,874 en secundaria.<sup>77</sup> A continuación en el gráfico "E" se muestra el porcentaje de atención por PROGRESA a nivel primaria y secundaria

**Grafico "E"**

PORCENTAJE DE ALUMNOS ATENDIDOS EN EL AÑO DE 1998 POR PROGRESA EN PRIMARIA Y SECUNDARIA



Fuente: Datos estadísticos de la Secretaría de Educación Pública. 1999

Asimismo, ya para finales de sexenio, los programas compensatorios atendían a 2 mil 240 municipios de las 31 entidades federativas, en las cuales se benefició a un total de 4 millones de alumnos en 43,319 escuelas y apoyó a más de 90 mil docentes, 4 mil supervisores y cerca de 14 mil asociaciones de padres de familia.<sup>78</sup> (Ver cuadro núm. 11)

---

<sup>77</sup> CONAFE, Los Programas Compensatorios, México, 2000, p. 19

<sup>78</sup> Idem, pág. 6

## CUADRO 11

<b>LA COBERTURA DE LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS EN LAS 31 ENTIDADES FEDERATIVAS AL FINAL DEL SEXENIO 1995-2000</b>	
<b>CONCEPTO</b>	<b>CANTIDAD</b>
Municipios	2 240
Alumnos	4 000 000
Escuelas	43 319
Docentes	90 000
Supervisores	4 000
A. de Padres de Familia	14 000

Fuente: Consejo Nacional de Fomento Educativo, datos estadísticos año 2000.

Esta información hace ver que el gobierno proporciona datos que tienen como finalidad difundir el logro de las metas y los objetivos de equidad de la educación básica, tal y como lo mencionó al final del sexenio, el entonces secretario de educación pública Miguel Limón Rojas. Se cumplió con las tareas implantadas al principio de sexenio, ya que se cubrió un total de 23 millones 439 mil alumnos en el nivel de educación básica y alrededor de un millón de maestros que estudian y trabajan en casi 200 mil escuelas públicas y privadas de educación básica. Lo cual quiere decir, que se obtuvieron resultados que implican avances educativos en el país.

Por ejemplo, en el cuadro núm. 12, se observa la disminución que hubo en el índice de reprobación en los niveles de primaria y secundaria.

**CUADRO 12**

<b>DISMINUCION DEL INDICE DE REPROBACIÓN DEL PERIODO 1995 – 2000.</b>		
<b>Escuelas</b>	<b>Inicio de Sexenio</b>	<b>Fin de Sexenio</b>
Primarias	4.5%	2.8%
Secundarias	32.0%	11.2%

Fuente: Datos proporcionados por el INEGI, datos estadísticos. Año 2001

En el cuadro anterior se observa la disminución al índice de alumnos reprobados en el nivel de educación básica en su totalidad. Sin embargo, en la realidad la desigualdad como el rezago educativo, no se han eliminado de la educación básica, ya que aun se viven situaciones difíciles en las localidades rurales más pobres de México. Debido, entre otros factores, a la falta de revisión de los programas escolares, porque aquello que pudiera ser factible y funcional para algunas zonas del país, no es necesariamente lo óptimo para otras. Para despejar esta idea se propone revisar las trayectorias escolares, específicamente de las zonas rurales marginadas.

Finalmente, el financiamiento de los programas compensatorios, lamentablemente siempre ha sido muy difícil manejar los recursos; otorgados por a través del crédito del Banco Mundial. Estos recursos son manejados en las entidades federativas mediante las Unidades Coordinadoras Estatales (UCE) en coordinación con las instancias educativas del estado.

Al respecto Pablo Latapí, en su estudio de las Políticas Compensatorias, menciona, que sólo el 14.8% de los recursos económicos se destinaron a capacitación del personal, mientras que el 53.9% se aplicó a la infraestructura y materiales didácticos; el 31.3% restante se aplicó a otros renglones, como lo son los incentivos a maestros, recursos bibliográficos, vehículos, medidas para estimular la participación de la comunidad y el mejoramiento de la planta física y equipo.<sup>79</sup>

Ante este panorama, se considera que no hay ninguna política compensatoria que pueda diseñarse y funcionar sin profundizar en la naturaleza de la educación; pero también, se debe considerar que no hay programa que cumpla con todas las expectativas generales, es decir, que deben existir

---

79 Pablo Latapí, "Políticas Compensatorias", Proceso, México, 21 de agosto de 1995, p. 4

programas más específicos para que tengan una mayor distribución equitativa.

