



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGÓN

**EL PAPEL DE LA DESCENTRALIZACIÓN
EDUCATIVA DURANTE EL SEXENIO DE CARLOS
SALINAS DE GORTARI 1988-1994 EN LA
EDUCACIÓN BÁSICA.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA
P R E S E N T A :
GUERRA MARTÍNEZ TONATIU**

ASESOR: LIC. FLORINA GONZÁLEZ CAMARILLO



FES Aragón

MEXICO

2013



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.

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales problemas de México, y punto central del desarrollo sin duda es la educación, es un hecho de que todos aspiramos a una buena enseñanza con el objetivo de contribuir a la movilidad social.

Los adultos que no tuvieron acceso a la educación, posiblemente, tienen menos capacidad para evaluar la calidad y alcances de la enseñanza pública que se imparte, a diferencia de quienes la han cursado y padecido.

El desarrollo económico de un país tiene un vínculo directo con la educación, esto es así en México como en el resto del mundo. Si la educación impactaba a la economía cuando se trataba de sociedades relativamente aisladas y hasta cierto punto retrogradadas, hoy, en la era de la globalización, la educación, junto con la salud, es el capital más importante con que cuenta una persona, mismo que le servirá para trabajar, desarrollarse y crecer. Así que mientras mejor sea a la calidad de esa educación, mayor serán el crecimiento y las posibilidades de desarrollo para las personas que la disfrutan: además, lo que es cierto para el individuo, también lo es para la empresa y el país. La educación es un pilar fundamental del desarrollo. Cuando ese pilar no es muy sólido, como ocurre en nuestro país, ese potencial se ve mermado.

El que la educación pública sea deficiente, lo que no necesariamente implica que la educación privada sea buena, tiene consecuencias graves en por lo menos tres órdenes: primero, le niega oportunidades a la población con menos ventajas y posibilidades propias, es decir, a los más pobres, a los que de entrada padecen las consecuencias de la desigualdad; segundo, impide que el país se desarrolle, con todo lo que eso implica en términos de creación de empleos y oportunidades; y tercero, preserva y agudiza la desigualdad; por donde uno lo vea y contra la imagen

convencional, un sistema educativo que no ofrece calidad, aunque haya llegado a una cobertura del 100 por ciento del territorio constituye un fardo que preserva los males del país e impide salir adelante. En la actualidad el sistema educativo no contribuye al desarrollo de las personas ni del país. Quienes tienen la capacidad de acceder a la educación privada y de vivir en zonas urbanas generalmente consiguen mejores oportunidades de formación y desarrollo profesional, mientras el resto queda rezagado. De esta manera se contradice el objetivo principal de la educación pública: disminuir la desigualdad.

La posibilidad de formar capital humano está íntimamente ligado a la calidad del sistema educativo y es a partir de éste que tiene que lograrse ese desarrollo. La pregunta es cómo revertir las tendencias actuales, cómo modificar la pésima calidad educativa y cómo dar el mayor alcance al enorme potencial que representa el sistema educativo nacional.

La descentralización educativa es sin duda parte fundamental del desarrollo, misma pues la llegada de funciones a los estados por parte de la Federación debe de permitir un mejor desarrollo y control sobre los contenidos de los planes y programas de estudio y sobre los aspectos administrativos.

La única posibilidad de acceder a la modernización de la educación tiene que ver con la posibilidad de lograr la tan esperada descentralización educativa en todos los niveles. La estructura del presente trabajo fue diseñada tomando en cuenta que es un trabajo de tipo descriptivo, sin dejar de lado el análisis de las diferentes corrientes de pensamiento sobre la descentralización administrativa dentro de la actividad gubernamental.

En el primer capítulo se elabora un marco conceptual que nos permite mejor entender de una mejor manera, la llamada modernización administración del sector

público y de manera principal el sector educativo. Además los pros y los contras de las mismas y los diferentes tipos de descentralización que se presentan en los países.

En la segunda parte se hace un breve resumen histórico de las diferentes etapas por las que ha pasado la educación en México desde el siglo XVIII hasta el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. En el capítulo tercero se hace un recuento de los instrumentos aplicados por el gobierno federal en la aplicación de la descentralización educativa como preámbulo para comprender la descentralización educativa con Carlos Salinas de Gortari, se hizo necesario analizar las condiciones de la educación durante el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado.

Por último, el cuarto capítulo, a manera de resumen, analiza las reformas del sistema educativo durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari en materia de educación básica y normal, así como las relaciones con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, las reformas a la Ley General de Educación y la descentralización de la educación básica a los estados como primer y único paso que se ha establecido para descentralizar el sistema educativo nacional.

ÍNDICE

Introducción

Contenido

CAPÍTULO 1: LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA.....	3
1.1 Algunas aportaciones teóricas contrahechuras de la teoría de la descentralización educativa.....	3
1.2 Las razones para descentralizar: los argumentos de la teoría sobre la descentralización educativa.....	7
1.3 Origen y Contexto de las Política Descentralizadoras: dos ponderados para el análisis en la gestión educativa.	21
1.4 Recapitulación del Debate Teórico: las dificultades para construir una propuesta metodológica para el estudio de la descentralización educativa.....	26
1.5. La Construcción del Sistema Educativo Nacional: breve repaso de los antecedentes históricos de la descentralización de la educación en México.....	30
1.6 Los Primeros Intentos por centralizar la Educación: la instrucción pública durante el siglo XIX.....	31
CAPÍTULO 2: LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	62
2.1 Fundamento	62
Capítulo 3: LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DE MIGUEL DE LA MADRID....	80
3.1. El contexto político, económico y social.	80
3.2. La Revolución Educativa de Jesús Reyes Heróles.	83
3.3 La Relaboración de la Política Educativa en Materia de Educación Básica y Normal.	95
3.3.1 El Objetivo.....	98
3.4 La Descentralización Centralizadora de la Educación: revisión de algunos aspectos básicos de la federalización educativa en México.	109

3.5 La Creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.	118
3.6 La Desigualdad del Gasto Educativo en México.	122
3.7 Claroscuros del Corporativismo del Estado: Apuntes sobre el SNTE.	129
3.8 La Ciudadanización Imaginaria de la Educación: Un balance preliminar del funcionamiento de los consejos de participación social.	140
3.9 La Homologización de la Federación Educativa.	142
CAPÍTULO 4: EL PRIMER APRENDIZAJE, UNA PROPUESTA DE CONCLUSIÓN.	156
4.1 La Federalización Educativa en Territorios de Alternancia: Implicaciones locales de alcance nacional.	161
FUENTES DE CONSULTA	173

CAPÍTULO 1: LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA.

1.1 Algunas aportaciones teóricas contrahechuras de la teoría de la descentralización educativa.

La necesidad de entender la descentralización educativa tiene que ser analizada a partir de la comprensión del desarrollo y desenvolviéndose de fenómenos que han tenido lugar en los últimos años en nuestro país.

Para iniciar el análisis de la educación es necesario buscar el sustento teórico de la descentralización como un concepto para partir de ahí y entender su aplicación posterior en el tema este concepto debe entenderse desde un punto de visto administrativo. La Descentralización “No se limita a la simple traslación de parte del poder central a las unidades en las cuales se delegan determinadas funciones, sino que a través de ella se crea una persona jurídica, como sujeto de derecho y deberes propios” la fuente generadora de la descentralización es la ley en el sector público. El Dr. Tejera París sostiene “Descentralizar es el abandono de una atribución por el poder central o nacional a favor de una autoridad estatal, provincial o municipal, o de una institución autónoma” en la educación se aplico una unidad administrativa del Estado delega, de manera subordinada la operación de un servicio. Ciertos gobiernos nacionales han traspasado la administración de algunas competencias –como la educación y la salud reteniendo el nivel central la capacidad de decidir acerca de los contenidos y características de los servicios prestados.¹

De acuerdo con Dennis Rondinelli, existen cuatro tipos de descentralización educativa que se pueden identificar en la literatura: la descentralización, la delegación, la transferencia y la privatización². Cada uno de estos tipos de descentralización puede constituir “un sistema único de financiamiento y presentación de los servicios

La Descentralización de la Educación

educativos” dentro de un espectro que va de la descentralización absoluta a la descentralización total, como extremos teóricos³. Esta tipificación analítica que propone Rondinelli es útil para clasificar las diversas experiencias descentralizadas de la educación, pero de ninguna manera agota las posibles modalidades tanto teóricas como empíricas que la descentralización puede tomar. Existen diversos enfoques para el estudio de la descentralización⁴.

Además, esta tipificación de las diversas formas que en efecto puede adquirir la descentralización educativa, no necesariamente coincide con una clasificación escalonada en términos de grados de descentralización. La delegación no es menos centrada que la desconcentración, ni la privatización más descentralizada que la transferencia. Cada categoría que propone Rondinelli es una modalidad analítica de la descentralización, con sus características propias. De ahí que la mayoría de los sistemas educativos puedan ser clasificados como “modelos eclécticos”, es decir, con la participación de todos los modelos señalados en los que, por ejemplo, cierto nivel escolar: la primaria, pueda estar centralizada mientras que en otro nivel la secundaria pueda estar descentralizado; lo mismo sucede con diversos aspectos de la política educativa, como la evaluación académica que por lo general se encuentra centralizada y el mantenimiento de las escuelas que se presenta más comúnmente de forma descentralizada.

La primera forma de descentralización educativa es la delegación, misma que se define como la transferencia de ciertas funciones o tareas gubernamentales a organizaciones autónomas como las corporaciones públicas o las agencias regionales de desarrollo, quienes reciben financiamiento público y son fiscalizables ante el gobierno. Este tipo de descentralización educativa es poco común en la educación básica. Se trata por lo general de una modalidad descentralizadora para la educación superior o tecnológica. Los pocos casos de descentralización delegacional en la educación básica, se encuentran en países altamente marginados, en los cuales el

La Descentralización de la Educación

Estado apenas puede hacerse cargo de transferir recursos financieros para la educación.

La desconcentración es la segunda categoría, y se refiere a la “transferencia de autoridad a los niveles inferiores dentro de las agencias de gobierno central”. Por lo general, esta forma de descentralización se ha manifestado en la creación o expansión de las facultades particularmente las de planeación y supervisión de los “directorados” o delegaciones regionales de los órganos centrales de gobierno. La tercera modalidad es la transferencia, “que implica la creación de unidades de gobierno subnacionales autónomas e independientes, las cuales tienen autoridad sobre ingresos y gastos en educación”⁵. Esta modalidad se refiere a la transferencia de facultades de acuerdo con un arreglo federal, esto es, a un régimen donde existen cuando menos dos órdenes de gobierno autónomas entre sí, cada uno con facultades propias en materia de educación. Por último, en lo que toca a la privatización, se ha vuelto fundamental, ante los vacíos que se han presentado en una sociedad que busca mejores niveles formativos a los que ofrece la educación pública ofrece y que el gobierno no ha logrado establecer a la par de la politización de la base magisterial en busca de mejoras en sus condiciones laborales. En cuestión de salarios de los maestros también está entre las últimas posiciones. El pago de los docentes de primaria y secundaria es el más bajo de los países de la OCDE, expresado en dólares, pero de los más altos si se compara con el PIB per cápita nacional. Así, mientras un maestro mexicano tiene un salario inicial de 12 mil 753 dólares anuales y después de 15 años de experiencia asciende a 16 mil 784 dólares, un docente estadounidense obtiene un pago inicial de 33 mil 21 dólares anuales y, después de 15 años, logra obtener 40 mil 734 dólares al año.⁶

Por su parte, Carlos Malpica también coincide con esta clasificación de los procesos descentralizadores en tres categorías básicas: la desconcentración, la descentralización y “situaciones híbridas”, en las que “la autoridad central descentraliza, pero al mismo tiempo mantiene y en ocasiones refuerza algunos

La Descentralización de la Educación

aspectos de su poder legislativo y de control”. Malpica Faustor además elabora una clasificación de la descentralización de acuerdo a las estrategias adoptadas por las autoridades educativas y propone tres categorías: la descentralización regulada (por normas previamente establecidas), la descentralización discrecional (regulada por normas que permiten la negociación) y la descentralización abierta (normas generales sujetas a la negociación política).⁷

Para Carlos Ornelas existen fundamentalmente dos modalidades en la descentralización: la desconcentración y lo que él llama la propia descentralización. A diferencia de la desconcentración, que se refiere a la representación de la autoridad central en los niveles inferiores de gobierno y a la delegación de ciertas facultades administrativas preponderantemente, “la descentralización o transferencia, en cambio, se refiere a la delegación de facultades propiamente decisorias. Supone la transferencia de poderes y facultades decisorias, con diversos grados de autonomía para la toma de decisiones”⁸. En lo que se refiere propiamente a educación, la descentralización puede tener, a decir de Ornelas, dos grandes acepciones, entre las cuales existe una amplia gama de tipologías intermedias. A partir del análisis de casos, de analogías con otros servicios (educativos), la reseña internacional sobre la descentralización educativa permite seguir dos tipos:

La desconcentración y la delegación. La primera consiste en la representación de la autoridad central en regiones más pequeñas y la facultad para prestar servicios. Esto significa una forma limitada de descentralización, ya que se mantiene el poder y la facultad de tomar decisiones en los órganos centrales. La segunda se refiere a la delegación de poder y licencia para la toma de decisiones de un aparato central a otros en los estados y regiones.⁹

En otra clasificación de las formas la descentralización puede ser vista como una doble descentralización: tanto territorial como funcional. Territorial porque se produce un cambio de carácter geográfico de la educación, al trasladarse la toma de

decisiones de la capital a los estados del interior de la república; y descentralización funcional o por servicio, porque la facultad de prestar los servicios educativos se transfiere de un gobierno a otro.¹⁰ Una vieja distinción que, sin embargo, ofrece dos perspectivas igualmente válidas para el entendimiento de un mismo proceso político y administrativo como el de la descentralización, cada una con una perspectiva rica en sí misma.

Cabe destacar un concepto más sobre la descentralización: el de la transferencia, que es por demás recurrente en la literatura sobre la federalización educativa mexicana y que, a decir de Carlos Ornelas, “tal vez se haya inventado en México” y el significado que Ornelas le quiere dar es para recoger la magnitud del cambio: la enorme transferencia o traspaso no tanto de facultades como de recursos que significó la descentralización mexicana de 1992. En otro contexto, sin embargo, no podría ser un término propio del léxico administrativista mexicano debido, entre otras razones, a que Rondinelli y otros estudiosos de la descentralización han señalado, desde la década de los ochenta, a la “transferencia” como una forma de descentralización. En cualquier caso, pareciera que este autor busca resaltar este término para poner énfasis en la dimensión y complejidad que implicó la transferencia de 1992 para los gobiernos federal y estatales en México.

1.2 Las razones para descentralizar: los argumentos de la teoría sobre la descentralización educativa.

En el debate sobre la descentralización educativa existe un sinnúmero de argumentos, tanto a favor como en contra¹¹. Es un debate vasto no sólo con literatura sino también en propuestas; en la teoría y en las políticas educativas. Sin embargo, a pesar de lo extenso de la literatura y de las propuestas, este debate se puede enmarcar en tres grandes argumentos: el redistributivo, el eficientista y de las “culturas

La Descentralización de la Educación

del aprendizaje”; cada uno con su propia racionalidad acerca de la descentralización de la gobernación de los sistemas educativos¹². Es a partir de estos tres grupos de razones o argumentos básicos y sus respectivas racionalidades, que se derivan el resto de las explicaciones, tanto secundarias como mixtas, de la descentralización educativa. De acuerdo a una revisión cuidadosa de los tres “argumentos descentralizadores” demuestra que, por distintas causas cada uno, conducen paradójicamente a una misma tensión inherente a todo proceso de descentralización de los sistemas educativos: la contradicción entre el deseo por descentralizar y los obstáculos que se oponen para lograrlo; entre la descentralización misma y su opuesto: la centralización.

Por su parte, se sostiene que los argumentos de la descentralización educativa se pueden agrupar, de igual forma, en tres: financiamiento educativo, eficiencia y eficacia educativas y redistribución del poder político en el sistema educativo¹³. A su vez, Malpica agrega un argumento más a la lista mencionada por los otros autores: el ideológico. Para Malpica, el argumento de las ideas constituye una categoría *per se*, debido a su notorio significado simbólico y político¹⁴. Estos tres destacados estudiosos de la descentralización educativa reconocen, en efecto, que son cuatro de los argumentos más comunes dentro del debate descentralizador de la educación. Sin embargo, coinciden únicamente en dos argumentos: el redistributivo y en el eficiente/eficaz, por lo que habría que agregar los tres restantes argumentos a lo financiero, el ideológico y el pedagógico (o culturas del aprendizaje). De manera que estos cinco argumentos básicos, de acuerdo a la literatura revisada, conforman el debate o estado de la cuestión sobre la descentralización de los sistemas educativos.

En educación, como en otras áreas de políticas, la autoridad se ejerce fundamentalmente de dos maneras: por medio de la regulación (institucional e individual) y por medio de la asignación de recursos (humanos, materiales, financieros y tecnológicos, entre otros). Ambas formas de autoridad educativa (regulativa y asignativa) son ejercidas comúnmente de manera central¹⁵. En casi todos los sistemas

La Descentralización de la Educación

educativos es común encontrar que la autoridad encargada de fijar los parámetros básicos para el ingreso, permanencia y egreso de los alumnos y en la mayoría de los casos, también el ingreso de los maestros a las instituciones educativas sea la autoridad central¹⁶; de igual forma, no es extraño encontrar que la autoridad responsable de asignar los recursos a la educación, de manera directa o indirecta, sea también el órgano central de gobierno. Ambas formas de ejercicio de la autoridad son racionalidades centralizadoras.

Pareciera entonces que la racionalidad que conduce a las autoridades educativas a tomar ciertas decisiones de manera centralizada no es exclusiva de ningún sistema educativo. Está en la lógica del ejercicio de la autoridad. Más bien se trata de una racionalidad administrativa y política ampliamente compartida. Así, por ejemplo, en lo que toca a la función regulatoria de la autoridad educativa, la necesidad de cierta estandarización es la racionalidad que subyace a las formas centralizadas de regular la educación, la currícula, las aptitudes y las evaluaciones necesitan ser razonablemente similares a lo largo del país para facilitar la movilidad, el intercambio de personal y el mutuo reconocimiento de los certificados a lo largo de las diferentes regiones¹⁷. Asimismo, en lo que se refiere a la función asignativa, la racionalidad centralizadora se expresa de dos formas: por la necesidad de contar con una autoridad educativa central que reduzca y elimine las disparidades en términos de recursos entre las regiones que componen al país, y por la posición estratégica y de economías a escala que supone la repartición de los recursos.

En suma, la necesidad de mantener el control bajo crecientes condiciones y tendencias centrífugas y autonómicas, así como la exigencia de asegurar en la medida de lo posible la configuración social con el apoyo del sistema educativo son dos de las razones que, explican la racionalidad centralizada del ejercicio y por tanto, distribución de la autoridad educativa, que cruza por igual regímenes federales que unitarios, industrializados que en desarrollo. De ahí que, en ocasiones la descentralización tiene menos que ver con la transferencia de poder de un nivel de gobierno a otro, que con la

La Descentralización de la Educación

transferencia de poder de un grupo a otro; e, irónicamente, una consecuencia de la descentralización puede ser el incremento del control efectivo del gobierno central o cuando menos de los tomadores de decisiones clave del gobierno central”. El poder, en consecuencia, puede descentralizarse, lo que no significa necesariamente que sea redistribuido.

Un segundo argumento acerca de la descentralización es el que tiene que ver con la idea de que a mayor centralización menor eficiencia y viceversa: a menor centralización mejor uso de los recursos. “El reclamo (descentralización) implica dos series de explicaciones que a mayor descentralización mayores recursos se generarán y movilizarán, que bajo condiciones de centralización no estarían disponibles; y que los sistemas descentralizados utilizan más eficientemente los recursos disponibles que los centralizados”. De las dos explicaciones que Weiler encuentra dentro del argumento eficientista, la primera tiene que ver con el origen de los recursos; la segunda con el uso de los mismos.

En cuanto a la procedencia de los recursos, la explicación es fundamentalmente económica: una mayor descentralización, entendida como el involucramiento de un mayor número de grupos e instituciones privadas, civiles y sociales en la educación, estos nuevos agentes aportarían recursos que, bajo circunstancias de mayor centralización, destinarían a otros fines” este involucramiento supondría que la participación de estos grupos e instituciones en la toma de decisiones sobre la educación, generara un mayor compromiso en estos agentes con el proceso educativo local, que se traduciría, a la postre, en aportaciones económicas para la educación. Esta sería una vía complementaria, e incluso alternativa, para la obtención de mayores recursos privados y sociales para el sostenimiento del gasto educativo.

La segunda explicación no tiene que ver con el origen y destino de los recursos para la educación, sino con su uso, con la aplicación del gasto. De acuerdo con Cherma y Rondinelli, “la descentralización incrementa el conocimiento de las

La Descentralización de la Educación

condiciones y necesidades específicas, esto es, existe una mejor concordancia entre demanda y oferta gracias al uso económico de los recursos escasos”¹⁸. De acuerdo con la lógica de esta explicación, el conocimiento de las necesidades locales específicas permite una asignación óptima de recursos escasos que evita dispendios. Sin embargo, este argumento se contrapone con el de las economías a escala, que sostiene que la descentralización de los recursos significaría su pulverización.

A pesar de que existe una convicción a favor de las explicaciones descentralizadoras de los recursos, “en el contexto de los países pobres del tercer mundo, la dramática erosión de los recuerdos del gobierno nacional puede incluso más que empeorar cualquier economía que a nivel regional o local se esté fortaleciendo”¹⁹. Esto es particularmente cierto en países con una fuente de tradición centralista o donde existen gobiernos subnacionales débiles. Lejos de garantizar una asignación eficiente de los recursos, en estos países existe por el contrario, el riesgo de una ineficiente asignación como resultado de una precaria capacidad técnica y administrativa de la gestión educativa local. De acuerdo con las diversas explicaciones, no queda claro que los recursos deban descentralizarse del todo ni que deban permanecer asignados nacionalmente. En todo caso, el grado de descentralización pareciera depender de las condiciones institucionales de las instancias locales o regionales de los sistemas educativos en sí.

No es extraño, por lo tanto, encontrar que el mayor de los obstáculos para la descentralización pueda ser, justamente, la falta de recursos humanos o de infraestructura institucional en las instancias subnacionales de gobierno. Esto es particularmente cierto para los sistemas educativos de países en vías de desarrollo o con fuertes tradiciones centralistas. Lo es debido a que por lo regular, en este tipo de naciones, las regiones y localidades carecen de gobiernos fuertes y desarrollados. Paradójicamente, la descentralización puede encontrar así su mayor traba en las instancias gubernamentales a las cuales está dirigida: las que están fuera del centro.

La Descentralización de la Educación

Procesos descentralizadores, en lo que toca a la eficiencia entendida como el uso racional de los recursos se remite a apuntar las razones más comunes para descentralizar los elevados costos que supone una administración educativa desde una burocracia capital, por lo general geográfica y culturalmente distante. En cambio, en lo que se refiere a la eficacia entendida como la obtención de resultados el argumento es sugerente: la educación centralmente planeada y administrada supone un elevado costo burocrático que puede resultar poco eficiente pero altamente eficaz, obteniendo una elevada calidad en la educación. Sin embargo, si esta gestión centralizada no es acompañada de los recursos necesarios, puede resultar en una calidad educativa menor que en la gestión descentralizada, de acuerdo a las múltiples experiencias estudiadas²⁰.

Por último, está el argumento acerca de la descentralización de las “culturas del aprendizaje”, es decir, de la descentralización pedagógica o mejor dicho, de la inclusión de contenidos educativos regionales, culturales o étnicos. En tanto que el estudio de la descentralización pedagógica rebasa los límites y propósitos de este ensayo, únicamente se deja apuntado como uno de los tres argumentos genéricos acerca de la descentralización de la educación²¹.

Ya sea en teoría o en su puesta en marcha, la descentralización educativa encuentra tantas virtudes como inconvenientes. A decir de Weiler, un estudioso de la descentralización educativa comparada, “la noción de descentralización como redistribución del poder, parece incompatible con el interés manifiesto del Estado moderno por mantener el control (... y de igual manera) la descentralización como un medio para reforzar la eficiencia de la gobernabilidad educativa, ya sea por medio de la consecución de recursos adicionales o bien usando los recursos disponibles de manera más eficiente, se sostiene en precarias premisas”. De ahí que a cada argumento a favor de la descentralización educativa le siga uno en contra, sin que ello signifique que ni uno ni otro sean factibles (o irreductibles). De ahí también que la pregunta por la conveniencia o no de la descentralización se mantenga tan relevante

La Descentralización de la Educación

como vigente dentro de la discusión política educativa. A esta pregunta sobre la pertinencia o conveniencia de la descentralización educativa no le sigue una sola respuesta.

Son muchas las razones para descentralizar o no la educación y estas son fuertemente políticas. Las decisiones en educación se pueden tomar desde distintas instancias del Estado, que van desde el orden de gobierno nacional hasta el orden local pasando por el regional. Incluso, si se considera a la escuela pública o al distrito escolar como parte del Estado, entonces habría que incluir un cuarto orden de gobierno educativo. Una misma decisión en materia educativa puede variar significativamente dependiendo de la instancia desde la que se tome. No es lo mismo descentralizar la construcción y mantenimiento de escuelas al diseño curricular de las autoridades escolares. Ni tampoco es lo mismo mantener centralizado el diseño curricular en las autoridades nacionales que en las regionales. La lógica para descentralizar puede variar marcadamente dependiendo del nivel al cual se asigna la responsabilidad de determinadas decisiones. La descentralización al nivel regional de gobierno es más frecuente adoptada por razones de conveniencia administrativa como en América Latina. La descentralización a nivel local es adoptada comúnmente como un medio para democratizar e incrementar la participación ciudadana. De manera que no es ilógico que la descentralización cambie de significado conforme cambie de instancia.

En educación se puede hablar de ciertos aspectos específicos de los sistemas y de los servicios educativos. Descentralizar la educación no significa necesariamente incluir el todo. Puede suceder, como de hecho sucede, que algunos componentes de la educación son más descentralizados que otros. O ciertos componentes son descentralizados mientras otros son centralizados. “Para propósitos de éste análisis, estos componentes son etiquetados: organización escolar; métodos curriculares y de enseñanza; exámenes y supervisiones; contratación docentes y compensaciones; financiamiento a gastos fijos; y construcción y financiamiento de escuelas. El grado de

La Descentralización de la Educación

centralización en la toma de decisiones difiere de componente a componente²². Para utilizar el ejemplo de las distintas tareas educativas que engloba una misma política educativa, se puede afirmar que por lo general el diseño curricular se encuentra altamente centralizado, mientras que la construcción y mantenimiento escolar, en cambio, comúnmente se presenta de forma altamente descentralizada. Pese a su divergente grado de centralización, ambos aspectos pueden, sin embargo, formar parte de una misma política educativa de descentralización, sin que en ello exista una contradicción insalvable. Esto significa que cada componente de la política educativa puede adquirir diferentes grados y matices de gestión descentralizada. De ahí la variedad tan inmensa de formas de gestión educativa que, en estricto rigor, hace único a cada sistema educativo.

La organización escolar se refiere al establecimiento de un mínimo de requerimientos escolares, la manera en que se estructuran los ciclos escolares y, sobre todo, la garantía de acceso equitativo a la educación. Exceptuando contados casos, por lo general la gestión de la organización escolar es un aspecto centralizado de la política educativa²³. Al igual que la organización escolar, los contenidos curriculares son regulados centralmente así como también la capacitación docente²⁴. Ambos aspectos de la política educativa son considerados “áreas exclusivas para expertos”, por lo que comúnmente se encuentran reservadas a las autoridades nacionales. La centralización del currículum también supone por lo general, la producción y distribución centralizada de los libros de texto gratuito, como una forma de garantizar unidad en los contenidos educativos.

En lo que toca a la supervisión, la pregunta clave es quién elige al director de la escuela o del distrito escolar y qué discrecionalidad para la asignación de los recursos tiene. Este aspecto de la política educativa, a diferencia de los dos anteriores, se encuentra tanto de forma centralizada como descentralizada. De manera que la elección del director escolar varía de extremo a extremo: oscila desde una designación vertical por parte del ministerio de educación hasta la elección directa por la propia

La Descentralización de la Educación

comunidad local; desde un funcionario escolar con amplias facultades para asignar recursos hasta uno con márgenes de maniobra acotados por manuales que describen con precisión la aplicación que deberá hacerse de los recursos²⁵.

El reclutamiento y acreditación de maestros, por lo regular, es una tarea de las autoridades educativas centrales²⁶. Sin embargo, es posible que habiendo un escalafón nacionalmente fijado para el pago de maestros, las autoridades regionales también puedan reclutar maestros junto con las autoridades centrales. La administración de los recursos humanos en educación es una tarea tan inmensa que, salvo que se trate de un sistema educativo relativamente pequeño, no es fácil realizarse centralmente.

En lo que se refiere al financiamiento de la educación, es posible encontrar, por un lado, que el gobierno nacional financie y directamente provea todos los insumos necesarios sin contribuciones de los gobiernos o comunidades subnacionales; por el otro, que sean los gobiernos regional y local junto con los particulares quienes sostengan el gasto educativo por medio de impuestos y contribuciones. Entre ambos “modelos” existen un sinnúmero de fórmulas mixtas para el sostenimiento del mayor gasto de todo presupuesto público: el educativo. De manera similar, la construcción de escuelas puede realizarse central, descentralizada o conjuntamente entre autoridades nacionales y subnacionales²⁷.

Una vez revisados cada uno de los seis principales componentes de la política educativa, es posible determinar el grado de centralización o descentralización de un determinado sistema educativo. En efecto, de acuerdo con diversos autores, es a partir de la combinación entre el análisis de la descentralización de cada componente e identificando a la autoridad que toma las decisiones, que se puede determinar la naturaleza centralizada o no de la educación. Pero las respuestas a tres preguntas son: ¿quién elige al jefe administrativo de las escuelas locales? Y ¿qué control tiene sobre la asignación de recursos; qué orden de gobierno es responsable de reclutar y

La Descentralización de la Educación

capacitar a los maestros? Y si existe una escala nacional de salarios; y ¿qué proporción de los gastos totales son financiados por medio de fuentes locales de ingresos fiscales y privadas?

Tanto las condiciones políticas como las estructuras financiera y administrativa de un país, pueden convertirse en los mayores obstáculos para la descentralización. La falta de apoyo político o la carencia de un conocimiento técnico especializado, con frecuencia aparecen como dos de las principales afrentas de los procesos descentralizadores de la educación.

De ahí que se pueda afirmar que ambas variables de análisis, la endógena (los componentes) y la exógena (las condiciones), son igualmente determinadas sobre el grado de descentralización de un sistema educativo en particular. No basta con estudiar los componentes de la política educativa, lo que señala Donald Winkler; es que hay necesidad de estudiar el contexto de esa política.

La escasa participación comunitaria en la construcción de escuelas o en el financiamiento escolar, muchas veces no se debe a un mal diseño de la política educativa; en ciertos casos, por ejemplo, puede tratarse de aspectos aparentemente remotos e irrelevantes como la cultura centralista de una determinada comunidad, pero que llegan a constituir obstáculos reales que frenan iniciativas descentralizadoras.

La Descentralización de la Educación

¿Cuál es el grado óptimo de descentralización de la educación? ¿Cuán centralizado debe permanecer un sistema educativo? No hay grados óptimos ni exactos. A estas preguntas no se les pueden dar respuestas únicas; depende del sistema educativo que se trate, de sus componentes y de sus condiciones. Sin embargo, a decir de Winkler existen tres criterios económicos para intentar responder a estas preguntas: la eficiencia social, la eficiencia técnica y la equidad.

El uso de los recursos de la sociedad para maximizar el bienestar general es la definición de eficiencia social. En lo que toca a la educación, la eficiencia social descansa en el argumento de la *elección pública* de los servicios educativos, es decir, en la posibilidad de que las preferencias de los “Consumidores de educación” coincidan con los servicios educativos provistos en el “mercado educativo”. Este argumento de *elección racional* sostiene que es posible alcanzar la eficiencia social en educación cuando el consumidor tiene opciones a elegir y maximiza su utilidad.

A diferencia del criterio de eficiencia social, el de la eficiencia técnica o interna se refiere precisamente a la asignación de recursos dentro del sistema educativo o a la minimización de costos. Es a partir de este criterio que surgen diversos argumentos, económicos fundamentalmente, que se oponen a la descentralización. “El grado de centralización afecta varios aspectos de la asignación de recursos, o eficiencia interna. Así la administración descentralizada conduce a la duplicación de funciones administrativas en cada uno de las jurisdicciones locales, y así, eleva los costos administrativos (...) por tanto puede haber un argumento de costos para la centralización de ciertas funciones educativas”²⁸.

El argumento de duplicación de costos es esencialmente de economías a escala; de acuerdo con este existen en educación ciertas funciones que pueden realizarse de manera más eficiente centralmente, que si se descentralizaran²⁹. Por último, el criterio de equidad se refiere a la creación de condiciones de oportunidad similares en educación. También desde la perspectiva de la equidad existen

La Descentralización de la Educación

argumentos que se oponen a la descentralización; uno de ellos es el que sostiene que para garantizar las mismas condiciones salariales de los maestros es necesario contar con un escalafón a nivel nacional³⁰. De los argumentos económicos que se oponen a la descentralización, se derivan ciertas políticas educativas que los órganos centrales de gobierno pueden implementar para lograr la eficiencia y equidad en la educación.

Para Hans Weiler las contradicciones entre el control central y la autonomía local de los sistemas educativos son contradicciones inherentes a toda descentralización de la educación. Existe una tensión básica entre la descentralización por un lado y la tendencia de los Estados modernos para mantener y reforzar el control centralizado sobre el sistema educativo por el otro; esta tensión cobra particular notoriedad en la relación entre descentralización y evaluación. De ahí que se sostenga que la tensión entre control y autonomía aparentemente contradictoria con la idea unidimensional de la descentralización aparezca y se reproduzca en los procesos descentralizadores de la educación. Una tensión que es, por definición, inherente a los procesos descentralizadores, pero que no necesariamente obstaculiza la descentralización de ciertos aspectos de la administración educativa, al tiempo que centraliza otros.

Estudiosos de la descentralización, rompen con la idea unívoca de la descentralización y le otorgan un carácter multidimensional y dinámico, que permite explicar las tensiones y contradicciones de todo proceso de descentralización educativa. Así, no es del todo ilógico afirmar que a la descentralización puede significar también la centralización. Es una contradicción propia de los procesos descentralizadores como lo afirma Weiler, al apuntar que mientras ciertos aspectos son efectivamente descentralizados, otros, por el contrario, son centralizados. Se trata de un proceso de múltiples cambios simultáneos en el cual las tensiones y contradicciones existen y coexisten entre sí³¹.

La Descentralización de la Educación

Desde esta perspectiva dinámica y multidimensional, los procesos descentralizadores de la educación pueden entenderse de forma más integral, donde las tensiones y contradicciones están contenidas en el proceso mismo, relacionadas entre sí y explicadas como parte funcional y disfuncional de la descentralización. Únicamente a partir de un marco conceptual completo, que incluya todos los posibles contornos que la definición de descentralización puede adquirir, se vuelve factible conocer un proceso tan complejo como el de la federalización de la educación en México.

A partir de la crisis del Estado de bienestar, ámbitos del quehacer público que antes eran relativamente estables, como el educativo, ahora se han tornado altamente conflictivos. Y en tanto la educación continúe siendo, como a llama J.L. Sharpe, una “fábrica social”, ésta seguirá estando en disputa³². De ahí que la descentralización se antoje si no como una solución al conflicto educativo cuando menos como una forma de contención. El argumento es por demás sencillo: manejar el conflicto desde un centro único es más complicado que hacerlo desde varios puntos dispersos, de suerte que la descentralización constituye un recurso eficaz para la administración del conflicto. “La ventaja que la descentralización ofrece desde la perspectiva de la administración del conflicto, es que permite al Estado difuminar la fuente del conflicto y proveerse de capas adicionales de aislamiento frente al resto del sistema educativo”³³. De esta manera, la descentralización educativa también puede ser entendida como la atomización del conflicto educativo.

Sin embargo, como ya se ha visto, la descentralización del conflicto también puede suponer la pérdida del control sobre el sistema educativo. Al margen de la discusión sobre los riesgos de la descentralización, existe otra razón mayor a favor de los sistemas educativos descentralizados: la obtención y recuperación de legitimidad. En efecto, la incapacidad del Estado contemporáneo para responder a las demandas de la sociedad entre las que destaca notoriamente la demanda creciente por educación ha resultado en una pérdida neta de legitimidad. Fundada o infundada,

La Descentralización de la Educación

existe una percepción generalizada de que a mayor centralización del Estado, menos capacidad de respuesta se tiene; de la misma forma, también se percibe que a mayor centralización, menor capacidad de expresión democrática existe. Ambas percepciones constituyen, por sí mismas, razones que los gobiernos persiguen para obtener de la descentralización fuentes de legitimación para la gestión pública.

En palabras del propio Weiler, el reto de los Estados contemporáneos en cuanto a lo que a educación se refiere, consiste en “retener el mayor control posible sobre el sistema educativo (centralizadamente) sin una pérdida excesiva de legitimidad, al mismo tiempo que aparentar una posición a favor de la descentralización y así cosechar los beneficios en términos de legitimación derivados de esta apariencia”³⁴. Es decir “descentralizar sin hacerlo”; es utilizarla más como una herramienta discursiva que como una política educativa, lo que constituye una “forma” de descentralizar sin realizarla propiamente.

