



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS  
Y SOCIALES

29  
Zej.

"LA REORGANIZACION DEL SISTEMA EDUCATIVO: ACUERDO  
NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION  
BASICA (Descentralización de Servicios)"

T E S I S

Que para obtener el Título de:

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración  
Pública, especialidad: Administración Pública

p r e s e n t a:

RAUL MARIN ALBARRAN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1993



## **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 está 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.

## INTRODUCCION

A) Consideraciones Generales.....	1
B) Contenido.....	2
C) Hipótesis de la investigación.....	3
<b>I. Marco Conceptual</b>	
1.-Formas de organización política y administrativa....	4
A) Formas de gobierno.....	4
B) Formas de organización administrativa.....	5
2.-Conceptualización de la centralización y la descentralización.....	5
A) Centralización.....	5
B) Descentralización.....	7
C) Descentralización política.....	8
D) Descentralización administrativa.....	9
3.-La desconcentración administrativa.....	10
A) Conceptualización.....	10
B) Propósito de la desconcentración.....	11
C) Principios de la desconcentración.....	12
D) Ventajas de la desconcentración.....	12
4.-Distinciones entre desconcentración-descentralización.....	13
<b>II. Evolución Histórica de la Educación Pública</b>	
1.-Orígenes de la educación pública.....	18
A) De la independencia a las bases orgánicas de 1843.....	18
B) La política liberal y la libre enseñanza.....	20
C) Las leyes orgánicas de 1867 y de 1869.....	21
2.-Antecedentes de creación de la Secretaría de Educación Pública.....	22
A) El porfiriato.....	22
B) La lucha armada y la Constitución de 1917.....	24
C) Creación de la Secretaría de Educación Pública.....	27
D) La reforma socialista.....	29
E) El precepto de unidad nacional.....	31
3.-La política educativa en el periodo 1946-1970.....	33
A) Reformas constitucionales de 1946.....	33
B) La reforma educativa.....	34
4.-La reforma administrativa en la acción educativa.....	35
<b>III. Legislación en materia educativa</b>	
1.-Normas constitucionales.....	40
A) Artículo 30.....	40
B) Artículo 73.....	45
C) Artículos inherentes a la educación.....	47

2.-Leyes.....	47
A) Ley Federal de Educación.....	47
B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	49
3.-Decretos.....	53
A) Decreto de descentralización educativa.....	53
B) Decreto de descentralización educativa (Complementario).....	53
C) Decreto para celebración de convenios.....	53
4.-Acuerdos.....	54
A) Acuerdo No. 4.....	54
B) Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica.....	54
C) Acuerdos Nos. 161 y 164.....	54
5.-Otros documentos normativos.....	55
A) Reglamento interior de la SEP.....	55
B) Condiciones generales de trabajo del personal de la SEP.....	55

#### IV. Intentos de Desconcentración-Descentralización en la Secretaría de Educación Pública

1.-El plan nacional de educación 1978-1982.....	56
A) Reestructuración del gobierno federal.....	56
B) Objetivos de la política educativa.....	57
2.-La desconcentración administrativa en 1978.....	61
A) Creación de las delegaciones generales de la SEP.....	61
B) La desconcentración en la Secretaría de Educa- ción Pública.....	62
3.-El proceso de descentralización administrativa en 1983-1988.....	64
A) Descentralización de la vida nacional.....	64
B) Marco jurídico de la descentralización.....	66
C) La revolución educativa.....	70
4.-El programa nacional de educación, cultura, recreación, y deporte 1984-1988.....	71
A) Marco de referencia.....	71
B) Objetivos de la revolución educativa.....	73
C) La descentralización educativa.....	75

#### V. Tesis Actual del Gobierno Federal

1.-El proyecto de la modernización para la democracia.....	80
A) La política para la modernización nacional.....	80
B) La modernización educativa.....	83
C) El programa de modernización educativa 1989-1994.....	85
2.-El acuerdo nacional para la modernización de la educación básica 1992.....	87
A) Antecedentes.....	87
B) Premisas de la acción educativa.....	89

C) Reorganización del sistema educativo.....	91
D) Reformulación de contenidos y materiales educativos.....	93
E) Revaloración de la función magisterial.....	94
3.-Aspectos legales.....	97
4.-Participantes.....	100
A) Entidades Federativas.....	100
B) Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).....	103
<b>VI. Conclusiones.....</b>	<b>107</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>112</b>

## Introducción

### A) Consideraciones Generales

Los postulados ideológicos de la revolución, pasaron a formar parte de los objetivos del Estado mexicano, los cuales se han ido consolidando a través de las diferentes constituciones que han regido al país.

Al promulgarse la Constitución de 1917, la función educativa quedó reservada a los órdenes federal y estatal, y estos a su vez confiaron la educación elemental a los municipios y conforme a la distribución educativa se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

El proyecto de reforma de Vasconcelos modifica la Constitución y en consecuencia se crea la Secretaría de Educación Pública, como órgano de la administración pública federal, para atender la función educativa, sin menoscabo, de que los gobiernos estatales impulsaran la educación.

Sin embargo, la reforma de 1921 se convirtió en un medio del gobierno federal para intervenir y dirigir a las entidades federativas, en perjuicio de la autonomía que la Constitución les otorgaba.