Además, es de tomar en cuenta, que la educación beneficia al individuo, y al mismo tiempo beneficia también a las expectativas de la sociedad en su conjunto.

Al respecto, Latapí considera que existen otros factores que dificultan el buen funcionamiento de los programas compensatorios, estos son:

- a) El punto de partida de cada individuo es diferente de acuerdo a la idiosincrasia y las costumbres de la comunidad de que se trate.
- b) Las preferencias individuales por determinados tipos de educación, son también muy variadas y resulta prácticamente imposible establecer equivalencias.
- c) El entorno familiar y social de los niños y jóvenes, es muy desigual.
- d) La educación supone siempre un esfuerzo personal que muchas veces no es el mismo, debido a los objetivos y metas de cada individuo.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Idem, pág. 5

En conclusión, los programas compensatorios no pueden por sí mismos resolver todos los problemas que se derivan del rezago educativo. Sin embargo, la propuesta para solucionar estos problemas, es la creación de puentes para actualizar los sistemas educativos estatales, la red pedagógica, y los programas institucionales; así como vincular las acciones educativas con la comunidad y aceptar el riesgo que resulta de confiar en todas las capacidades y potencialidades, para la creación de una nueva cultura escolar y una organización institucional más innovadora y eficiente.

#### **4.2 Evaluación Técnica y Capacitación del magisterio 1995 – 2000.**

Considerada siempre como fundamental en el sistema educativo de cualquier país, la formación de docentes ha sido objeto de debate y de continua búsqueda de alternativas para llevarla a cabo de mejor manera; en ello se refleja quizá la certeza de que, gran parte de lo que ocurre en los procesos educativos, puede ser mejorado por la vía de la formación y calificación permanente del profesorado en todos los niveles educativos.

Para realizar su labor, el maestro requiere de condiciones dignas de vida, de una situación profesional estable y de

apoyos materiales y técnicos adecuados a la naturaleza de sus tareas. En un contexto favorable, la función de los profesores seguirá siendo insustituible, aún en la perspectiva de avances notables en el uso de la informática y la comunicación a distancia como medios de educación.<sup>81</sup>

Es necesario que se capacite al magisterio, obligando al gobierno federal formular normas y criterios académicos, el establecimiento de planes y programas de estudio, que respondan a los lineamientos básicos de organización de los servicios, en conjunto con las autoridades de los estados y conforme a una metodología común, en la que se establezcan las necesidades de educadores y de personal directivo y técnico, que serán generadas por la ampliación, diversificación y mejoramiento de la educación básica en cada entidad. Estas proyecciones permitirán establecer los programas estatales de formación inicial, cuyo propósito debe ser el asegurar un adecuado equilibrio entre la oferta de formación y las necesidades cuantitativas y cualitativas de la educación básica en cada una de las entidades federativas.

---

81 SEP, Programa de Desarrollo educativo, México, 1996. P. 57

Al respecto lo primero que tuvo que hacer el gobierno federal fue reformar los planes y programas de estudio de las normales para maestros de preescolar, primaria y secundaria, para lo cual el gobierno aplicó orientaciones comunes para fortalecer las capacidades del maestro para aprender con independencia, y estimular los procesos de aprendizaje de sus alumnos.<sup>82</sup>

Asimismo, se aplicó la reforma de planes y programas que a su vez estaban acompañadas de otras acciones que garantizaban la transformación real de la enseñanza en la dirección escogida. En este sentido, se tomó en cuenta la experiencia de reformas anteriores, porque no se prepararon adecuadamente las condiciones para llevarlas a la práctica.