En efecto, la descentralización educativa también constituye una poderosa herramienta del discurso político: puede ser usada como respuesta a demandas ciudadanas por mayores espacios de participación en la educación o como solución gubernamental a las ineficiencias de la gestión educativa. Debido a que se generan expectativas de cambio, Weiler insiste en que el manejo discursivo de la descentralización es, en sí mismo, una “forma de descentralizar la educación”. El sólo anuncio de políticas descentralizadoras, sin que necesariamente se hagan acompañar de medidas concretas, produce cambios en la percepción de los actores de la educación que, a su vez, generan cambios en el sistema educativo mismo. En no pocas ocasiones, nos dice Weiler, hemos visto a gobiernos anticipando profundos cambios descentralizadores que, sin embargo, nunca son llevados a efecto, pero que en su momento resolvieron conflictos educativos.

1.3 Origen y Contexto de las Política Descentralizadoras: dos ponderados para el análisis en la gestión educativa.

Las políticas descentralizadoras son, por definición, heterogéneas: presentan rasgos de inducción al tiempo que de autonomía. No son completamente inducidas por el centro ni absolutamente autónomo surgidas desde lo local. Son, más bien, como la realidad misma: una mezcla de inducción central y de iniciativa local, sin que ello impida que analíticamente sea posible caracterizar a la política descentralizadora por su sentido predominante u origen del impulso. Así, aún cuando en la realidad este tipo de políticas se presenta combinada, “la distinción analítica es relevante para conocer la lógica dominante de las políticas descentralizadoras” nos dicen Cabrero y Mejía Lira³⁵.

“El sentido de un proceso descentralizador es una variable que condiciona totalmente la metodología pertinente para su estudio. En el caso de la descentralización como impulso del centro (proceso inducido) se puede suponer que las políticas estatales orientadas a este fin adquieren una relevancia fundamental en el **análisis**, ya que éstas van a contener la esencia del proceso, y su **grado de asimilación** en los niveles estatal y municipal podrán sugerir claramente alcances y límites de éste. Por el contrario, cuando la descentralización se caracteriza fundamentalmente por ser un proceso generado regional y localmente (proceso autónomo), estas iniciativas y su traducción en demandas concretas al centro (políticas reactivas), estas iniciativas y su traducción en demandas concretas al centro (políticas reactivas), serán los indicadores pertinentes en el análisis”³⁶.

De manera que existen dos tipos fundamentales de políticas descentralizadoras, que se pueden caracterizar a partir de su impulso de origen: aquellas que parten de una iniciativa del centro y responden a una lógica de efficientización del aparato administrativo, y aquellas que parten de las demandas de la sociedad civil y/o de instancias subnacionales de gobierno y que responden a la lógica de la autonomía y la participación locales. En ambos tipos, las políticas descentralizadoras buscan, en principio, asegura Cabrero, “afectar a los procesos decisorios, diversificándolos, abriéndolos a nuevos participantes, además de la

La Descentralización de la Educación

redistribución de los recursos asociados a estos procesos de ajuste”³⁷. Sin embargo, por “nuevos” participantes no debe entenderse, necesariamente, actores sociales ajenos al Estado, sino distintos participantes a los que tradicionalmente toman las decisiones centralizadamente y, sólo en algunos casos, a participantes externos al Estado, esto es, a actores no gubernamentales.

La Descentralización de la Educación

La evolución de las políticas descentralizadoras es variada y depende del escenario en que se estén dando, para incidir en el proceso evolutivo de estas políticas descentralizadoras, se plantean tres estrategias generales de actuación de acuerdo al tipo de impulso original. En un escenario de alta participación de la sociedad, el gobierno por lo general tiende a abrir espacios de participación a los actores sociales en la gestión de políticas públicas, esta inclusión de los agentes sociales e incluso de los gobiernos subnacionales, Cabrero la llama “estrategia de regulación”, debido a su propósito por conservar la gobernabilidad de la gestión, regulando la actuación de los agentes sociales y canalizando las demandas.

En un escenario sin participación activa de la sociedad, en cambio, el gobierno por lo general tiende a inducir la participación social y a propiciar la inclusión de agentes por medio de diversos mecanismos de incentivos, lo que se conoce como “estrategia de control”. Por último, cuando la descentralización surge dentro de un proceso mayor de transición, aún cuando no exista una participación social activa, la inducción desde el centro puede producir una mayor participación social en lo local, obligando al gobierno a adoptar una “estrategia de transición”³⁸. Ya sea resultado de una política descentralizadora inductiva (estrategia de control) o reactiva (estrategia de regulación), o bien, de tipo “cruzada” (estrategia de transición), sugiere Cabrero, el gobierno central puede adoptar diferentes estrategias descentralizadoras a partir de escenarios diversos y cambiantes³⁹.

La complejidad de un proceso como el de la descentralización, hace, en consecuencia, necesaria la adopción de un enfoque suficientemente amplio y diverso como para aprehender al fenómeno mismo de la descentralización, aseguran Cabrero y Mejía. La propuesta que estos autores hacen, parte de “la idea de que la descentralización es un proceso dinámico, relatico y contextualizado en un momento determinado (...) que trataría, en principio, de transitar de una estructura casi monopólica de poder a una de tipo oligopólica donde se pueden detectar una gama de núcleos periféricos de decisión con un nivel considerable de autonomía relativa en

La Descentralización de la Educación

relación con el “núcleo central de decisión”⁴⁰ donde, haciendo la analogía con un régimen federal, el núcleo central es la federación y los núcleos periféricos los estados. En consecuencia, la descentralización es un régimen federal, continúan los autores, supondría que el núcleo de decisión central (la federación) “dictaría exclusivamente las directrices generales, y las estrategias de integración y dinámica del accionar quedarían en el ámbito de los núcleos periféricos”⁴¹ los estados.

A partir de esta distinción de núcleos decisorios en central y periféricos, la propuesta metodológica que proponen ambos autores, supone la realización de un estudio empírico que permita detectar tendencias en lo referente al grado de autonomía y/o incidencia en los procesos regionales de decisión, es decir, no la búsqueda de un atributo sino las posibilidades concretas y objetivas de la región analizada y su conjunto de agencias para constituir un núcleo periférico (... lo que hace) necesario vincular el análisis del proceso (descentralizador...) con los gastos propios de la región, estableciendo relaciones entre los aspectos del proceso y la especificidad regional. Así, la primera fase de la metodología consiste en desarrollar un diagnóstico regional, que permita conocer tanto los aspectos generales como particulares de los procesos de decisión⁴².

Entre los ámbitos sugeridos para el diagnóstico, la propuesta de Kesselman y Rosenthal hacen para el análisis comparando de los sistemas políticos locales es recuperada por Enrique Cabrero y José Mejía Lira⁴³. En esta propuesta, se consideran cuatro elementos centrales: la cultura política nacional y el localismo, instituciones locales relevantes, articulaciones institucionales y procesos de decisión⁴⁴. Para las instituciones políticas locales, resulta interesante recuperar la propuesta de análisis de la política local que hacen Guillermo de la Peña y Jorge Padua⁴⁵; estos autores caracterizan a las instituciones locales en tres grandes grupos: las instituciones que derivan su poder del centro (delegaciones federales de la SEP); las instituciones de intermediación que reciben su poder del centro para negociar con las bases (sindicato magisterial); y las instituciones independientes, por contar con recursos propios

La Descentralización de la Educación

(gobiernos de los estados). Sin embargo, esta clasificación analítica no es la que necesariamente responde a la realidad, afirman los autores. Debido al fortalecimiento histórico de las instituciones “delegaciones”, por ejemplo, advierten de la Peña y Padua, “las instituciones independientes han asumido características de instituciones de intermediación”⁴⁶. De ahí que las instituciones locales no puedan clasificarse de manera estricta, una vez más, dentro de la tipificación ideal propuesta. Al igual que toda institución política, las locales son instituciones que realizan, simultáneamente, tareas de intermediación, representación y de autoridad.

Un elemento adicional de la propuesta de Kesselman y Rosenthal es el de las “articulaciones institucionales”, que no es otro que el de la dinámica institucional local, que se extiende a las articulaciones con las instituciones nacionales, esto es, a las relaciones intergubernamentales. Por último, el elemento central del análisis político local para la elaboración del diagnóstico regional: los procesos de decisión, que constituyen el eje metodológico de la propuesta de Cabrero y Mejía Lira. En este apartado del diagnóstico, lo que se intenta es analizar la toma de decisiones tanto formal como real, para determinar la participación (incidencia) de los distintos agentes involucrados en las políticas descentralizadoras⁴⁷.

La segunda fase del diagnóstico para el estudio de la descentralización plantea el análisis de las políticas específicas a partir de la identificación de los núcleos de decisión y de las redes de decisión entorno al proceso de descentralización. “En la observación de la dinámica institucional, administrativa y política se busca analizar la estructura de los procesos de decisión y el grado de autonomía en las decisiones (...) fundamentales de los estados: presupuestarias, programáticas, de diseño y programas regionales. La observación de la iniciativa de las acciones y sus participantes, del diseño de políticas, del origen de los recursos y de su implementación parecen ser los elementos básicos de éste análisis”⁴⁸

La Descentralización de la Educación

Para hacer el análisis de las políticas, existen cuatro aspectos generales a identificar: el primero se refiere a las áreas sustantivas de la descentralización (educación básica, en este caso); el segundo, la identificación de las acciones (como la unidad de análisis más simple) que permita integrar un “mapa” de las acciones principales y secundarias de la descentralización; el tercero, la identificación, propiamente, de algunos rasgos de las políticas descentralizadoras (ámbito de gobierno, gestación y origen, participantes, recursos, proveedores, en el diseño de la política); y el cuarto, a la identificación de los mecanismos de implementación de dichas políticas (participantes, amplitud, recursos, control, gestión de la puesta en marcha).

En suma, tanto la elaboración del diagnóstico regional como el análisis de las políticas, buscan desagregar en sus componentes básicos, los principales elementos que intervienen y condicionan los procesos de descentralización en el ámbito estatal de gobierno, con especial atención de los aspectos decisorios, el corazón de toda política pública descentralizadora. El marco metodológico que proponen Cabrero y Mejía Lira, no está del todo acabado ni es exhaustivo, pero constituye una útil referencia para el estudio de la descentralización, al plantear los principales ejes de análisis de las políticas de descentralización para el caso mexicano⁴⁹.

1.4 Recapitulación del Debate Teórico: las dificultades para construir una propuesta metodológica para el estudio de la descentralización educativa.

La discusión acerca de la descentralización de la educación continúa; la conveniencia de descentralizar, o por el contrario, de centralizar, es todavía un asunto no resuelto en la agenda educativa. No queda claro si los sistemas educativos descentralizados funcionan mejor que los centralizados, ni tampoco queda claro hasta qué punto es deseable descentralizar o centralizar la educación. Después de revisar los múltiples y hasta contradictorios argumentos de la teoría tanto a favor como en

La Descentralización de la Educación

contra (si se pueden clasificar de esa manera), lo que resulta evidente es que no existe nada semejante a una recomendación de política ni tampoco un grado óptimo de descentralización, mucho menos una fórmula que indique cuáles componentes de política educativa son mejores descentralizados y cuáles peores. En el mejor de los casos, lo que existe en el debate de la descentralización educativa son, por un lado, argumentos teóricos basados en distintas racionalidades y, por el otro, realidades educativas tan diversas como particulares. La infinidad de posibilidades que resultan de combinar los argumentos y sus racionalidades con las realidades específicas de cada caso, dificultan las conclusiones definitivas o acabadas en materia educativa. De ahí que no sería exagerado concluir que para cada sistema educativo existe una política de descentralización única. De ahí también que las explicaciones en educación sean parciales para realidades concretas. Se pueden detectar, sin embargo, pautas y problemáticas comunes a todos los sistemas educativos, que delinear ciertas tendencias en el quehacer educativo mundial. México no es ajeno a ellas, como se verá más adelante.

A manera de recapitulación de los principales puntos de la discusión teórica sobre la descentralización educativa, se puede concluir que de acuerdo a la literatura revisada existen cuatro formas que la descentralización puede adquirir: desconcentración, delegación, transferencia y privatización. Esta tipificación ideal, como todo ejercicio taxonómico de las ciencias sociales, es weberianamente perfecta, lo que no significa que así se presente en la realidad, donde la descentralización educativa adquiere formas híbridas, nunca puras; lo que Winkler ha llamado los “sistemas educativos eclécticos contradictorios”. Cualquiera de estos tipos de descentralización educativa puede implementarse, a su vez, de tres distintas maneras: regulada, discrecional o abiertamente, de acuerdo al grado de control en su diseño y ejecución, y en dos dimensiones básicas: territorialmente o por función.

El origen de la iniciativa y de los recursos de la política descentralizadora, también resultan determinantes para definir su carácter inducido o autónomo, esto es,

La Descentralización de la Educación

si proviene de la sociedad o del Estado. Las razones, o, como aquí se les ha llamado, los argumentos que conducen a la descentralización, responden cuando menos a cinco lógicas distintas: la redistributiva, la eficientista (que a su vez se divide en tres tipos: técnica, social y de equidad), la pedagógica, la financista y la ideológica, como se puede derivar de la revisión de autores. Hasta aquí, es importante subrayarlo, la política de descentralización de la educación pareciera resultar global, indivisible y, hasta cierto punto, consistente.

Sin embargo, y de acuerdo con Winkler, es posible hablar de componentes de política educativa, que son seis: la organización escolar, los contenidos y métodos escolares, la supervisión y evaluación, el reclutamiento de maestros, el gasto educativo, y la construcción escolar). Cada componente de la política educativa es independiente respecto a los otros, de suerte que cada uno puede descentralizarse no sólo en grados distintos sino hasta en sentidos inversos: no es extraño encontrar que, por ejemplo, mientras los métodos escolares son descentralizados, la evaluación en cambio es recentralizada, lo que convierte a la política descentralizadora en una política multidimensional e inherentemente contradictoria. Multidimensional porque adquiere diversas modalidades y responde a distintas lógicas; contradictoria porque puede centralizar ciertos componentes al tiempo que descentralizar otros, sin que eso invalide su definición como una política descentralizadora.

Esta contradicción, de acuerdo con Weiler, responde al dilema inherente a toda política descentralizadora de la educación: la búsqueda de legitimidad sin perder el control. Una tensión entre dos términos opuestos que resulta irresoluble en la descentralización pareciera tener un carácter preponderantemente endógeno, cuando en la realidad está fuertemente condicionada por el contexto que determinan a la política descentralizadora de la educación: la cultura política, las instituciones gubernamentales, las articulaciones locales y los procesos de decisión (cerrados/concentrados o abiertos/dispersos). De esta manera, se puede derivar de esta breve recapitulación, el siguiente cuadro que intenta no tanto resumir, sino

La Descentralización de la Educación

acomodar de acuerdo al grado de descentralización-centralización, los múltiples factores que intervienen en la educación.

La Descentralización de la Educación

De la literatura revisada hasta aquí, se retomarán para efectos del análisis institucional y de política pública de la federalización educativa en México, tres componentes básicos de la política educativa: el financiamiento, la normatividad y el magisterio. En otras palabras, lo que se intentará es responder a las siguientes preguntas: ¿qué instancia de gobierno y de qué manera paga la educación? ¿cuáles autoridades deciden qué aspectos de la política educativa? y ¿cómo se organizan los maestros y quién los contrata y paga? Además de estos tres componentes claves, se revisará otro aspecto de la política educativa que, aunque poco tratado en la literatura, constituye para México uno de los aspectos nodales de la educación: la integración de los sistemas estatales de educación, es decir, ¿qué tanto se ha avanzado en la federalización educativa una vez transferidos los servicios a los estados y qué falta por hacer?

1.5. La Construcción del Sistema Educativo Nacional: breve repaso de los antecedentes históricos de la descentralización de la educación en México.

La descentralización educativa es un tema viejo y que ha tomado vigencia nuevamente. Viejo porque los primeros esfuerzos y debates sobre la descentralización de la educación se remiten cuando menos a la década de los setenta; y nuevo, porque no fue sino hasta 1992, hace apenas una década, que se concretaron los primeros avances significativos en materia de descentralización educativa en México. De modo que pensar en la descentralización de la educación en México, significa, necesariamente, pensar tanto en los primeros intentos y disputas descentralizadores, como en el último de los esfuerzos en el mismo sentido: la federalización educativa de 1992.

En efecto, los antecedentes de la descentralización van desde los primeros intentos desconcentrados de la década de los setenta hasta las primeras disputas

La Descentralización de la Educación

en torno a la educación entre centralistas y federalistas durante el siglo XIX. Sin los antecedentes, no es posible entender las acciones descentralizadoras recientes. Cuando menos no en su justa dimensión, pues obviar lo previamente logrado a lo largo de las últimas dos décadas, incluso mucho más atrás, sería equivalente a atribuirle todos los avances hasta ahora conseguidos a una sola administración. Si algún ámbito gubernamental supone cambios lentos que trascienden el periodo sexenal, es precisamente el educativo, por su complejidad y magnitud.

De ahí que una primera conclusión que parecería por demás evidente, resulte, por su significado para entender los cambios recientes, importante de anotar: la descentralización educativa de los noventa es resultado, en gran medida, de los intentos previos que sentaron las bases para la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica de 1992. La federalización educativa, en efecto, se edificó sobre cimientos largamente construidos por otras administraciones que, si bien no consiguieron mayores avances, lograron sin embargo hacer los primeros “levantamientos” de la obra descentralizadora de la educación. Es por ello que la revisión de los antecedentes históricos de la descentralización educativa en México es un asunto por demás relevante y vigente para el estudio de los cambios educativos.

1.6 Los Primeros Intentos por centralizar la Educación: la instrucción pública durante el siglo XIX

Uno de los primeros agravios cometidos a los gobiernos locales y que tuvo repercusiones negativas directas sobre la educación fue que como resultado de la puesta en marcha de la Constitución de 1857 se confiscaron los bienes de los ayuntamientos, dejándolos por un tiempo imposibilitados para cumplir sus obligaciones educativas. Lo interesante de este periodo decimonómico, es que fue bajo los

La Descentralización de la Educación

gobiernos federalistas cuando más se afectó a la educación. Resulta interesante que las dos constituciones centralistas mantuvieran la función educativa de las legislaturas locales y de los ayuntamientos, nos recuerda Zoraida Vázquez, pues en el sistema federal mexicano del siglo XIX, la educación no era competencia del gobierno nacional⁵⁰. “No obstante, los intentos de darle carácter nacional a algunas de las funciones del gobierno federal, en especial las educativas, fracasaron, a pesar de la prioridad que adquirió en la década de 1880 la aspiración de convertir a la República en una verdadera nación”⁵¹.

El primer intento centralizador de la educación se dio bajo la dictadura de Antonio López de Santa Anna en 1842, al decretarse la creación de subdirecciones de instrucción primaria en las capitales de todos los departamentos del entonces régimen centralista. Al año siguiente, también por decreto, se estableció el Plan General de Estudios de la República, que buscaba “dar impulso a la instrucción pública y de uniformarla”⁵². Ambos intentos centralizadores no tuvieron éxito, pero el intento por centralizar la educación no concluyó con la abolición de los dos decretos: una década más tarde, en 1853, el gobierno santannista decretó, en esta ocasión, que la instrucción primaria quedaría bajo el cuidado e inspección del Ministerio de Gobernación, con el propósito de que pudiera “ser atendida con medidas más prontas y uniformes”. Y de igual forma, durante las distintas presidencias de Santa Anna, surgieron tentaciones centralizadoras de la educación que no lograron borrar el mosaico mexicano del siglo XIX para convertirlo en una nación integrada.

Sin embargo no todo en educación fueron intentos centralizadores. También hubo, en el sentido opuesto, y uno de los primeros intentos descentralizadores de la educación se dio con la restauración, el 23 de octubre de 1846, de la *Constitución de 1824*, al desaparecer “la centralización dispendiosa y perjudicial, porque cada estado ha recobrado felizmente (de acuerdo al decreto, por supuesto) la facultar natural de arreglar la instrucción pública en sus establecimientos peculiares y de cobrar y asegurar, los fondos destinados a este importante objeto”⁵³. Incluso, habría que añadir

La Descentralización de la Educación

que algunas constituciones estatales del último cuarto de siglo, hicieron responsables a los ayuntamientos de la vigilancia de la instrucción, incluyendo la particular; y otras, establecieron una junta de instrucción pública, lo que indica que la participación del municipio ni la inclusión de consejos o juntas en educación es nueva. Pero también fue bajo el gobierno juarista que se buscó la ampliación de las competencias del gobierno nacional en materia educativa, al decretarse en 1861 que la instrucción primaria quedaba bajo inspección del gobierno federal.

Durante el porfiriato proliferaron las escuelas normales en todo el país, y no fue sino hasta 1887 que se fundó la red de normales, por medio de la cual el ministerio de instrucción pública y justicia pudo incidir de manera indirecta en la educación de los estados. No le fue fácil al gobierno federal: los estados opusieron resistencia a cualquier forma de injerencia en educación a tal grado que, para no provocar malestar entre los gobiernos estatales, celosos de sus facultades en educación, siendo secretario de educación pública Justo Sierra, dijo en referencia a la necesidad de una educación nacional unificada para el país: “centralizar la enseñanza no puede ser la frase apropiada... federalizarla o, mejor dicho, confederarla... acaso responderla a una ingente necesidad nacional”⁵⁴.

La presencia educativa del gobierno de Porfirio Díaz prácticamente se limitó a la capital y a los territorios federales; y sólo en algunas áreas de educación especializada, como la indígena, logró apenas incursionar en los estados. En realidad la educación primaria de principios de siglo, como de todo el siglo XIX, perteneció a los estados de la república y, en algunos casos, a los municipios de México. El papel “educador” del Estado, como sinónimo equivocado de federación, llegaría más tarde, con la Revolución Mexicana. La auténtica centralización vino después, de acuerdo con Zoraida Vázquez:

“La imposibilidad de uniformar el contenido de la educación primaria muestra a las claras la fuerza que mantuvieron los estados y la exageración que implica atribuirle al régimen la centralización gubernamental. Esta la habría de

La Descentralización de la Educación

empezar a establecer la dinastía sonoreNSE. Más aún resulta difícil admitir la vigencia del federalismo durante casi todo el siglo XIX⁵⁵.

Durante todo el siglo pasado, la educación no fue una preocupación prioritaria para el gobierno central. Para la construcción del Estado nacional lo educativo no constituía una pieza clave. La educación era vista como una tarea menor, que las autoridades estatales y, en algunos casos, municipales debían realizar. De ahí que la Constitución de 1857, al no otorgar en su artículo tercero ninguna facultad educativa al Congreso Federal, ésta quedó reservada tácitamente a los estados de la República, de acuerdo al artículo 117⁵⁶. De ahí que las leyes orgánicas de Instrucción Pública de 1867 y 1869 tuvieron vigencia únicamente en el Distrito Federal, y que la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, creada en 1905, tuviera competencia igualmente sólo en el Distrito Federal y en los territorios federales.

En 1917, incluso se llegó a suprimir temporalmente la Secretaría de Educación al ser considerada anticonstitucional y anacrónica en un régimen federal⁵⁷. Después de varios infructuosos intentos por centralizar la educación, se llegó al extremo contrario del absurdo, con la desaparición de la autoridad central en materia⁵⁸. Pero gracias a que la educación había descansado a lo largo del siglo XIX, fundamentalmente en los gobiernos estatales, ésta no se vio demasiado afectada por este tipo de decretos, ya a favor, ya en contra de centralización, llamada en ese entonces federalización. En los estados y municipios se continuaba impartiendo instrucción en las escuelas a pesar de los decretos que el centro expedía en uno y otro sentido. Lo que realmente afectó a la educación durante la última fase de la Revolución fue, precisamente, la generalización del conflicto armado. Las implicaciones funestas para la educación se vieron reflejadas en un enorme rezago por abandono escolar masivo y cierre de escuelas por falta de recursos. En suma:

“Desde el porfiriato hasta la década de los cuarenta –con una breve interrupción durante los años revolucionarios- la historia de la educación primaria es, en buena medida, la historia de los proyectos de federalización (en su significado centralizador) de la enseñanza. En esos años, diversos proyectos

La Descentralización de la Educación

centralizadores fueron debatidos, bloqueados y redefinidos por diversos factores, entre los cuales fue decisiva la resistencia local a la centralización educativa”⁵⁹.

Los estados resistieron a los embates centralizadores que el gobierno central, bajo el nombre de la federalización, intentó llevar a cabo a lo largo de más de un siglo. Debido al fracaso de estos intentos centralizadores, la educación continuó impartándose como resultado de una de las atribuciones que por lo general los estados nunca descuidaron: la educativa. En efecto, mientras el gobierno central decretaba la centralización de uno y otro aspecto de la educación, los estados, alejados de la capital, seguían impartiendo la educación de acuerdo a su propia idea de la instrucción pública. Durante todo el siglo XIX y todavía principios del XX, el gobierno central nunca tuvo los medios suficientes para lograr materializar los decretos que con facilidad dictaba desde la capital de la república. Obedécese, pero no se cumplía era la norma que regía entonces la relación entre las autoridades centrales y estatales en educación. Desde la consumación de la independencia hasta antes de 1921, afirma Yolanda de los Reyes, “no hubo en el país un órgano administrativo específico que se encargara de impartir la educación básica a nivel nacional”⁶⁰. Las atribuciones que la propia federación se adjudicaba, en detrimento de las autoridades locales, no descansaban en un mismo órgano administrativo, sino que recalaban en diversas instancias federales.

Es a partir de la Constitución de 1917 que se inicia un proceso de crecientes definiciones de competencias educativas a favor de la federación. La revolución le quitó atribuciones a los estados y otorgó a la federación nuevas facultades en materia educativa. Pese a que en el artículo 3ro constitucional de 1917 no se establecía una explícita distribución de competencias entre la federación y los estados, sí facultaba de cualquier forma al Congreso Federal para establecer escuelas, “sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación”⁶¹.

La Descentralización de la Educación

De acuerdo con Pablo Latapí, había en el texto constitucional una concurrencia tácita al no otorgarle explícitamente facultades educativas a ninguno de los dos órdenes de gobierno soberanos. Sin embargo, sólo cuatro años después, en 1921, se reformó el artículo 73 de la Constitución con el fin de crear un órgano con jurisdicción nacional en materia educativa: la Secretaría de Educación Pública⁶². La reforma constitucional no pretendía sustraer competencias educativas a los estados, sino únicamente delimitar los ámbitos, al otorgarle al gobierno central lo que se conoció como “competencia circunscrita”: facultades explícitas que permitía a la Federación establecer, organizar y sostener escuelas de cualquier tipo y grado en toda la República, además de legislar en todo lo referente a estas escuelas. Esta competencia circunscrita dejaba a salvo, a decir de Latapí, la potestad de los estados para legislar en todo aquello no reservado limitativamente al Gobierno de la República. Potestad que, sin embargo, no fue aprovechada del todo por los estados.

Según Engracia Loyo, la etapa centralizadora tuvo su mayor auge en los años veinte y treinta, y fue paralela a la federalización que se realizaba en otros ámbitos de la vida nacional. Para 1940, no sólo se habían creado alrededor de catorce mil escuelas federales a lo largo del país, sino que la federación “recurrió a algunos subterfugios para ampliar su radio de acción, como modificar leyes, tomar a su cargo escuelas con el pretexto de haber observado en ellas incumplimiento o mal funcionamiento...”⁶³.

A partir de la creación de la SEP, la “expansión centralizadora” federal en la educación, como llamó Arnaut al crecimiento educativo federal, parecía ser imparable: ya fuera por medio de la construcción directa de escuelas federales, ya por los convenios con los gobiernos estatales por medio de los cuales la federación ganaba terreno, lo que es innegable es que la Secretaría de Educación Pública fue ocupando un espacio cada vez más preponderante dentro del sistema educativo nacional. Según Engracia Loyo, la política vanconcelista pretendió ser esencialmente auxiliar. Pero lo cierto es que de una u otra manera, la Federación siempre resultó ser la más

La Descentralización de la Educación

beneficiada en cada uno de los convenios y contratos establecidos con los estados⁶⁴. A pesar de su acento auxiliar y compensatorio de las dependencias estatales, la etapa vasconcelista de la educación. Constituyó el principio de la expansión centralizadora que, a la postre, pasaría de una fuerte presencia a una prácticamente absoluta omnipresencia federal en la educación.

Las autoridades educativas durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, en cambio, siguieron otra política: “para llenar las lagunas de la acción local, crearon un sistema educativo paralelo al estatal e independiente a éste”⁶⁵. Esta fue la etapa de mayor construcción escolar: miles de escuelas fueron levantadas durante los años veinte. Sin embargo, “en realidad la de los veinte fue una década de expansión del sistema educativo en su conjunto. Ambos órdenes, Federal y estatal, parecían haber entablado una carrera para ver quién desplegaba mayores esfuerzos a favor de la multiplicación de las escuelas de enseñanza básica. Durante los años treinta el gobierno federal dejó atrás a los estados”. A este crecimiento de la educación federal es lo que Engracia Loyo ha llamado la “acción paralela” del gobierno central: la construcción de todo un sistema federal educativo paralelo al estatal.⁶⁶

A principios de la década de los treinta, además de la “acción paralela” y de la firma de convenios de apoyo compensatorio, los gobiernos del maximato “emprendieron una tercera vía, la centralizadora y absorbieron los sistemas educativos de varias entidades. Esto se hacía a petición de los mismos estados, debilitados por la crisis que atravesaba el país”⁶⁷. Este “rescate” de los sistemas estatales por el terreno nacional iba acompañado de una serie de cláusulas centralizadoras impuestas, que dejaron prácticamente marginados a los estados en materia educativa⁶⁸. Así, durante la década de los treinta que fue la década del auge de la expansión educativa nacional; tres fueron las principales vías por medio de los convenios compensatorios y auxiliares con los estados; la constitución directa de escuelas federales; y la absorción completa de algunos sistemas estatales de educación.

La Descentralización de la Educación

Aunado a todo esto, la legislación educativa fue reformada en 1934; a partir de esa fecha, la dirección de la educación nacional recaería en la Federación, ya no en los estados con minúscula. El Congreso Federal tenía “la facultad para dictar leyes necesarias para distribuir la función educativa entre la Federación, estado y municipios y fijar aportaciones económicas correspondientes a este servicio público con el fin de fijar aportaciones económicas correspondientes a este servicio público con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República”⁶⁹. Con el propósito de conseguir un sistema unificado de escalafón, la federalización también contribuyó a la centralización o dicho en términos sindicales, a la unificación de los dispersos sindicatos de maestros del país. A la par de la construcción del enorme entramado institucional de educación del país. A la par de la construcción del enorme entramado institucional de educación bajo las siglas de la SEP, se edificaba otro no menos grande aparato burocrático y corporativo del magisterio: el SNTE, en aquel entonces, Sindicato de Trabajadores para la Educación Pública Mexicana, con sus siglas STERM.

Los cuarenta fueron, años clave para la consolidación de la federalización de la educación; entendida ésta en su aceptación centralizadora como un bien, explica Alberto Arnaut; el significado ambiguo del término federalización⁷⁰. Una ambigüedad que ha significado, en diferentes épocas de la historia de la educación en México, su acierto político, sostiene Arnaut. Pese a las resistencias regionales, el gobierno central siguió avanzando a la par del sindicato. Ni las múltiples resistencias de ciertos gobernadores que se manifestaron abiertamente en contra de la federalización ni las reticencias de algunos sindicatos regionales de maestros que creían en la autonomía educativa, fueron suficientes para detener el avance de la federalización. La SEP continuó multiplicando no sólo sus escuelas, sino sobre todo sus oficinas en los estados. Ya fuera supervisando, distribuyendo textos escolares, capacitando al personal auxiliando a las autoridades estatales, la SEP adquiriría cada vez más, una presencia abrumadora a lo largo del país. A manera de corolario, cabe decir sobre la década de los cuarenta, que la reforma a la ley orgánica de 1942 puso fin al

La Descentralización de la Educación

cuestionamiento que hacían ciertas autoridades regionales sobre la legalidad de la federalización⁷¹. No pasó mucho tiempo para que el sistema educativo comenzara a reflejar los primeros síntomas de agotamiento: el gigantismo burocrático se empezó a manifestar por primera vez hacia finales de la década de los cincuenta, hace más de cuatro décadas⁷². En efecto, en enero de 1958, el entonces secretario de educación pública, Jaime Torres Bodet, planteó el primer proyecto descentralizador de la educación en México.

El Plan de Once Años, que tuvo un alcance meramente discursivo, en términos de Winkler⁷³. El sindicato fue el mayor límite al proyecto descentralizador de Torres Bodet y, a partir de entonces, el SNTE se convertiría en el mayor obstáculo para cualquier tipo de reforma educativa.

Doce años más tarde, en mayo de 1970, en su último año al frente de la Secretaría de Educación Pública, Agustín Yáñez anunció la puesta en marcha del segundo intento, que en esta ocasión sería “progresiva” por descentralizar la educación primaria. El proyecto descentralizador de Yáñez se vio truncado, dos años más tarde, cuando en 1972 se promulgó la nueva Ley Federal de Educación, que “no desconcentró las funciones que el plan educativo de Yáñez buscaba desconcentrar, al contrario, aumentó la carga y facultades de la federación, aunque esta vez prescribía que los estados y municipios conservarían la dirección técnica y administrativa de sus planteles”⁷⁴. Así, en contradicción al discurso oficial que pregonaba por la desconcentración educativa, en los hechos, el gobierno central seguía ganando espacios y competencias en la esfera de la educación nacional. Durante la gestión de Víctor Bravo Ahuja, secretario de educación durante Echeverría, la SEP siguió acentuando su presencia a todo lo largo del país, llevando escuelas hasta los rincones más alejados.

Hacia la década de los setenta, la mayor parte del sistema educativo era producto del crecimiento del aparato burocrático de educación del gobierno central.

La Descentralización de la Educación

Los sistemas estatales de educación, en el mejor de los casos, crecieron a la sombra de la gigantesca edificación educativa que se proyectaba desde la capital y con recursos federales. De ahí que haya habido poco que devolver: lo que históricamente pertenecía a los gobiernos de los estados, incluidos desde luego los planteles educativos municipales y particulares, afirma Ornelas: “nunca fue expropiado ni nada semejante”⁷⁵. El gobierno central, en efecto, nunca federalizó la educación estatal, en el sentido de centralizarla bajo su égida. Sin embargo, cuando ciertos estados explícitamente solicitaron la intervención de la Federación, como señala Engracia Loyo, entonces la SEP se hizo cargo de las escuelas estatales. Sólo en estos casos, a petición expresa de los gobiernos estatales, la federación intervino. De ahí que, a decir de Ornelas, no existió jamás la necesidad de expropiar la educación: en vez, se construyeron planteles nuevos federales a todo lo largo y ancho del país⁷⁶. Esta era una forma, indirecta si se quiere, de federalizar la educación⁷⁷.

El resultado de esta estrategia de crecimiento en paralelo no se hizo esperar: los centros escolares dependientes de la SEP pronto superaron en número a los estatales en casi todas las entidades federativas del país; en algunos estados prácticamente desapareció el sistema estatal de educación, y en otros más, de manera menos aplastante; lo que quedó en el mejor de los casos, fue un número semejante de educandos en uno y otro sistema. Salvo contadas excepciones⁷⁸, la presencia educativa federal devino en una omnipresencia. Así, de forma paralela y, en cierto modo silenciosa, el gobierno central se apropió del espacio educativo de los estados por medio de un impresionante crecimiento de la infraestructura educativa, que terminó por opacar a los sistemas de educación básica de los gobiernos estatales⁷⁹.

Este desmedido crecimiento educativo federal, en muchos casos al margen de la planeación y coordinación con los estados, desmotivó a las autoridades educativas estatales. No sólo eso, un efecto colateral de esta estrategia delineada desde la SEP, fue la marginación paulatina de las secretarías de educación de los estados del diseño

La Descentralización de la Educación

de la política educativa nacional. Incluso, en ciertas ocasiones, el crecimiento educativo respondía más a las presiones políticas y sindicales del centro, que a las necesidades educativas de las regiones, lo que resultaba en un crecimiento errático: escuelas inaccesibles por remotas, inapropiadas para determinado clima o simplemente sin terminar de construir, eran algunos casos de los absurdos a que se llegaba en el sistema educativo. Fue así como la educación dejó de ser prioridad para las entidades federativas, convirtiéndose de facto en una tarea nacional que correspondía, por tanto, al gobierno federal antes que a cualquier otro orden de gobierno; cuando menos así lo percibían algunas autoridades educativas estatales.

Fue entonces cuando a finales de la década de los setenta, el sistema educativo mexicano alcanzó su máxima expresión centralista, al ser bautizado por Reyes Heróles como un “elefante artrítico”. Las cifras y datos que documentan estos grados de centralización son por demás elocuentes. Un ejemplo ilustrativo: “la nómina para pagar a 600 mil profesores se elaboraba de manera centralizada, los cheques se distribuían desde la ciudad de México. Un profesor de nuevo ingreso tenía que esperar un año para recibir su primer pago”⁸⁰. No podía ser de otra manera si para el año de 1977 se administraba desde la capital del país a cerca de 50 mil planteles educativos que atendían cerca de once millones de educandos⁸¹. De ahí que tanto Yolanda de los Reyes como María del Carmen Pardo coincidan en señalar que la eficiencia educativa se haya convertido durante los años setenta en el criterio rector, quedando de lado, tácitamente, el de la calidad⁸².

“Este centralismo, además de hacer inoperante al sistema, iba en detrimento de la calidad de la educación. La preocupación fundamental de las autoridades era hacer crecer los servicios, relegando los aspectos cualitativos. Las direcciones generales responsables de los distintos niveles educativos dedicaban más tiempo a resolver problemas administrativos que a normar aspectos académicos y técnicos de la educación”⁸³.

En efecto, el énfasis de aquel periodo estuvo en los criterios de eficiencia: tanto en el de cobertura como en el de eficiencia terminal. La calidad no constituía una

La Descentralización de la Educación

preocupación de las autoridades educativas de entonces. Cuando menos no de manera prioritaria. Los graves problemas que aquejaban a la educación en México, hacían de la eficiencia; entendida como la manera de resolver de forma inmediata los obstáculos administrativos, el criterio rector de la política educativa nacional y, en consecuencia, estatal. No podía ser de otra manera: frente a un aparato burocrático altamente ineficiente, que llegó a extremos de irracionalidad administrativa como el de nombrar a un representante por cada dirección general de la secretaría, hasta el absurdo de contar en algunos estados con la cifra nada menor de 17 representantes de las distintas instancias de la SEP, que le reportaban directamente a sus superiores en la capital del país, sin coordinarse entre sí.

Llegar al mayor número de niños mexicanos y garantizarles su permanencia en la escuela hasta concluir la primaria, se convirtieron por tanto en dos de los objetivos centrales del intento desconcentrador de los setenta⁸⁴. Un intento que si bien perseguía uno de los principios educativos más loables, el de la equidad, descuidaba sin embargo otro no menos importante: el de la calidad educativa. Por buscar construir una escuela nueva se olvidaba otra ya construida que requería mantenimiento. Predominaba entre las autoridades educativas la creencia de que la mejoría de la educación nacional residía en que, a mayor cobertura, habría un mayor acceso a la educación y, en consecuencia, un mayor número de mexicanos recibiría instrucción formal; lo que no era, dicho sea de paso, del todo cierto. No hay que olvidar que eran los años setenta, época de un explosivo crecimiento demográfico, que obligaba al gobierno a atender la demanda creciente.

Sin embargo, este acceso ilimitado a todo mexicano, sobre el territorio nacional, a la educación que procuraba ofrecer esta “política de cobertura”, no garantizaba la calidad en la educación. Ni tampoco la eficiencia terminal, que se perseguía como propósito, garantizaba el aprendizaje correcto de los contenidos establecidos para los estudios de primaria, al término del sexto grado.

La Descentralización de la Educación

Los resultados silenciosamente catastróficos en la educación, como los ha querido nombrar Gilberto Guevara Niebla, no se hicieron esperar: a pesar de haberse alcanzado la cobertura educativa casi total, la deserción, y de manera más acentuada, el deterioro en la calidad del aprendizaje, se agudizaron a inicios de los ochenta⁸⁵. Cada vez más niños mexicanos ingresaban a la escuela, pero pocos concluían la primaria. Aún menos eran los que realmente sabían sumar y restar, leer y escribir. Pese a la “notable asistencia en la escuela” México no había dejado de ser un “país de reprobados”, como lo bautizara el mismo Guevara Niebla en un artículo aparecido a inicios de los noventas.⁸⁶

Durante la primera etapa de desconcentración administrativa de la educación, que coincide con lo que Mauricio Merino ha llamado también la “etapa de coordinación”⁸⁷, se sentaron importantes bases para los sucesivos intentos descentralizadores de la educación. Se construyeron los cimientos de lo que dos décadas más tarde, en 1992, se daría a conocer como la federalización educativa.

Durante esta primera etapa de reforma educativa, no se hablaba tanto de descentralizar como de desconcentrar la educación nacional. No obstante su limitado alcance, abrió lo que hasta entonces no tenía plena cabida en el federalismo mexicano: las relaciones intergubernamentales. Como resultado primordialmente de la desconcentración de funciones a las delegaciones federales en los estados, se produjo hacia finales de la década de los setenta, una interacción mucho más estrecha y dinámica entre autoridades educativas federal y estatales⁸⁸. La razón era obvia: para prestar servicios educativos en un mismo territorio, había que coordinarse, sobre todo cuando se trata de una facultad del Estado, entendida como una atribución correspondiente a los tres órdenes de gobierno⁸⁹.

En un principio, las relaciones fueron marcadamente entre los órdenes de gobierno federal y estatal. Tendrían que pasar algunos años para que, con la obligatoriedad de la planeación del desarrollo y la reforma del artículo 115

La Descentralización de la Educación

constitucional, los gobiernos municipales fueran plenamente incluidos en la elaboración de las políticas, pero aún sin tocar de lleno la política educativa. De ahí que se pueda apuntar, como tarea pendiente, que la educación es un tema prioritario de la agenda de las relaciones intergubernamentales de México. El gobierno de todos los días aún no es “el gobierno de las escuelas” como sucede con las autoridades municipales en otros países.

Sin embargo también hubo importantes avances en el largo tránsito hacia la descentralización de la educación. En efecto, como resultado del proceso de planeación integral, la Secretaría de Educación Pública organizó su acción educativa y cultural hacia 1976, en torno a cinco objetivos y 53 programas, cada uno con metas específicas. Un plan de acción que por primera vez concebía al sistema educativo nacional como sistema integral e interrelacionado entre sí, que no podía ser reformado sino en su conjunto⁹⁰. No obstante las virtudes de un proyecto educativo integral, desde la capital del país no era posible alcanzar los objetivos propuestos ni desarrollar los programas establecidos: era necesario modificar el aparato administrativo de la educación. Fue así como hacia finales de los setenta, el gobierno central se percató de la necesidad de descentralizar la educación⁹¹.

Con el establecimiento en 1978, de treinta y un delegaciones generales de la SEP en los estados, superpuestas en las oficinas tradicionales que ya existían, fue como arrancó el proceso de desconcentración educativa⁹². La tarea no fue fácil: se tuvieron que cambiar hábitos, romper inercias y modificar reglas en el anquilosado sistema educativo. El primer paso, después de haber creado las delegaciones, fue precisamente el de nombrar delegados generales que coordinaran las decenas de burócratas de la Secretaría en cada estado y que representaran a la federación ante el gobierno del estado, para avanzar en la desconcentración de los servicios educativos⁹³.

La Descentralización de la Educación

Cuatro años después, para 1982, las delegaciones federales operaban casi completamente con los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, indígena, especial, física, secundaria, normal y para adultos; en cuanto al resto de las modalidades educativas, existieron varios intentos por descentralizarlas, pero las autoridades educativas centrales optaron por consolidar la desconcentración en la educación básica e iniciarla en algunos organismos y entidades paraestatales del sector educativo⁹⁴.

Si bien la educación federal había sido desconcentrada e integrada en una sola oficina regional en cada una de las treinta y una entidades federativas del país, también es cierto que la desconcentración produjo efectos disfuncionales: la burocracia educativa creció desmedidamente en las delegaciones, sin disminuir en las oficinas centrales⁹⁵. Sin embargo, en términos sindicales, la desconcentración logró efectivamente recuperar para la Secretaría de Educación Pública, importantes espacios que el magisterio había ocupado dentro de la burocracia educativa, convirtiéndolos en “cargos de confianza” y designados por las autoridades superiores de educación. La contestación del sindicato a la embestida desconcentradora no fue menos fuerte: obstaculizó por medio de sus recursos organizacionales, informativos y políticos, el funcionamiento de las delegaciones y presionó hasta obtener el control de ciertos puestos clave dentro de las nuevas instancias federales en los estados.

Lo tardío de la implementación de la política desconcentradora aunado a las dificultades de fin de sexenio, obligó a ambas partes a adoptar una actitud reconciliadora que concluyó en negociaciones más reales que formales de los espacios políticos en la educación. A pesar de que “la desconcentración también produjo una descentralización de las funciones normativas y de decisión para hacer frente al sindicato”⁹⁶, este intento constituyó un significativo avance que, a pesar de las limitaciones que la propia desconcentración supuso, sentó las bases para los subsiguientes intentos por descentralizar la educación: logró reordenar al sistema educativo federal en los estados. El éxito parcial de la desconcentración, o mejor

La Descentralización de la Educación

dicho, el no fracaso de la política desconcentradora, se debió precisamente al incumplimiento de los objetivos iniciales. No se logró la racionalidad en la prestación de los servicios educativos, en otras palabras: se logró más, pero no con menos.

Después del auge vino la crisis. Y con la crisis, el cambio de administración de diciembre de 1982, que desde su inicio planteó el tema de la descentralización como un asunto de prioridad nacional. La descentralización de la vida nacional pareció adquirir por momentos un carácter de política de Estado. Ya no bastaba con desconcentrar funciones a las delegaciones de las secretarías de los estados: era necesario descentralizar en el más estricto sentido del término, es decir, transferir responsabilidades y decisiones de uno a otro orden de gobierno. Así, en 1984 se puso en marcha el Programa Nacional de Descentralización, que descansaba jurídicamente en el Decreto Presidencial para la Descentralización de la Vida Nacional⁹⁷. Incluso desde inicios de sexenio, ya en 1983, mediante otro decreto presidencial que facultó a la Secretaría de Educación Pública para firmar acuerdos con los gobiernos de los estados, se establecieron Comités Consultivos para la Descentralización educativa, que tenían como propósito delinear la estrategia que seguirían las autoridades educativas federales para descentralizar la educación bajo la batuta de un nuevo secretario del ramo: Jesús Reyes Heróles. A diferencia de la desconcentración durante la administración de la abundancia, corrían tiempos de crisis en los cuales se tenía que hacer más o, cuando menos, lo mismo con menos.

La crisis de inicios de los ochenta modificó los arreglos en que había descansado el modelo de desarrollo estabilizador de las décadas previas: a partir de entonces, el magisterio no tendría plena cabida en el modelo recién inaugurado, a pesar de formar parte del propio sistema, como uno de los sindicatos oficiales del régimen. Una contradicción que, a partir de entonces, marcaría profundamente las relaciones entre ambos actores, gobierno y magisterio, en donde el SNTE iría perdiendo fuerza política dentro y fuera del partido oficial. El tema de la “descentralización de la vida nacional”, incomodaba a la dirigencia del sindicato.

La Descentralización de la Educación

Tácitamente, la propuesta gubernamental para la descentralización educativa evidenciaba algo que era inevitable: la contradicción entre un proyecto de educación descentralizado, que descansaba en los gobiernos de los estados y un proyecto de magisterio fuertemente centralizado, que era controlado por un comité nacional.

La descentralización educativa de Miguel de la Madrid no puede ser entendida al margen de la crisis económica que azotó al país durante la década pasada. Sólo puede ser explicada en el contexto de la escasez de recursos, que obligó al gobierno a tomar severas medidas de ajuste. En el marco de una reestructuración más amplia de un Estado exhausto, la descentralización educativa respondió a la necesidad de racionalizar la administración pública del sector educativo. La salida, entonces, fue la descentralización.

Entre las primeras acciones descentralizadoras de la educación, dictadas por decreto presidencial, destaca la creación en cada estado de la república de un Consejo Estatal de Educación Pública y de una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública⁹⁸. Los procesos de conflicto y negociación expresados en las consultas, particularmente con el magisterio, limitaron sin embargo al alcance del proyecto descentralizador desde un inicio. La puesta en marcha del proceso de descentralización fue modesta: sólo incluyó a los estados en donde el peso de la Federación era excesivo (entre el 80 y 95%) y que, al mismo tiempo, coincidía con los estados de menor conflicto magisterial y burocrático. Así, de manera desigual y a ritmos distintos, diversas unidades regionales descentralizadoras, los llamados Servicios Coordinados de Educación Pública, se establecieron a lo largo del país, unidades regionales que, sin embargo, respondían más a una lógica política de intereses en conflicto que a un diseño institucional propio de cada estado de la República.

“La institución soy yo”, se decía que Jesús Reyes Heróles lo afirmaba con frecuencia. Tal vez no se equivocó del todo: su presencia en la secretaría era uno de

La Descentralización de la Educación

los factores más determinantes que a inicios de los ochenta hacían de la descentralización educativa un proyecto viable frente al sindicato y a la propia burocracia de la Secretaría. Sin embargo, a su muerte en 1985, le siguió un secretario conciliador que no llevó al proyecto descentralizador hasta sus últimas consecuencias. Por el contrario, el avance de la descentralización fue menos real que formal: se firmaron acuerdos que nunca se pusieron en práctica y se anunciaron programas que nunca se emprendieron⁹⁹. La agudización de la crisis hacia finales del sexenio, aunado a un proyecto cauto en educación por parte de las nuevas autoridades educativas, provocaron que la descentralización dejara de ser una prioridad nacional, como se había anunciado a principios de la administración¹⁰⁰. Así, la descentralización se detuvo con el propósito de acercarse a uno de los aliados más numerosos del régimen: el sindicato de maestros de México. A tal grado se había detenido la descentralización, que hacia finales del sexenio, la Comisión de Inventarios de Muebles e Inmuebles para la Descentralización Educativa aún no había terminado de inventariar lo que la descentralización debía transferir a los gobiernos estatales. Todavía en 1987 no se conocía con precisión los bienes inmuebles con que contaba la SEP.

No fueron pocos los factores que truncaron el proceso descentralizador delamadrista. La reorganización burocrática, las dificultades operativas de los servicios coordinados, la disidencia sindical y, sobre todo, el contexto preelectoral, provocaron un viraje, nuevamente, hacia la reconciliación interburocrática¹⁰¹. Esta coyuntura de retirada, por parte de las autoridades educativas federales que, según Yolanda de los Reyes, aprovechada por el sindicato para recuperar espacios perdidos¹⁰². Había una presión para evitar el enfrentamiento con el magisterio: la carencia de un proyecto educativo y político alternativo para prescindir de las estructuras tradicionales de apoyo al régimen, como lo era el SNTE¹⁰³.

Un actor que se sumó a los procesos descentralizadores de manera tardía fue el gobierno estatal. La actitud inicial de los gobernadores frente al proyecto

La Descentralización de la Educación

descentralizador de 1984 fue diversa cuando no ambigua. Después, una vez iniciada la descentralización, la actitud predominante entre las autoridades educativas estatales era de rechazo. Había razones para oponerse: por una parte, el peso de las negociaciones con uno de los sindicatos más conflictivos recaería en los gobiernos estatales y, por la otra, la dependencia financiera frente a la federación se acentuaría aún más¹⁰⁴. Este retardo de los gobiernos estatales se repetirá, sin embargo, ocho años después, durante 1992, cuando los gobernadores fueron casi avisados de la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal. Pese a la centralidad de los gobiernos de los estados como actores directamente involucrados en los procesos descentralizadores, éstos nunca han participado de forma activa; su participación ha sido, más bien, reactiva¹⁰⁵.

De esta manera, el saldo del penúltimo intento descentralizador de la educación en México es por decir lo menos, limitado. Es cierto que se continuó avanzando en el largo camino de la descentralización, sentando, en efecto, las bases de los que sería al parecer el último de los intentos descentralizadores del siglo: la federalización educativa de 1992. Pero también es cierto que la descentralización de la década de los ochenta no sólo tuvo efectos limitados sino también retrocesos. “La década perdida”, como se le conoce a los años ochenta en América Latina, también lo fue para México en términos educativos.

La descentralización educativa en México no ha sido resultado del reclamo político de los gobiernos locales por mayores facultades. Ha sido, más bien, el resultado de la creciente necesidad del gobierno central por coordinarse con las autoridades locales para la presentación de los servicios educativos, que empezaban a presentar síntomas de anquilosamiento, marcadamente desde la década de los sesenta. De modo que la idea de la descentralización de la educación, desde su nacimiento, ha tenido que ver más con lo administrativo que con lo político. Este acento en lo administrativo ha marcado, de manera decisiva, todas las iniciativas

La Descentralización de la Educación

descentralizadoras de la educación; desde la primera hasta la más reciente, como se verá a continuación.

La descentralización educativa, no obstante su carácter preponderantemente administrativo, también ha tenido marcados tintes políticos. Al mostrar claros signos de agotamiento el modelo educativo mexicano, la descentralización ha servido de “muro de contención” para detener y canalizar las demandas sociales por educación hacia otras instancias: las delegaciones federales primero y los gobiernos de los estados después. De ahí que la descentralización pueda explicarse también como una medida de gobernabilidad, para contener el conflicto social. Al incorporar a las autoridades subnacionales hasta ahora únicamente a los estados en la prestación de los servicios educativos, el gobierno central descargó buena parte de la gestión del conflicto en estas autoridades subnacionales, cuando menos en términos administrativos¹⁰⁶.

Esta delegación de carácter preponderantemente administrativo, lejos de permitir a los gobiernos estatales jugar un papel protagónico en la elaboración de la política educativa, los ha convertido en meros operadores de los servicios educativos. De suerte que la demanda educativa se canalizó, gracias a la puesta en marcha de la descentralización, por medio de las autoridades estatales de educación, lo que ha relevado paulatinamente al Gobierno de la República de las tareas administrativas, que no han sido pocas. Esto le ha permitido a la Federación concentrarse sólo en los aspectos nodales de la política educativa: en su diseño y evaluación, no tanto en su implementación. Esta estrategia le ha permitido mantener el control sobre la educación.

La tarea asignada a las autoridades educativas locales no ha sido fácil: ni al principio cuando casi no tenían responsabilidades ni más recientemente cuando las fueron adquiriendo a mayor grado. La debilidad institucional de las instancias educativas locales se ha convertido, paradójicamente, en uno de los principales obstáculos para la descentralización. De manera que cuando la descentralización

La Descentralización de la Educación

comenzó a plantearse en léxico como una alternativa plausible, saltó a la vista que la mayor parte de los estados carecía de infraestructura física, institucional e incluso de recursos humanos suficientes para recibir, con certidumbre, las nuevas responsabilidades que la descentralización suponía. Hugo entonces que ir más despacio, pues las administraciones públicas estatales y municipales carecían de los medios para atender con verdadera eficiencia como quería el gobierno nacional asuntos tan relevantes como la educación o la salud de los mexicanos¹⁰⁷. Debido a la pobreza institucional de la mayor parte de las autoridades educativas locales del país, ni siquiera la transferencia de responsabilidades administrativas fue tarea fácil.

Frente a esta falta de capacidad institucional de los estados, Merino señala que el gobierno central buscó remplazar estas carencias con una serie de reglamentaciones tanto de carácter general como de alcance nacional¹⁰⁸. Reglamentos y políticas que se aplicaron por igual en uno y otro estado de la República, sin considerar prácticamente las particularidades de cada región. De tal suerte que los mayores avances de la descentralización así entendida se dieron, en consecuencia, no tanto por el reforzamiento de las instituciones políticas y administrativas de cada uno de los estados o de los municipios, cuanto por la creciente absorción de responsabilidades por parte de las delegaciones regionales del propio gobierno nacional. Delegaciones que, llegaron a ser tan grandes como las dependencias del ramo de los propios gobiernos subnacionales; e incluso mayores en algunos casos. Podría decirse, para simplificar su presencia, que se trataba de una especie de “gobiernos paralelos” en un mismo territorio.

No fue casualidad, apunta Merino, que “los primeros pasos (de la descentralización) se hayan dado en materias tradicionalmente atendidas por las delegaciones federales de educación y salud que, paulatinamente, se fueron acercando a los servicios prestados en esas mismas materias por los gobiernos de los estados (... de suerte que) el Gobierno Federal optó primero por descentralizarse a sí mismo, para luego reunirse con las administraciones públicas de los estados”¹⁰⁹. Era

La Descentralización de la Educación

más fácil ampliar las delegaciones federales que remodelar las administraciones estatales. La remodelación de las precarias administraciones locales era más costoso que “echar nuevos pisos” a las ya de por sí abultadas delegaciones federales, asentadas en las capitales de los estados.

Desde la óptica del gobierno central, lo que ha importado en materia educativa ha sido acercar la prestación de los servicios educativos a la población. Lo que no ha sido del todo erróneo, si se entiende desde una visión de la nueva gerencia pública. A cercar el servicio al cliente; en este caso la educación a la población estudiantil, ha sido propósito de un Estado preocupado más por la cobertura que por la calidad. De esta manera que la forma de lograrlo ha sido un asunto menor, que hasya recientes fechas ha empezado a preocupar al gobierno central¹⁰.

En el siguiente capítulo nos acercaremos al perfil del proceso de descentralización de la educación practicado en nuestro país.

¹ *Descentralización Administrativa territorial* Fraga, Gabino,. Derecho Administrativo. 13 edición, México, Porrúa, 1969.

² Véase Dennis Rondinelli, John R. Nellis y G. Shabbir Cherna, “Descentralización en el desarrollo de las ciudades: una experiencia reciente, World Bank, Staff WorkingPaper, No. 581, Washington D.C., 1984.

³ El punto de partida de esta tipificación ideal de los sistemas educativos son los sistemas totalmente centralizados donde las decisiones se toman descentralizadamente y los sistemas descentralizados donde las decisiones se toman por individuos, organizaciones comunitarias y pequeños gobiernos locales. Sin embargo el sistema educativo real más centralizado del mundo es el de los países atrasados, donde apenas existen representaciones administrativas de las autoridades educativas apenas si tienen representación.

⁴El más común es el jurídico-formal, que define a la descentralización como el traslado de funciones y competencias del Estado a otras instancias jurídicas, ya sea en forma territorial, por servicio o por colaboración. Esto da por resultado que los órganos descentralizados tengan un estatuto legal propio, patrimonio propio y funciones propias; responsabilidad personal y efectiva del funcionario del órgano descentralizado: manejo de ingresos y egresos separados de la administración central; autonomía técnica y orgánica; posibilidad de crear desconcentración. En contraposición de estos rasgos generales de la descentralización, la definición de desconcentración establece: “la transferencia de oficinas u órganos administrativos en un ámbito territorial, la cual también ha sido llamada descentralización burocrática y cuenta con los rasgos de la siguientes: forma parte de una misma personalidad jurídica; está subordinada a una organización central; posee control jerárquico y poder disciplinario, tiene competencia y poder de decisión limitados” Enrique Cabrero, “La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas”, México, Ed., División de Administración Pública, documento de trabajo, 1994, p 75.

La Descentralización de la Educación

⁵Ibidem.

⁶ *Panorama educativo 2007*, La Jornada 19 de septiembre 2005.

⁷Carlos Ornelas, “Educación básica: El federalismo difícil”, en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas Descentralizadoras en México 1983-1993: Logros y desencantos*, México, CIDE, División de Administración Pública, 1998. p.37.

⁸Ibidem.

⁷Ibidem. p.8.

¹⁰Enrique Cabrero y José Mejía Lira José Mejía Lira, “El estudio de las políticas descentralizadoras en México: un reto metodológico”, en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México, 1989-1994, Logros y desencantos*, México, CIDE, 1998, p.10.

¹¹Por argumentos se debe entender las teorías o grupos de razones explicativas que existen acerca de las ventajas y desventajas de la descentralización educativa. Algunos argumentos son, en efecto, teoría acabadas que provienen de disciplinas como la economía, pero la mayoría de los argumentos son fundamentalmente grupos de razones que intentan explicar las implicaciones de los cambios en los sistemas educativos a partir de la descentralización o centralización.

¹²El redistributivo (que tiene que ver con la repartición del poder en el sistema educativo), el eficientista (que tiene que ver con el desempeño racional-económico del sistema educativo) y el de las culturas de aprendizaje (que tiene que ver con la descentralización de los contenidos pedagógicos).

¹³“Los argumentos financieros para la descentralización educativa son un fenómeno reciente” en el debate. Donald Winkler, “Descentralización educativa una perspectiva económica”, Washington D.C., Banco Mundial, Educación y división del Empleo, Noviembre 1988.

¹⁴Carlos N. Malpica, Aspectos conceptuales en la investigación de la educación descentralizada, en Malpica Faustor, *Descentralización y planeación de la educación*, Op. Cit.

¹⁵ En regímenes federales altamente descentralizados como Estados Unidos, Suiza o Alemania, existe un grado de centralización educativa mucho menor, que, además, en lo que hace a educación, se podría ubicar en el orden estatal de gobierno. Debido a que este segundo orden político (estados, Lander o cantones) puede ser visto como un nivel con distintos centros (las capitales locales), que hacen las veces de autoridades centrales en educación para cada una de sus demarcaciones, entonces se podría estar ante la misma situación de ‘centralismo’ que en el resto de los regímenes, tanto federales como unitarios, dependiendo de la escala desde donde se analice la descentralización. Este es un argumento común en los Estados Unidos, en donde los distritos escolares de algunos estados se quejan del centralismo.

¹⁶ Estos parámetros son establecidos en forma de contenidos curriculares obligatorios, exámenes estandarizados, certificación y revalidación de estadios, entre otras formas regulatorias, que comúnmente se dictan de manera central.

¹⁷ En el caso de Alemania, por ejemplo, la Conferencia Permanente de Ministros de Educación de los Estados celebra reuniones periódicas para acordar ciertas políticas comunes a todos los *Lander*, que apunten hacia una mayor homogeneidad para el país en su conjunto. Esto revela, a decir de Baumart y Goldschmidt, la necesidad de contar con ciertos grados mínimos de centralización en áreas clave de la educación. “La mayoría de estas

La Descentralización de la Educación

iniciativas (refiriéndose a políticas educativas derivadas de la excesiva descentralización) de nuevo han tenido que ser absorbidas en la existente estructura educativa centralizada y semicentralizada de gobernabilidad.

¹⁸ Denis Rondinelli, John R. Nellis y G. ShabbirCherma, "Decentralization in developing countries: A review of recent experience", World Bank, Staff workindpapes, no. 581, Washington D.C. 1994.

¹⁹Ibidem.

²⁰ En este sentido opuesto a al descentralización, pero desde la misma perspectiva de la eficiencia, existe un argumento que sostiene que la descentralización puede conducir a la duplicación de funciones en cada una de las jurisdicciones regionales o locales y por tanto puede incrementar los costos administrativos. (Nota del investigador).

²¹ Se trata de un tema por demás complejo que puede adquirir diferentes significados según la composición del sistema educativo. En países multinacionales o polífonos se trata de una descentralización que busca el reconocimiento de los diferentes grupos o regiones que lo componen como el caso canadiense o español; en cambio en los sistemas educativos sin este tipo de características divergentes como el mexicano u otros latinoamericanos, la descentralización pedagógica, busca, en efecto, incorporar contenidos propios de las regiones y geografía local por lo general, pero al mismo tiempo busca atender particularidades de cada región, que muchas veces tienen que ver más con aspectos climáticos, gastronómicos, geográficos y de tradiciones.

²² Algunos de los autores argumentan que es posible determinar el grado de centralización de cada aspecto de la educación por medio de la examinación de los planes educativos y de los manuales de operación del ministerio de educación. Pero comúnmente existe una discrepancia entre lo que está escrito o reportado y lo que es practicado.

²³ Entre otros casos donde la organización escolar se encuentra descentralizada, destaca el de los Estados Unidos. Además, la diferencia en el grado de centralización de este aspecto, se puede conocer por medio del orden de gobierno que toma las decisiones acerca de la asignación de recursos, cuando el resultado son oportunidades educativas desiguales. En el modelo centralizado la desigualdad de oportunidades es resultado de una mala asignación de recursos por parte del ministerio de educación: en un modelo descentralizado, son resultado de las diferencias económicas y fiscales entre los gobiernos subnacionales responsables del financiamiento educativo.

²⁴ Incluso, los contenidos curriculares de la educación privada son regulados por las autoridades centrales, como es el caso de México, de acuerdo a la normatividad establecida en la legislación general de educación, que rige indistintamente la educación privada que a la pública.

²⁵ Si la supervisión como aspecto de la política educativa oscila diametralmente entre uno y otro extremo, la examinación lo hace aún más. Es posible encontrar sistemas educativos en los que los exámenes es facultad exclusiva de las autoridades nacionales y otros en los que inclusive son de competencia local.

²⁶ De nuevo, Estados Unidos es un caso en donde los estados pueden expedir licencias para maestros. Sin embargo, existe otro sistema educativo aún más descentralizado en este aspecto: Brasil. En este país, la comunidad misma puede reclutar maestros. Lo valioso de los estudios comprados en educación está en que arrojan interesantes luces sobre las diversas modalidades y escalas de descentralización que los sistemas educativos pueden adquirir.

²⁷ Existe una correlación interesante: en países industrializados, el gasto educativo tiende a ser más descentralizado que en países en vías de desarrollo; lo mismo sucede en países con arreglos federales. Donde la estructura del gasto es menos centralizada que en regímenes unitarios. Esto da por resultado que en países industrializados y federales, como Alemania, Canadá o Estados Unidos, el financiamiento a la educación y en general todos los componentes de la política educativa se encuentren más descentralizado que en cualquier otro país del mundo.

²⁸ Donald Winkler. Op. Cit.

La Descentralización de la Educación

²⁹ De acuerdo con este argumento de eficiencia interna, las funciones factibles de alcanzar economías de escala son: desarrollo curricular, desarrollo de materiales didácticos y la determinación y calificación de exámenes estandarizados.

³⁰ La descentralización al nivel local implica una variación en el escalafón salarial de los maestros, reflejando las condiciones del mercado local. La única solución efectiva para la inequidad en el pago de los salarios es mediante un escalafón nacional, que implica un grado alto de descentralización.

³¹ No deja de resultar sorprendente que “en algunos casos, como el de Estados Unidos, existe incluso una tendencia en la dirección opuesta, esto es, a alejarse de estructuras de decisión descentralizadas y localizadas hacia grados mayores de centralización cuando menos intermedios (nivel estatal). En Estados Unidos, esta tendencia ha coincidido con el retiro del gobierno federal del campo activo de las políticas educativas...” Hans Weiler, p.p. 436.

³² La educación es considerada una “fábrica social” debido a que juega un papel clave en la asignación social de roles y estatus, y de esta manera, en la determinación y sostenimiento de las jerarquías sociales. Asimismo, la educación es el principal instrumento por medio del cual las sociedades transmiten sus valores y normas, y las inculcan en las siguientes generaciones de ciudadanos. L.J. Sharpe, *La Tendencia Descentralista en las Democracias Occidentales*, Londres, Inglaterra, Edit. Sage. 1979.

³³ Hans Wrieler, *Op. Cit.*, p. 441.

³⁴ *Ibidem* p. 439.

³⁵ Enrique Cabrero y José Mejía Lira, *El Estudio de las Políticas Descentralizadoras*. *Op. Cit.*, p.40.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Enrique Cabrero, “Experiencias Internacionales”, *Op.Cit.*, p.40.

³⁸ *Ibidem*. P.46.

³⁹ Esta tipología ayuda a clasificar en rasgos generales el tipo de estrategias que, de acuerdo con Cabrero, adoptan los gobiernos. Una vez más, no es una tipología exhaustiva ni acabada, sino una propuesta que plantea las grandes modalidades de las estrategias descentralizadoras.

⁴⁰ Cabrero y Mejía, *op. cit.*, p.81. La descentralización, desde un punto de vista, debería tender a conformar estructuras decisorias de tipo consensual y no autocráticas, lo cual implica un sistema de relaciones entre los núcleos basadas en acuerdos, negociaciones y concesiones, más que un proceso coercitivo, unilateral y dominante del núcleo central.

⁴¹ *Op.Cit.* Cabrero y Mejía.

⁴² Los autores sugieren un diagnóstico por ámbitos. El primero correspondería al económico, y lo que se busca es ‘detectar el desarrollo regional y la relación del proyecto (descentralizador) con las políticas federales o el grado de autonomía de éste’; un segundo ámbito sería el social, que supone el mayor reto metodológico, pues se trata de detectar cómo incide la descentralización en las formas de inserción y articulación social entre las regiones y el centro. Para lograrlo, se sugieren tres elementos de análisis social: el análisis de la identidad regional; el análisis de las formas de organización; y el análisis de instituciones y agrupaciones civiles locales. *Ibid.*, P.84.

La Descentralización de la Educación

⁴³ M. Kesselman y D. Rosenthal, *Poder Local y Política Comprada*, EditSage, EUA, 1974, citado por Cabrero y Mejía, p.85.

⁴⁴ En lo que hace al elemento de la cultura política, de lo que se trata es de analizar los valores políticos predominantes así como los principales elementos históricos particulares de la región; por tratarse de elementos subjetivos y de difícil análisis, sólo se enuncian.

⁴⁵ Guillermo de la Peña, Jorge Padua u A. Vanneph, *Poder Local, Poder Regional*. El Colegio de México, México, 1986.

⁴⁶ *Ibidem*. Además, agregan los autores, habría que incluir en el análisis a otras instituciones no públicas (quizá la mejor, actores políticos) que cuentan con recursos locales importantes, como los caciques.

⁴⁷ Enrique Cabrero y José Mejía Lira, 'El Estudio de las Políticas...', Op. Cit., p.88. "La verdadera evaluación del alcance del proceso de descentralización se logrará hasta este punto (los procesos decisivos) ya que, mediante un seguimiento de obras prioritarias, iniciativas y asignación de recursos, se podrá observar la real conformación de núcleos periféricos de decisión, relativamente autónomos con iniciativas y recursos propios, prioridades locales e identificados con el espacio territorial propio".

⁴⁸ *Ibidem*. p.92.

⁴⁹ Cabe llamar la atención sobre el hecho de que no existe ninguna otra referencia bibliográfica sobre metodologías para el estudio de la descentralización. En ese sentido, la mayor aportación de una propuesta como esta es, justamente, ofrecer al estudioso de los procesos descentralizadores, algunos apuntes básicos que guíen la investigación sobre este tema.

⁵⁰ Sin embargo, apunta Zoraida Vázquez, "el artículo 50 de la Constitución de 1824 otorgaba al Congreso General la facultad para establecer colegios (...) sin perjudicar la libertad de las legislaturas estatales en lo que respectaba a la educación en sus respectivas entidades. Josefina Zoraida Vázquez, "Un Siglo de Descentralización Educativa; 1821-1917", en María del Carmen Prado, (coord.), *Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México*, México, El Colegio de México, 1998, p.35

⁵¹ *Ibidem*. p.34.

⁵² *Ibidem*.p.41.

⁵³ Decreto del gobierno. Libertad de los estados para arreglar la instrucción pública, octubre 26, 1846. *Ibidem*. p.38.

⁵⁴ Alberto Arnaut citado por Josefina Zoraida Vázquez, *Ibidem*, p.5.

⁵⁵ *Ibidem*. p.47.

⁵⁶ (Idéntico al artículo 124 Constitucional actual), este establecía que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. Citado por Pablo Latapí, *el Federalismo en la educación*, p.364.

⁵⁷ "La supresión de la Secretaría se consolidó por la ley del 13 de abril de 1917 (...) la Dirección General de Educación Primaria, Normal y Preparatoria pasaría a depender de Gobernación, mientras que la Dirección de Educación Técnica se subordinaría a Fomento". *Ibid.*, P.50.

⁵⁸ En el constituyente de 1917 se le otorgaron facultades educativas mayores al municipio, como el "derecho a controlar y organizar la escuela primaria y los jardines de niños". Sin embargo, durante este periodo en que fue

La Descentralización de la Educación

suprimida la Secretaría de Instrucción Pública, “la instrucción pública en manos de los ayuntamientos tuvo un lastimoso descenso”, debido al cierre masivo de escuelas por falta de recursos, abandono, deserción de maestros, etc. Cardiel Reyes Solana, Et.Al., *Historia de la Educación Pública en México*, México, FCE, 1981, citado por Yolanda de los Reyes, “Descentralización de la Educación”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y Democracia*, México, El Colegio de México, 1986.

⁵⁹Arnaut afirma que los intentos centralizadores llegan incluso hasta la década de los cuarenta. Sin embargo, a partir de la creación de la SEP en 1921, más que centralización del sistema educativo existente, lo que se dio fue una “expansión centralizadora”, como el mismo llamó al impresionante crecimiento educativo federal posrevolucionario. La diferencia, de matiz, es, sin embargo, importante: pocos centros escolares fueron realmente centralizados en comparación con la construcción de nuevas escuelas. Alberto Arnaut, *La Federalización educativa... op. cit.*, p. 53.

⁶⁰ Yolanda de los Reyes, Op. Cit., p. 108.

⁶¹ El texto del artículo 3ro. Hablaba de establecimientos oficiales de educación, sin hacer una clara distinción entre uno y otro de escuelas federales o estatales. Constitución Política de 1917. Citado por Pablo Latapí, “La educación en el federalismo”, en *Antología: el federalismo educativo...*, Op. Cit., p. 53

⁶²“A falta de una ley federal que definiera las relaciones entre el ejecutivo y los poderes locales, el titular de la nueva dependencia, el mismo Vasconcelos, se sustentaba en la facultad que le otorgaba la Constitución para federalizar la enseñanza. Esto significaba que la Secretaría habría de auxiliar a las entidades y fundar escuelas en donde no llegaba la acción local o en sitios con alarmante índice de analfabetismo” Josefina Zoraida Vázquez, *Op.Cit.* p.53

⁶³Engracia Loyo, “El largo camino a la centralización educativa, 1920-1992”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México*” México, El Colegio de México, 1998 (en prensa), p. 55

⁶⁴“Dependió de las circunstancias de cada estado y con cada uno estableció un pacto diferente (...) convenios y contratos daban al gobierno central grandes prerrogativas en los estados, entre ellas nombrar o remover al personal, dirigir la labor cultural y escoger los lugares donde deberían fundarse las escuelas, que no siempre fueron lo más necesitados de ellas”. *Ibidem*, p. 56.

⁶⁵*Ibidem*.

⁶⁶Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 57. El exponencial crecimiento de esta acción paralela federal, sin que necesariamente cedieran en su crecimiento unos estados de la república en su afán por construir su propio subsistema estatal de educación, conducirían al mayor de los problemas para consolidación de la federalización educativa de la década de los noventa; la rivalidad histórica entre dos subsistemas, uno federal y otro estatal, habitando en una misma entidad federativa.

⁶⁷Los convenios que la SEP firmaba con los gobiernos de los estados para hacerse cargo de la educación establecían no sólo que todas las escuelas de la entidad serían manejadas técnica y administrativamente por la Dirección de educación Federal de la SEP en el estado sino que además se ajustarían a las leyes, programas, métodos y sistemas federales, lo que a decir de Engracia Loyo, “terminaría con cualquier vestigio de: autonomía local” *Idem*.

⁶⁸Al igual que en otros momentos de la historia de la educación, en 1930 durante una Asamblea Nacional de Educación se acordó que la responsabilidad de normar la educación correspondía a las entidades y que el papel del Gobierno Federal debía ser simplemente de auxiliar. No obstante, las autoridades de la SEP continuaron impulsando la “federalización” como sinónimo de centralización.