Conjuntamente, el aumento de la calidad en la educación tiene dos partes sustantivas: la formación y práctica docente y la evaluación; ya que la calidad de los maestros es la base para mejorar el nivel de la educación en México, este debe ser la estrategia principal para llegar a la modernización de la educación básica.

---

82 Idem, pág. 59

Al respecto, Regina Cortina considera que otro factor que disminuye la posibilidad de lograr eficazmente la modernización, se debe a la poca demanda para la formación docentes, entre otras cosas debido a la caída del salario del magisterio, y por que los alumnos que hoy día ingresan, son básicamente aquellos a los que les ha sido negado el acceso a la universidad (tienen como última opción el ingreso a la normal).

De tal manera que el problema se agudiza en el sentido de que el nivel académico de los ingresados y egresados de las escuelas normales es bajo, situación que constituye el principal problema al que enfrenta la educación en México.<sup>83</sup>

Entonces solo queda reconocer que es lamentable que solamente exista calidad académica en algunas instituciones privadas. En cuanto al magisterio en servicio se tiene que solo participan en cursos de actualización cuando se crean nuevos programas, con la deficiencia de que estos cursos tienden a ser cortos, de aproximadamente dos semanas, por lo que su influencia en la calidad de las clases a los alumnos es mínima, por lo tanto el nivel académico continua siendo bajo.

---

83 Regina Cortina "Desafíos para la equidad de Genero en la Política de Educación en México, México, 1999. P.12

Del mismo modo, se implementaron programas que tuvieran como principal objetivo la igualdad de oportunidades para los profesores de toda la república. Sin embargo, esto no podría ser posible si no se hubiera tenido la colaboración de las autoridades educativas (SEP, SNTE, GOBIERNO ESTATAL Y FEDERAL), mismas que se vieron en la necesidad de establecer nuevos convenios y estrategias para implementar programas específicos integrados al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional. En síntesis, los programas ofrecieron un servicio de alta calidad, con gran capacidad de adaptarse a las nuevas necesidades o para transformarse una vez que ha sido cubierta la tarea que les dio origen. Al mismo tiempo los programas tuvieron como resultado elevar el nivel académico de los alumnos y por lo tanto el nivel de la educación básica en México.

#### **4.3 Evaluación Educativa del periodo 1995-2000**

Para evaluar el periodo de gobierno del presidente Ernesto Zedillo, se debe partir de la importancia que se supone le dio a la educación. Inicialmente se dio un aumento de recursos federales destinados en mayor cantidad a la educación, incrementándose año con año durante su gobierno, tanto en relación al gasto total, como al producto interno bruto. La

matrícula escolarizada del sistema educativo nacional llegó a cerca de 30 millones de alumnos, casi 90 por ciento de ellos en instituciones públicas dentro de todo el territorio nacional, el número de escuelas llegó a 220 mil, una de cada siete fue construida en este sexenio. De la planta total de maestros, de un millón y medio, la sexta parte se incorporó durante el periodo 1995-2000. Con base en lo anterior, se puede concluir que aumentó significativamente la matrícula de alumnos que acuden a primaria; así como, de los que la terminan. De igual manera los que ingresan a secundaria y la concluyen, sin dejar atrás a los que avanzan hacia niveles medio superior y superior.<sup>84</sup>

Además, entre otras acciones, se multiplicaron tres veces y media el número de desayunos escolares, para llegar a 4.6 millones diarios, y en 1997 se estableció el PROGRESA, que ya alcanza a 2.6 millones de familias en 56 localidades rurales. Un tercio de la población beneficiada por este programa es indígena.

---

84 Presidencia de la Republica, Zedillo Ponce de León Ernesto, Sexto Informe de Gobierno, México, Septiembre 2000, p.2

Según evaluaciones técnicamente bien fundadas, el PROGRESA está probando ser un instrumento sumamente eficaz de la política social para enfrentar la pobreza extrema.<sup>85</sup>

Finalmente, el presidente Zedillo al inaugurar el ciclo escolar 1999-2000 comentó que para el último año de su gobierno las metas de PROGRESA eran distribuir 2.2 millones de becas y 4.3 millones de paquetes de material didáctico especial.