La Descentralización de la Educación

⁶⁹Secretaría de Educación Pública, *La educación pública en México*, México, SEP, 1928, p. 524, citado por Engracia Loyo, *Op. Cit.*, p 61.

⁷⁰“El concepto de ‘federalización’ encierra una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa. Federalizar en un sistema descentralizador significa centralizarlo y por el contrario, federalizar en un sistema centralizado significa descentralizarlo”. Alberto Arnaut, “La federalización de la Educación Básica y normal”, en *Política y gobierno*, CIDE, división de Estudios Políticos, México, Vol. 1, núm. 2, segundo semestre de 1994, p. 238.

⁷¹Esta nueva ley orgánica de 1942 “permitía a las entidades conservar la dirección administrativa de sus planteles pero la técnica quedaba a cargo de la SEP. En aras de la unidad meta fundamental de la educación nacional, se concedía a la SEP la facultad para formular planes de estudio, programas y métodos de enseñanza. *Ibid.* P. 65.

⁷²Los síntomas más evidentes del gigantismo burocrático de la educación eran: la duplicidad de funciones, baja inversión de los gobiernos estatales, programas educativos desfasados respecto de las realidades regionales, ineficiencia en la aplicación de los recursos, etc. En buena medida, muchos de los síntomas que aún padece el sistema educativo nacional, cuarenta años después de su detección.

⁷³La descentralización educativa inició con el pie izquierdo: el Plan de Once Años de Torres Bodet dejó de lado la descentralización y se concentró en otros aspectos de la reforma educativa. *ibid.* P. 68.

⁷⁴*Ibidem.*, p. 69

⁷⁵“Según la evidencia histórica disponible, las escuelas y seminarios católicos que se clausuraron durante la cristiada. No se los apropió el gobierno; fueron reabiertos tiempo después de terminado el conflicto”, Ornelas, “Sin federalismo difícil”, 1998, *Op. Cit.* P. 9

⁷⁶ Resulta interesante contrastar las perspectivas que tienen Carlos Ornelas y Engracia Loyo sobre el desarrollo educativo de las últimas décadas en México, pues mientras el primero afirma que la federación nunca expropió nada”, la segunda sostiene que “a petición de algunos estados, la federación se hizo cargo” de determinados sistemas estatales de educación. Pese a las diferencias, lo que queda claro es que para el año 1977, la federación controlaba desde la capital a más de 50 mil planteles y 300 mil maestros. Véase Yolanda de los Reyes, “La descentralización de la educación en México”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, 1990.

⁷⁷Lo cierto es que los estados, debido a su precaria situación financiera, recurrieron a la federación en busca de auxilio. El gobierno central, en su propósito de llevar educación por sí mismo a todos los mexicanos, accedió haciéndose cargo de las escuelas estatales. De ahí que al momento de la firma del ANMEB existieran sistemas estatales de educación tan disímolos entre sí.

⁷⁸Jalisco, si cabe la referencia, fue uno de los pocos estados que, junto con Nuevo León, Veracruz y el Estado de México, resistieron el embate federalizador, sosteniendo y acrecentando su propio subsistema estatal de educación.

⁷⁹Además de contar con un mejor infraestructura educativa, el sistema educativo federal ofrecía en muchos casos, mejores sueldos, prestaciones y perspectivas sindicales para los maestros. Esto convertía a las plazas docentes federales en plazas de primera frente a las estatales, lo que no se veía reflejado paradójicamente en un mejor rendimiento de las “escuelas federales” con respecto de las estatales. Para el caso de Jalisco, como en el de otros estados ricos, el subsistema estatal de educación era, sin embargo, el que mejor “pagaba” a sus maestros, por estar por arriba de la media nacional de los salarios federales. Así, para el caso específico de Jalisco, los normalistas preferían optar por las escuelas “estatales” antes que por las federales, no sólo por los niveles de percepción, sino también porque las escuelas estatales eran fundamentalmente urbanas, mientras que las federales podían ser rurales, lo que suponía una condicionante de adversidad adicional en contra del subsistema “federal”. Esto se debió,

La Descentralización de la Educación

fundamentalmente, a que la sección 47 del SNTE históricamente estuvo vinculada al Gobierno del Estado, lo que le permitió acceder a condiciones laborales ventajosas frente a su contraparte, la sección 16 del sindicato, correspondiente a los maestros federales. Véase María Luisa Chavoya, *Poder sindical en Jalisco: la sección 47 del SNTE Mexicano*, Universidad de Guadalajara, 1995.

⁸⁰Juan Prawda, “Descentralización Educativa en América Latina”, El Banco Mundial, División de Recursos Humanos y Técnicos, Departamento para América Latina del Caribe, Marzo, 1992, citado por María del Carmen Pardo, (coord.), *Aprendizaje y dilemas de la federalización educativa en México*, México, El Colegio de México, 1998, p. 25.

⁸¹Yolanda de los Reyes, “La Descentralización...” en Foro Internacional, *op. cit.* p.112.

⁸²A grandes rasgos, por eficiencia educativa debe entenderse fundamentalmente eficiencia terminal y por calidad, aprovechamiento escolar y calidad en el aprendizaje.

⁸³Yolanda de los Reyes, *Op. Cit.*, p.112.

⁸⁴En 1981, por primera vez en la historia del país, se ofreció educación primaria a todos los niños de México. Un logro en términos de cobertura impresionante en un país con una geografía tan accidentada y con una población infantil de 15 millones. *Ibidem*, p.116.

⁸⁵En 1981 el país logró alcanzar una capacidad de atención a la demanda cercana al 100% y cuenta con el número suficiente de escuelas, aulas y maestros para atender a toda la población que demanda este nivel educativo primaria. Coplamar, *Necesidades esenciales de México*, Educación, Siglo XXI, México, 1981, citado por María del Carmen Pardo, *op. cit.* p.25.

⁸⁶Gilberto Guevara Niebla, “México, país de reprobados”, *Nexos*, número 172, octubre de 1992.

⁸⁷“Aquella primera fase, la etapa de coordinación, fue pues de una indiscutible trascendencia. Sus ecos todavía perdura, pero no fue una etapa de descentralización propiamente dicha” Mauricio Merino, “La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas”, en Foro Internacional de México, El Colegio de México, núm 1-2, Vol. 36, enero-junio 1996, p.381. Esta etapa inició, en términos de coordinación fiscal, en dos fechas cercanas. Con la creación en 1971 del primer Comité Promotor del Desarrollo en el estado de Yucatán y con la firma del primer Convenio de Coordinación Fiscal dos años más tarde, en 1973.

⁸⁸Habría que apuntar que la mayoría de los ayuntamientos del país no cuenta con autoridades educativas (jefaturas o directorados responsables de educación) debido, fundamentalmente, a la precaria situación en que se encuentran los municipios. Pero también debido a que el artículo 115 constitucional no contempla la labor educativa como una facultad básica de los municipios, a pesar de que el artículo tercero constitucional señala que la educación es responsabilidad tanto de la federación y de los estados como del municipio, así como la Ley General de Educación que abre importantes espacios en la educación al municipio. De ahí que únicamente los grandes ayuntamientos predominantemente urbanos, tengan instancias encargadas de la educación, que realizan funciones primordialmente de gestión y mantenimiento.

⁸⁹“Bastaba firmar acuerdos para crear nuevos espacios de relación conjunta... Sobre esa base se iniciaron los primeros procesos deliberados de descentralización en materia de educación y salud. En el primer caso, el camino de la coordinación sirvió para que el gobierno nacional promoviera la firma de acuerdos intergubernamentales que, entre 1983, y 1987, llevaron al establecimiento de políticas homogéneas de educación básica y normal en todos los estados...”, Mauricio Merino, “La (des)centralización...” *op. cit.*, p.384.

⁹⁰El primer plan nacional de educación fue elaborado por el entonces secretario de educación pública, Porfirio Muñoz Ledo, en la primera parte del sexenio de López Portillo. A partir de entonces, cada administración

La Descentralización de la Educación

presidencial ha elaborado un plan específico para la educación, como el plan rector de las políticas educativas del sexenio.

⁹¹Durante la década de los setenta, la desconcentración era vista como un instrumento para conseguir la racionalidad administrativa, eje del discurso reformista de la administración pública federal durante el gobierno lopezportillista. Para mayor profundidad acerca de las reformas a la administración pública, véase María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1990.

⁹²Las nuevas delegaciones federales en los estados tenían como propósito: acelerar la ampliación de los servicios educativos y buscar el equilibrio de los mismos en los estados; adecuar el sistema a las necesidades de cada región sin perder por ello el carácter nacional, fortalecer el federalismo, etc. Alberto Arnaut, “La Federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Aprendizaje y dilemas de la educación en México*, México, El Colegio de México, (en prensa), p.78.82.

⁹³Por desconcentración educativa se entendía “acercar el poder de decisión y solución de problemas al lugar mismo donde se prestan los servicios”. Yolanda de los Reyes, “La descentralización...” en Foro Internacional, P. 113.

⁹⁴La otra parte que integra el sistema educativo federal está compuesta por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y sociedades civiles, las cuales fueron reagrupadas por sub sectores educativos según su función al tiempo que algunas fueron desconcentradas, como el Consejo Nacional de Fomento Educativo, el Instituto Nacional de Educación para Adultos, el Instituto Nacional Indigenista, etc.

⁹⁵Un logro importante de la descentralización fue integrar físicamente en una misma oficina a los diferentes delegados de la SEP. En los llamados “Centros SEP”, asentados en cada una de las capitales de los estados.

⁹⁶Yolanda de los Reyes, “La Descentralización educativa en México”, en Blanca Torres, *Descentralización y democracia*, México, El Colegio de México, 1986. P.112.

⁹⁷El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 consideraba a la descentralización de la educación básica y normal como la vía para elevar la eficiencia y calidad de la educación. El Decreto para la Descentralización de la Vida Nacional fue promulgado por el presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, en 1984.

⁹⁸El decreto presidencial del 20 de marzo de 1984 establecía que la SEP continuará ejerciendo sus facultades normativas y aquellas referentes al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional, entre otras. Para conocer las facultades que por decreto presidencial se le atribuían a la SEP con motivo de la descentralización educativa, véase Yolanda de los Reyes, “La descentralización educativa”, en Blanca Torres, op. cit.

⁹⁹Entre los principales resultados que de los Reyes señala, destaca el hecho de que los sistemas educativos seguían funcionando paralelamente; la nueva normatividad aún no se aprobaba en los estados; el ingreso de docentes seguía siendo por la vía federal, etc. Yolanda de los Reyes, *Ibid.*

¹⁰⁰ Miguel González Avelar, el entonces secretario de educación pública, buscó un acercamiento con el sindicato, de cara a las elecciones presidenciales de 1988.

¹⁰¹ Otras dificultades con las que se enfrentaba el proceso descentralizador, se encuentran la heterogeneidad de los salarios entre niveles de gobierno: prestaciones dispares en las que estaban involucradas varias dependencias (IMSS, ISSSTE, Clínicas del SNTE, Pensiones de los Estados, etc. Dificultades todas que serían afrontadas durante la federalización de 1992.

¹⁰² Véase Yolanda de los Reyes, “la descentralización...” en Blanca Torres, *op. cit.*

La Descentralización de la Educación

¹⁰³Las relaciones entre autoridades educativas y sindicato eran tan tensas, que todavía en 1985, el SNTE dejaba de participar en los Consejos Educativos, con lo que boicoteaba los trabajos del organismo. Este agravio no se resarciría sino hasta los noventa, con los incrementos sostenidos a los salarios magisteriales previa firma del ANMEB.

¹⁰⁴Existían antecedentes que hacían poco convincente y atractivo para los gobernadores el proyecto de la descentralización. En el tiempo de la existencia de dos subsistemas educativos paralelos en los estados, se habían suscitado conflictos entre funcionarios y líderes sindicales que anunciaban un mayor conflicto en caso de que la descentralización se completara.

¹⁰⁵En términos generales, los estados de la federación en materia educativa no han tomado iniciativas propias, sino que han reaccionado frente a las directrices de la federación. No obstante, existen excepciones que confirman la regla: los estados de la federación que sí han tenido participaciones importantes por iniciativa propia desde la década de los ochenta, como en el caso de la edición de libros de texto en el Estado de México y Nuevo León, etc.

¹⁰⁶Políticamente, las relaciones con el magisterio siguieron conduciendo centralmente entre la Secretaría de Educación Pública y el CEN del NTE. Como se verá más adelante, en el capítulo cuatro, en el apartado acerca de las relaciones entre el gobierno del Estado de Jalisco y las secciones 16 y 47 del SNTE, parte importante de las relaciones políticas entre el magisterio y las autoridades educativas ya no pasan por el centro como resultado de la atomización de las negociaciones provocada por la federalización educativa.

¹⁰⁷Mauricio Merino, “la descentralización...”, Op. Cit., p. 376.

¹⁰⁸Se siguió así una lógica simple: para descentralizar había que diseñar un formato común para todas las entidades. Leyes *ad hoc* que tomaban en cuenta la participación creciente de las administraciones locales, pero que al mismo tiempo partían de un mirador centralista y tendían inevitablemente a la homogeneización (... Así, la Federalización) desde su punto de vista, ayudaba asó a crear las instituciones que hacían falta sin duplicar la operación administrativa de las decisiones tomadas (... desde el centro). Comenzó entonces la descentralización finalmente diseñada el centro, y auspiciada por la legislación federal” Ibid., p.377.

¹⁰⁹Mauricio Merino, “La (des)centralización...” Op. Cit., p.377.

¹¹⁰Véase Reinaldo Maia, “Reforma del Estado en América Latina: descentralización o decadencia del Estado nación”, en Mauricio Merino Huerta (coord.), *Cambio Político y Gobernabilidad*, México, Conacyt, 1992. Al igual que en el resto de América Latina, la descentralización –en los diferentes quehaceres gubernamentales, incluido el educativo- respondió a la necesidad de una mayor coordinación con las instancias locales de gobierno para hacer frente a la crisis que azotaba la región. Una reacción por demás tardía que buscaba revertir un centralismo que durante décadas había concentrado excesivamente funciones en los gobiernos centrales de las naciones latinoamericanas. La crisis del modelo de administración pública había provocado, ya desde la década de los setenta, una reacción descentralizadora que cruzaba tanto países como políticas en toda América Latina.

CAPÍTULO 2: LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

2.1 Fundamento

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

Considerando que sus efectos no necesariamente paralizaban la vida social, pero si la deterioraban permanentemente, entre las que destacan podemos enumerar las siguientes:

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

La Política de Descentralización Educativa

- La insatisfacción de amplios sectores sociales, que ante la crisis económica resultante del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, veían disminuidas sus expectativas de progreso. Siendo el caso más típico el de las clases medias¹. En cuyo caso la administración del gobierno tenía que mostrar niveles de eficiencia cada vez mayores.
- Finalmente, las acciones tardías de poca calidad, en muchas ocasiones poco prácticas y hasta autoritarias, con las que el gobierno central actuaba para la prestación de los servicios públicos. Situación notablemente sensible, sobre todo si se considera que la única instancia que podía actuar era el gobierno central, ya que los niveles de gobierno intermedio no tenían decisiva injerencia en actividades que afectaban la vida cotidiana de los ciudadanos. Esto generaba una parálisis del Estado –fuente de legitimidad- y un gasto de recursos injustificado, que pasaban a mermar la fuerza del conjunto de la nación, por la complacencia de una de las partes.

De lo anterior se desprende el objetivo principal de la descentralización, la búsqueda de transferir las facultades del gobierno central a los de los estados con la finalidad de acercar la toma de decisiones y de respuestas pertinentes, eficientes y eficaces a los problemas que se presenten sin necesidad de tener que consultar a las instancias centrales, las acciones por emprender, puesto que se estaría dotando de la autonomía necesaria para el libre ejercicio de la toma de decisiones. Con lo que se obtendrá, de esa manera, mayores niveles de efectividad en el conjunto de las acciones del Estado.

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

La Política de Descentralización Educativa

En este primer caso, a partir de Echeverría, la participación del Estado en la economía, con la ampliación de la inversión y del gasto público, y del Sector Paraestatal, que según se pensaba impulsaría la inversión, pronto llevó a una crisis de desequilibrio de los escasos recursos de que se disponía y por otro, una reorganización de la enorme estructura administrativa del Gobierno, bajo un esquema de trabajo que desconcentrara la toma de decisiones. Durante este gobierno se decidió en el ámbito de la SEP, una delegación de funciones.

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

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

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

La Política de Descentralización Educativa

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

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

En la educación, esto se presentaría primero, como una tibia delegación de facultades, después con la desconcentración de actividades eminentemente administrativas y siempre controladas por las oficinas centrales de la SEP. En el último tramo se implementaría una descentralización de funciones, la cual dejó en manos de los gobiernos de los estados, el manejo de la educación básica que con anterioridad dependía del Gobierno Federal.

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez la política de delegación de funciones se basó en la búsqueda de una mayor eficiencia del aparato gubernamental. Se intentaba que éste, ante la crisis económica que se vivía y que generaba malestar entre la población, estuviera en posibilidades de administrar adecuadamente los recursos con los que contaba para el beneficio de la población, se pensaba que la imagen de un gobierno responsable, que hacía un buen uso de los recursos, era una condición indispensable, al pensar que los

La Política de Descentralización Educativa

cambios requeridos se enfocarían al ajuste de la maquinaria administrativa y no tanto al de su cambio estructural.

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

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

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

Por otro lado, la política de delegación de funciones, también fue una muestra de voluntad política con la cual el Gobierno Federal empezaría a compartir con los estatales la visión para atender los problemas que entrañaba la presentación del servicio educativo, sin que deje de notarse que, las decisiones de esta administración son débiles, puesto que el Gobierno Federal continuaría con su tradicional protagonismo.

Durante el gobierno del presidente Echeverría, la SEP experimentaría el primer proceso de reorganización administrativa, orientado a la transferencia de facultades del Gobierno Federal a instancias de trabajo local, en este caso en la

La Política de Descentralización Educativa

figura de los delegados, con lo que su estructura administrativa centralizada se vería flexibilizada.

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

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

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

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

La descripción de las funciones que se les asignaron ilustra su carácter altamente operativo, puesto que la intención residía en hacer posible la prestación de los servicios en el lugar donde se necesitaran. Así, se logró con la delegación de funciones referida en el Acuerdo Presidencial del 5 de abril de 1973, que unidades administrativas regionales otorgaran el servicio de trámites de

La Política de Descentralización Educativa

administración de personal, de recursos materiales, financieros y de ámbito jurídico. Las funciones principales de las Unidades de Servicios Descentralizados fueron las siguientes:

1. Filiación de trabajadores tanto de nuevo ingreso como regularizaciones.
2. Obtención del Registro Federal de Causantes.
3. Seguro Colectivo.
4. Expedición de Credenciales.
5. Expedición de constancias de servicios.
6. Certificación de firmas de carta poder.
7. Compatibilidades para la obtención de nuevas plazas.
8. Expedición de hojas de servicios.
9. Certificación de pagarés para préstamos del ISSSTE.
10. Pagos por defunción.
11. Estímulos y recompensas a personal con más de 25 años de servicios.
12. Registros de estudios realizados por el personal docente y administrativo para efecto de aumento de percepciones.
13. Certificación de documentos de estudios para ser reconocidos en el extranjero
14. Pensiones alimenticias.
15. Regularizaciones de sueldos por quinquenios y/o titulación.
16. Renuncias.
17. Jubilación y/o pensión.
18. Bajas por defunción.
19. Bajas por otro empleo dentro de la SEP.
20. Licencias
 - a) Por asuntos particulares.
 - b) Por gravidez.
 - c) Por enfermedad.
 - d) Días económicos.
 - e) Prejubilaciones.
21. Autorización de pasajes locales y trámite de foráneos.
22. Coordinación con los Gobiernos de los Estados para compras de muebles escolares.
23. Autorizar y dar de baja mobiliario escolar.
24. Controlar inventarios.
25. Captura de datos para la elaboración de certificados de estudios.
26. Supervisar la calidad de los datos recolectados.
27. Establecer con el Centro de Procesamiento de Información, la Coordinación necesaria a fin de mantener actualizado el Banco Nacional de Datos para el control escolar.
28. Coordinar la actualización del catálogo de Recursos Humanos con el Centro de Procesamiento de Información.

La Política de Descentralización Educativa

29. Mantener actualizado el Catálogo Nacional de Escuelas.

30. Controlar el registro estadístico para efectos de proporcionar la información a otras Secretarías del Estado².

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

Sin embargo, con estas acciones no necesariamente se resolvía la problemática educativa que se presentaba en los ámbitos de trabajo local, puesto que las respuestas eran limitadas en cuanto al tiempo que requería su atención. La falla se encontraba en que no se realizaban en muchas ocasiones con la oportunidad deseada, todo ello ha provocado en mucho, por la dependencia que se tenía de las instancias centrales.

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

- Direcciones Federales de Educación Primaria.
- Direcciones Federales de Educación Física.
- Unidades de Servicios Descentralizados.
- Subunidades de Servicios Descentralizados.
- Representaciones de Educación a Grupos Marginados.
- Representaciones de Educación Tecnológica Agropecuaria.
- Representaciones de Educación Tecnológica Industrial.
- Representación de Educación Media.
- Representaciones de Educación Indígena.
- Representaciones de Educación Preescolar.
- Representaciones de Sistemas Abiertos.
- Representaciones de Acreditación y Certificación.
- Representaciones de Sistemas de Información.

La Política de Descentralización Educativa

- Representaciones para la Operación del Sistema de Administración de Personal.
- Representaciones para la Ejecución de los Procesos de Evaluación.
- Representación de Auditoría.³

Los trabajos de estas dependencias, en el mejor de los casos, eran coordinados por un solo mando en las regiones en las que se había dividido al país sin que necesariamente se aseguraran resultados eficientes, se simplificara el trabajo, se evitara la duplicación del mismo. En el sector educativo, durante la administración de José López Portillo, la tendencia que llevaba a la transferencia de responsabilidades del Gobierno Federal a los estados, tuvo continuación en la desconcentración de actividades de la SEP, iniciada a partir del mes de marzo de 1978. En esta ocasión, su importancia se encuentra en el alcance de la reorganización de la SEP, misma que se logró con la instalación de la infraestructura administrativa con la que se brindaba el servicio de educación federal y que desde esa fecha se encuentra presente en cada entidad del país.

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

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

Dentro del proyecto de Reforma Administrativa de López Portillo⁴, la política de desconcentración de la SEP, se orientó a la creación de la infraestructura administrativa que bajo la figura de las delegaciones generales haría posible la

La Política de Descentralización Educativa

prestación del servicio de educación federal atendiendo desde la capital de cada país. Su ubicación buscaba acercar los trámites a los usuarios y descongestionar la carga de trabajo de las oficinas centrales de la Secretaría, ubicadas en la Ciudad de México, para estar en posibilidades de brindar un mejor servicio a los trabajadores, fundamentalmente al magisterio y a los destinatarios de su trabajo: los educandos.

El proceso de descentralización durante el sexenio de López Portillo, inició en 1978, con un programa de desconcentración de funciones de la Secretaría de Educación Pública. El propósito era la desconcentración de actividades de las oficinas centrales de esta dependencia, que se encontraban en la Ciudad de México a instancias ubicadas en los estados del país y su primer etapa abarcaría de marzo de 1978 a agosto de 1979.

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

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

1. El primero tenía que ver con la elaboración de un diagnóstico que dilucidara acerca del sentido de normar las prácticas que habrían de desempeñarse en las nuevas instancias de la Secretaría. Por lo que “normar antes que desconcentrar para no desconcentrar el caos”⁵, incluyó un análisis minucioso de los procesos que habrían de permitir el desarrollo de la función educativa. Esfuerzo que dio como resultado la elaboración de manuales,

La Política de Descentralización Educativa

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

2. El segundo buscaba convertir a los órganos centrales de la SEP en instancias preferentemente normativas, con la responsabilidad de la evaluación y el control de la operación de los servicios educativos en los estados. “Los esquemas de organización y funcionamiento de los órganos que se desconcentraron se caracterizaron porque atendían un 90% de acciones operativas y tan sólo el 10% de normativas; por lo tanto el proceso de transformación consistió en que proporcionaran los servicios en el Distrito Federal, lo que representaba un 20% de su carga de trabajo, y dedicar el 80% restante a la observancia de los aspectos normativos, de evaluación y control”⁶.
3. Enseguida se definió desconcentrar las funciones de la facultad de la toma de decisiones, junto con los recursos humanos, materiales y financieros, a los órganos desconcentrados, con la intención de asegurar de esta manera, el enfoque integral de la transferencia.
4. El cuarto punto era en la intención equilibrada de implementación del proyecto que se buscaba para todo el país. Por lo que se procuraría la ejecución de los programas de desconcentración con una aplicación nacional, sin que alguna entidad se quedara al margen del proceso o se rezagara.
5. Finalmente, se definió que era fundamental el diseño de una estructura orgánica en cada Delegación, que incluyera todos los elementos indispensables para su labor y que las mismas buscaran la atención de los objetivos prioritarios de la SEP y no algunos de interés particular.

La Política de Descentralización Educativa

La existencia de múltiples instancias dependientes de la SEP en cada entidad federativa, en principio requería de un esfuerzo de coordinación que encabezara cada delegación en los estados, por lo que de conformidad con el Acuerdo del 22 de marzo de 1978, las delegaciones tenían atribuciones en materia de planeación, de coordinación de todas las instancias dependientes de la SEP en las entidades, de promoción, supervisión y administración de los recursos materiales y financieros. Por lo tanto, el personal dependiente de las anteriores Unidades y Subunidades de Servicios Descentralizados pasó a depender de la nueva institución-

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

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

Para estos niveles de educación, el correspondiente órgano central de la SEP pasaba a dejar de realizar actividades operativas y se constituía fundamentalmente en una instancia normativa, que decidía a nivel nacional todo lo relacionado con las funciones sustantivas de la Secretaría.

La Política de Descentralización Educativa

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

La tercera etapa del proceso de desconcentración tuvo lugar el mes del agosto de 1979 a diciembre de 1981 y contempló los siguientes eventos, a saber:

1. Se desconcentró la operación de educación para adultos, indígena, física, telesecundaria, incorporación y revalidación, acreditación y certificación de profesiones.
2. Se desconcentró a las delegaciones generales y direcciones de personal la administración total del pago de remuneraciones a los trabajadores.
3. Se crearon los departamentos de servicios regionales y delegaciones de la zona.
4. Se transfirió totalmente a las delegaciones generales el ejercicio presupuestal en los distintos capítulos de gasto que conforman su presupuesto⁷.

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

La Política de Descentralización Educativa

1. La transferencia complementaria que se realizó a los estados de los servicios de educación, puesto que se incluyó a la totalidad de niveles y modalidades educativos que eran administrados por la SEP. Aunado al traspaso de los servicios de apoyo administrativo, que en la anterior etapa no habían sido considerados.
2. Con el propósito de atenuar en cada entidad federativa el mismo fenómeno de centralización administrativa que giraba en torno de la SEP, ahora alrededor de cada delegación estatal, se establecieron oficinas regionales dependientes de las delegaciones, para que por su conducto también se desconcentraran algunos trámites que se atendían en las capitales de los estados.
3. Finalmente, destaca la transferencia del pago de remuneraciones del personal dependiente de cada delegación, en relación estrecha con las disposiciones que en ese sentido determinó en 1981 la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, cuando responsabilizó a la SEP del pago de remuneraciones de su personal. En este rubro es importante mencionar que debido a la complejidad de esta actividad, se dotaría a cada delegación de equipo de cómputo, que en su momento era de vanguardia y que constituye la primer acción con la que con ejemplos palpables se dotaba de herramientas tecnológicas correspondientes con el complejo trabajo de administración de personal educativo.
4. La última fase abarca de enero de 1982 a noviembre del mismo año, y se extiende al término del sexenio del presidente José López Portillo, periodo en el que en la SEP (y con mayor relevancia en sus órganos desconcentrados) se procuró exclusivamente la consolidación de los procesos de desconcentración emprendidos con anterioridad. El relevo

La Política de Descentralización Educativa

sexenal requería de otras prioridades que dejaba a estos procesos en segundo término.

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

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

1. Elaborar los planes, programas y presupuestos correspondientes a los servicios de la Secretaría en los estados, ajustándose a las normas establecidas al respecto.
2. Organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Secundaria Técnica, Física, Capacitación para el trabajo, Media Superior y Superior en sus diferentes tipos y modalidades; de acuerdo con las disposiciones y los criterios nacionales que se establezcan.
3. Administrar los recursos humanos, financieros y materiales de los servicios a que se refiere la función anterior, conforme a las disposiciones legales aplicables y a los lineamientos que se establezcan.

La Política de Descentralización Educativa

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

La Política de Descentralización Educativa

10. Sugerir a las unidades centrales, con base en las necesidades y particularidades en la entidad, la modificación de las disposiciones establecidas respecto de los servicios educativos.
11. Auxiliar al Secretario en la coordinación de las entidades del sector educativo y de los servicios no desconcentrados existentes en el Estado.
12. Coadyuvar con las Direcciones Generales en la prestación de los servicios que a éstas corresponda realizar en todo el país.
13. Rendir direcciones generales correspondientes los informes periódicos que se requieran para fines de evaluación y control de los servicios educativos desconcentrados territorialmente.
14. Ser el único conducto en el Estado para difundir información por cualquier medio, sobre las funciones y actividades de la Secretaría.
15. Ejercer las demás funciones que le señale este ordenamiento y las que le asigne el Secretario.⁸

¹ “El crecimiento y fortalecimiento de las clases medias se alejaba violentamente de las formas corporativas de probada eficiencia de vinculación Sociedad-Estado. Aunque producto del sistema, sucedió que las clases medias no eran corporativizables a ultranza, sino que se inclinan mucho más hacia una lógica individual privatizándose que a los principios ordinarios derivados de la Revolución Mexicana. Su estructuración económica las hacía difícilmente aglutinables en grupos de interés permanente, en tanto expresión típica de lo urbano. Con frecuencia, su cohesión ha obedecido a al defensa-o exigencia- de objetivos particulares y efímeros, tales como la regularización de la tenencia de la tierra, la obtención de algún servicio o la mejora de otro.

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

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

La Política de Descentralización Educativa

²Benjamin Hedding Galeana, *Oficio por el que se comunica el funcionamiento de las Unidades de Servicios Descentralizados de la Secretaría de Educación Pública y las funciones que éstas vienen cumpliendo hasta la fecha*, citado por Ramiro Álvarez Retana, Op.Cit., p. 25-26.

³Ramiro Álvarez Retana, *Ibid.*, p. 27

⁴Rosa María Mirón Lince y Germán Pérez, Op.Cit., p. 40-45

⁵Ramiro Álvarez Retana, Op. Cit., p. 52.

⁶ *Ibid.*, p. 53

⁷ *Ibid.*, p. 62

⁸ *Ibid.*, p. 154-155

Capítulo 3: LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DE MIGUEL DE LA MADRID

3.1. El contexto político, económico y social.

Miguel de la Madrid Hurtado asumió el poder el 10 de septiembre de 1982. Resulta claro que es un momento delicado para el país, puesto que no se tiene un antecedente de una crisis económica de proporciones semejantes a la ocurrida en ese lapso y porque además se presenta en un contexto de profunda desconfianza ciudadana, ante lo que urgía una recomposición de alianzas entre los principales interlocutores del gobierno. A manera de ejemplo, en el sexenio anterior, se había decidido la nacionalización de la banca, con lo que se deterioró la relación con el sector empresarial y, por otro lado, los niveles de corrupción al interior del gobierno (Pemex y el caso Durazo, entre otros) habían alcanzado una resonancia en la conciencia ciudadana, que vulneraban la legitimidad del gobierno.¹

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

El año de 1982 significaría la debacle en términos económicos y políticos y al final... el Estado y él, el Presidente vivió un importante enfrentamiento con la sociedad

La Descentralización de Miguel de la Madrid

en su conjunto, del cual, si bien es cierto que salió airoso, le costó la fractura de viejas alianzas y la transgresión de antiguos pactos.

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

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

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

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

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

La Descentralización de Miguel de la Madrid

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

“Asimismo, en lo económico, las consecuencias no han sido menos radicales. El tono modernizador de los últimos años ha derivado, mucho más en una política eficientista que en la posibilidad de reestructurar el sistema en términos de una justicia distributiva. Los parámetros en los que se plantea la modernidad, tanto política como económica, obligan al rezago de la justicia social. El empleo, así se supedita a la inversión; la distribución a la saturación de ciertos grupos; el salario a la expansión de la producción; la negociación a la razón de eficiencia. Todo ello y esto parecen ser lo definitivo –con base en una concepción de sociedad cuyo proyecto pretende, como en el liberalismo más puro, una igualdad originaria, olvidando que este país se ha caracterizado por su ancestral desigualdad cultural y económica”²

Por lo que con Miguel de la Madrid inicia la modificación del papel que debía jugar el Estado en la vida en sociedad, sobre todo en el aspecto económico. A partir

de su sexenio, el cambio fundamental se presenta en la disminución, racionalización y modernización del aparato gubernamental.

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

Asimismo, se buscaba incorporar el desarrollo regional, con la opinión y participación de los actores locales. Esto se vería reflejado en la iniciativa de modificación del artículo 155 Constitucional. La intención buscaba el fortalecimiento del municipio, reconociéndole el carácter de célula de gobierno básica en la organización política del país.³

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

3.2. La Revolución Educativa de Jesús Reyes Heróles.

En el plano educativo, Miguel de la Madrid designó a Jesús Reyes Heróles como secretario de educación pública, con la encomienda de modificar las condiciones del sistema educativo, Reyes Heróles se dio a la tarea de preparar una “Revolución Educativa”, que habría de contemplar dentro de sus principales objetivos, una descentralización del sector educativo.

La Descentralización de Miguel de la Madrid

La Revolución Educativa pretendía "...racionalizar el sistema educativo, mejorar la calidad de la enseñanza, descentralizar los servicios y procurar una mayor vinculación entre la formación profesional y necesidades sociales y económicas"⁴.

En opinión de Reyes Heróles, la Revolución Educativa era la respuesta que presentaba el gobierno ante la necesidad de cambios de orden estructural que se requerían y que permitían adecuar la enseñanza a las novedosas condiciones del país, en donde la educación constituía un poderoso instrumento de transformación. La idea era hacer un alto en el camino para replantear sus propósitos, los cuales fundamentalmente se encontraban en su urgente modernización y en su actualización.

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

- "Promover el desarrollo integral del Individuo y de la sociedad mexicana.
- Ampliar las oportunidades de acceso de todos los mexicanos a la educación, a los bienes culturales, deportivos y a la recreación.
- Mejorar la prestación de los servicios (educativos, culturales, deportivos y de recreación).
- Combatir mediante la educación, las desigualdades de origen económico, social y cultural de los educandos"⁵.

En lo referido a la descentralización, desde el inicio de la administración (diciembre de 1982), el secretario de Educación tenía en claro los propósitos a alcanzar; entre las principales acciones desarrolladas al interior de la SEP. Se preparó un paquete de documentos normativos (manuales de organización y procedimientos,

La Descentralización de Miguel de la Madrid

circulares, calendarios de pago, etc.) que habrían de regular el proceso de descentralización y orientar a las instancias educativas de las entidades en su trabajo cotidiano, atribuyéndoles en una forma relativa, la facultad del manejo administrativo de la educación básica.

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

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

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

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

La Descentralización de Miguel de la Madrid

El 3 de febrero de 1983, en el discurso del Acto de Clausura del Trece Congreso Nacional Ordinario del SNTE, el entonces titular de la SEP pronunció una serie de postulados, que constituyen en mucho el marco ideológico que ha imperado en los propósitos descentralizadores del Estado, dentro de la tradición del sistema político mexicano, que se cobija en las ideas del federalismo. Reeyes Heroles en una parte del discurso afirmó: “Han analizado ustedes la descentralización de la Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, y Normal. Únicamente de mala fe puede pensarse que esta medida tiene propósitos contrarios al magisterio”⁶. La decisión obedió a dos razones fundamentales: volver a nuestro federalismo, que logró convertirnos en nación, en patria y combatir la ineficiencia que inexorablemente invade a los cuerpos que sobrepasan cierta magnitud, el gran tamaño que a veces lleva la pura inercia, lo que es peor, al inmovilismo. La descentralización debe hacerse y se hará, pero con los maestros; sin su participación, de antemano estaría condenada al fracaso. Juntos planearemos y ejecutaremos.

“Los problemas sindicales los pueden abordar y resolver los propios trabajadores; son ellos quienes los conocen y tienen la capacidad de resolverlos, máxime en una agrupación con la tradición revolucionaria del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación...”⁷

El Presidente De la Madrid señaló que: “La descentralización educativa no debe entenderse como un acto aislado del Gobierno, sino como parte de la estrategia general que se proyectará sobre todos los aspectos de la vida de México. No pretendemos que se realice de un modo súbito, sino mediante un proceso de acciones sucesivas y orgánicamente concertadas”⁸. Esto quiere decir que la descentralización educativa no es un acto, un instante, un momento, es todo un proceso que debe iniciarse y proseguirse con decisión y realismo. Sus objetivos son claros: comprender la diversidad del país dentro de su unidad; difundir la densidad cultural y salvaguardar los contenidos educacionales, que están por encima de sus diferencias, que son factor

La Descentralización de Miguel de la Madrid

de unidad y que permiten, mediante la enseñanza y el aprendizaje, que día a día, México, siendo distinto, no deje de ser el mismo, que cambiando mantenga y depure su esencia, afirme su identidad gracias a un permanecer que incita precisamente a la transformación. La nación encierra contenidos educativos sobre lo que priva el acuerdo.

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

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

“No nos estacionemos en 1921, cuando evidentes situaciones se oponían a la federalización, ubiquémonos en 1983 cuando el país, para obtener el debido rendimiento de las funciones educativas, reclama la verdadera federalización: descentralizar, a tiempos y circunstancias variadas, soluciones diversas. No hacerlo sería estereotiparnos. La nación se integró en virtud del federalismo del siglo pasado. Consolidemos y fortalezcamos su integración a través del original federalismo”⁹.

La Descentralización de Miguel de la Madrid

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

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

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

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

La Descentralización de Miguel de la Madrid

centro a al periferia y viceversa, la información que se generaba en el país, en torno a la transferencia de los servicios de Educación Básica y Normal.

El 8 de agosto de 1983, el presidente de la República emitió un Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SEP propondría a los Gobiernos de los Estados la celebración de Acuerdos de Coordinación, en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, para establecer por cada entidad federativa un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa.

El Decreto establecía que el Comité Consultivo se instruíra "...para el estudio de la transferencia a los Gobiernos de los Estados de los Servicios de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria y Normal que actualmente presta la Federación"¹⁰.

El Comité estaría integrado por el C. Gobernador del Estado como Presidente, un secretario técnico a cargo del representante de la Secretaría de Educación Pública y los siguientes vocales: el representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el representante del ISSSTE y el representante de la entidad encargado de los servicios educativos del estado en cuestión. Asimismo, se invitaría como vocal a un representante del SNTE y a especialistas de otras instituciones o asociaciones vinculadas con el proceso educativo.

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

- a) Fungir como órganos de consulta del Gobierno Federal y de las entidades federativas de la República en el proceso de Descentralización educativa.
- b) Recabar toda la información necesaria relacionada con los servicios educativos de nivel básico y normal que imparte la federación en la entidad

La Descentralización de Miguel de la Madrid

correspondiente y analizarla comparativamente con el sistema educativo estatal de los mismos niveles.

- c) Llevar a cabo los estudios necesarios respecto de las soluciones que habrán de darse a los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales, que implica la descentralización educativa en la entidad correspondiente.
- d) Formular al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, las recomendaciones procedentes sobre la transferencia de los servicios educativos a la entidad federativa.¹¹

Al tiempo que se instalaba en cada estado del país un Comité Consultivo, también se reorganizaban a las Delegaciones Generales de la SEP "... de tal manera que conservando sus funciones actuales y cambiando su denominación a Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, se lleven a cabo los cambios internos dentro de las previsiones presupuestales, que requiera el proceso de descentralización"¹².

Este Decreto, finalmente, contenía una modificación al Reglamento interior de la SEP para crear una coordinación General para la Descentralización Educativa, que habría de encargarse, formando parte de la estructura centralizada de la Institución, del apoyo en la ejecución de las medidas que requiera el proceso de transferencia de los servicios de educación.

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

La Descentralización de Miguel de la Madrid

Por ese motivo y con el propósito de orientar el proceso, el Presidente De la Madrid emitió el 20 de marzo de 1984 el “Decreto que establece los lineamientos a que se sujetaran las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica”¹³.

Este documento presenta la estrategia con la que se buscaba resolver la problemática que representaba el funcionamiento, cuando menos, de dos sistemas de administración educativa en los estados, el que tenía a su cargo el Gobierno Federal y, en su caso, el que atendían los gobiernos locales. En esta ocasión, con un criterio de racionalidad administrativa, se presentaba la necesidad de fusionar las diferentes estructuras que tenían a su cargo el manejo de la Educación Básica y Normal, y sobre todo la definición, entre el Gobierno Federal y el estatal, de la titularidad del organismo responsable.

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

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

La Descentralización de Miguel de la Madrid

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

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

- I. La garantía explícita de que prevalecerán los principios que para la educación determinan el Artículo 3 constitucional y la Ley Federal de Educación;
- II. La Secretaría de Educación Pública continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la República, como en lo relativo al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional;
- III. Se convendría que los servicios federales de Educación Básica y Normal mantengan su presente régimen jurídico y administrativo;
- IV. Los trabajadores de la educación de los niveles a descentralizar conservarían su relación laboral con la Secretaría de Educación Pública y vigentes sus derechos laborales y colectivos, en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo y se mantendrían las

La Descentralización de Miguel de la Madrid

relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores de la educación.

V. La Comisión Mixta de Escalafón y la Comisión Mixta de Cambios seguirán funcionando conforme a sus respectivos reglamentos y disposiciones administrativas procedentes, sin menoscabo de los estudios que se emprendan para su ordenación y reestructuración.¹⁴

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

La Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública "...se encargaría de administrar en forma conjunta, los servicios federales de Educación Básica y Normal y de los servicios estatales de educación, con sujeción a los planes y programas que establezca la Secretaría de Educación Pública"¹⁵.

Los recursos financieros y materiales destinados a los servicios de educación básica y normal, serían sujetos de transferencia a los gobiernos de los estados (Artículo 7) mediante el establecimiento de Acuerdos de Coordinación que se celebrarían con la SEP, en el entendido de que mantendrían el régimen jurídico vigente y las disposiciones legales y administrativas federales.

La Descentralización de Miguel de la Madrid

El 20 de julio de 1984 la SEP suscribió, respectivamente, con los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, acuerdos de coordinación para la transferencia de los servicios y recursos que estaban en manos del Gobierno Federal¹⁶. Con lo que se iniciaba formalmente el proyecto de reorganización de la SEP diseñado e inicialmente instrumentado por Reyes Heróles con ese alcance nacional.

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

Para el 21 de enero de 1987, únicamente se han agregado seis Acuerdos de Coordinación de los doce logrados por la administración de Reyes Heróles.¹⁷ Es notable el cambio de la estrategia seguida en la SEP. La organización sindical arremete fuertemente para detener el proceso, que en su opinión, atentaba contra su existencia a nivel nacional y logra detener el impulso innovador de que gozó en su origen.

Un balance de los alcances obtenidos, demuestra que los convenios de descentralización mantuvieron en cada estado los sistemas estatales y federales de educación, sin que se lograra transferir su titularidad a los gobiernos de los estados. Parece ser que las tensiones que se tuvieron con la organización sindical en el periodo de Reyes Heróles, fueron resueltas en la gestión de González Avelar con un cómodo acuerdo por el que se fortaleció la presencia de Vanguardia Revolucionaria, el grupo que encabezaba la dirigencia sindical, a cambio de una relativa tranquilidad, que evitaba el conflicto en la Institución. Permittedose, incluso, que este grupo tuviera injerencia en las decisiones de política educativa e, inclusive, de participación directa

en el aparato administrativo. El resultado fue la politización de la más mínima incidencia, que degeneró en el incumplimiento de los proyectos institucionales, puesto que cualquier acto administrativo sería cuestionado en cuanto afectara el interés de esta corriente sindical.

“Al amparo de una complaciente autoridad, Vanguardia alcanzó su nivel más alto de poder. No logró liquidar a la disidencia sindical, pero la arrinconó en los reductos de Chiapas y Oaxaca, sometiéndola a un acoso continuo que le impidió el ejercicio de los más elementales derechos gremiales. En la complicidad gubernamental con tales mecanismos, han influido la necesidad de controlar a un sector que en el pasado mostró una gran capacidad de movilización, pero sobre todo la función impuesta a los maestros en la preparación y manejo de los procesos electorales, esa ‘obra negra’ de la política que tan bien ha sabido cobrar la dirección sindical. Esta asociación, consustancial a la lógica corporativa, fue reforzada en la segunda parte del sexenio por las ilusiones presidenciales del titular de la SEP.”¹⁸

3.3 La Relaboración de la Política Educativa en Materia de Educación Básica y Normal.

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

La Descentralización de Miguel de la Madrid

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

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

Por éste, los cambios no sólo se darían en las estructuras administrativas que tenían a su cargo el manejo de la educación en los estados y de las oficinas centrales de la SEP, sino también en la relación de autoridad establecida entre los distintos niveles de gobierno. Por primera ocasión desde la fundación de la SEP, los gobiernos de los estados tendrían facultades para intervenir en la operatividad del sistema educativo, orientándola de acuerdo a sus propias necesidades.

En los inicios del sexenio, el 31 de mayo de 1989, el presidente Salinas presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. La idea básica se encuentra en el seguimiento de una estrategia de modernización del Estado y de todos los aspectos de la vida nacional. Los objetivos nacionales¹⁹ ubican a la educación dentro de El

La Descentralización de Miguel de la Madrid

mejoramiento productivo de nivel de vida de la población al considerarla como un ingrediente de bienestar social.

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

- Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos de desarrollo nacional;
- Elevar la escolaridad de la población;
- Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad, y;
- Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.²⁰

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

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

Antes de que tuvieran lugar las modificaciones en la administración educativa, resulta relevante mencionar lo acontecido en el plano sindical. En la vida interna del SNTE, en 1989, tiene lugar el movimiento magistral más importante de los últimos tiempos, por el que es relevado el liderazgo de Carlos Jonguitud Barrios y de la corriente hegemónica que encabezaba; Vanguardia Revolucionaria. En su lugar, a través de la mediación presidencial, Elba Esther Gordillo Morales encabezaría a partir

de ese momento el CEN del SNTE, con el control de las principales fuerzas del organismo gremial.

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

El punto central de la negociación con el SNTE, consistía en que el Gobierno Federal garantizara la preservación de la integridad de la organización gremial a nivel nacional, el reconocimiento a los derechos históricamente adquiridos y el respeto de las condiciones laborales de los trabajadores de la educación.²¹

Comparando con la actitud del grupo sindical precedente, en este momento se contaba con posibilidades de negociación, que podían hacer posible el proyecto de descentralización educativa.²²

3.3.1 El Objetivo.

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

Por ésta, el Ejecutivo Federal representado por la SEP y la concurrencia de responsabilidades, se reservaría las atribuciones de la normatividad, la regulación, la evaluación y la compensación de las diferencias presentes en el sistema educativo, con la finalidad de asegurar el carácter nacional de la educación, el cumplimiento del

La Descentralización de Miguel de la Madrid

Artículo 3° Constitucional, la formulación de los planes y programas de estudio y el establecimiento de programas compensatorios que armonicen las diferencias entre las entidades con menos niveles de desarrollo.

A los gobiernos de los estados, en el espacio territorial de su competencia, les correspondería la operatividad del sistema educativo objeto de la transferencia, con todas las facultades, atribuciones y de los recursos requeridos para su funcionamiento.

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

Sin embargo, es hasta los primeros meses de 1992 cuando se decide modificar el ritmo. La designación de Ernesto Zedillo Ponce de León²³ en sustitución de Manuel Bartlett Díaz, marca el inicio de los cambios. Zedillo implementaría una reorientación de alcance estructural en la política educativa del estado mexicano con el establecimiento del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en mayo de 1992.

La Descentralización de Miguel de la Madrid

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

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

Es parte de la transformación más importante que ha experimentado en los últimos tiempos el modelo educativo del gobierno posrevolucionario, porque por su conducto se ha puesto en marcha una modificación de orden estructural en el quehacer educativo, en el marco de una nueva relación del Estado con la sociedad.²⁴

Se presenta como una decisión acerca de los cambios que se requería implementar en la Educación Pública, en el contexto de la “modernización educativa” salinista, sin dejar de ser parte del proyecto de largo alcance con el que, particularmente desde el gobierno de Echeverría (1970-1976) con la continuación de las acciones de López Portillo (1976-1982) y con los trabajos desarrollados en tiempos de la “Revolución Educativa” de Miguel de la Madrid (1982-1983), se ha ido adaptando a los requerimientos del país.

Ha sido una redefinición de la función que debe cumplir la educación pública, no sólo en los aspectos sociales y políticos sino también en términos económicos. Por lo que está inspirado fundamentalmente en el propósito de elevar su calidad, aún y

La Descentralización de Miguel de la Madrid

cuando se subordina el objetivo de la ampliación de la cobertura, al considerarla, al lado de la ciencia y la tecnología, como factor estratégico del desarrollo económico.

Su contexto lo constituye la idea de la modernización, que en la racionalidad de la política económica del gobierno incluye "...privatizaciones, apertura comercial, ingreso de capital extranjero, integración económica y en el escenario político, los procesos electorales y las reformas legales correspondientes"²⁵. Lo que constituye una modificación del papel que ha tenido el gobierno posrevolucionario desde su existencia; en donde se plantea, que el mismo debe abandonar su tradicional intervencionismo para convertirse en un Estado solidario, que permita una participación más activa de la sociedad en los asuntos de interés público. Con lo que se lograría incrementar los niveles de participación social y se estaría en la posibilidad de contribuir al fortalecimiento de la democracia y a la canalización de la energía social en la resolución de problemas.

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

El nuevo carácter que tendría estaba definido desde el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994,²⁶ con el que se pretendía "asegurar la calidad, eficiencia y cobertura del sistema educativo en México... establecer un nuevo modelo educativo mediante la realización de cambios estructurales, integrando el proceso educativo al desarrollo económico y social del país, además de revalorar la función

magisterial y eliminar las inequidades y rezagos geográficos y sociales de la educación”.²⁷

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

Se presentan los cambios en la Administración Pública Federal y en la de los gobiernos de los estados; siendo, a iniciativa del primero y en uso de las atribuciones que corresponden al Estado,²⁸ que se decidió modificar la forma en que estaban ordenados sus órganos de gobierno, pasando de un esquema de trabajo centralizado a uno descentralizado. Las características con las que se presenta, incluyen un esquema de trabajo descentralizado del Gobierno Federal, con una dependencia directa del servicio de educación básica de los gobiernos estatales.

En la concurrencia de responsabilidades, el Gobierno Federal se reserva atribuciones que tiene que ver con la normatividad, la regulación, la evaluación y la compensación de diferencias del sistema educativo,²⁹ con el propósito de asegurar el carácter nacional de la educación, el cumplimiento del Artículo 3° constitucional, la formulación de los planes y programas de estudio y el establecimiento de programas compensatorios que armonicen las diferencias entre las entidades con menores niveles de desarrollo.

Estas facultades permiten al Gobierno Federal el establecimiento de la rectoría de la educación del país y son complementarias con las actividades que desarrollan las entidades federativas: el desempeño de la operatividad del sistema. Dando como

La Descentralización de Miguel de la Madrid

resultado una redistribución de funciones y atribuciones, que se enuncia como una contribución al fortalecimiento del sistema educativo nacional en su conjunto.

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

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

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

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

Al respecto, es conveniente mencionar el mecanismo que históricamente se utilizó para movilizar los recursos que fueron canalizados al sector educativo. Como afirman Rolando Barrera Zapata y Ma. Del Pilar Consuelo Ferreyra,³⁰ en México se han observado dos tendencias históricas que se refuerzan mutuamente en el reparto de competencias. En la primera, se han incrementado las funciones y atribuciones del Gobierno Federal, con la justificación de fortalecer la unidad nacional y de lograr el desarrollo económico y, en la segunda, las entidades federativas no han tenido la

La Descentralización de Miguel de la Madrid

capacidad de ejercer las facultades que constitucionalmente les corresponden. Situación que se agudizó aún más, por la incapacidad política, administrativa y financiera de los estados, que originó una virtual expropiación por la vía del hecho, de tales atribuciones, por parte del Gobierno Federal.

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

La base del planteamiento y el propósito por alcanzar se encuentra en lo que se definió como “el autentico federalismo educativo”, atendiendo el ideario del Constituyente de 1824 y lo postulado en la Constitución Política de 1917, que establecen el régimen federal como la “organización política natural de nuestro país para lograr, en la rica diversidad de sus regiones, la unidad nacional”³¹.

“Se acompaña, además, en la disposición prevista por la Constitución, en lo referido a la distribución de la función social educativa. En este marco jurídico expresamente se señala que la presentación de los servicios educativos es una de las actividades de la función educativa en la que hay concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios. Consecuentemente se dispone que la Federación podrá celebrar con los estados y los municipios convenios para coordinar o unificar dichos servicios con lo que se concluye que este Acuerdo Nacional fortalece la observancia del régimen legal existente ajustándose a la concurrencia de atribuciones previstas.”³²

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

Aunque no deja de estar acompañada de criterios que justifican la redistribución de competencias y que en opinión de Rolando Barrera Zapata y María del Pilar Consuelo Ferreyra, se refieren a la eficiencia, donde “las facultades que pueden administrarse con el menor costo por las administraciones territoriales deben

respetarse por la administración central” la territorialidad que se refiere al acto de “transferir a un área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas generadas en tal ámbito, o sea de interés exclusivo o preferente de su población”; y el criterio participativo, que consiste en “transferir competencias que propicien la participación, cooperación e integración de la comunidad”.³³

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

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

“En este caso, la descentralización administrativa, es creada y mantenida por el poder central y beneficia sólo la capacidad y eficiencia de la administración pública central. Las unidades descentralizadas administrativamente reciben parte de su subsistencia de las instituciones de la administración central”.³⁴

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

gubernamentales, ha sido equivocadamente confundida con la descentralización política.

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

De hecho, se puede afirmar que la descentralización política es la base de la existencia del régimen federal. En el caso del sector educativo estaríamos asistiendo a una transferencia de facultades, atribuciones y recursos del Gobierno Federal a instancias, políticas territoriales, con una fórmula de equilibrio legalizado del poder que se encuentra presente en forma inicial en el ANMEB y con posterioridad en la adecuación de la Ley General de Educación. Los supuestos básicamente tuvieron la función de redistribuir el poder político de esta acción de gobierno y su correspondiente quehacer administrativo.

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

La Descentralización de Miguel de la Madrid

“En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando en el Estado respectivo, hasta la fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su administración.”³⁵

Considerando las opiniones existentes en esta materia, el equilibrio o desequilibrio político que origina la distribución aludida, no se plantea en términos de enfrentamiento ni de lucha política. El hecho de que la actividad de la administración pública se vaya diversificando y haciendo cada vez más compleja, obliga a articular los diferentes ámbitos de gobierno y propiciar la coordinación de sus respectivas competencias. En palabras de Jordi Borja: “No se trata de que los estados federados sean ‘independientes’ del Estado y tengan sus facultades y sus campos de actuación muy propios, sino de hacer posible que tengan poder y capacidad de gestión para sumir una parte congruente en los distintos sectores de la actividad pública”.³⁶

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

Los compromisos adquiridos con el SNTE garantizan las demandas del gremio en lo relativo a su integridad y respeto a sus derechos laborales y de seguridad social, sin que exista un compromiso que en el futuro asegure la condición de influencia nacional que hasta el momento tenía y en el entendido de que cada sección sindical

La Descentralización de Miguel de la Madrid

sustituiría la relación laboral que mantenía con el Gobierno Federal, por conducto del CEN del SNTE, al trasladarla al gobierno del estado correspondiente.

Abundando en este último aspecto, a lo comentado se adiciona que los gobiernos estatales, por conducto de su autoridad competente, reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores antes mencionados. Los gobiernos de los estados garantizan que los citados derechos laborales serán plenamente respetados. Por su parte el Ejecutivo Federal queda obligado con la responsabilidad solidaria en los términos de la Ley. De igual modo, las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de los trabajadores que se incorporen a los sistemas educativos estatales permanecerán vigentes y no sufrirán modificación alguna en perjuicio de ellos.

“Los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal.”³⁷

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

3.4 La Descentralización Centralizadora de la Educación: revisión de algunos aspectos básicos de la federalización educativa en México.

La Federación salió en busca de los Estados. Fue el Gobierno Federal quien propuso y convenció a los gobiernos estatales de la necesidad de descentralizar la educación básica, mediante la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) de 1992. De ahí que la federalización educativa, propuesta a principios de los noventa, se inscriba dentro del discurso del *Nuevo Federalismo*. Un discurso que provino de la Federación, no de los estados. Y en esto, el sentido, la procedencia del discurso, delineó el tipo de federalización de que se trataría. Hay que reconocer que se trató de la primera propuesta descentralizadora de largo alcance después de los cambios y reformas de una década atrás, que se vieron truncadas, entre otras razones, por la crisis de los ochenta.

En un país con una cultura centralista tan arraigada como el nuestro, en la que las autoridades subnacionales no se ha caracterizado por sus iniciativas, la propuesta federalizadora provino de donde la vasta mayoría de iniciativas descentralizadoras se han originado o provenido: del centro. Aquí cabe hacer la primera anotación de carácter de la federalización: de acuerdo con Enrique Cabrero, si el origen de la iniciativa descentralizadora parte del centro, ésta tendrá un alcance limitado y un carácter preponderantemente administrativo.

En lo que toca propiamente a educación, lo innovador de la corriente denominada *Nuevo Federalismo Educativo* podría estar, como lo sugiere Carlos Ornelas, en “que la noción de la autonomía –cara del viejo federalismo- opone la de

conurrencia. En lugar de tener una división clara de competencias y atribuciones, o aún teniéndola, subyace la idea de que cooperar y concurrir a la prestación de un servicio público, a la organización política y a la aplicación de las leyes, es más importante que la autonomía en la toma de decisiones. En esa concurrencia se preserva la supremacía del poder central por sobre las regionales³⁸. En efecto, a pesar del predominio del centro, lo cierto es que la federalización educativa de los noventa abrió por completo la educación al juego de las relaciones intergubernamentales (RIG), convirtiéndola en una tarea cooperativa entre Federación y estados. De ahí que, la perspectiva de las RIG resulte útil para el estudio de la federalización educativa de los noventa.

Carlos Ornelas asegura que no hay explicaciones oficiales suficientes sobre las razones que motivaron al gobierno a llevar a cabo la descentralización educativa.³⁹ Tiene razón en parte; la exposición de motivos del Acuerdo, así como el debate público en torno a la federalización, fueron francamente pobres, si se comparan con la riqueza del tema. Sobre todo por la falta de inclusión de uno de los interlocutores que se verían más afectados con la federalización: los gobiernos de los estados. Sin embargo, habría que matizar esta falta de explicaciones a la luz de la estrategia argumentativa del gobierno central durante la firma del Acuerdo de 1992. Las posibles implicaciones políticas de un debate abierto sobre el futuro de la educación o el posible enturbiamiento de las negociaciones con el magisterio, pudieron haber sido razones suficientes para no haber dado mayores explicaciones a la opinión pública. En tanto, la iniciativa surgió del centro también de las autoridades federales provino la agenda con que se llevaron a cabo las condiciones del Acuerdo.

Por otra parte, se trataba de un asunto por demás discutido, lo que de alguna manera cubría ese vacío que Ornelas señala.⁴⁰ En cualquier caso, lo cierto es que el debate, agotado poco tiempo después de haberse emprendido la Federalización de

1992, debió haber continuado, entre otras razones, para evaluar no tanto la transferencia de la administración educativa a los estados respecto a la integración y consolidación de los sistemas estatales de educación. Con la firma del Acuerdo de 1992 no se concluyó la descentralización educativa; fue su punto de partida, incluso, se podría decir que los preparativos para federalización de los noventa, en realidad se iniciaron mucho antes, hacia finales de la década pasada, durante los primeros años de la administración de Salinas de Gortari.

Para retomar el proyecto descentralizador de la educación básica y normal abandonado desde 1985 -año del terremoto- el gobierno federal realizó diversas acciones enmarcadas en la denominada “Modernización del Estado y la Educación”⁴¹. Destaca por su incidencia como parte de los preparativos para la federalización, la planeación educativa conjunta en los estados de la República que coordinó la SEP. De acuerdo con Francisco Miranda, como parte de los preparativos para lo que sería el proyecto de la federalización educativa, con el propósito de “incorporar tanto las acciones federales como las estatales en el marco de un todo congruente”, que fuera homogeneizando las políticas educativas de cara al nuevo federalismo educativo;⁴² además, los gobiernos de los estados se vieron obligados a firmar un convenio con la federación en un formato único, mismo para todas las entidades, que tuvieron que adecuar por medio de otros convenios particulares.

Con el terreno allanado, el 18 de mayo de 1992 se firmó el ANMEB, un acuerdo que, a decir de Esteban Moctezuma, uno de sus arquitectos, se inscribía en “un esquema más amplio, diferente, con mayor alcance y significado: el federalismo educativo, que no se circunscribe al mero hecho administrativo de transferir recursos y funciones (a los estados) sino al compromiso de las diversas partes que integran la federación para hacerse cargo de la prestación de los servicios educativos”.⁴³

La Descentralización de Miguel de la Madrid

Un año más tarde, en 1993, se publicó la Ley General de Educación, una nueva legislación en materia educativa que reglamentaba al Artículo 3° constitucional y le daba un sustento jurídico a lo que el ANMEB había delineado desde su puesta en marcha un año antes. Así, una vez firmado el Acuerdo y promulgada la nueva ley, la federalización estaba completa. Conviene así hacer un análisis de lo que esto supuso, a la luz de la definición que el propio Moctezuma Barragán hace del federalismo educativo mexicano.

Por medio de un convenio anexo, en el marco de la firma del Acuerdo, los gobiernos de los estados asumieron no únicamente los servicios de educación básica y normal, sino también los de educación inicial, indígena y física, entre otras. La transferencia incluyó plazas de docentes, puestos administrativos, bienes inmuebles y el presupuesto aplicable a gasto corriente, esto es, a nómina y el resto para gastos de operación. Además, la transferencia que obligaba a los gobiernos a aprender sobre la marcha.

La estrategia para el recibimiento de los servicios educativos fue, en consecuencia, dispareja. No podía ser uniforme como lo hubiera querido la Federación, pues únicamente cinco estados de la Federación estaban preparados para recibir lo que se transfería dentro de la estructura existente⁴⁴, en el resto se crearon estructuras *ad hoc* para recibir los servicios educativos: organismos descentralizados de los gobiernos estatales que, se suponía, serían instancias temporales que se fusionarían a la estructura formal de las secretarías o departamentos de educación de los gobiernos de los estados; instancias de transición que servirían de soporte para recibir lo transferido, pero que desaparecerían una vez

La Descentralización de Miguel de la Madrid

asimilada la administración educativa de los “antiguos” servicios federales de educación.

Sin embargo, a casi siete años de la firma del Acuerdo, en la mayoría de los estados estas “estructuras eventuales” parecieran convertidas en órganos permanentes. Casi ningún estado es la excepción de manera que este sigue siendo el mayor reto del sistema educativo estatal, al igual que el de muchas otras entidades de la República.

En la mayoría de los estados, el personal no pasó directamente a la dependencia de los gobiernos estatales, sino a la de los organismos públicos descentralizados creados para ese fin. De este modo, la descentralización ganó tiempo, con el propósito de crear mejores bases políticas y jurídicas para la integración de los nuevos recursos materiales y personales recientemente transferidos; además, se evitaba así la rápida integración del magisterio federalizado al ámbito sindical, laboral y político de los estados, que tal vez hubiera sido traumático de haberse intentado pronto.

La Federalización de la legislación educativa –de carácter general para toda la República, como su nomenclatura lo indica- está, primeramente, en que sus disposiciones se aplican tanto para entidades particulares como públicas, llámense Gobierno Federal, estatal o municipal. Rige por igual a todas las entidades que imparten educación básica en el país, donde las instancias gubernamentales, sin importar su jerarquía, están supeditadas a la Ley General de Educación. En esto hay un acierto sobre la anterior legislación de carácter Federal en materia de educación. Sin embargo, su federalismo se confunde con federación, y en la concurrencia de facultades distingue las funciones sustantivas de las adjetivas, dejando las primeras a

la federación y las segundas a los estados. Las salvedades a este criterio de distribución *grossa modo* de las atribuciones, son más de matiz que de excepción.

Tal es el caso de los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios para toda la república, que son reservados para la SEP. No obstante, ésta “considerará las opiniones de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación. Pero lo hará, como lo señala el Artículo 48 en su segundo párrafo, únicamente “a través del Consejo Nacional de Participación Social”⁴⁵. Con el propósito de que los educandos conozcan mejor la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de las entidades y municipios donde residen, la legislación permite a las autoridades educativas locales proponer “para consideración y, en su caso, autorización de la SEP, contenidos regionales, mismos que no contravengan lo dispuesto por la propia Secretaría. De acuerdo al grado de centralización de los componentes de la política educativa que Winkler sugiere, en lo que hace a contenidos curriculares, métodos pedagógicos y materiales didácticos, (libros de textos), el modelo mexicano resulta altamente centralizado.

Adicionalmente, a estos candidatos a la participación de las autoridades locales y de los particulares en la elaboración de contenidos educativos, también es facultad de la SEP la realización de “revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas a que se refiere el presente Artículo para mantenerlos permanentemente actualizados”.⁴⁶ Así es como la legislación, después de conceder al gobierno central una de las principales facultades en materia de educación, como es el diseño de los planes y programas de estudio, abre rendijas que evitan una absoluta asfixia del resto de los actores educativos, principalmente de los gobiernos estatales, que tienen no poco que aportar al respecto.

La Descentralización de Miguel de la Madrid

La necesidad de contar con planes y programas de estudio para todo el país que garanticen una unidad nacional no está a discusión. La unidad nacional, ciertamente, debe prevalecer por encima de las particularidades regionales. Sin embargo, la severidad con la que se plantea en la legislación la posibilidad de contar con contenidos regionales es, por lo menos, desconcertante. Si de lo que se trata es de incentivar entre las autoridades educativas locales la producción de contenidos regionales no alternativos a los contenidos nacionales sino complementarios, la legislación corre el riesgo de producir el efecto contrario. Es necesario, por tanto, buscar mecanismos de promoción más agresivos para la producción de contenidos regionales que, al mismo tiempo, aseguren el rigor académico establecido en la legislación. Encontrar la unicidad en la diversidad nacional, es un reto que tanto autoridades educativas locales como nacionales tienen que afrontar. Esta sigue siendo una de las mayores tareas en cuanto a contenidos educativos.

En lo que se refiere a las atribuciones exclusivas de la Federación, es facultad de la SEP establecer el calendario aplicable a toda la República; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos; fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación básica; regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica; fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares; regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y equivalencias; llevar un registro nacional de instituciones; fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deben ajustarse los consejos de participación social; realizar la planeación y evaluación globales del sistema; conducir las relaciones internacionales en materia de educación; regular el intercambio académico, cultural y deportivo. Siguiendo a Winkler, de nuevo el modelo educativo mexicano, en lo que se refiere a la organización escolar, resulta centralizado debido a

la escada flexibilidad que las autoridades locales tienen para modificar calendarios, asignación de recursos y requerimientos escolares, entre otros aspectos.

De acuerdo con María del Carmen Pardo, otra de las actividades relacionadas directamente con la tarea normativa de la SEP, “consiste en el apoyo técnico a los estados, se hizo evidente la carencia de equipos técnicos a nivel local; los equipos formados y capacitados y el trabajo especializado se hacía en la SEP. A los estados todo llegaba ya hecho.”⁴⁷

Las atribuciones exclusivas de las autoridades locales de educación son preponderantemente operativas. Se restringen a prestar servicios educativos. Como lo señala la legislación en la materia, en su escueto Artículo 13, las dos principales competencias exclusivas de las autoridades educativas locales son, por un lado, la prestación de los servicios de educación en todos los niveles educativos –inicial, básica, indígena, especial y normal, entre otras- y, por el otro, la formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio. La administración de la educación es la única facultad que no se remite a otras consideraciones legales de carácter obligatorio que dicta la Federación. Otras facultades también exclusivas de los estados como la de ajustar el calendario escolar, proponer contenidos regionales o revalidar y otorgar equivalencias de estudios, remite a los lineamientos generales y obligatorios que dicta la SEP.⁴⁸

La única facultad expresa de carácter decisorio que la legislación le confirió a las autoridades educativas locales fue la de “otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación...”, no hay más criterio que el que las propias autoridades educativas locales impongan. La educación que imparten los

particulares ahora es regulada por las autoridades educativas de los gobiernos estatales.

Por lo que toca a las atribuciones de carácter concurrente –correspondientes a las autoridades educativas federal y locales-, éstas se refieren a las actividades complementarias que no están expresamente reservadas a una u otra instancia educativa de gobierno.⁴⁹ La prestación de servicios educativos “distintos” a los previstos por la propia legislación y no reservados a las autoridades federales o locales, son la materia central de las facultades concurrentes.⁵⁰ Tanto por su ambigüedad como por su amplitud, en la concurrencia recae todo lo que no está expresamente reservado para uno u otro ámbito educativo, por lo que las posibilidades de actuación conjunta de los diferentes gobiernos del país en materia educativa, es enorme.

De ahí que la Federalización haya abierto por completo la tarea educativa a las relaciones intergubernamentales. Así, a partir del Acuerdo de 1992, una materia que ya era concurrente constitucionalmente, acentuó su “carácter compartido”, precisamente, por medio de este tipo de atribuciones. Lo cierto es que la colaboración entre autoridades no ha logrado, sin embargo, superar los ámbitos tradicionales de la educación para incursionar en servicios educativos “distintos” que la legislación contempla. En otras palabras, las relaciones intergubernamentales en materia educativa se han remitido, al igual que antes de la federalización, a los aspectos técnicos, financieros y de normatividad; no a la promoción, evaluación y mejoramiento de la calidad educativa.

Además de la prestación conjunta de servicios, es en la concurrencia de facultades donde autoridades federal y local se pueden dar cita para promover la

investigación para la innovación científica; fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y deportivas, entre otras. Las diferentes autoridades educativas están facultadas para concurrir en todas las actividades extraescolares. Uno de los mayores aciertos de la federalización de la educación fue descargar importantes atribuciones educativas. No obstante la potencialidad de la educación concurrente entre las tres instancias de gobierno, las atribuciones sustantivas de la educación aún permanecer reservadas al gobierno central. La participación plena y equitativa de estados y municipios en la política educativa nacional sigue pendiente.

Al tiempo que el gobierno central “determina”, “establece”, “elabora”, “autoriza”, “fija”, “regula” las cuestiones educativas, las autoridades locales, en cambio, únicamente “prestan”, “proponen”, “ajustan”. Basta con echar un vistazo a los verbos que presiden cada enunciado descriptivo de las atribuciones reservadas a otra autoridad educativa, para darse cuenta de la inequitativa distribución de competencias. Ornelas es por demás contundente al señalar que “... el Gobierno Federal mantiene las tareas importantes, la esencia de la educación, las cuestiones profundas, el control; en tanto que los estados, únicamente los asuntos de la superficie, aunque estos no dejan de ser importantes. En otras palabras se centraliza el poder y se descentraliza la administración. Esa es la esencia del modelo formal de la descentralización educativa de México.”⁵¹

3.5 La Creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

Entre las principales facultades no sólo reservadas para el gobierno central sino acrecentadas con las reformas llevadas a cabo, destaca por su centralidad, la de fijar

La Descentralización de Miguel de la Madrid

los lineamientos generales para la evaluación que hagan las autoridades de los estados. Previo a la firma del Acuerdo, la facultad tanto de dictar lineamientos de evaluación como la actividad misma de evaluar, eran responsabilidades de cada instancia educativa de gobierno. Los propiamente eran completamente libres de evaluarse a sí mismos y la SEP no intervenía en los asuntos de competencia estatal.

Con la entrada en vigor del Acuerdo de 1992, la parte de la administración educativa correspondiente a los estados también se vio obligada a sujetarse a la normatividad evaluativa dictada desde el centro.⁵² Si bien se trata únicamente de lineamientos generales los que dicta la Secretaría (y no la ejecución de la evaluación propiamente), la injerencia del gobierno central sobre ciertas áreas de la educación en las que antes no tenía presencia es, por decir lo menos, significativamente mayor. Norma la evaluación en donde antes, en algunos casos, ni siquiera había una normatividad aplicable.⁵³

Es cierto que para lograr una fusión integral de los subsistemas educativos, el Federal y estatal, era necesario introducir una evaluación homogénea para el todo. Esto no sería posible si cada componente tuviera su propia forma de evaluar. Sin embargo, en la legislación vigente no se contempla la participación de las autoridades educativas locales en la elaboración de estos lineamientos generales de evaluación, aspecto clave para el correcto seguimiento de la prestación de los servicios educativos. Las autoridades educativas estatales tuvieron que asumir, sin más, la normatividad dictada una vez más desde el centro, como parte de la descentralización.

A manera de epílogo, el Artículo 12 de la Ley General de Educación, que se refiere a la inexplicada distribución de la función social de la educación, cierra señalando que son atribuciones exclusivas de la autoridad federal de educación las

necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de la educación básica. Diversas lecturas se pueden hacer de una facultad tan amplia como ambigua. Una de ellas podría ser que la constante preocupación por el carácter nacional de la educación, llevó a que se le confiriera en exclusiva esta labor al gobierno central.

La evaluación no es una atribución menos, por el contrario: se trata de uno de los aspectos centrales de toda política educativa, que asegura buena parte del control de la educación al órgano que la realiza. Y es que la evaluación educativa no sólo es la compilación de información. Es también la interpretación de esa información. En la medida que la evaluación educativa se aleja de la simple compilación de información y se acerca a su interpretación, la evaluación adquiere un sentido esencialmente distinto. En otras palabras, cuando la evaluación rebasa la compilación y sistematización de la información, la evaluación educativa deja de ser sólo una función evaluatoria: se convierte en un instrumento de control centralizado.

Por ello, esta concepción y rol inherentes a la evaluación, contradicen la noción y práctica de la descentralización como una genuina delegación de poder. De manera que el alcance real de la función evaluatoria de la educación no está en quién se determina los parámetros a evaluar, sino en quién realiza la evaluación misma. Se trata, pues, de una facultad en disputa entre autoridades centrales y locales por el control de la evaluación; por evaluar en lugar de ser evaluados.⁵⁴ La importancia de la evaluación está en que luego de la descentralizada este es uno de los mecanismos clave para el control central.

En la disputa por la función evaluatoria existe, además, un dilema entre precisión y extensión de la evaluación educativa. En donde a mayor centralización (y

en consecuencia mayor generalidad) de los parámetros de la evaluación, mayor será el alcance de su aplicación y viceversa: a mayor descentralización (y en consecuencia mayor especificidad) de los criterios, mayor será la precisión de su aplicación.