Al efecto de PROGRESA recibieron cursos 90 000 maestros, que sirvieron en las localidades de más difícil acceso; y el trabajo con los niños indígenas, en preescolar y primaria bilingüe, creció 17%, durante el último año de gobierno.

El programa de trabajo para las zonas indígenas, constó de materiales didácticos y libros de texto traducidos a más de 40 lenguas.

Es de observarse que los resultados establecidos por el Gobierno Federal, aumentaron año con año, acumulando un 13.2% en promedio de mejores logros. Sin dejar olvidado que se ha puesto énfasis en los avances de la política social.

---

<sup>85</sup> Idem, pág. 3

procurando que se den precisamente en donde existen mayores rezagos, señaladamente en el medio rural.

Y aunque los directivos del SNTE opinen que la educación ha ido en retroceso durante el periodo 1995-2000, en el último año de gobierno del presidente Zedillo se otorgó el presupuesto más alto a educación con un 27%, lo que representó 218,000 millones de pesos, para dar servicios a 29.6 millones de estudiantes.

Asimismo, el gobierno federal con base a esos recursos, trazó algunas de las metas del programa de educación para el 2000, entre otras que en las aulas habría 3.2 millones de alumnos más que al final del periodo de 1994–1995. Además que se incrementaría a 5,000 nuevas escuelas y se contratarían a 25,000 maestros más. Esto representaría el setenta por ciento del presupuesto federal para educación, será manejado por los estados y municipios.

En conclusión, el sistema educativo mexicano tuvo avances significativos, logró combatir el rezago educativo, el analfabetismo, pero aun no ha logrado formar suficientes lectores. a pesar de estas mejoras, qué en la calidad de la enseñanza básica permiten estimar que la reprobación en

primaria disminuyó de 9.8% a 6.5% y por consecuencia redujo la deserción escolar, de 4.6% a 2.1%, (datos de la Secretaría de Educación Pública), desde la firma del acuerdo y el último año de gobierno del presidente Zedillo.<sup>86</sup>

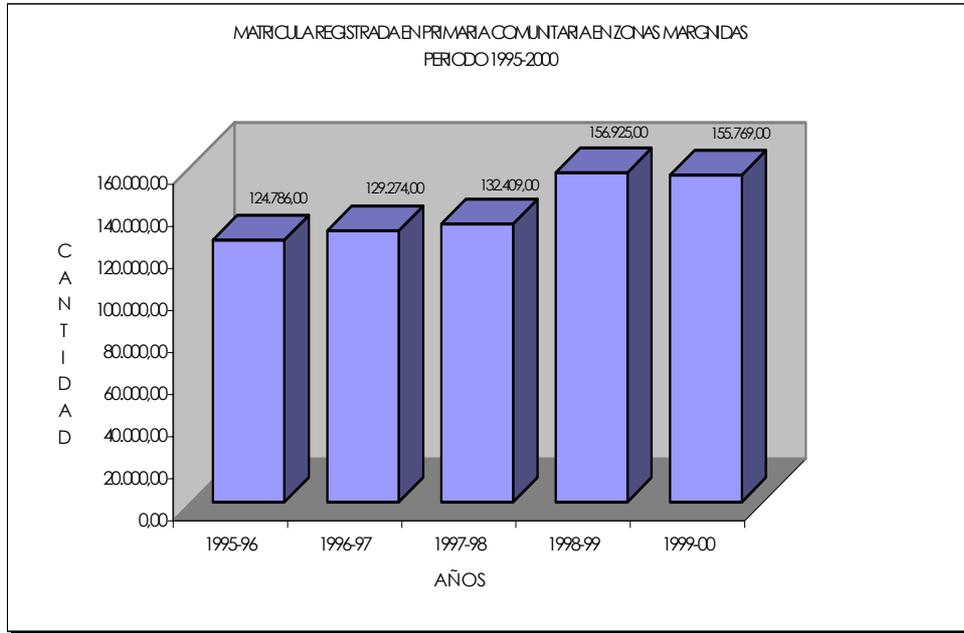
Lo anterior, se debe en gran medida a la atención que se le ha dado a los alumnos a través de la CONAFE en las comunidades de zonas marginadas.