Así, se tiene que en un sistema de gobernabilidad descentralizado en el ámbito educativo es más propicio para hacer más transparente la multitud de prioridades y objetos educativos, obligando a la evaluación a adquirir formas más complejas y menos estandarizadas que de otra manera adoptaría. En otro sentido, sin embargo, lo demasiado complejo y laxo de un sistema descentralizado puede conducir a la introducción de nuevas demandas locales de evaluación, precisamente por el bien de restablecer un cierto grado de homogeneidad y aplicación de normas nacionales. De ahí la importancia de la evaluación en la actual legislación educativa: le confiere a la SEP facultades de control sobre las autoridades estatales que antes no tenía, “facultades exclusivas que la LGE le concedió al Gobierno Federal, ‘amarres’ que le permiten mantener la dirección y el control en la educación básica y normal...”⁵⁵. Siguiendo el análisis por componentes de política educativa la supervisión y calificación del desempeño –tanto de docentes como de autoridades educativas locales- resulta centralizado para el caso mexicano. Las exámenes del Programa de Carrera Magisterial son establecidas y calificadas por el órgano central, y la supervisión corresponde a los órganos intermedios.

Por último, un comentario acerca de la constitucionalidad de la legislación. Hay en la legislación educativa vigente, aspectos que para Pablo Latapí y Raúl González Schomall no sólo son profundamente antifederalistas, sino lo que es más grave aún: anticonstitucionales, como es el caso del artículo 73 de la LGE que concede a la Federación “todas las facultades necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación”. Esta facultad no debería recaer en la Federación sino en el Congreso de

la Unión que es la instancia indicada para coordinar las tareas concurrentes como la educativa.

3.6 La Desigualdad del Gasto Educativo en México.

El financiamiento de la educación en México es una tarea compartida entre los gobiernos central y local. Por razones de costos no podría ser de otra manera; la carga del gasto educativo no puede recaer en una única instancia, ni siquiera en la Federación; mucho menos en las entidades federativas. No hay gasto mayor en el presupuesto de egresos de cualquier gobierno. Bajo el rubro de la educación, cifras inmensas de recursos públicos son erogadas anualmente. La concurrencia en materia de financiamiento educativo no es, en consecuencia, tanto por razones de subsidio como de redistribución de la carga fiscal: la Federación ha tenido que descansar en los estados para alcanzar a cubrir el servicio. Si bien la mayor parte del gasto educativo es con cargo a la Federación, la participación de los estados no es menor.

Antes, un breve paréntesis. A pesar de que por largos periodos el sector educativo ocupó el porcentaje más alto de los presupuestos, el sistema educativo mexicano ha sido, sin embargo, pobre. Entre otras razones, porque parte del discurso ha sido meramente propagandístico. En no pocas ocasiones, el presupuesto que presentaba la SEP resultaba muy superior al realmente ejercido durante el año fiscal.⁵⁶ Este margen no ejercido del presupuesto asignado, no siempre retomaba a las arcas de la federación: en ocasiones, era ejercido para propósitos que poco o nada tenían que ver con la educación. “Una fracción, nunca bien identificada, del

presupuesto... se destinaba, vía los salarios de los comisionados, a otros menesteres sindicales o políticos que, en primera y última instancia, perjudicaban a la educación”.⁵⁷

Al momento de firmar el Acuerdo de 1992, la economía del país atravesaba por un periodo de crecimiento. Tanto el Poder Ejecutivo Federal como los gobiernos de los estados no objetaron el esquema de financiamiento a la educación, incluso, la legislación estableció desde entonces que “en todo tiempo procurarán (Federación y estados) fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales para la Educación Pública”.⁵⁸ Esto no ha podido cumplirse del todo desde la crisis de 1995, luego del error de diciembre, mermó la posibilidad de seguir asignando recursos crecientes a la educación.

El gasto real del Gobierno Federal durante los primeros años de la federalización, sin embargo, creció más que el de los gobiernos estatales y que el de los particulares. La participación de la Federación en el gasto educativo pasó de un 7% en 1989 a un 83.6% en 1994, un año antes de la crisis económica; la participación promedio de las entidades federativas, en cambio, descendió de un 14.2% en 1989 a un 10.7% en 1994, lo mismo que la participación de los particulares, que bajó del 8.9% en 1989 a sólo 5.4% en cinco años después. La diferencia entre uno y otro gasto; el Federal y estatal promedio, tiene una explicación si no única, cuando menos parcialmente cierta; la abrumadora concentración de recursos financieros en la Federación, producto del centralismo fiscal. Amén de hacer un análisis del sistema fiscal mexicano que no es propósito de este estudio, lo que queda claro es que el alcance de la recaudación fiscal de los gobiernos estatales no corresponde con las erogaciones a que están obligados. Esta situación de desfase no hace sino volver a las autoridades altamente dependientes de la Federación. Sin las transferencias federales, las autoridades educativas locales no podrían hacer prácticamente nada.

La Descentralización de Miguel de la Madrid

Es ya común afirmar que la federalización de la educación no estuvo acompañada de los recursos económicos necesarios para lograr una auténtica autonomía para la gestión educativa de los estados. También lo es decir que es necesaria una descentralización, a fondo, de los recursos financieros hacia los estados, para otorgarles plena autonomía. Y son comunes estas afirmaciones porque no hay duda que una responsabilidad tan grande como la prestación de los servicios educativos, no fue transferida con los respectivos recursos para hacerle frente. “Es evidente, respecto a los recursos financieros, que no existe correspondencia entre los fondos asignados y las responsabilidades cedidas, puesto que los estados tienen muy pocas posibilidades para generar verdaderos espacios educativos que signifiquen una alternativa a los que existen en la actualidad”.⁵⁹

Pero la completa autonomía de gestión educativa nunca fue uno de los propósitos de la federalización. En todo caso, se buscó una autonomía parcial, mediatizada por la falta de recursos financieros.⁶⁰ Más bien se buscó un punto intermedio entre la centralización preexistente y descentralización posible. De ahí que los recursos financieros, como uno de los aspectos nodales de las relaciones intergubernamentales, hayan quedado reservados para la federación. Haber descentralizado los recursos financieros a los estados hubiera significado, para el centro, la pérdida absoluta de control sobre la educación.⁶¹ Siguiendo el análisis que Winkler hace por componentes de política educativa, resulta que en México el modelo de financiamiento educativo es semicentralizado: el gasto total en educación es cubierto mayoritariamente por el gobierno central, pero los gobiernos estatales aportan recursos sin los cuales no se podría sufragar la educación básica del país.

Así, los dineros siguen siendo un aspecto toral que explica el carácter centralista de la federalización educativa. Las transferencias de la federación son, además, recursos etiquetados de aplicación restringida.⁶²

La Descentralización de Miguel de la Madrid

La legislación es clara en lo que a la aplicación de los recursos se refiere. A la letra dice: “los recursos federales recibidos para este fin (la educación) por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad”.⁶³ La asignación etiquetada de los recursos financieros, junto con los presupuestos del ramo preelaborador desde la SEP, propicia que las autoridades educativas locales hagan sus presupuestos más en función del esquema federal heredado que a partir de las prioridades locales. “La federalización, de hecho, no alteró las formas de organización del fasto federal. En la operación administrativa del sistema, la SEP interviene directamente en los procesos de planeación, programación y presupuestación, mediante mecanismos de control de información como la *programación detallada*”.⁶⁴

A pesar de las “ataduras” en las transferencias, existen efectos positivos para las arcas de los gobiernos locales. Una estricta gestión financiera de los gastos corrientes y etiquetados por parte de las tesorerías de los gobiernos estatales, permite contar con excedentes marginales que pueden ser reinvertidos en otras áreas de la educación. Es el interés de las autoridades educativas locales la eficiente administración de los escasos recursos, pues de ello depende la posibilidad de impulsar otros proyectos educativos que están dentro de lo que marca la normatividad, aunque éstos tengan un alcance marginal.⁶⁵ Desde luego que esto depende de la entidad de que se trate. Y en esto cabe detenerse a revisar otro de los mayores obstáculos a la federalización: la desigualdad regional.

No es nueva la profunda desigualdad regional que existe en el país. Al igual que en otros ámbitos, en educación existe también una brecha que separa a las entidades federativas ricas de las pobres, a los estados con altos índices de escolaridad de aquellos con bajos rendimientos educativos. De ahí que la tarea compensatoria no sólo aya permanecido como una de las responsabilidades exclusivas de la Federación, sino que haya sido reforzada con mayores recursos y facultades legales.⁶⁶ Incluso, afirma María del Carmen Pardo, “en este ordenamiento la nueva legislación

educativa) también se explica el concepto de equidad educativa, atribuyéndole un contenido que excede los límites que tenía el de la igualdad educativa (donde) la equidad educativa consiste en generar mayores oportunidades, pero para aquellos grupos que se encuentran en situaciones de mayor desventaja”.⁶⁷

Esta tarea compensatoria en un principio consistió en la implementación directa –con algunos apoyos de gobiernos estatales y municipales, particularmente para la construcción escolar- de diversos programas administrados tanto por la Secretaría de Desarrollo Social, como por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), un organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.⁶⁸ Es interesante encontrar que el primero de estos programas, el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), buscaba incidir en el fortalecimiento institucional de las estructuras locales de educación, pues proporcionaba apoyos para la planeación y administración de los servicios educativos a las unidades responsables de ellos (los programas similares) en cada estado. Sin embargo, recientemente, estos programas compensatorios federales han tendido a formar parte de los esfuerzos locales que en el mismo sentido realizan los gobiernos estatales, por lo en la práctica se está produciendo una descentralización de estas estructuras federales hacia los estados,

Aún es pronto para conocer el balance de los programas compensatorios, sobre todo en terrenos tan profundamente inequitativos como el educativo. Para algunos estudiosos del gasto de educación, como Gustavo Merino, “las transferencias educativas federales de ninguna manera parecen buscar una política compensatoria (...debido a que) el actual sistema de transferencias distorsiona las políticas educativas de los estados, ya que aparentemente ‘penaliza’ a los que hacen un esfuerzo mayor”.⁶⁹ Pero como el propio Merino Juárez lo apunta, sólo en apariencia el gasto en educación es inequitativo, aunque no sería extraño que dicha política esté, en efecto, enviando señales equivocadas a los estados. Lo que sí parece claro es que, independientemente del actual esquema financiero del sector educativo, la brecha que separa no sólo a regiones sino a individuos, no desaparecerá fácilmente. Este es uno

de los mayores retos para la educación nacional: zanjar los abismales rezagos educativos que la federalización pudiera ahondar.

Por último, es importante señalar que en México, la discusión sobre el financiamiento de la educación se ha concentrado fundamentalmente en los montos relativos al Producto Interno Bruto (PIB). Pero el gasto en educación es mucho más complejo que eso; los resultados de un sistema educativo no sólo dependen de cuánto se gaste sino también de cómo se gaste. En términos generales, es cierto que el país se ha gastado menos de lo que se debiera, pero lo más grave es que se ha gastado de forma ineficiente. De ahí que la discusión en el sentido de que el gasto educativo deba incorporar: las fuentes de financiamiento (públicas y privadas), la distribución por insumos (salarios, capacitación y materiales de apoyo), la distribución de recursos entre ciclos escolares (básica, media y superior) y los mecanismos de asignación del financiamiento público (global directo o por alumno), entre otros aspectos.⁷⁰

A pesar de que en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se reconoce la necesidad de mejorar las fórmulas de asignación, las autoridades educativas nacionales sostienen que “históricamente ha funcionado, por lo que es sustancialmente satisfactoria”, lo que niega cualquier indicio de voluntad de ajuste por parte del centro.⁷¹ Los porcentajes de distribución vigentes se fueron estableciendo a lo largo de los años, ya fuera como resultado de negociaciones sindicales o de intereses políticos particulares, pero siempre por medio de acuerdos bilaterales entre la federación y cada uno de los estados en lo individual. Por todo esto, sostiene Pablo Latapí, “los criterios que los determinan (refiriéndose a la asignación de los fondos) no son arbitrarios, pero sí pragmáticos; responden a situaciones creadas, principalmente los volúmenes de la matrícula federal en cada entidad, no a principios claros ni explícitos de equidad, de compensación de los rezagos, de estímulo a la eficiencia.”⁷²

Existen dos instrumentos clave para la medición del “tamaño” de los sistemas educativos en los estados: el Registro Común de Escuelas y las plantillas de personal.

La Descentralización de Miguel de la Madrid

Ambos indicadores registran el establecimiento de nuevos planteles educativos, aumentos salariales y de prestaciones, la creación de nuevas plazas, la incorporación de maestros al Programa de Carrera Magisterial y la homologación de percepciones entre los maestros estatales y federalizados, etcétera. Pese a que año con año estos registros y plantillas son actualizados por la SEP, no son considerados como elementos base para la asignación de las transferencias federales. Criterios menos duros, de carácter preponderantemente político, son incorporados para formular la asignación, en evidente contradicción con el derecho de los estados a participar equitativamente de los recursos federales.

Con el propósito de reordenar las finanzas del sistema educativo nacional, Pablo Latapí ha propuesto ocho parámetros para la asignación del gasto: cuatro de carácter estrictamente educativo y cuatro más de tipo no-educativo o genérico.⁷³ De los parámetros no educativos, el primero se refiere a la relación entre el gasto público federal en los estados y la capacidad recaudatoria de las entidades a favor de la federación. Sin embargo, este dato no es del todo fidedigno si se mide bajo los parámetros más “amplios”, y si se compara la relación que guarda el gasto educativo federal en las entidades con la proporción del Producto Interno Bruto que aportan los estados. Un tercer parámetro, es el que relaciona la población y demanda educativa en los estados con el gasto educativo federal para la educación básica.⁷⁴

Resulta evidente que las actuales pautas de distribución de los recursos educativos federales distan mucho de ser equitativas. Diversas razones, fundamentalmente de índole político, explican la evolución del gasto educativo en México. Pero lo cierto es que, desde una perspectiva federalista, es insostenible el

esquema vigente, por no corresponder a criterios objetivos, claros y explícitos. Fue un desacierto, acusa Pablo Latapí, haber incorporado a la Ley de Coordinación Fiscal, dándoles fuerza de ley a las fórmulas de distribución vigentes, fruto de los arreglos bilaterales; son fórmulas inerciales que arrastran circunstancias del pasado hacia el futuro con ello sólo se congeló y proyectó al futuro un conjunto de soluciones inconsistentes. En la agenda para la revisión del sistema de coordinación fiscal, el tema educativo habrá de ocupar un lugar destacado por su importancia. Si bien la carencia de recursos no es el único factor que incide sobre la calidad educativa, lo cierto es que su impacto en ésta es determinante, pues la falta de financiamiento margina a los educados de los avances tecnológicos al circunscribir de manera forzosa el trabajo docente a métodos tradicionales que son menos costosos, pero también menos efectivos.

Mientras esta revisión fiscal, profunda, no tenga lugar, y mientras los gobiernos estatales no cuenten con un porcentaje mayor al cinco por ciento para gastos de operación e inversión –que corresponde al margen financiero real de maniobra con que cuentan las autoridades educativas locales para diseñar sus propios programas-, la política de gasto educativo de las autoridades locales de educación seguirá resumiéndose en el mero traspaso de los recursos de la Federación a los maestros. La política de gasto educativo no es otra que aquella con la que se pueda alcanzar para pagar la nómina.

3.7 Claroscuros del Corporativismo del Estado: Apuntes sobre el SNTE.

La Descentralización de Miguel de la Madrid

Susan Street asegura que dos tendencias contrarias han caracterizado al SNTE en las últimas dos décadas: por un lado, la consolidación del poder sindical en ámbitos diversos al sistema educativo; por otro, “la subversión de mecanismos corporativistas legitimados por el sindicato y sus sustitución parcial por nuevas formas democráticas para la vida profesional de los maestros”.⁷⁵ La definición tradicional de sindicalismo no es del todo válida para un régimen de corte más corporativista como el mexicano.⁷⁶ Entre otras razones, porque la combatividad le es funcional al régimen: su contribución a la estabilidad y el control político es mayor que sus demandas. Ya Reyes Heróles lo había dicho en menos palabras: “lo que resiste apoya”. Relaciones muchas veces contradictorias de la verdadera función sindicalista, pero completamente congruentes con la lógica del sistema político mexicano. El SNTE no ha sido la excepción. Prebendas, clientelismos, corrupción, charrismo e influyentismo, han sido comportamientos comunes en el sindicato más números del país: más de un millón y medio de afiliados. Y no sólo eso: la personalización del poder en el magisterio se manifestaba en rasgos típicamente patrimonialistas y discrecionales.

El magisterio tiene una doble estructura compuesta por delegaciones y secciones. Las primeras son la unidad básica de la organización, con miembros adscritos que responden a diversas zonas de enseñanza, como pudiera ser la primaria o áreas administrativas. Las secciones, por su parte, agrupaban a los trabajadores de un estado de la república o región, según lo amerite.⁷⁷

La noción del “nacionalismo revolucionario” del sindicato apuntaba en el sentido de un interés de corte nacionalista y defensor del Estado.⁷⁸ Pero con un matiz: que se respetaban los intereses gremiales del SNTE de manera irrestricta, condición *sine qua non* para la incondicionalidad del magisterio hacia el Estado. Así, en tiempos electorales, el magisterio actuaba prácticamente como cualquier otro sector del partido oficial: sin descuidar la tarea docente, los maestros emprendían sigilosas cruzadas de promoción del voto que, desde luego, iban más allá de las aulas. Movilizaciones masivas y actos de apoyo a candidatos, eran manifestaciones comunes de la

metamorfosis electoral que sufría el magisterio en tiempos de elecciones. Esta militancia corporativa dentro del priísmo, es uno de los aspectos que minan la credibilidad de la dirigencia del magisterio. Los maestros, como empleados del Estado, se ha dicho reiteradamente, deberían de abstenerse como gremio de cualquier participación partidista. En lo individual, nadie lo cuestiona: cada maestro en el libre ejercicio de sus derechos políticos, puede pertenecer o no a un partido político. Pero no como gremio.

Como pieza clave del sistema político, el propio magisterio reproduce a su interior prácticas no democráticas. La verticalidad de su estructura y funcionamiento colocan a la cúpula sindical del magisterio como la instancia decisoria central, con poder de control sobre todo el aparato burocrático y corporativo del magisterio. En otras palabras, una dirigencia que agrupa a cerca de un millón y medio de agremiados. Los mecanismos que le aseguran a la cúpula sindical, el Comité Ejecutivo Nacional, el control sobre el magisterio son múltiples;⁷⁹ Por ejemplo, un mecanismo clásico era, la “cláusula de exclusión”, que obligaba a todo maestro a pertenecer al único sindicato de maestros: el SNTE. La ampliación del sistema educativo como expresión concreta de un modelo autodefinido como nacionalista fue, de acuerdo con Susan Street, el principal punto de beligerancia del grupo sindical “vanguardia revolucionaria”.⁸⁰

La lucha por espacios dentro y fuera de la Secretaría era uno de los puntos de desacuerdo más rípidos entre gobierno y magisterio; incluso al interior del mismo Partido Revolucionario Institucional, el vanguardismo negociaba espacios como cualquier otra corriente o grupo del instituto político. La confusión del sindicato con el régimen no sólo se limitaba a espacios secretariales de la educación sino que alcanzaba los ámbitos partidistas e incluso legislativos. La posibilidad de agregación de intereses parecía colocar al sindicato magisterial como un sector más dentro del PRI: el de los maestros.

La Descentralización de Miguel de la Madrid

La institucionalización definitiva de la hegemonía sindical vanguardista se debió a la creación del grupo Jongitud: un núcleo burocrático que daba congruencia política mediante la formación y fortalecimiento de una estructura paralela a la sindical. A esta estructura se le conoció como “Vanguardia Revolucionaria”. Esta extendida red logró cancelar por mucho tiempo toda posibilidad de divergencia y pluralismo al interior del magisterio: eran pocos y acotados los espacios de participación con que los agremiados contaban. Hasta antes de la federalización educativa de 1992, Vanguardia Revolucionaria logró centralizar férreamente el poder del sindicato y, en cierta medida, también pudo contener los movimientos disidentes al interior del SNTE.⁸¹ El magisterio era tan monolítico como el partido en el que militaba, el PRI.

Entre las primeras rupturas del magisterio, sin embargo, destaca por su simbolismo la huelga de 1979 en Chiapas. Estalló justamente en el estado de la república con mayor analfabetismo, pero también con uno de los movimientos magisteriales más politizados del país. El movimiento chiapaneco no terminó en aquella coyuntura: dio lugar al primer Foro Nacional de Trabajadores de la Educación y Organizaciones Democráticas. El foro de 1979 sirvió para que los distintos grupos disidentes del país formaran la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Por sus siglas, la CNTE. A partir de entonces, el movimiento magisterial disidente de la coordinadora fue, paulatinamente y no sin altibajos, adquiriendo una mayor presencia dentro del propio SNTE. Tendría que pasar una década completa, sin embargo, para que el líder Vanguardia Revolucionaria, Jongitud Ramos, cayera en 1989.

La práctica del “carro completo” también era común dentro del SNTE. El grupo Vanguardia no reconoció a las otras corrientes sino hasta que éstas obtuvieron el control de un par de secciones por medio de paros cívicos nacionales y agitaciones políticas hacia mediados de los ochenta, poniendo en jaque al Comité Ejecutivo Nacional del sindicato, que no tuvo más remedio que ceder. La combatividad de la disidencia siguió en aumento durante la administración delamadridista hasta que, en

La Descentralización de Miguel de la Madrid

1988, algunas corrientes de la disidencia se pronunciaron por un rompimiento no sólo con la dirigencia del sindicato, sino con el propio régimen. La crisis económica había menguado tanto los salarios como las lealtades de los agremiados. De esta manera; la coyuntura electoral de 1988 sirvió de catalizador de un amplio descontento al interior del magisterio. Sin embargo, el control corporativo pudo más que el descontento al interior del magisterio, lo que evitó que se suscitaran rompimientos significativos. El SNTE cumplió con su “tarea” partidaria en las elecciones presidenciales de 1988.

La urgente necesidad de legitimación del nuevo régimen, aunado al proyecto modernizador fuertemente acentuado por la administración salinista, hacía la figura de Jongitud Barrios un obstáculo para el cambio educativo que se venía gestando desde la SEP. Después de los cuestionados comicios de 1988, se produjo lo que Silvia Gómez Tagle ha llamado la “recuperación oficial” de 1991: las elecciones que devolvieron al PRI los espacios perdidos un trienio antes. Pero la de los noventas, no se trataba de una vuelta a los tiempos del populismo, cuando Vanguardia Revolucionaria tuvo su momento de gloria. Corrían tiempos de recuperación oficial aunque también de modernización dirigida monolíticamente desde la Presidencia de la República. Un proyecto en el cual no cabía un sindicato beligerante ni anquilosado, como el que representaba Jongitud Barrios.⁸² La pieza clave del sindicalismo magisterial le dejó de ser útil al régimen por no embonar en su proyecto modernizador.

Pese al importante nexo entre el gobierno y la nueva dirigencia sindical, el proyecto de descentralización fue rechazado, desde el primer momento que empezó a hablar de este, a inicios de la administración salinista. La razón que ofrecía el magisterio era la misma que en los intentos descentralizadores previos: la descentralización implicaba una mayor autonomía de las secciones, lo que amenazaba con desintegrar a la dirigencia nacional. Lo que a su vez podría desembocar, argumentaba la dirigencia sindical, en la eventual formación de sindicatos estatales independientes; la descentralización podría provocar que los problemas sindicales adquirieran un carácter eminentemente regional e independiente

La Descentralización de Miguel de la Madrid

del resto del país. Lo paradójico de la reacción del SNTE, era que la Coordinadora también se oponía a la descentralización, pues veían en el proyecto una amenaza de fragmentación también para el movimiento disidente.

Las negociaciones y consultas anteriores a la firma del Acuerdo suscitaron dentro del magisterio una serie de reformas que, por una parte, hacía evidentes los acuerdos previos a la firma, pero, por otra, reflejaban un importante desacuerdo con los riesgos sobre la integridad del sindicato. La dirigencia se anticipaba a la federalización, aceptando tácitamente el Acuerdo, al tiempo que se oponía explícitamente a su firma. Entre los cambios emprendidos, destaca el reforzamiento de las facultades de los comités seccionales y, para evitar la disgregación del sindicato, estatutariamente se otorgó un mayor peso al Consejo Nacional, el órgano permanente de gobierno.⁸³

La heterogeneidad al interior del sindicato, sin embargo, hacía que el proyecto descentralizador provocara otras reacciones distintas a las del CEN o la CNTE, ampliamente conocidas y previsibles. La pluralidad que había experimentado la sociedad mexicana durante las últimas décadas también había permeado al magisterio.⁸⁴ A diferencia de sexenios anteriores cuando la dirigencia del SNTE hablaba por los agremiados convencida de hablar por todos, a inicios de los noventa eso no quedaba tan claro. Así, algunos grupos sindicales vieron en el proyecto de descentralización posibilidades de reacomodo y fortalecimiento de sus posiciones. Se hicieron escuchar voces, no sólo disidentes, sino diversas corrientes al seno del sindicato más grande de México. Por primera vez en la historia, el magisterio se oponía al proyecto descentralizador más grande al que se haya enfrentado antes: la federalización educativa de 1992.

La federalización trastocó la forma de organización del magisterio. Los cambios que sufrió el SNTE resultaron mucho mayores a los esperados cuando apenas iniciaban las negociaciones. “La descentralización es un proceso que afecta la esfera

La Descentralización de Miguel de la Madrid

política y trastorna los mecanismos de poder. Sin embargo, no destruye todavía el viejo andamiaje corporativo, ni se vislumbra cuál será el rumbo de las nuevas relaciones de poder. En este sentido, la federalización apenas comienza su larga y difícil marcha. La descentralización ha producido algunas implicaciones que, a pesar de que apenas se vislumbran, fundamentalmente en lo referente a los salarios magisteriales, es importante advertir sus alcances.

Al acercarse el 15 de mayo, “Día del Maestro”, es cuando por lo general se anuncia oficialmente el aumento salarial del sector, como una tradición dentro del léxico sindical mexicano. Estos aumentos son parte de las conquistas salariales de los maestros y se apuntan como un logro del SNTE. Estas conquistas del sindicato se acordaban en duras negociaciones entre el CEN del Sindicato y la SEP. Sin embargo, el Acuerdo establece que, a partir de la federalización, serán las secciones, con sus respectivos gobiernos estatales, quienes lleven a cabo ciertas negociaciones y no los órganos centrales del sindicato con las autoridades centrales educativas. Con la atomización de las negociaciones se rompió la “cláusula de automaticidad”. De igual modo se asestó un duro golpe contra el corporativismo sindical al restarle fuerza a los órganos centrales de dirección en las negociaciones. Si bien es cierto que el CEN del sindicato perdió fuerza en las negociaciones salariales con los gobiernos de los estados, también lo es que en casos de conflicto, el Comité se convirtió en un interlocutor privilegiado.

Como se verá más adelante, el CEN perdió ciertos espacios pero ganó otros. De manera que el balance de su poder dentro de la vida sindical del magisterio no le es menos favorable que antes de la firma del acuerdo.

En años recientes, por ejemplo, han surgido de entre las filas del magisterio, nuevos movimientos de disidencia que se han sumado a los ya existentes: la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y el Movimiento de Bases Magisteriales, fundamentalmente.

Esta disidencia, que se ha mostrado mucho más combativa que su contraparte oficialista, paradójicamente ha fortalecido en más de una ocasión a los órganos nacionales del sindicato. En efecto, las implicaciones políticas de las movilizaciones disidentes en diversos lugares del país, han obligado una y otra vez a las autoridades educativas nacionales a incrementar el salario de los maestros de manera extensiva para todo el magisterio. El triunfo de estas alianzas salariales se los ha adjudicado el CEN del sindicato, a pesar del despropósito que supuso beneficiar automáticamente a los movimientos disidentes a la par que a las secciones leales. La “cláusula de automaticidad”, por primera vez, le ha resultado contraproducente a la dirigencia del sindicato.

En lo referente al programa de “Carrera Magisterial” –el principal instrumento para la “revalorización social del magisterio”, una de las vertientes del Acuerdo de 1992– su alcance ha sido, por decir lo menos, limitado. El instrumento consta de dos puntos básicos: la profesionalización y los estímulos al docente, promueve lo que se conoce como “movilidad horizontal”.⁸⁵ Esta movilidad o ascenso horizontal, intenta ofrecer una “mejoría salarial al maestro sin que deje de ser maestro”, es decir, sin obligarlo a dejar de dar clases para asumir funciones administrativas o esperar años para ascender verticalmente y lograr ocupar una posición mejor remunerada.⁸⁶

Para llevar a cabo este ascenso horizontal, se fijaron cinco criterios de evaluación: desempeño, preparación, actualización, escolaridad y antigüedad. Sin embargo, los mayores obstáculos a la carrera magisterial se han presentado no tanto en la ponderación asignada a cada uno de los criterios sino en la forma de evaluarlos; aunque cabe advertir que el programa es una medida de evaluación *a posteriori* pues castiga criterios como el desempeño frente a la antigüedad. De esta forma, el sindicato no cedió en la evaluación de sus agremiados, por lo que las viejas prácticas corporativas, clientelares, influyentistas, afloraron con fuerza en el programa magisterial.⁸⁷ “Tal y como se presentan en los cuadernillos de difusión, la carrea

La Descentralización de Miguel de la Madrid

magisterial parece más un conjunto de requisitos que los maestros deben reunir para lograr mejores salarios y prestaciones, que un instrumento real de superación profesional y mecanismos para mejorar la calidad de la educación. No se percibe un espíritu meriocrático fuerte y congruente”.⁸⁸ La evaluación se dejó en manos del sindicato, lo que significa que los maestros se evalúan a sí mismos. Así, los lazos patrimonialistas y clientelares del sindicato, lejos de desaparecer, se han fortalecido con instrumentos como el de la Carrera Magisterial. La revalorización social del magisterio corre el riesgo de producir los efectos contrarios.

La federalización educativa se negoció, fundamentalmente, entre la Federación y el Sindicato. A pesar de haber estado involucrados directamente, los gobiernos estatales estuvieron al margen de la negociación, fueron prácticamente avisados de la firma del Acuerdo para la Modernización Educativa, cuando estaba casi concluida la redacción del documento. Fue así como se redactó este: entre las cúpulas del Sindicato y las máximas autoridades educativas del país, al margen de las bases magisteriales y de los gobiernos estatales.

Esta negociación, que dejó de lado a los gobiernos estatales –en su gran mayoría del mismo signo partidista que el del Gobierno Federal⁸⁹–, privilegió por sobre todo a su aliado para lograr la descentralización educativa: el SNTE. Por diversas explicaciones la estrategia de negociación gubernamental se concentró en el Sindicato casi de manera exclusiva; una de las razones que explican esta interlocución privilegiada fue, justamente, la coincidencia partidista que permitió establecer acuerdos políticos entre el magisterio y el partido gobernante. De esta forma, como lo apunta Mará del Carmen Pardo, “la decisión descentralizadora se adoptó con una lógica priísta, lo que dejó a gobiernos de oposición en una situación de desventaja evidente, pues no contaron, ni cuentan con la red de apoyos que aquellos disfrutaban. Pero en contrapartida los gobiernos opositores hacen valer con mayor vehemencia su espacio autonómico cuando tiene un proyecto educativo propio”.⁹⁰

La Descentralización de Miguel de la Madrid

La federalización ha provocado cambios que apenas se han manifestado. Cambios que no sólo trastocaron las estructuras administrativas de la educación, sino también, como se ha visto, las del magisterio. Al ser intermediario en las negociaciones locales, el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato ha ganado una mayor representación en los estados. Situación que, a decir de Carlos Ornelas, antes se despreciaba, privilegiando la negociación central; negociar en los estados resultaba redundante si se podía pedir audiencia con el propio Secretario de Educación Pública desde la capital de la República. Cualquier aumento de salarios que otorgaba el gobierno federal repercutía directamente en los estados, pues muchas secciones sindicales tenían cláusula de automaticidad, lo que les garantizaba de manera inmediata el mismo aumento obtenido centralmente. Bajo esa mecánica de automaticidad salarial, la presencia del CEN resultaba ciertamente un tanto innecesaria.

Ahora, en cambio, la presencia del CEN en los estados se ha tornado indispensable. Como intermediador en conflictos laborales entre las secciones del Sindicato y los gobiernos estatales, la dirigencia del sindicato ha jugado un papel clave en la solución de conflictos.⁹¹ Así, por ejemplo, con la firma de 1992 del Acuerdo para Jalisco, el gobierno del estado rehusó comprometerse a hacer automáticas las negociaciones de los maestros a nivel federal, lo que sometió a la sección 16 del SNTE a la misma lógica de negociación local que su contraparte: la sección 47 de los maestros estatales. Esta ausencia (de automaticidad) ha sido el principal mecanismo de sujeción del gremio magisterial al gobierno de la entidad.

No obstante, la tendencia en el largo plazo pareciera apuntar en sentido inverso, donde las secciones podrían ser quienes buscarían una mayor autonomía frente a su dirigencia nacional, esperando conseguir mejores posiciones particulares para la negociación y, sobre todo, una retención mayor de las cuotas sindicales. Paradójicamente, esta búsqueda de una mayor autonomía podría provenir no tanto de la disidencia magisterial –que apenas ocupaba algunos espacios dentro del

magisterio, particularmente en Jalisco donde es casi inexistente- sino de las propias secciones.⁹² Por lo que no resulta difícil pensar que las voces disonantes surgidas en el seno mismo del magisterio, puedan constituirse en tendencias que apunten hacia la conformación de sindicatos estatales de trabajadores de la educación.

Sin embargo, para María Luisa Chavoya, una destacada estudiosa del magisterio, “es urgente una norma de carácter nacional mediante la cual el SNTE sea el titular de los derechos laborales de los trabajadores, que impida que, cuando concluya este sexenio (1994-2000), los burócratas estatales terminen por absorber a las secciones del Sindicato Nacional”.⁹³ No encuentro las razones para impedir, y menos en calidad de urgencia, la conformación de sindicatos estatales, menos aún si su constitución se pudiera traducir en mejores condiciones laborales para los maestros. En un corporativismo de las dimensiones del magisterio, coexisten a su interior fuerzas centrípetas que neutralizan, mas no eliminan, a las diversas fuerzas centrífugas, por lo que habría que esperar reacomodos.⁹⁴

Entre los cambios pendientes de llevarse a cabo, destaca por su absurdo la persistente rivalidad entre maestros de distintas secciones en un mismo estado, pese a que pertenecen a un mismo sindicato. En efecto, históricamente se ha desarrollado una “mentalidad” diferente entre los maestros federales y los estatales. Estas diferencias de mentalidad habían podido coexistir sin mayores problemas, en la medida en que el personal de ambos subsistemas dependía de instancias distintas. Cada sección tenía sus propios dirigentes sindicales y autoridades educativas.⁹⁵ Lo paradójico es que estas “diferencias históricas” no impiden que ambas secciones se unan para plantearle, en forma conjunta, demandas al gobierno del estado; este tipo de alianzas estratégicas evidencia la potencial colaboración que existe entre secciones antagónicas.

3.8 La Ciudadanización Imaginaria de la Educación: Un balance preliminar del funcionamiento de los consejos de participación social.

Si en algo es innovadora la nueva legislación educativa es en la importancia que le otorga a la participación social en la educación. Al menos en el papel se le dio plena cabida a este cuarto agente –además de los maestros, las autoridades y los alumnos- que había permanecido al margen de las decisiones del proceso educador: los padres de familia y la sociedad en general. Las disposiciones de la Ley General de Educación no sólo definen los derechos y obligaciones de los padres de familia y de sus asociaciones, sino que constituyen Consejos de Participación Social a varios niveles, que van desde el plano nacional hasta el escolar.⁹⁶

Con el propósito de lograr “una comunicación directa y fluida entre el alumno, maestro, escuela y comunidad, que redundará en la detección y solución conjunta de problemas sociales que suelen afectar el desempeño escolar –como lo señala la exposición de motivos de la LGE- se crearon los consejos de participación social, integrados por representantes de los padres de familia, sus asociaciones, los sectores de la comunidad, los maestros, su organización sindical y las autoridades.⁹⁷ Si bien el carácter de los consejos es consultivo y promocional, se trata de organismos que tienen la intención de estimular un vínculo que había estado ausente en la educación mexicana: la relación entre la escuela y su comunidad. El rescate de este vínculo clave de la educación es, por sí mismo, un avance.

Es difícil innovar “desde arriba”, nos recuerda Pablo Latapí. La creación de órganos consultivos no garantiza por sí mismo el interés de la sociedad por sus escuelas ni su participación constructiva en la solución de los problemas escolares. Por el contrario, la creación unilateral desde la autoridad puede resultar, como de hecho ha sucedido en la práctica, contraproducente, pues inhibe iniciativas

particulares. La gente percibe en sus prácticas cotidianas las realidades del poder; percibe actitudes defensivas de los maestros y directores que, con frecuencia, consideran a la escuela como su feudo exclusivo; conoce las manipulaciones del poder sindical que ha invalidado ilegítimamente los ámbitos de la gestión educativa; conoce y a veces experimenta las innumerables prácticas corruptas que rodean al sistema educativo. Por todo ello, lo más probable, es que a pesar de que “se creen consejos y se intente que funcionen, lo que quizás modifique estas percepciones en algunos casos, pero no lo logrará en la gran mayoría de las situaciones”. Paradójicamente, el mayor límite de los Consejos de Participación Social es su propio origen: la autoridad educativa y lo que ésta representa para los padres de familia y la sociedad en general: un obstáculo antes que un puente de comunicación educativa.

El balance del funcionamiento de los consejos de participación era pesimista, por no decir negativo. No así el de participación social como tal, que no ha dejado de existir, aunque no se ha dado a través de los Consejos de Participación. En lo que se refiere propiamente a los consejos, pocos se han integrado; menos todavía han funcionado. Hasta hace unos meses, la mitad de los estados de la república aun continuaban sin establecer su consejo estatal y apenas poco más de la tercera parte de los municipios del país contaban con consejos municipales.