A continuación, en el gráfico "F", se presenta el crecimiento que hubo en la cobertura, al grado de superar lo que se alcanzó al término del sexenio anterior, con un dato de 124 786 miles de alumnos atendidos; y para el final del ciclo escolar 1999-2000, se consiguió la cifra de 155 769 alumnos atendidos. Lo que representa una tasa de crecimiento de 20.5 por ciento. Esto manifiesta una mayor capacidad de atención en logrado a través de los Cursos Comunitarios, pero sobre todo, indica el crecimiento de la atención a la población indígena (204 por ciento) y a la población agrícola migrante (más de 130 por ciento).

---

<sup>86</sup> Safa Barraza, Enrique. Memorias de la Gestión, Op.Cit. p.141

Gráfica "F"



Fuente: Diseño de gráfico propio, basado en datos de la CONAFE

Se considera que la dificultad para que no exista un buen funcionamiento de algunos de los programas, se refiere a que el tiempo de éstos puede quedar terminado cuando se crean otros sin razón; es decir, que a los programas aún les falta dar continuidad.

En resumen los datos revisados para este periodo del ejercicio del estado mexicano en el sector educativo arrojan un balance favorable.

Es notable resaltar que este análisis está basado en cifras oficiales y que por lo tanto tiene muchas limitaciones; sin embargo en el ánimo del fortalecimiento social, queda plasmado por lo menos el intento de estado mexicano de conducir esta política educativa con miras hacia el equilibrio de las enormes desigualdades, ya que esto arroja información muy valiosa como la necesidad de actualizar los planes de estudio.

En este mismo proceso se indica que hay un incremento apreciable de la infraestructura para el sector, pero la población urbana sigue siendo la más beneficiada y el rezago en las zonas rurales sigue siendo notable.

El Balance general muestra que si bien hay saldos favorables en los indicadores generales la problemática radica al momento de vincularlos con la realidad pues no se cumple con la adecuada distribución de los recursos, provocando que la educación continúe sin alcanzar a las poblaciones del país con mayor rezago socioeconómico.

## **Conclusiones**

Como bien se ha explicado en este trabajo, los resultados proporcionados por el Gobierno Federal en el periodo de estudio, en cuanto a educación básica son positivos, lo cual quiere decir que para el Estado Mexicano la oportunidad de contar con una adecuada educación permite al individuo tener una formación personal y un alto grado de conocimientos, proporcionado educación a través de sus tres niveles de gobierno. municipal, estatal y federal. Sin embargo, si bien esta intención por parte del gobierno es real y los resultados proporcionados parecen exitosos, considero que existen elementos que provocan que no haya mejores resultados.

Por tanto, será necesario que se modifique en algunos casos el plan de estudios, los principios y las políticas educativas implantadas hasta la fecha.

Una de las propuestas sería que se determinen nuevas políticas educativas, nuevos planes y programas cuya ejecución esté proyectada a la continuidad y al cumplimiento de las nuevas políticas educativas. Además, se deberá implementar una metodología de ejecución de estos planes,

un control de la forma en que se realizan y la evaluación de sus avances y logros alcanzados en un determinado tiempo.

No obstante, no significa que se debe olvidar lo que se realizó anteriormente, es decir, se puede utilizar la infraestructura, los recursos humanos y los programas que se iniciaron, y no continuaron, se pueden retomar; esto deberá tener éxito en cuanto se modifique la metodología con la que se ha venido trabajando. Asimismo, se propone establecer mecanismos para que los maestros entiendan la importancia de las reformas educativas y se capaciten para aplicarlas; para esto, el gobierno deberá elaborar y editar los folletos para que los maestros puedan informarse y aplicar los nuevos principios educativos, impartir cursos intensivos de los nuevos lineamientos a los maestros, elaborar y editar los libros de texto, adecuándolos a los nuevos programas. Sin embargo, se considera que aún existe un problema más grave, es decir, que todo lo que se proponga no puede existir si no se da una buena administración para que funcione la descentralización de la educación básica y de los recursos financieros. Por lo tanto, deberá ser prioridad verificar que cada uno de los estados realice bien sus compromisos, para que no haya posibilidad de que existan deficiencias que provoquen que no sucedan avances en el ámbito educativo.