Las razones que explican el fracaso de los Consejos son múltiples y van desde la resistencia de los directores a la instalación de los consejos escolares hasta la omisión absoluta del secretario de educación pública para dar explicaciones de porqué no se ha instalado el Consejo Nacional.⁹⁸ Lo preocupante con la falta de consejos de participación en el país, es el diseño de la política educativa se está llevando a cabo unilateralmente por las autoridades educativas. Los consejos se pensaron para que fueran consultados al momento de tomar decisiones, También para que sirvieran de contrapeso a las autoridades. De ahí la importancia, no tanto de su instalación, de su puesta en marcha.

Acaso hubiera sido deseable haber introducido esquemas de participación mucho más modestos pero también mucho más eficaces. Esquemas sin tantos formalismos y nombramientos como, por citar algunos ejemplos, la elección, -o por lo menos la ratificación- de los directores de las escuelas por la comunidad; la posibilidad de remoción de los supervisores ineficientes por decisión participativa; o la intervención de los padres de familia en la evaluación del maestro de la escuela. Con mecanismos más prácticos y efectivos, la participación de la ciudadanía cobraría sentido por su incidencia real en la educación, motivando cada vez a más padres de familia a involucrarse en los asuntos educativos. Para decirlo en otras palabras: sólo abriendo las decisiones a la sociedad se podrá hablar de participación social. Lo demás es discurso legitimador.

3.9 La Homologización de la Federación Educativa.

Cuatro son los tipos de obstáculos que los estados han enfrentado para consolidar la federalización, el de la homologación de las condiciones laborales pareciera ser el menos difícil de sortear.⁹⁹ El primer paso se dio con la firma misma del Acuerdo; en él se estipuló el respecto íntegro a los derechos laborales de los trabajadores de la educación, lo que en la práctica significó que ningún maestro fue perjudicado salarialmente con la descentralización. Por el contrario, miles de maestros resultarían beneficiados con la federalización, pues evidenciaba las diferencias laborales entre secciones, lo que obligaría a los gobiernos estatales a otorgar un mayor subsidio a los maestros más rezagados.

De esa forma, tanto el convenio particular que firmaron los estados con la federación como el Acuerdo Nacional, establecieron, desde un inicio, las bases para la pronta homologación y mejoramiento de las condiciones laborales de ambas

secciones sindicales. Sin embargo, los procesos de homologación no han concluido salvo en el discurso.

Mantener las prestaciones preexistentes al Acuerdo no es más que seguir acentuando las diferencias existentes entre grupos magisteriales, en tanto que pertenecer a una u otra sección sigue suponiendo diferencias laborales concretas. No se trataba de diferencias abstractas –de sentidos de pertenencia distintos, que ciertamente tienen que ver más con aspectos culturales– sino con prestaciones concretas que se traducen en bienestar social. De no zanjarse estas diferencias pronto, en vez de que las condiciones laborales sean una base firme para la integración, pueden tomarse en el pretexto para su postergación indefinida. El problema a fondo, hay que advertirlo, no es únicamente la falta de recursos financieros para homologar cada prestación a la alza, sino también la falta de una clara reglamentación y de un programa de homologación integral, pues sin un plan que fije montos, tiempos y modalidades, a cada mejoría de la sección más rezagada corresponderá una nueva demanda de la sección contraria y así sucesivamente. De ahí la necesidad de un programa acordado por ambas secciones del SNTE y del CEN, sin el cual existe el riesgo de que se genere una dinámica que agote toda posibilidad de una asignación creciente de los recursos financieros tanto del gobierno federal como del estatal.

El problema más grave de todos es el de la integración administrativa de los estados de la República, históricamente han coexistido dos administraciones educativas de forma simultánea: la administración estatal, que existe desde el siglo XIX; y la federal, que inició propiamente en la década de los 20, con la creación de la SEP. El saldo de estos vaivenes administrativos en la educación es una mayor burocratización, pues las estructuras creadas por razones coyunturales o específicas, han permanecido en el tiempo, sin que las reformas legales ni administrativas hayan logrado imprimirle una mayor racionalidad a la Secretaría de Educación. De aquí se desprende otro de los mayores obstáculos para la integración: la administración

La Descentralización de Miguel de la Madrid

Federal de Educación es, en términos comparativos, más racional pero no más económica que la administración estatal.

La administración federalizada es más racional que la estatal debido a que entre otras razones, responde menos a los vaivenes políticos locales, pero es menos económica porque sostiene una estructura administrativa mucho mayor. Independientemente de que éstas tengan el mismo rango que las coordinaciones de área. Lo cierto es que las únicas coordinaciones que aún se estructuran por subsistemas y no por niveles escolares, son las dos de carácter general. Por lo que corresponde a las coordinaciones de área, éstas son las únicas instancias integradoras de toda la Secretaría. Debajo de cada una de éstas, aún coexisten dos direcciones generales idénticas, ambas responsables del mismo nivel escolar, una para cada uno de los subsistemas, un paralelismo de estructuras se asoma detrás de cada instancia integrada.

Esta notoria excepción en los mandos superiores del organigrama, vislumbra sin embargo la persistencia de una distinción que aún sigue partiendo en dos a toda la Secretaría de Educación: la histórica división entre lo estatal y lo Federal. Una división que si bien se ha podido zanjar parcialmente, en los mandos superiores de la Secretaría, aún permanece intacta en los mandos medios e inferiores del aparato administrativo de la educación. Es ahí, en la base misma de la estructura burocrática de la Secretaría, donde la integración no ha permeado en lo absoluto; donde encuentra las mayores resistencias y reticencias para ceder a la necesaria fusión de las dobles autoridades en una sola línea de mando.

Acceder a la integración supondría sacrificios enormes para las burocracias sindicales de las secciones, pues al momento de fusionar cargos en un solo, algunos funcionarios perderían su puesto. Unas veces tocaría a funcionarios vinculados de una sección Federal y otros a estatales. Así de contundentes son las implicaciones inmediatas de la integración. De ahí que este tipo de pérdidas potenciales de espacios

administrativos “conquistados” al interior de la estructura educativa –reproducidas a todas las escalas: desde los directores generales hasta los supervisores de zona escolar-, sea el mayor temor del Sindicato frente a la integración. Por ello, en los estados de la República, no se han podido llevar a cabo reformas de re zonificación y reasignación de centros escolares, entre otros asuntos.

Un problema aún irresuelto es la redistribución de escuelas y profesores a partir de una optimización de la infraestructura y los recursos humanos existentes. Ello supone la reducción de grupos, el cierre de turnos, una distribución más equitativa de las escuelas y una nueva re zonificación. Hasta ahora, dentro de un perímetro muy reducido pueden existir dos planteles, lo que provoca una saturación de la oferta educativa. Asimismo, pueden estar cercanas escuelas que pertenecen a zonas de inspección diferentes. Para optimizar la administración de los servicios educativos se deben redistribuir las escuelas en nuevas zonas de inspección.

Así que el problema real para la integración no es técnico sino político. Existen propuestas para la integración que promueven una mayor racionalidad administrativa que unifique mandos y elimine duplicidades. Pero el problema no es de diseño institucional para mejorar al sistema educativo, sino de implementación, la puesta en marcha de las políticas educativas locales, sin embargo, no depende exclusivamente de las autoridades educativas, sino de la colaboración del Sindicato. Sin su consentimiento, cualquier iniciativa está condenada al fracaso. Así, el problema de fondo es la extendida y profunda imbricación del sindicato con la Secretaría. A decir de María Luisa Chavoya, “los grupos sindicales aposados en los sistemas de educación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en el federal, y la sección estatal del mismo sindicato con posiciones de fuerza en la estructura administrativa”.¹⁰⁰

La Descentralización de Miguel de la Madrid

Uno de los obstáculos más persistentes para la integración ha sido, en efecto, la oposición del Sindicato. De forma abierta o indirecta, el SNTE ha actuado una y otra vez en contra de la integración, aunque en el discurso se muestre favorable a ella.

Así, en una muestra de su capacidad de movilización, el Sindicato dejó constancia de los límites a los cambios institucionales de la educación en los estados. El SNTE, además de atender asuntos gremiales, interviene en menesteres administrativos y políticos del Estado, que en no pocas ocasiones, ni siquiera se relacionan con la educación.

Por último, acaso convenga hacer mención del rol que sigue jugando la Federación en los estados. En lo que hace la representación de la Secretaría de Educación Pública en los estados, lo primero que llama la atención es su reducido tamaño. En contraste con las abultadas delegaciones de años anteriores, la representación de la SEP cuenta entre sus funciones con tres tareas fundamentales: representación, apoyo y supervisión.¹⁰¹

Además de representar al sector educativo Federal en la entidad, función primordial de la oficina, otorgamos mayor apoyo tanto a los funcionarios de la Secretaría estatal que lo soliciten como a los funcionarios federales de la SEP para efectuar las visitas de verificación integrales. La representación es, para decirlo en pocas palabras, un enlace de facilitación de la labor que aún realiza la federación en los estados.

La Descentralización de Miguel de la Madrid

¹ Rosa María Mirón Lince (Coord.) y Germán Pérez Fernández del Castillo (Director), *Evaluación del Estado Mexicano*, pp. 254-256.

² *Ibidem* p. 185.

³ El 3 de febrero de 1983 se reforma la Fracción 11 del Artículo 115 constitucional en virtud de la cual la fracción tercera, pasa a ser la fracción segunda y se adiciona un párrafo mediante el cual se establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Además... se adiciona el párrafo segundo, que establece que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones." En Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (ILSEN), *El Federalismo Mexicano, elementos para su estudio y análisis*. p.96.

⁴ Jesús Reyes Heróles, "Clausura de los trabajos de las Comisiones Interinstitucionales de Investigación y de Formación de Recursos Humanos para la Salud." *Educación para construir una sociedad mejor*. p.73.

⁵ Jesús Reyes Heróles, "En la presentación del Plan Nacional de Desarrollo, 30 de mayo e 1983." *Ibidem*, p.73

⁶ *Ibidem*

⁷ *Ibidem*

⁸ *Ibidem*

⁹ Jesús Reyes Heróles, "En el acto de clausura del Trece Congreso Nacional Ordinario del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación." *Op. Cit.* pp.21-23

¹⁰ Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Educación Pública, Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la

La Descentralización de Miguel de la Madrid

Descentralización Educativa” en *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto de 1983, Artículo 1 Fracción 1., p. 24

¹¹ Ibidem, Artículo 1, Fracción III, p. 24

¹² Ibidem, Artículo 2

¹³ Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Educación Pública, “Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica” en *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 1984, p.10-11

¹⁴ Ibidem., p.11

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Jesús Reyes Heróles, “En la entrega a las Comisiones de Educación de las Cámaras de Diputados y de Senadores, del Informe de Labores 1983-194 de la SEP” Op. cit., p.255.

¹⁷ Miguel González Avelar, “Intervención de Miguel González Avelar, Secretario de Educación Pública” en Presidencia de la República, Reunión con el Gabinete Legal y os Gobernadores, p.5061

¹⁸ Olac Fuentes Molinar, “Lo retos educativos del sexenio. La Educación: territorio devastado en Rosa Alvina Garavino y Augusto Bolívar Espinoza (coords), México en la década de los ochentas. La modernización en cifras, pp. 341-341.

¹⁹ “I. La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; II. La ampliación de la vida democrática; III. La recuperación económica con estabilidad de precios. IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la Población.” “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.” En *Suplemento especial de la Jornada*, p. VI.

²⁰ Ibidem, p. XXV.

²¹ La posición del SNTE se resume en 4 puntos básicos: “1. Preservar para la Federación la rectoría educativa. La garantía de una normatividad y vigilancia nacional que hiciera efectivos los preceptos del Artículo Tercero Constitucional. 2. Establecer los mecanismos financieros compensatorios para evitar profundizar las desigualdades sociales y los rezagos educativos en las distintas entidades federativas del país. 3. Garantizar y preservar todos y cada uno de los derechos y las condiciones laborales de los trabajadores de la educación. 4. Preservar la estructura nacional del Sindicato.” Luis Castro Obregón, “El proceso de descentralización” en SNTE, Op. cit., pp. 139 y 140.

²² Los principios de la federalización, recuerda Jesús Martín del Campo, fueron objeto de un largo debate durante el siglo XIX. Los procesos que se inician en 1978 no lograron convencer a los principales grupos involucrados, en particular al SNTE, y se transformaron en sucesivos intentos generadores de nuevas estructuras burocráticas. El acuerdo que se alcanzó en mayo de 1992, aclara Luis Castro, fue producto de un largo proceso de negociación en el que logró transformarse una medida inicialmente enfocada con criterio administrativo laboral en un instrumento que sólo puede justificarse por el mejoramiento de la calidad de la educación pública, laica y gratuita, por la defensa de la educación nacional, y en la medida en que se conserva la integridad nacional del sindicato.” Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, A.C. “Financiamiento: Las Políticas Educativas de la Federalización. Conclusiones de la octava sesión del Seminario de Análisis sobre Política Educativa Nacional 1996 en Ibidem p. 132.

²³ Ernesto Zedillo inicia su gestión al frente de la SEP en el mes de enero de 1992 y permanecería en dicho puesto hasta el momento en que es nominado como candidato a la Presidencia de la República por el PRI, en lugar del

La Descentralización de Miguel de la Madrid

fallecido Luis Donaldo Colosio. José Ángel Pescador Osuna lo relevaría en el cargo sin que durante su gestión se introdujeran sustanciales modificaciones a las políticas institucionales.

²⁴ Eduardo Ibarra Colado y Víctor M. Soria Murillo, “Balance y Perspectivas de la Modernización Educativa en México. Las Políticas del Régimen Salinista 1989-1994” en Enrique De la Gana Toledo, coord. *Políticas Públicas Alternativas en México*, p. 316.

²⁵ Graciela Bensunsan, y Samuel León, coord.. *Negociación y Conflicto Laboral en México*. p. 8.

²⁶ Secretaría de Educación Pública, “Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994.” En SHCP y FCE, *Antología de la Planeación en México*, p.23. *La Planeación del Desarrollo Social en los noventa*, pp.7-158.

²⁷ Eduardo Ibarra Colado, *Op. cit.*, pp.321 y 322.

²⁸ Gabino Fraga ha definido que las atribuciones, “medios para alcanzar determinados fines” que históricamente se han asignado al Estado y que en los momentos actuales conserva, se pueden agrupar en las siguientes categorías:

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

²⁹ Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, A.C., “Financiamiento. Las políticas educativas de la federalización. Conclusiones de la octava sesión del Seminario de Análisis sobre Política Educativa Nacional 1996” en SNTE, *Op. cit.*, 132 y 133.

³⁰ Rolando Barrera Zapata y Ma. Del Pilar Consuelo Pereyra, *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados*, pp. 47 y 48.

³¹ *Ibidem*. 48 y 49.

³² SEP-SNTE-Gobiernos de los estados. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, p. 7.

³³ Rolando Barrera Zapata y Ma. Del Pilar Consuelo Ferreyra, *Op. cit.*, p. 48 y 49.

³⁴ Fernando Garrido Falla, “La Descentralización Administrativa.” En *Revista de Administración Pública* No. 63/54, p. 164 y citado por Rolando Barrera Zapata y María del Pilar Consuelo Ferreyra, en *Op. cit.*, 130.

³⁵ SEP-SNTE, *Gobiernos de los Estados*, *Op. cit.*, p. 8-9.

³⁶ Jordi Borja, *Política Municipal, la izquierda cumplió 60 años*, citado en Rolando Barrera Zapata y María del Pilar Consuelo Ferreyra, *Op. cit.*, 46-47.

³⁷ SEP-SNTE, *Gobiernos de los Estados*, *Op.cit.*, p. 15.

³⁸ Carlos Ornelas, “El federalismo difícil... 2, *Op.cit.*, p. 16.

³⁹ *Ibidem* p. 7.

⁴⁰ En efecto, el tema de la descentralización educativa en México no es nuevo. Basta con revisar la enorme literatura que existe al respecto, previa la federalización de 1992, para darse cuenta. Véase, el número especial de

La Descentralización de Miguel de la Madrid

El Cotidiano, publicación trimestral de la UAM-Azcapotzalco, dedicado a la modernización educativa, publicado en octubre de 1992.

⁴¹ Véase Francisco Miranda, “Descentralización educativa y modernización del Estado”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, núm 4, 1992. Entre las acciones concretas, cabe enunciar las siguientes: los enlaces Federación-estados de apoyo y coordinación para la federalización; la creación de las unidades interdisciplinarias de asesoría de SEP; la elaboración de diagnósticos educativos por entidad; compatibilización y actualización de datos sobre las transferencias; presupuestación del gasto corriente y de inversión de los mecanismos de transferencias, entre otros.

⁴² “La subsecretaría de coordinación educativa (...) partió de una justificación jurídica derivada de los postulados del Sistema Nacional de Planeación Democrática en la cual se explicaba el poderío Federal para conducir las tareas nacionales prioritarias (de suerte que) en una muestra enorme de control se obtuvieron 31 programas estatales”, *Ibid* p. 25.

⁴³ Esteban Moctezuma Barragán, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE, 1994, p. 106. Cabe añadir que de acuerdo a datos oficiales, se realizaron consultas previas a la firma y se recogieron alrededor de 65 mil propuestas que fueron estudiadas en 1,472 foros a lo largo del país por el Consejo Nacional Técnico de la Educación en el mismo año de 1992.

⁴⁴ Los cinco estados de la República preparados era: Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán. El resto de los estados no se encontraba preparado en lo absoluto.

⁴⁵ A ocho años de haber entrado en vigor la *Ley General de Educación*, que establece la creación del Consejo Nacional de Participación Social, este aún no se establece. De acuerdo con los integrantes del observatorio ciudadano de la educación, lo preocupante de la falta de instalación del Consejo Nacional está en que “las decisiones en torno a los programas de estudio y los asuntos pedagógicos más relevantes, sean tomadas unilateralmente por las autoridades federales.” Observatorio ciudadano de la educación, “Comunicado número uno: ¿qué pasa con los consejos de participación social?”, *La Jornada*, jueves 28 de enero de 1999.

⁴⁶ *Ley General de Educación*, art. 48.

⁴⁷ Entrevista con funcionarios de la Secretaría de Educación Pública, citado por María del Carmen Pardo, “El órgano central: la tarea normativa y reguladora”, en María del Carmen Pardo, *Op.cit.*, p. 146.

⁴⁸ Véase los párrafos II, III y VI del artículo 13 de la *Ley General de Educación*.

⁴⁹ Sorprende notar que el orden municipal de gobierno aparece contemplado en el apartado correspondiente a las facultades concurrentes en un articulado aparte. Véase artículo 14 de la *Ley General de Educación*.

⁵⁰ Así, por ejemplo, una facultad es la de “promover y prestar servicios educativos, distintos a los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales. *Ibidem*.

⁵¹ Carlos Ornelas, “El federalismo difícil...” *Op.cit.*, p. 21.

⁵² “...fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar”. Párrafo XI, artículo 12, *Ley General de Educación*.

⁵³ En estados con subsistemas estatales de educación fuertes, como Jalisco, Estado de México, Veracruz, Michoacán, Tabasco, existían sistemas de evaluación locales que, sin embargo, no eran del todo eficaces, por descansar en la propia estructura burocrática de la Secretaría, lo que significa que el SNTE controlaba la evaluación. Sin embargo, el problema de la imbricación del Sindicato en la estructura burocrática de la educación,

no es un problema exclusivo de los subsistemas estatales, aunque en algunos casos, sea más acentuado. Se trata de un problema mayor con el que tendrán que lidiar tanto autoridades educativas locales como federales.

⁵⁴ La evaluación también es vista como una fuente de legitimación en la medida que genera una apariencia de solidez científica y académica al preocuparse por el desempeño educativo, sin importar necesariamente la metodología o resultados que se obtengan del proceso. Al igual que otros términos de política educativa, la evaluación tiene una connotación positiva por sí misma. De ahí también que el debate sobre la evaluación sea, en ocasiones, más discursivo que real. *Ibidem* p. 445.

⁵⁵ Carlos Ornelas, “El federalismo...”, *Op.cit.*, p. 62.

⁵⁶ “Desde la década de los treinta hasta los ochenta, el presupuesto destinado a la educación siempre fue mayor que el ejercido. En algunos años de los setena, el presupuesto s llegó a desfasar hasta en un 15%”. *Ibidem*, p. 253.

⁵⁷ *Ibidem*, p.252.

⁵⁸ Párrafo segundo, artículo 27, *Ley General de Educación*.

⁵⁹ “Los estados (con las adecuaciones presupuestarias que supuso la federalización) tienen mayor libertad para decidir sobre las partidas que les son asignadas, sin embargo, ese margen representa un porcentaje mínimo que no les permite destinar recursos importantes a otro renglón que no sea el de la nómina”, María del Carmen Pardo, *Dilemas y aprendizajes*, *Op.cit.*, p. 849.

⁶⁰ Hay que recordar que el corazón de toda política pública, de acuerdo con el Deil. 5., Wright, son precisamente los dineros. Véase Robert Agranoff, “Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, en Mauricio Merino (coord.), *Cambio Político y Gobernabilidad*. México, CONACYT-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.

⁶¹ El control central consiste, a decir de Ornelas, en que “las partidas se definen en la SEP, tomando en cuenta el presupuesto aprobado por el Congreso Federal, elaborado por la Secretaría de Hacienda, cuyos funcionarios son, en última instancia, quienes fijan las prioridades del gasto y la inversión”. Además, continúa el autor, “Por medio de la transferencia de fondos a los estados, el gobierno central presume de federalista lo que –en cierta medida– contribuye a su legitimación. Por medio de la supervisión y la facultad de practicar auditorías a los gobiernos locales no pierde el control. Esto limita al pacto federal y es una referencia consistente de que las tendencias centralistas son todavía fuertes y no están dispuestas a ceder mucho terreno.” Carlos Ornelas, “El federalismo difícil...”, *Op.cit.*, p.24-26.

⁶² Dos son los criterios fundamentales para asignar los fondos de educación: el irreductible, que como su nombre lo indica, se refiere a nóminas, prestaciones y gastos de operación consolidados de acuerdo a ejercicios anteriores, y las aportaciones complementarias que se refieren a las inversiones y programas de gastos educativos. Un ejemplo de estas aportaciones complementadas es el Programa para Abatir el Rezago Educativo, por sus siglas PARE que se echó a andar en 1991 en las cuatro entidades con índices de deserción, reprobación y analfabetismo más alarmantes, que eran Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo.

⁶³ “El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su cao, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos. En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.” *Ley General de Educación*, Artículo 25 “Del financiamiento a la educación”.

⁶⁴ María del Carmen Pardo, *Aprendizajes y dilemas...*, *Op.cit.*, p. 135.

La Descentralización de Miguel de la Madrid

⁶⁵ Es interesante el hecho de que la programación del gasto educativo en los estados se esté haciendo “por función” y no “por programa”, lo que les permite a los estados “contar con una mayor libertad de gestión y lograr una mejor utilización de los recursos”. Ibidem.

⁶⁶ Sin embargo, afirma Carlos Muñoz Izquierdo, “no existen las garantías necesarias para que se cumpla lo dispuesto en el mismo artículo referido a la equidad, pues no se impone ninguna sanción a las autoridades que no traduzcan los ordenamientos de este capítulo en acciones concretas”. Carlos Muñoz Izquierdo, “La equidad en la educación” en *Comentarios a la Ley General de Educación*, México, CEE, Op.cit., p. 135.

⁶⁷ María del Carmen Pardo, *Aprendizajes y dilemas...*, Op.cit., p. 148.

⁶⁸ Entre los principales programas destacan por sus alcances el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB) y el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), financiados en una proporción importante con recursos del Banco Mundial. Véase María del Carmen Pardo, *Aprendizajes...* Op.cit., pp. 150. Además, está el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), de la llamada “segunda generación” de programas compensatorios. Véase, Observatorio Ciudadano para la Educación “Programas compensatorios: ¿apoyo a la escuela o a la familia?” comunicado núm. 5, *La Jornada*, viernes 26 de marzo de 1999.

⁶⁹ Gustavo Merino Juárez, “Las transferencias de la educación federal en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia”. *Política y gestión pública*, México, D.F., Vol. 1, Primer Semestre de 1997, p. 118.

⁷⁰ Una radiografía del gasto educativo mexicano a la luz de estos criterios sería la siguiente: 1) Un gasto global bajo de apenas 4.5% del PIB en 1997 frente al 6.2% promedio de los países de la OCDE. De este 4.5%, apenas el 0.3% corresponde al gasto privado en educación; 2) De acuerdo a ciclos escolares, la educación básica absorbe el 68% del gasto total en educación; 3) El gasto en el insumo correspondiente a salarios es el mayor con alrededor del 89% del gasto. Sin embargo, México paga poco a sus maestros: 1.6 veces el PIB per cápita, mientras que el promedio de los países de la OCDE es de 2.4%; 4) En cuanto a los mecanismos de financiamiento, el único existente es el subsidio centralizado vía salarios, libros de texto gratuitos y construcción escolar. Véase Grupo de Economistas Asociados, “Economía y políticas de educación en México”, México, GEA, 1998. (mimeo).

⁷¹ Pablo Latapí, “Una reforma urgente. La distribución a los estados de los recursos federales para la educación”, en *Este País*, Número de Noviembre de 1998, p. 2.

⁷² En diversos momentos, por ejemplo, la Federación acordó asumir la plena responsabilidad de la Educación Básica de ciertos estados como Oaxaca. Mientras que con otros, que en ese momento contaban con menos recursos, decidió aportar sólo un porcentaje menor, tal es el caso de Jalisco. Estos acuerdos coyunturales se convirtieron en definitivos y continúan en la actualidad. Ibidem.

⁷³ Véanse los siguientes trabajos: Manuel Ulloa, “Algunas reflexiones en torno al financiamiento de la educación”, en *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXV; número 99, julio-septiembre de 1996; y Pablo Latapí y Manuel Ulloa, “El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo”. México, Centro de Estudios y sobre la Universidad, UNAM, 1997 (mimeo).

⁷⁴ El cuarto parámetro no educativo se refiere a la relación entre gasto educativo federal y población en la entidad, como para la mayoría de las entidades, es muy similar al parámetro anterior de gasto-población en edad escolar. En lo que hace a los parámetros educativos, estos son: el volumen de la matrícula, la demanda no atendida, la eficiencia por alumno retenido, y la eficiencia por aprendizaje efectivo, a los que no se hace referencia por razones de espacio. Véase Pablo Latapí, “Una reforma urgente. La distribución a los estados de los recursos federales para la educación”. Op.cit.

La Descentralización de Miguel de la Madrid

⁷⁵ Susan Street, “El SNTE y la política educativa: 1970-1990”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, núm. 4, 1992.

⁷⁶ A partir de las distintas definiciones de sindicalismo, éste puede ser sintetizado como un grupo de trabajadores en igualdad de condiciones económicas que buscan mejores remuneraciones y condiciones laborales. Dentro de un régimen corporativista la definición es más amplia: legitimar y servir de medio de control político son funciones propias del sindicalismo. Mariano Regini, “Sindicalismo”, en: Norberto Bobbio y Nicola Mateucci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1982.

⁷⁷ Jerárquicamente, los órganos de gobierno del SNTE son: el Congreso Nacional, Consejo Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Comité Nacional de Vigilancia, Congreso Seccional, Pleno de Representantes de Comités Delegacionales, Comité Ejecutivo Seccional, Asamblea Delegacional y Comité Ejecutivo Delegacional.

⁷⁸ En la declaración de principios, el sindicato “reitera su fe en el régimen jurídico instituido por la Revolución Mexicana...” o más explícitamente, en el sindicato que alguna ocasión se proclamó “defensor firme del Estado surgido de la Revolución...” Declaración de Principios y Estatutos. México, Editorial del Magisterio Benito Juárez, 1979, citado por Susan Street, Op.cit., p. 53.

⁷⁹ Entre los mecanismos se pueden destacar algunos, como la dependencia de las secciones para convocar a congresos, la aprobación de huelgas seccionales o delegacionales, el manejo presupuestario, propagandístico e incluso ideológico del sindicato, entre otros.

⁸⁰ Desde luego que el grupo hegemónico al interior del magisterio, Vanguardia Revolucionaria, pugnaba por mejorar y profesionalizar el magisterio, una de las demandas centrales del normalismo que, de acuerdo con Susan Street, en términos políticos significaba ampliar los flujos de intercambio político, al incrementar los niveles de imbricación interburocrática”. Ibidem.

⁸¹ El SNTE ha venido consolidando un poder político informal dentro de la Secretaría. Áreas crecientes de decisión van siendo sustraídas a la competencia del titular (...además) parece fuera de duda que el SNTE reforzó su corporativismo durante el sexenio (echeverrista) y que sus líderes prestaron con frecuencia servicios nada edificantes, creando problemas innecesarios a solicitud del aparato político”. Pablo Latapí, *El federalismo...* Op.cit., Op.cft.

⁸² El grupo que había servido de cuña para derrocar al líder magisterial, Jesús Robles Martínez, no duró mucho tiempo al frente del grupo Vanguardia, de manera que el grupo dominó al SNTE por más de tres sexenios quedó enterrado antes del inicio de la actual década. Véase Enrique Ávila Op.cit. Sería interesante conocer los pormenores del asenso político, pero sobre todo de la permanencia como “lideresa moral” del magisterio de Elba Esther Gordillo, que pareciera haber ocupado el espacio político que dejó vacante Jongitud Barrios.

⁸³ Véase Aurora Loyo Bramilla, “¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?” en *Revista mexicana de sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, núm. 2, abril-junio de 1993, p. 55.

⁸⁴ Luis Hernández Navarro, un estudioso del magisterio, señala que “El SNTE es hoy un sindicato diferente al que era en 1989. Su dirección nacional se ha transformado y ha adoptado un discurso más democrático, plural y tolerante (...) El sindicato ha perdido su perfil corporativo tradicional, ha adoptado un discurso corporativo moderno y se ha preocupado por revalorar de cara a la sociedad la función social del maestro. Su propuesta, sin embargo, choca con la cultural sindical dominante, con la falta de espacios políticos suficientes. El SNTE de hoy podría así quedar convertido en una especie de animal político, mitad anfibio y mitad mamífero”. Luis Hernández, “SNTE: La transición difícil”, en *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, Núm. 51, 1992.

La Descentralización de Miguel de la Madrid

⁸⁵ De acuerdo al programa vigente existen dos tipos de incentivos: los materiales (mejores salarios, prestaciones, etc.) y los morales, que son reconocimientos a la labor del docente, como el premio Manuel I. Altamirano al mérito docente.

⁸⁶ El ascenso horizontal se refiere a la mejoría salarial y de prestaciones sin cambiar de rango o cargo, es decir, a ganar mejor sin dejar de tener las mismas responsabilidades docentes o administrativas.

⁸⁷ En el programa vigente, por ejemplo, el desempeño profesional tiene un 35% de valor en la evaluación global. Sin embargo, este criterio no se mide por exámenes elaborados por las autoridades a los alumnos, como originalmente se había previsto, sino por los propios maestros a través del sindicato. En todos los órganos escolares de evaluación (las unidades más pequeñas y de mayor peso) participan el director o el inspector, en el caso de escuelas unitarias o bidocentes, un representante del SNTE y el Consejo Técnico Escolar, con predominio absoluto del sindicato.

⁸⁸ Carlos Ornelas, *El Sistema Educativo*. Op.cit., p. 315.

⁸⁹ Es interesante notar que, salvo el gobierno de Baja California, el resto de los estados de la República eran gobernados por el PRI al momento de la firma del Acuerdo el 18 de mayo de 1992. Esta coincidencia partidista casi absoluta fue uno de los factores que permitió la aceptación casi inmediata. En otro escenario, con un número mayor de gobiernos de oposición, como el actual, hubiera complicado enormemente el proceso, obligando al Gobierno Federal a incluir a los estados en las negociaciones. (Nota del investigador).

⁹⁰ María del Carmen Pardo, Op.cit., p. 148.

⁹¹ El caso más ilustrativo de intervención del CEN en conflictos locales es el de Chihuahua en 1993, cuando el Comité Ejecutivo Nacional tuvo que intervenir para mediar entre los maestros y el gobierno encabezado por Francisco Barrio. Analista de la Secretaría de Educación del Gobierno del estado, bajo un gobierno panista, como el de Chihuahua entonces, afirman que, precisamente debido al conflicto magisterial y a la difícil gestión educativa derivada del conflicto, el PAN perdió la elección de ese estado cinco años después en 1998. La civilización del magisterio a favor del candidato del PRI tiene sus orígenes en el conflicto magisterial de inicios de la administración panista. De ahí la cautela del gobierno de Alberto Cárdenas en Jalisco con el magisterio.

⁹² El CNE del SNTE ya ha pronunciado algunas declaraciones de descontento con algunos efectos de la descentralización. Incluso el propio Consejo Nacional ha declarado que “La descentralización afecta la esfera política del sindicato. Las resistencias que esto genera y los conflictos, negociaciones y renegociaciones a lo que esto da origen, son los factores que, en muchos casos, revierten los objetivos de la descentralización. Citado por Carlos Ornelas, “El federalismo difícil...”, p. 53.

⁹³ María Luisa Chavoya, *Perfil educativo en Jalisco...* Op.cit., p. 46.

⁹⁴ Susan Street identifica cuatro tipos de sindicalismo magisterial. Al primer tipo lo llama ‘patrimonialista’, por ser heredero de la tradición corporativista que entrelazan las burocracias magisteriales con las estatales partidistas (del PRI); al segundo lo nombra ‘interlocutor’, por mediar entre las demandas de los maestros y las burocracias federales o nacionales del sindicato; al tercero lo identifica como ‘democratizante’, dividido a su vez en radicales y reformistas, pero concentrado en los movimientos de “Bases magisteriales” y la CNTE; por último, al cuarto grupo lo llama ‘proteccionista’, por tratarse de una corriente aglutinadora de miembros de las tres anteriores que busca defender al sindicalismo magisterial. Véase Susan Street, “SNTE, ¿Proyecto de quién?”, en *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, Núm. 56, julio de 1993. P. 56.

⁹⁵ Incluso, hay que decir que los agremiados de una y otra sección se sienten plenamente identificados con sus “orígenes históricos” como maestros ‘estatales’ o ‘federales’, como si se tratara de equipos contrarios en un mismo partido de fútbol.

⁹⁶ El único antecedente que existe sobre la participación social es la propuesta vasconcelista de los Consejos de Participación. Véase Pablo Latapí, “La participación social en la educación”, en *Comentarios a la Ley General de Educación*. Op.cit.,

⁹⁷ Exposición de motivos de la *Ley General de Educación*. 6 de junio de 1993, desde la firma del ANMEB, un año antes, el 18 de mayo de 1992, planteó la creación de una contraloría social para la educación.

⁹⁸ “El Consejo Nacional en particular deberá hacer efectiva la voz de los sectores sociales ante el secretario de educación y cumplir funciones de contrapeso en sus decisiones, no menos que de seguimiento y evaluación del desarrollo educativo”.

⁹⁹ De acuerdo con un ordenamiento de los diversos y hasta contradictorios problemas de la federalización, se puede concluir que éstos obstáculos son fundamentalmente de cuatro tipos: los que provienen de la homologación de las condiciones laborales; los que derivan de los obstáculos para la integración de los sistemas administrativos; los que son resultado de la falta de recursos financieros y los que acarrearán intereses políticos y sindicales que permean al ámbito educativo.

¹⁰⁰ María Luisa Chavoya, *Perfil educativo en Jalisco*, Op.cit., p.48.

¹⁰¹ La representación de SEP representa a todo el sector educativo, que incluye al Consejo Nacional de Fomento Educativo, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Comité Administrador del Programa Federal de Construcción Escolar, Instituto Nacional de Antropología e Historia, CONACYT, y 16 organismos más.

CAPÍTULO 4: EL PRIMER APRENDIZAJE, UNA PROPUESTA DE CONCLUSIÓN.

Nunca hubo por parte de los gobiernos de los estados un interés por recibir la operación de la educación. No había razón para estar interesados en recibir algo que, en principio, suponía más problemas que beneficios. Inclusive, hubo varios gobiernos estatales que se opusieron a la federalización. De manera abierta algunos y velada otros, la mayoría de los estados de la República intentaron infructuosamente oponerse o posponer lo que era más que una decisión del gobierno central, una tendencia reciente siempre inconclusa: la descentralización de los servicios educativos. Tampoco hubo nunca movimientos sociales, magisteriales o de cualquier clase en los estados que pregonaran la descentralización de la educación. Todo lo contrario: si había alguien que se beneficiaba de la centralidad del sistema educativo, era precisamente el Sindicato, particularmente su dirigencia. De ahí que la federalización educativa de los noventa –como todos los intentos descentralizadores previos- puedan caracterizarse, de acuerdo con Enrique Cabrero, como una iniciativa descentralizadora *inducida*.

Las evidencias de una absoluta falta de interés, pero sobre todo de una reticencia ya sea tácita o explícita hacia la descentralización, dejan entrever que no fueron los gobiernos estatales sino el Federal, quien se ha interesado durante las últimas tres décadas por descentralizar la educación. Para decirlo de otro modo, la iniciativa para la federalización de la educación de 1992, como todas las anteriores, es una iniciativa estrictamente del Gobierno Federal. Este dato es, por sí mismo, relevante y revelador que marcó desde su origen la iniciativa para la federalización de la educación de los noventa. Una vez más, se trató de una iniciativa descentralizadora que, paradójicamente, nació marcada con el sello centralista.

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

Esto supuso, en consecuencia, que los gobiernos de los estados no sólo no estuvieran plenamente dispuestos a recibir la operación de la educación, sino que ni siquiera se encontraban preparados para recibirla; en la gran mayoría de ellos, como ejemplo Jalisco, no contaba con la infraestructura educativa para hacer frente a la descentralización. Ante esta falta de capacidad administrativa –nada extraño en un sistema históricamente centralizador- cabe hacer mención a un dato adicional tan ilustrativo como preocupante: ningún gobierno estatal, hasta donde se conoce, realizó un diagnóstico para conocer con precisión la capacidad administrativa de su entidad para recibir la transferencia de la educación federalizada.¹ Las administraciones estatales no habían tomado las medidas preventivas mínimas, como pudo haber sido la elaboración de un diagnóstico, anticipando una posible transferencia de la administración educativa, no obstante que se trataba de una tendencia y discusión añejas.