No hay que olvidar que México es lo que refleja la población, esto parece muy simple, pero se debe definir a través de lo que se anhela como proyecto de país. Es fácil saber que la educación en México continúa en crisis, pero no únicamente se debe atribuir a los erróneos métodos utilizados por los gobiernos de los últimos sexenios, en la implementación y en la práctica de los programas compensatorios; ya que también han fracasado por la falta de continuidad y por la falta de programas específicos basados en las costumbres y la idiosincrasia de las poblaciones, aunque también en parte por falta de interés de la poblaciones que viven en zonas rurales.

Si se quiere transformar a México habrá que cambiar antes que nada la ideología del mexicano, en primer lugar, para que sea capaz de evitar que siga deteriorando su calidad de vida, y en segundo lugar, para que pueda mejorarla.

Con esto considero se logrará aumentar el número de alumnos que inician el nivel de educación básica, los que llegan al nivel superior y al profesional, esto automáticamente provocaría el desarrollo del país en todos los aspectos.

Claro que esto urge, ya que es necesario preparar a los alumnos para que puedan afrontar los grandes retos del desarrollo que se les presentarán en lo que resta del siglo XXI. Sería una irresponsabilidad de parte de los gobiernos no darle importancia al hecho de preparar a los habitantes, ya que de eso depende que vivan dignamente y el país se desarrolle. Para lograrlo se proponen los siguientes puntos:

- a) Enseñar a pensar y que se deduzca de lo conocido y conozca lo desconocido.
  
- b) Inducir en la conciencia del alumno un sistema de principios que lo caractericen como individuo con cualidades que tiendan a la excelencia.
  
- c) Ubicar al alumnos en su entorno social, para que se considere, desde el nivel escolar básico, la importancia que tiene su desarrollo personal; para eliminar las problemáticas de su comunidad, las de su región y las del país. Asimismo, se le debe dar a conocer lo que hace el gobierno para eliminar las problemáticas.

- d) Educar y desarrollar al alumno de acuerdo con las principales actividades que se puedan desarrollar para apoyar su vocación.
  
- e) Determinar en los alumnos un nivel de educación cívica que permita, en conjunto con los padres de familia, formar personas con valores y conocimiento, que les permita mayores posibilidades de éxito. No hay que olvidar que México es y será lo que refleja la educación de su población.

En general, se considera importante no olvidar que el éxito del desarrollo de las políticas educativas que se aplican actualmente en México, se basa en lo sustentado en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Habrá que sancionar a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, y aquellos que inflijan el artículo. Es decir, que con la responsabilidad de todos, será posible alcanzar gradualmente un avance en la modernización de la educación básica en México (basado en la descentralización), en congruencia con el régimen federal del país y con la aplicación de criterios transparentes, racionales, objetivos, documentales y convincentes, en el beneficio de una mejor educación.

Finalmente, es importante señalar que Ernesto Zedillo cuando se desempeñó como Secretario de Educación Pública impulso, desde entonces, el proyecto modernizador de la educación sustentado en canalizar a los estados de la república la responsabilidad de asumir el control educativo que les correspondía; sin embargo, el transfondo era absolutamente político. No obstante, aquí si se puede apuntar de manera muy precisa que el proceso de descentralización había comenzado.

La Modernización es otra cosa modernizar no es descentralizar. Modernizar implica poner en marcha técnicas y tecnologías de punta en todos los procesos y en materia educativa no es la excepción.

La Modernización no debe estar basada en la construcción de más aulas, sino de poner acorde con los tiempos los que ya existen y como se menciona al final del cuarto capítulo de este trabajo, revisar y actualizar los planes de estudio para vincularlos con la realidad del país y del mundo.

## **Bibliografía**

Arnaut Salgado, Alberto, Historia de una profesión, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, México, 1998.

\_\_\_\_\_, "La federalización de la Educación Básica y normal 1978-1994", en Política y Gobierno. Vol. I, Núm. 2, México, 1994.

\_\_\_\_\_, La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994), COLMEX, México, 1998.

Cabrero Mendoza, Enrique, Las Políticas Descentralizadoras en México, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, México, 1998.

\_\_\_\_\_, Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, México, 1993.

De Mello, D. Lordello, "Modernización de los gobiernos locales en América Latina" en Revista Interamericana de Planificación. Vol. XVII, Núm. 66, México.

Durand Ponte, Víctor Manuel, "La modernización política en México: problemas y perspectivas", Perfil de la Jornada, 12 de junio de 1989.

EL UNIVERSA, martes 18 de enero de 2000, México.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "Gobierno de oposición y modernización educativa", en Secuencia, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México, 1997.

Fernández Ruiz Jorge, Derecho Administrativo, UNAM, México, 1997.

Guevara Niebla, Gilberto. (comp.), La Catástrofe Silenciosa, FCE, México, 1992.

La descentralización educativa no es tal, La Jornada, Lunes 5 de Junio de 2000, México.

La Jornada, viernes 18 de junio de 1999, México.

Latapí Sarre, Pablo, "El programa educativo para 1997", en Proceso, México, 3 de marzo de 1997.

\_\_\_\_\_, "Políticas Compensatorias", en Proceso, México, 21 de agosto de 1995.

Lomeli Ortega, Roberto, El nuevo Federalismo: La descentralización. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

Loyo Brambila, Aurora, "¿Modernización Educativa o modernización del aparato educativo?", en Revista Mexicana de Sociología. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Año 53, Núm. 4, octubre-diciembre, 1991.

Martínez Assad, Carlos, La Descentralización de las Políticas Públicas en México. Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México, 1988.

Martínez Omaña, Ma. Concepción, "Aguascalientes: Una Respuesta Regional a la Descentralización", en Secuencia, Instituto Mora, México, Núm. 25, 1993.

Pereyra, Miguel A. (comp.), Globalización y descentralización de los sistemas educativos fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada, El Colegio de México, México, 1996.

Pescador Osuna, José Ángel, "Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa" en El Cotidiano. Núm. 51, (noviembre-diciembre) Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1992.

Regina Cortina, "Desafíos para la equidad de Género en la Política de Educación en México", México, 1999.

Safa Barraza, Enrique, Memorias de la Gestión 1995-2000, CONAFE, México, 2000.

Street, Susan, "La lucha por transformar el aparato burocrático de la SEP", en Revista Mexicana de Sociología. Año XLVII, Núm. 4, octubre-diciembre, México, 1985.

Torres Mejía, David, Igualdad Desigualdad y equidad en España y México, El Colegio de México, México, 1985.

Torres, Blanca (comp.), "Descentralización y Democracia", en Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1986.

Veloz Ávila, Norma Ilse, La Federalización de la Educación Básica y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México, 1988.

Villaseñor García, Sergio, La Modernización de México, UAM Xochimilco, México, 1990.

## **Documentos oficiales**

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: Desarrollo Democrático por un nuevo Federalismo, México 31 de Mayo de 1995.

CONAFE y la Educación Comunitaria Rural, México D.F., 2000.

CONAFE, Los Programas Compensatorios, México, 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Trillas, México, 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Trillas, México, 1997.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Mensaje de toma de posesión. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México, 1982.

Informe de Labores, 1995-1996, SEP, México, 1996.

Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba, Estudio diagnóstico del aprendizaje y factores asociados en las escuelas del PARE del estado de San Luis Potosí, México, CONAFE, 1999.

Ley de Planeación, DOF, México, 1983.

Ley de Profesiones, Editorial PAC, S.A. de C.V., México, 2002.

Ley General de Educación, SEP México, 1993.

Poder Ejecutivo Nacional, Plan Nacional de Desarrollo. México, 1983.

Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000", SEP, México, 1996.

Secretaría de Educación Pública. Programa de activación del proceso de descentralización de la educación básica y normal, México, 1985.

Sexto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, Presidencia de la República página de Internet, México, año 2000.