Algo que contribuyó a esta falta, no tanto de capacidad administrativa, sino de preparación para la transferencia, fue la manera precipitada de llevar a cabo las negociaciones con los gobernadores de los estados. Tres meses antes de la firma del Acuerdo, poco se sabía de la federalización. Las autoridades educativas locales apenas tuvieron tiempo de responder a la iniciativa descentralizadora, que en pocos meses se materializó con la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal de 1992. La política descentralizadora se tenía que implementar en poco tiempo por decreto se fijó un día, aunque tomó más de un mes ejecutarla para evitar cualquier reconsideración; ya fuera por parte del Sindicato o de los gobernadores.²

En la mayoría de los estados del país parecieran existir dos grandes subsistemas educativos que corren en paralelo: uno recientemente descentralizado, llamado ahora “federalizado”; y otro nunca centralizado, conocido como el “estatal”. En efecto, uno de procedencia federal y otro nunca centralizado, de arraigo estatal. Dos subsistemas educativos que a casi siete años de la firma del Acuerdo, no tendrían

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

razón de seguir existiendo por separado, como de facto lo están en un número considerable de entidades del país. La integración de los subsistemas estatal –o integrado, como también se le llama- sigue siendo el mayor reto para concluir la federalización educativa. Sólo completando la integración de los subsistemas en el ámbito local, se podrá tener una integración nacional de todo el sistema educativo, donde en cada entidad exista un único sistema estatal de educación, que se inscriba en un sistema nacional educativo. En otras palabras, después de efectuada la descentralización, lo que sigue es –si se le puede llamar- la recentralización descentralizada de los distintos sistemas estatales de educación en uno sólo de carácter nacional, es decir, la reintegración nacional de los sistemas federados de educación.

El gobierno central, en apariencia, cumplió con su parte en la federalización educativa: en efecto, las autoridades centrales transfirieron con relativa velocidad y eficiencia la administración de la educación a las autoridades educativas estatales. Una vez descentralizados los servicios de educación, la Federación, sin embargo, se desentendió de lo que correspondería la segunda fase de la federalización: la integración de los subsistemas en el ámbito local educativo. A partir de ahí, correspondería en primera instancia, ciertamente, a las autoridades educativas locales la conclusión de la puesta en marcha del federalismo educativo. Una tarea mucho más compleja que la simple transferencia de los servicios educativos de la federación en los estados.

Lo que no deja de sorprender es el contrastado comportamiento del gobierno central: primero ejerciendo presión para firmar el Acuerdo, y después, otorgando un débil apoyo para su materialización. Una posible explicación a este comportamiento inconsistente de las autoridades federales es eminentemente política: ni el gobierno central quiso descentralizar la educación por completo ni los gobiernos estatales han podido, y en algunos casos, ni han querido concluir la federalización que nunca buscaron. De ahí la enorme dificultad de concluir por completo la siempre inconclusa

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

descentralización educativa mexicana. Así, a pesar de que el tema educativo puede ser una de las prioridades de muchos gobiernos estatales; la conclusión de integración educativa en particular, no constituye una de las prioridades de la agenda educativa local nacional. Esto explica, en buena medida, que a más de nueve años de firmado el Acuerdo, la federalización no se haya concluido.

Esta notoria omisión del gobierno central en cuanto a lo que debería ser la integración, permitió que los estados de la República, paradójicamente, pudieran emprender cada uno, por separado, una estrategia única de integración. A pesar de las similitudes entre muchos de las entidades federativas –más en lo que se refiere obstáculos que oportunidades- el peso de las particularidades regionales y la ausencia de un formato único para la integración, han propiciado treinta y una fórmulas distintas para la consecución de un mismo propósito: una integración. Tarea que se antoja aún lejana a concluirse, pero rica en experiencias locales.

Estas tareas integradoras pendientes en la federalización, pudieran parecer, paradójicamente, contrarias al espíritu de la descentralización, es decir, opuestas al sentido desconcentrador del poder en el sistema educativo nacional. Pero no es así. Transferida la educación a los gobiernos de los estados, lo que sigue es una tarea de *reintegración*, local primero y nacional después. En otras palabras, una de las asignaturas pendientes en la federalización educativa –en mi opinión, la más importante- es la integración tanto de los subsistemas estatales en uno solo, como ya se advirtió, sino también de los sistemas estatales unificados en un nuevo sistema nacional de educación, de forma confederada, respetuosa del arreglo Federal.

Si la federalización desconcentró la educación básica, la integración habrá de *agregar*, en el sentido de articularla, no de concentrarla de nuevo. Una tarea por demás delicada y compleja, pero indispensable para lograr los propósitos últimos de la federalización, que no son otros que mejorar la calidad, equidad y cobertura educativa. Pero no debe confundirse el fin con los medios, pese a que algunos medios son al

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

mismo tiempo fines. Es decir que el fin no es la descentralización *per se*, sino el mejoramiento de la educación por medio de la descentralización, aunque la descentralización, como tal, pudiera considerarse también como un propósito en sí mismo. En cualquier caso, dentro de la cadena medios fines, el fin último no es otro que el mejoramiento educativo, que en el fondo -parafraseando a Latapí- es el mejoramiento mismo del país que queremos. Sin embargo, es importante advertir que la descentralización:

“no puede servir como excusa para que el Estado incumpla sus obligaciones fundamentales; no debe verse como una manera de solucionar los problemas que el Estado nacional no pudo resolver; y tampoco se usará como excusa para su inoperancia la falta de capacidad administrativa de los gobiernos locales en el sentido de que la asimetría de las posibilidades y recursos recrudescerá la direccionalidad del órgano central hasta el punto de llegar a fijar la agenda de cuestiones que deben ser tratadas y resueltas en los estados.”³

En el diseño de sus políticas educativas, los estados carecen de una idea clara de los espacios en que pueden innovar el legítimo uso de sus atribuciones. No existe en los gobiernos de los estados, una conciencia plena de la idea de soberanía educativa. Muchas de las restricciones que las autoridades educativas locales enfrentan son, paradójicamente, autoimpuestas. “Creen que los procesos administrativos y las prácticas pedagógicas forman parte, todas ellas, de una ‘sagrada normatividad’, siendo así que pueden perfectamente modificarse.”⁴

Queda la tarea de construir un nuevo andamiaje institucional que dé sustento a la nueva educación básica en México, ahora federalizada. Por sí misma, la redistribución de responsabilidades entre órdenes de gobierno traerá transformaciones profundas en el sistema educativo. El hecho mismo de que la educación básica hoy en México se conduzca, aún cuando sea sólo de manera operativa, desde las capitales de los estados de la República, constituye un avance determinante en la política educativa de México, pese a todas las salvedades señaladas a lo largo de la investigación. Y es que la sola gestión local de los servicios educativos, hay que subrayarlo, ha propiciado profundos cambios institucionales en las estructuras

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

educativas del país. Incluso, la administración descentralizada de la educación ha incorporado al juego educativo, nuevos actores antes ajenos o distantes de la enseñanza básica.

Sin embargo, la federalización no concluyó con la reasignación de las funciones. La consolidación del nuevo federalismo educativo tiene por delante tareas inmensas por iniciar; una amplia agenda que habrá de agotarse por medio de difíciles negociaciones, que habrán de arrojar los consensos necesarios para consolidar una auténtica descentralización de la educación. Negociaciones que habrán de pasar por el sindicato, actor sin el cual no es posible construir el federalismo educativo que habrá de buscarse.

4.1 La Federalización Educativa en Territorios de Alternancia: Implicaciones locales de alcance nacional.

La federalización educativa, como política diseñada desde el centro, tenía como estrategia fundamental la transferencia de los servicios educativos a los gobiernos estatales. Descentralizar era el objetivo del gobierno central. El Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica se redactó pensando en la forma en que se realizaría el gigantesco traspaso administrativo de la educación de un gobierno a otro. Pero no se redactó pensando en lo que vendría después de la federalización: la integración de los subsistemas educativos federal y estatal en uno solo. La preocupación de las autoridades educativas nacionales no llegaba tan lejos. Tampoco la de las autoridades educativas locales, que nunca anticiparon lo que les tocaría concretar.

Para la firma del Acuerdo en 1992, la integración quedaba aún demasiado lejos, cuando menos lo suficiente como para dejar de lado su discusión en las negociaciones del Acuerdo. Como lo apunta María del Carmen Pardo, “la idea de adoptar una

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

decisión bajo el supuesto de que operará en realidades iguales, dejó pendiente el problema de la integración del sistema federal con los estatales, antes de obtener la anuencia de más de la mitad de los estados (18) que contaban con sistemas estatales de educación que coexistían con los federales.⁵ Esta omisión en el Acuerdo, paradójicamente, permitió que cada uno de los gobiernos de los estados, por separado, diseñara su propia estrategia de integración, de acuerdo a sus propios recursos, capacidades, tiempos, circunstancias, problemáticas y particularidades regionales.⁶ Así, la carencia se tornó virtud cuando los gobiernos estatales se vieron en la necesidad de arreglárselas por sí solos, teniendo que ser los suficientemente creativos para encontrar salidas.

Sin embargo, uno de los saldos más palpables de la descentralización en el ámbito local ha sido el grave congestionamiento de las administraciones públicas de los estados. La magnitud, complejidad y velocidad de la transferencia llevada a cabo en 1992, sobresaturó a los gobiernos de los estados, empujándolos al borde de la parálisis administrativa. A la mayoría de los estados de la República, destrabar este congestionamiento administrativo les llevó cuando menos un par de años. Los procesos de ordenamiento de los sistemas educativos estatales, como se verá más adelante, no fueron fáciles: tuvieron que “reinventar” para la administración educativa de los estados. En muchas entidades el proceso de ordenamiento aún no concluye, en otros, acaba de concluir no sin quedar reminiscencias que aún complican enormemente la administración educativa.

Las mayores restricciones para la consolidación de la federalización educativa que no es otra cosa sino la conclusión de la integración, paradójicamente, no han provenido de la federación. Las autoridades centrales no han ejercido presión para el cabal cumplimiento de la normatividad ni condicionado las transferencias financieras; todo lo contrario. Una vez trazado el rumbo de la federalización –establecido en el acuerdo de 1992- las autoridades centrales han priorizado las labores educativas en los estados. Las auténticas trabas provienen, en su mayoría, de los propios gobiernos

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

estatales, de la dinámica política, de las secciones sindicales y, en general, de las precarias condiciones institucionales locales.

En educación los cambios son lentos. Esto es completamente cierto, pero si las autoridades educativas no aceleran el paso con las reformas necesarias para concluir la integración, se corre el riesgo de que nunca se logre. Este es un pendiente en la agenda de la federalización educativa de México, aún no concluye la integración para la inmensa mayoría de los estados del país, en donde entre las prioridades, destaca una exhaustiva revisión del catálogo de puestos y sus funciones dentro de la Secretaría, así como una profunda reestructuración presupuestal, normativa y jurídica de esta dependencia desde el plano local. Ambas acciones muestran no sólo la ineficiencia de la estructura administrativa vigente, sino también el burocratismo de un Sindicato largamente imbricado al interior de la Secretaría de Educación de los estados.

La visión centralista de la Administración Pública, tradicionalmente vio en las autoridades de los estados, auxiliares administrativos útiles para la implementación de las políticas nacionales y no a una instancia propiamente de gobierno. Esta visión ha ido desapareciendo paulatinamente al paso de los sexenios. El modelo educativo que planteó la federalización deja entrever, sin embargo, que aún quedan vestigios de esta visión que no concede el carácter de gobiernos plenos a los estados de la Federación; no cuando menos como instancias autónomas, depositarias originarias de diversas facultades, entre ellas la educativa.

Con el temor de una posible atomización de la educación, el gobierno nacional no confirió a los estados facultades que fueran más allá de lo administrativo, salvo contadas excepciones. El Acuerdo no buscaba descentralizar la educación sino federalizarla. Según el discurso oficial, la federalización educativa no es sinónimo de descentralización de la educación. A decir de uno de los arquitectos del Acuerdo, Esteban Moctezuma, “la federalización fue un proceso más amplio de lo que se

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

identificaba solamente como descentralización educativa. Se superaron las dudas de quienes por descentralización entendían la regionalización de la educación básica, debido a que con la federalización también se fortalecieron las facultades de la Secretaría de Educación Pública para asegurar una educación nacional y obligatoria.”⁷ En esta afirmación –publicada en un texto cuasioficial- Moctezuma Barragán disipa cualquier duda, como él mismo lo subraya, la intención explícita y deliberada del Acuerdo fue centralizar facultades en la Federación.

De ahí que la federalización educativa mexicana no haya sido una descentralización absoluta que hubiera transferido todo a los estados. Tampoco es una desconcentración que no hubiera transferido nada para las entidades. Más bien se trató, como lo sugiere Carlos Ornelas, de un “modelo intermedio” híbrido.⁸

“Con la firma del Acuerdo, se aceleró la transición del sistema educativo hacia un modelo descentralizado. Parece que el gobierno pretende conquistar lo mejor de dos mundos posibles. No desea un sistema centralizado como el descrito, que mucho corresponde a su pasado reciente -y que se resiste a morir- ni otro completamente descentralizado. Estratégicamente, el Estado busca incrementar su legitimidad con reformas graduales que impulsen el federalismo, más simultáneamente mantener la dirección de la educación. De nuevo aparece la política de la ambivalencia: legitimación y control. Esta se expresa en el discurso y las aspiraciones del nuevo federalismo.”⁹

La concurrencia es, en consecuencia, el eje sobre el que gira la federalización. No la división de competencias. En la concurrencia, o mejor aún, en las relaciones intergubernamentales, la Federalización encontró el espacio idóneo para incluir a los estados en la nueva federalización educativa, sin tener que quedarse fuera -e incluso, dejar abierta la puerta para la posterior inclusión de los municipios-, tal y como está plasmado en el Artículo Tercero Constitucional. De suerte que en el Acuerdo nunca se buscó una plena autonomía para las instancias educativas descentralizadas. No era el propósito dismantelar el control central y corporativista sobre la educación. Haciendo un balance de la redistribución de competencias en la federalización educativa, Pablo Latapí es por demás contundente:

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

“Todas las funciones importantes en el orden normativo y en el evaluativo (agregaría también el orden financiero) quedan asignadas al Poder Federal, mientras que a los estados corresponden sólo las funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas y sujetas a la supervisión del centro.”¹⁰

De ahí que las facultades concurrentes, donde todas las instancias de gobierno tienen cabida por derecho propio –según el texto constitucional-- , se antojaran como la fórmula idónea (y acaso única) para resolver la descentralización, sin perder el mando educativo nacional. Un juego de suma positiva, donde todos ganaron, aunque unos más que otros. En palabras de Alberto Arnaut, la federalización significó:

“Ni absoluta autonomía para los estados porque no serían parte de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del Gobierno Federal porque entonces no tendríamos estados, sino dependencias directas de un gobierno unitario. Por las mismas razones, esa ambigüedad refiere a lo que debería ser un auténtico sistema educativo federal: un sistema educativo nacional dentro de un régimen federal de gobierno, en el cual las facultades, las responsabilidades y la función educativa se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno, mediante un sistema de facultades exclusivas y concurrentes entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados.”¹¹

Por su parte, Justa Ezpeleta afirma que la Federación entiende a la educación como el vehículo privilegiado para garantizar la unidad nacional, lo que explica su férrea rectoría sobre ciertos aspectos centrales de la política sectorial. De ahí que, continúa Ezpeleta, “el objeto de la federalización en los estado queda constituido por la instrumentación de la propuesta federal y el desarrollo de iniciativas locales para su enriquecimiento o ampliación, ya que, dentro de estos márgenes es que los estados disponen de libertad para decidir, total o parcialmente, según sea el caso del que se trate, sobre la organización administrativa y técnica de la reforma para ponerla en marcha.”¹² Estos “márgenes” de acción a los que Expeleta se refiere, podrían ser tan amplios como los imaginen las autoridades locales, pero con una restricción insorteable: los lineamientos generales que el centro ha trazado, esto es, la normatividad obligatoria.

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

Más allá de las estrategias particulares de cada estado de la República para integrar los subsistemas, hay cuando menos cuatro problemas comunes que se reproducen y que obstaculizan la integración. Estos derivan de la homologación las condiciones laborales; de los obstáculos para la integración de los sistemas administrativos; de la falta de recursos financieros y de intereses políticos y sindicales que permean al ámbito educativo. Cuatro obstáculos que, en grados diferenciados y con matices propios de cada entidad, cruzan sin embargo el espectro educativo nacional.

De consolidarse la descentralización, afirma María del Carmen Pardo, habría mejores condiciones para la innovación educativa lo que en consecuencia redundaría en una mejoría de la educación básica, que es, hay que insistir en ello, el propósito último de la descentralización. “De ahí que se pueda afirmar que la federalización ha sido una decisión que, en buena medida, contribuye y contribuirá en tanto el proceso se consolide (la integración y formación de un único sistema educativo en cada estado de la República), a prestar el servicio de mejor manera, lo que de manera directa se debe traducir en que se convertirá en el medio para incrementar la calidad de la educación básica.”¹³ A decir de Armando Loaera Varela, la descentralización administrativa puede incluso ser vista como una condición necesaria y propicia para la posterior descentralización pedagógica.¹⁴ Uno de los aspectos recentralizados por la federalización, fue justamente el de la normatividad, pero que habrá de ser descentralizado cuando los temores por la fragmentación de la educación nacional hayan pasado.

Haber incluido el tema de la educación en las agendas locales de gobierno, fue el primero y más evidente de los logros de la descentralización. A partir de la firma del Acuerdo, la educación dejó de ser una preocupación casi exclusiva del gobierno central para convertirse también en una prioridad de los ejecutivos estatales. Entre los asuntos de mayor importancia de los gobernadores de los estados, el de la educación

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

ocupa un lugar primordial. A este respecto, sin embargo, queda pendiente la inclusión de la concurrencia equitativa de los tres órdenes de gobierno, como lo indica el Artículo Tercero Constitucional.

Fue así, por medio de la federalización, como la educación pública se convirtió para algunos gobiernos estatales en auténticas banderas de negociación política frente a la Federación y al magisterio. “Esta situación aparece de manera clara en los estados gobernados por partidos de oposición, pero no sólo en ellos, también en los que antes no existía un sistema estatal de educación. Los gobiernos estatales empiezan a tener un papel cada vez más relevante” y hoy en día están, por primera vez en la historia reciente, entre los protagonistas de la educación en México.¹⁵

Como protagonistas del cambio educativo nacional, los estados han recuperado para sí –o mejor dicho, ocupado por primera vez-, el mando parcial sobre la educación. Esta “ocupación” del espacio *educativo*, cedido por la Federación a las autoridades educativas locales como resultado del proceso de descentralización, se antoja como un espacio propicio para la innovación educativo. Sin embargo, de acuerdo con Pardo, este espacio autónomo, ahora bajo el mando de los gobiernos estatales, no se ha traducido necesariamente en innovaciones significativas, cuando menos corroborables, pues “esta idea” (de la innovación como consecuencia de la descentralización) no queda aún suficientemente probada con el acercamiento analítico realizado.¹⁶ Esta grave conclusión a la que María del Carmen Pardo junto con un grupo de investigadores, es igualmente válida para el caso de Jalisco, en donde no se encontró evidencia significativa de haber innovado en la gestión educativa local.

Entre las oportunidades más tangibles de mejoría educativa que la descentralización ofrece, destaca por su potencialidad la “experiencia educativa descentralizada”. Las vastas y variadas experiencias locales de gestión educativa que en cada uno de los estados se han vivido desde la firma del Acuerdo, constituyen un acervo empírico potencialmente útil. Pensar en las experiencias vividas como

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

experiencias útiles, más allá de la experiencia misma, es experimentar en cabeza ajena. En efecto, la federalización educativa ofrece treinta y un veces más experiencias educativas que la centralización. Esta abundancia en experiencias, no tanto aritmética como casuística –por la riqueza insustituible de cada caso en lo particular-, podría arrojar luces sobre proyectos educativos a partir de experiencias exitosas y no exitosas, previamente probadas en alguna otra entidad del país. Aprovechar este cúmulo de experiencias educativas, haciéndolas públicas en todo el sentido de la palabra, podría ser en sí misma una experiencia educativa para todos. También podría ser una experiencia descentralizadora, al acercar la información a las autoridades educativas locales para su intercambio y aprovechamiento.¹⁷

Además de las experiencias educativas aún no recuperadas, la federalización ofrece reductos para la creatividad educativa en el ámbito local. Estrechas rendijas que, sin embargo, pueden convertirse en márgenes relativamente amplios para la innovación educativa a pesar de que hasta ahora no han sido aprovechadas. Así, las autoridades educativas locales podrían ver en la federalización, como lo señala María del Carmen Pardo, “la gran oportunidad de poner en juego la creatividad de los estados”. Sumada, esta creatividad podría ser el detonador de un proceso que dinamice el sistema educativo nacional en su conjunto. Por medio del reconocimiento de las experiencias exitosas por parte del órgano central (propiciando así su implementación en otros estados) o por el contrario, si se tratara de una experiencia no exitosa, interviniendo para corregir y evitar su repetición, se podría generar a un mismo tiempo una competencia y colaboración interestatal en materia educativa, es decir, relaciones intergubernamentales horizontales.

De lo que se trataría, en resumen, es de aprovechar la diversidad y riqueza de experiencias que la descentralización trae consigo para mejorar el desempeño de la gestión educativa. Por medio de una coordinación y gestión intergubernamentales más eficaz, que involucre tanto a los tres órdenes de gobierno como a la sociedad en su conjunto, se logrará una educación en la que se les asegure a las niñas y a los niños

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

mexicanos no sólo un lugar en la escuela sino que terminarán sus estudios con la seguridad de haber aprendido. Una meta como esta, acordada por todos los actores de la educación, convertiría a la política educativa en una política educativa del Estado. El centralismo, como lo asegura Pablo Latapí, “está más en la mente de los administradores y maestros que en las disposiciones legales; es más un problema de inercia cultural, de conformismo o de sumisión al control político que de las normas que realmente existen”.

La descentralización educativa apenas bajó un escalón. Del orden federal descendió al estatal. Un primer escalón clave para consolidar la descentralización que, sin embargo, habrá de seguir descendiendo hasta llegar cuando menos al nivel municipal de gobierno, o mejor aún, hasta el nivel escolar de gobierno, cuando se supere la “diferenciación artificial entre los aspectos administrativos y los aspectos propiamente pedagógicos”. De manera que si se compara México con otros países, donde los distritos escolares o incluso las propias escuelas gozan de autonomía escolar, resulta que el mexicano es un sistema educativo que apenas ha dado el primer paso hacia una verdadera descentralización. De los cuatro o cinco niveles posibles de gestión educativa que se pueden identificar, apenas se ha recorrido una cuarta parte del trayecto, aunque ciertamente, la más urgente.

A los ayuntamientos se les reconocen explícitamente las atribuciones de editar libros y materiales didácticos, prestar servicios bibliotecarios, promover la investigación educativa e impulsar la enseñanza tecnológica y la investigación científica y tecnológica. No son las únicas atribuciones con que cuentan los municipios; pueden realizar de forma concurrente, muchas otras actividades, de carácter preponderantemente operativo, para las cuales no estaban facultados con anterioridad.¹⁸ Es decir, que por primera vez se invita a los municipios a incorporarse, de lleno, en la tarea educadora como una instancia más para la prestación de los servicios educativos. Sin embargo, la precariedad institucional de la inmensa mayoría de los municipios del país, invalida de facto estas atribuciones concedidas en la ley. La

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

lista de “tareas municipales en la educación” parecieran más bien una carta de buena intención que auténticas atribuciones posibles de ser ejercidos por los ayuntamientos.

Sin embargo, para ciertos municipios urbanos, como los ayuntamientos de las ciudades medias y metropolitanos del país –donde se concentra, por cierto, la mayor parte de la demanda educativa nacional- estas atribuciones suponen la posibilidad de participar en la tarea educativa del Estado –con mayúscula de nuevo- como instancia básica de gobierno. De esta forma, los ayuntamientos del país se preocupan cada vez más por la educación, destinando mayores recursos y personal. No es extraño encontrar que en un número considerable de ayuntamientos exista, además de una regiduría, instancias operativas de educación. La posibilidad de coordinación intergubernamental que ofrece la legislación educativa involucra cada vez más a los municipios en la educación.

A pesar de que la actual participación de los gobiernos municipales en educación es, sin embargo, fundamentalmente operativa y hasta cierto punto marginal, el hecho de que los ayuntamientos estén, por ejemplo, dando mantenimiento a escuelas, es ya un buen comienzo. La descentralización educativa habrá de continuar y el siguiente destinatario son los ayuntamientos. De ahí la conveniencia de que, en la medida de sus capacidades, se involucre cuanto antes a los municipios en el quehacer educativo. La federalización educativa logró dar un pequeño gran paso: traspasar la educación de la federación a los estados. Todavía queda mucho por recorrer. Quedan por involucrar al quehacer educativo no solo a los municipios sino a la sociedad en su conjunto. La auténtica descentralización educativa aún está de camino a la escuela. Sólo entonces, cuando se haya descentralizado plenamente, habremos aprendido a *educar en el federalismo*.

¹ En palabra de Claudia Santizo, “es importante señalar que antes de realizar la transferencia (...) ningún nivel de gobierno elaboró diagnósticos de las capacidades administrativas y operativas de cada entidad. Éstas últimas

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

tampoco tuvieron un tiempo de evaluar las condiciones en que se les transfería el Sistema Federal de Educación”, Claudia Santizo, *et. al*, “Claroscuros”. *Política y gestión pública*. Op.cit., p.33.

² Es importante recordar que para 1992, el primer año de la segunda mitad de la administración salinista, el PRI tenía una amplia mayoría en el Congreso de la Unión y el país se encontraba en franco crecimiento económico. Corrían tiempos prósperos para México, lo que facilitaba enormemente las negociaciones con el SNTE.

³ María del Carmen Pardo, *Aprendizajes y dilemas*. Op.cit., p. 859.

⁴ Pablo Latapí Sarre, “La Soberanía educativa de los estados”, en *Tiempo educativo mexicano*, Op.cit., p.153.

⁵ María del Carmen Pardo, *Aprendizajes y dilemas*, Op.cit., p.845.

⁶ “La decisión de federalizar los servicios educativos es de naturaleza esencialmente homogeneizadora y simétrica, pese a que de hecho se actúa en una realidad sumamente diversa y asimétrica. De hecho, el Gobierno Federal es el único (agente) concededor de la implicación integral de las propuestas. *Ibidem* p. 845.

⁷ Esteban Moctezuma Barragán, *La Educación pública frente a las nuevas realidades*, Op.cit., p. 108.

⁸ Carlos Ornelas, “El federalismo difícil...”, Op.cit., p.3.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Pablo Latapí Sarre, “El federalismo en la educación”, Op.cit., p.370.

¹¹ Alberto Arnaut, *La federalización educativa*, Op.cit., p.239.

¹² Justa Ezpeleta, “Federalización y reforma educativa”, en María del Carmen Pardo, Op.cit., p.171.

¹³ *Ibidem*, p.28.

¹⁴ Véase Armando Loarea Varela y Fernando Sandoval, “Innovación educativa en el proceso de descentralización en el estado de Chihuahua”, en María del Carmen Pardo, Op.cit.

¹⁵ La descentralización ha favorecido “en algunos casos, que el tema educativo pase a formar parte de la agenda de asuntos de interés para los gobiernos estatales, situación que, sin duda, representa un aspecto a destacar. Por otra parte, permite la reconfiguración de actores, lo que por ejemplo, se traduce en, por un lado, la pérdida progresiva del papel protagónico que ha tenido el órgano central (SEP)”, en María del Carmen Pardo, Op.cit., p.828.

¹⁶ Una de las tesis centrales de la investigación de María del Carmen Pardo se refiere a “la idea de que la descentralización de los servicios educativos debía entenderse como una oportunidad que ofrecía la posibilidad de crear espacios autónomos en los gobiernos estatales, constituyendo específicamente una motivación para generar innovaciones que, en distintos plazos, resultarían útiles para la optimización de los procesos en el sistema, tanto pedagógicos como de gestión.” *Ibidem*. P.841.

¹⁷ A este respecto, habría que señalar que de existir una agenda educativa nacional, entre los principales puntos destacaría por su utilidad y relativa facilidad para su ejecución, el de la creación de un banco de datos o un centro de documentación sobre experiencias exitosas en gestión educativa. Un banco o acervo de este tipo, con información estratégica, sistematizada, documentada y accesible en red (mediante un sitio virtual y con la posibilidad de contactar al responsable de la experiencia vía correo electrónico) podría resultar de enorme interés y utilidad para las autoridades educativas de todos los órdenes de gobierno. De tal suerte que, en la medida de lo

El Primer Aprendizaje, una propuesta de conclusión

posible, se pueda experimentar en cabeza ajena., por ejemplo, rediseñando (o cancelando) políticas educativas que resultaron no exitosas al momento de su implementación en otros estados del país.

¹⁸ Artículo 15 de la *Ley General de Educación*. Además, el gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo, es decir, les abre a los ayuntamientos la posibilidad de insertarse en la tarea educativa de manera casi íntegra

FUENTES DE CONSULTA

1. Arnaut, Alberto. "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación" en: María del Carmen Pardo (coord.), **Aprendizajes y dilemas de la educación en México.** México. El Colegio de México. s/a 428 pp.
2. Antología de la Planeación en México No. 23. **La Planeación del desarrollo social en los noventa.** Ed. FCE. 158 pp.
3. Barrera Zapata, Rolando y Consuelo Ferreyra, Ma. del Pilar. Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados. Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca , México, 1989.209 pp.
4. Bensunsan, Graciela y León, Samuel (coords.), **Negociación y Conflicto Laboral en México.** México, FLACSO 1990 p.278.
5. Cabrero, Enrique (coord.), **Las políticas descentralizadoras en México, 1989-1994, logros y desencantos.** México, CIDE, 1998, 184 pp.
6. Cabrero, Enrique. **La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas.** México, Ed., División de Administración Pública, documento de trabajo, 1994. 390 pp.
7. Chavoya, María Luisa. **Poder sindical en Jalisco: la sección 47 del SNTE.** México, Universidad de Guadalajara, 1995. 135 pp.
8. De la Garza Toledo, Enrique (coord.), **Políticas Públicas Alternativas en México.** Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (ILSEN), "El Federalismo Mexicano (Elementos para su estudio y análisis)". 280 pp.
9. De la Peña, Guillermo, Padua, Jorge y Vanneph, A. **Poder local, poder regional.** El Colegio de México, México 1986.
10. De los Reyes, Yolanda. **La descentralización educativa en México.** En Foro Internacional. México. El Colegio de México. 1990. 300 pp.

11. **Diario Oficial de la Federación.** Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa 8 de agosto de 1983, Artículo 1 Fracción 1.
12. **Engracia Loyo, “El largo camino a la centralización educativa, 1920-1992”**, en Cabrero, Enrique y Mejía Lira, José. **El estudio de las políticas descentralizadoras en México: un reto metodológico.** Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
13. Fuentes Molinar, Olac. “Los retos educativos del sexenio. La Educación: territorio devastado”. En Garavito Elías, Rosa Albina y Bolívar Espinoza, Augusto (coords.), **México en la década de los ochentas. La modernización en cifras.** 480 pp. Ed. UAM-A, 1990;
14. Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, A.C., “Financiamiento: Las políticas educativas de la federación”. **Conclusiones de la octava sesión del Seminario de Análisis sobre la Política Educativa Nacional.** 1996. 150 pp.
15. Garrido Falla, Fernando. “La Descentralización Administrativa.” En Revista de Administración Pública No. 63/54. 164 pp.1984
16. González Avelar, Miguel. Intervención del Secretario de Educación Pública” en Presidencia de la República, **Reunión con el Gabinete Legal y los Gobernadores.** 21 de enero de 1987
17. Guevara Niebla, Gilberto. **México, país de reprobados.** Rev. Nexos, Núm. 172, octubre 1992.
18. Hernández, Luis. “SNTE: la transición difícil”, en Cotidiano, El. UAM-Azcapotzalco, Núm. 51 85 pp.
19. Kesselman, M. y Rosenthal, D. **Poder local y política comparada.** Ed. Sage, EUA, 1974. 85 pp.
20. Latapí Sarre, Pablo “La soberanía educativa en los estados”, en **Tiempo educativo mexicano.** Universidad de. Aguascalientes, 1995, p.180 pp.

21. Katapí, Pablo y Ulloa, Manuel. **El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo.** México, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, 199. Mimeo.
22. Latapí, Pablo. “Una reforma urgente. La distribución a los estados de los recursos federales para la educación”, en Este País. Núm noviembre de 1998.
23. Latapí, Pablo, “La educación en el federalismo”, en **Antología: el federalismo educativo, México.** Coordinación de Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas, SEP, marzo de 1999, 364 pp.
24. Ibarra Colado, Eduardo y Soria Murillo, Víctor M. **Balance y Perspectivas de la Modernización Educativa en México. Las Políticas del Régimen Salinista (1989-1994).**
25. Loyo Bramilla, Aurora. **¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?** En Revista mexicana de sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Núm 2, abril-junio de 1993. 350 pp.
26. Maia, Reinaldo. “Reforma del Estado en América Latina: descentralización o decadencia del Estado nación”, en Mauricio Merino Huerta (coord.), **Cambio Político y gobernabilidad.** México, CONACYT, 1992. 420 pp.
27. Malpica, Carlos N. “Aspectos conceptuales en la investigación de la educación descentralizada”, en Malpica Fausto, **Descentralización y planeación en la educación.** 250 pp.
28. Merino, Mauricio. **La descentralización en el sexenio de Carlos Salinas.** En Foro Internacional México. Núm. 1-2 Vol. 36 enero-junio 1996. 400 pp.
29. Miranda, Francisco “Descentralización educativa y modernización del Estado”, en **Revista mexicana de sociología**, México, UNAM, núm. 4, 1992.
30. Mirón Lince, Rosa María y Pérez, Germán. “López Portillo: auge y crisis de un Sexenio”. Secretaría de Educación Pública, **Programa para la Modernización Educativa, 1988-1994.** 524 pp.
31. Mirón Lince, Rosa María (coord.) y Pérez Fernández del Castillo, Germán (director), **Evolución del Estado Mexicano,** 260 pp.

32. Moctezuma Barragán, Esteban. **La educación pública frente a las nuevas realidades**, México, FCE, 1994. 190 pp.
33. Muñoz Izquierdo, Carlos. “La equidad en la educación”, en **Comentarios a la Ley General de Educación, México**, CEE. 411 pp.
34. Oficio por el que se comunica el funcionamiento de las Unidades de Servicios Descentralizados de la Secretaría de Educación Pública y las funciones que estas vienen cumpliendo hasta la fecha. Archivo Hedding Galeana, Benjamín.
35. Ornelas, Carlos. “Educación Básica: el federalismo difícil”, en Cabrero, Enrique (coord.) **Políticas Descentralizadoras en México 1983-1993: Logros y desencantos**. México, CIDE, División de Administración Pública, 1998. 402 pp.
36. Pardo, María del Carmen. **Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México**. México, El Colegio de México, 1998 (en prensa) 428 pp.
37. Pardo, María del Carmen. **La modernización administrativa en México**, México, El Colegio de México, 1990. 100 pp.
38. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Educación Pública, “Decreto que establece los lineamientos a que se sujetaran las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica” en **Diario Oficial de la Federación**, 20 de marzo de 1984.
39. Prawda, Juan “Descentralización Educativa en América Latina”, El Banco Mundial, División de Recursos Humanos y Técnicos, Departamento para América Latina y la Región del Caribe, marzo, 1992, en Pardo, María del Carmen (coord.), **Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México**. México, El Colegio de México, 1998. 428 pp.
40. Reyes Heróles, Jesús, Discurso de clausura en la entrega de las Comisiones de Educación de las Cámaras de Diputados y de Senadores, del Informe de Labores 1983-1984 de la SEP. 255 pp.
41. Reyes Heróles, Jesús, Discurso en el acto de clausura del Trece Congreso Nacional Ordinario del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación. Ms.

42. Reyes Heróles, Jesús. Discurso en la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 30 de mayo de 1983.
43. Reyes Heróles, Jesús, **Educación para construir una sociedad mejor**. 183 pp.
44. Reyes Solana, Cardiel. *Et.al.* **Historia de la educación pública en México**, México, FCE, 1981, 322 pp.
45. Rondinelli, Denis, Nellis John R. y Cherna G. Shabbir. **Descentralización en el desarrollo de las ciudades: una experiencia reciente**, Banco Mundial, Documento de Trabajo. Núm 581, 1984.
46. Santizo, Claudia, **Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo**. CIDE, División de Administración pública, documento de trabajo, 1996.
47. Santizo, Claudia, *Et. al.* **Claroscuros: Política y gestión pública**. Declaración de principios y estatutos. México, Editorial del magisterio. 1979. 437 pp.
48. Sharpe, L.J. **La Tendencia Descentralista en las democracias occidentales**. Londres, Inglaterra, Ed. Sage, 1979.
49. Street, Susan “El SNTE y la política educativa, 1979-1990”, en **Revista Mexicana de Sociología**, México, UNAM, núm. 4, 1992.
50. Torres, Blanca. **Descentralización y Democracia, México**. México. El Colegio de México, 1986. 450 pp.
51. Ulloa, Manuel, “Algunas reflexiones en torno al financiamiento de la educación”, en **Revista de la Educación Superior**. Vol. XXV, Núm. 99, julio-septiembre de 1996.
52. Winkler, Donald. **Descentralización educativa, una perspectiva económica**. Banco Mundial, Educación y división del Empleo, Noviembre 1988.
53. Zoraida Vázquez, Josefina. “Un siglo de descentralización educativa 1821-1917”, en Pardo, María del Carmen (coord.), **Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México**. México, El Colegio de México, 1998. p. 428