La federalización de la educación opera el movimiento de la centralización y en virtud de este fenómeno se da una enorme concentración de actividades y recursos, la cual ha llegado a expresiones intolerables, generando infinidad de problemas que entorpecen e impiden el pleno desarrollo de las regiones y el fortalecimiento de la autonomía estatal.

La problemática derivada del centralismo en el sistema educativo y las nuevas exigencias del desarrollo nacional, despertaron la preocupación de la administración actual. Por ello y con el apoyo de los gobiernos de los estados y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, se propone realizar una gran transformación en la estructura, la planta física y en las fuentes de financiamiento del sistema educativo, mediante tres líneas de acción para impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración social de la función magisterial.

Para cumplir con dicho compromiso la actual administración, estableció el Programa para la Modernización Educativa y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica e instrumentó la firma de convenios con los gobiernos de los estados, para concretar las respectivas

responsabilidades en la conducción y operación de las tareas del sistema educativo.

De esta manera el gobierno federal propone medidas y acciones encaminadas a consolidar y modernizar el sistema educativo; sin embargo, no es claro como se fortalecerá el federalismo educativo, porque no se fomenta dicha reorganización desde los gobiernos locales.

La reorganización del sistema educativo depende de la decisión política de emprenderla, supone contar con estados fuertes y autónomos, que establezcan con libertad sus propias directrices, pues sólo con esta base podrían participar en el proceso de modernización educativa y coadyuvar a la transformación en la estructura del Estado Mexicano.

El propósito de este trabajo es analizar los procesos de descentralización en el sistema educativo, para evaluar la congruencia entre una real y efectiva descentralización educativa y las acciones que en esta materia ha emprendido el gobierno federal.

El desarrollo de este trabajo va encaminado a concientizar sobre la importancia de una real reforma política del Estado Mexicano, concomitante a un verdadero reclamo reivindicador del federalismo.

## B) Contenido

En el primer capítulo, como referencia para ubicar el sistema educativo en el proceso centralización-descentralización, se exponen diversas consideraciones en torno de los conceptos formas de organización política y administrativa, centralización, desconcentración y descentralización.

En el segundo capítulo, se esboza un breve análisis histórico de la evolución de la Secretaría de Educación Pública, desde los orígenes y antecedentes de la educación pública, hasta la política educativa en 1970.

En el tercer capítulo se hace referencia a las disposiciones legales que conforman el marco normativo del sistema educativo.

En el cuarto capítulo, se analizan los diferentes intentos que se han realizado para reorganizar el sistema educativo, en las administraciones de López Portillo y De la Madrid Hurtado; haciendo incapié en las acciones de descentralización educativa emprendidas durante el periodo 1983-1988.

En el quinto capítulo, se pretende describir las acciones del actual gobierno y se analizan los efectos de la reorganización del sistema educativo, su sustento legal y las tendencias de los participantes en dicho proceso.

En el sexto capítulo, se intenta emitir un diagnóstico de la situación actual del sistema educativo, se plasman las consideraciones personales y las conclusiones del trabajo.

### **C) Hipótesis de la Investigación**

Las acciones tomadas por las administraciones de los tres últimos gobiernos como respuesta a las demandas para terminar con el fenómeno de la centralización educativa, no han sido acompañadas de una voluntad política capaz de impulsar a las entidades federativas para que estas definan con libertad sus normas y programas de acuerdo a sus propias necesidades.

## I. MARCO CONCEPTUAL

### 1. FORMAS DE ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA

#### A) Formas de Gobierno

En la evolución histórica del Estado, se pueden observar cambios en sus fines y en razón de sus atribuciones que se haya fijado, se puede organizar de diversas formas jurídico-políticas. Entre los diversos autores se habla indistintamente de forma de gobierno; Tena Ramirez(1) y De Pina Rafael(2) la tipifican en Repúblicas y Monarquías, mientras que Cervantes del Rio(3) y Acosta Romero(4) señalan que es la estructura que presentan los órganos o poderes del Estado; para fines del estudio, se adopta la conceptualización de Acosta Romero.

Forma de Gobierno, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones que se establecen entre sí.

Asimismo nos dice el autor que las formas de gobierno pueden apreciarse bajo las siguientes modalidades:

- Régimen parlamentario.- Se caracteriza por la supremacía política, en los asuntos de gobierno, del Poder Legislativo o Parlamento.

- Régimen presidencial.- Se caracteriza por la supremacía política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, reuniéndose en una sola persona las calidades de jefe de Estado y jefe de gobierno que es el presidente de la República.

La nación mexicana, como Estado independiente y soberano, autodetermina su forma de gobierno, el cual está constituido por los poderes de la Unión y es un régimen de tipo presidencial, por ello, "la estructura del gobierno mexicano presenta un vasto campo de órganos y atribuciones originadas en su régimen político republicano, federal y presidencial: un Poder Ejecutivo unipersonal, un Legislativo bicameral y uno judicial; 31 estados y un Distrito Federal. Los Estados miembros de la Federación, en su régimen interior, también adoptan la división de poderes..."(5). "En la Federación los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central"(6).

## B) Formas de Organización Administrativa

La función administrativa como un elemento del Estado, necesita ordenarse y organizarse, para cumplirle a la sociedad que sirve. Por lo cual y a través de la evolución de la administración pública, se han buscado formas de organizar los poderes públicos, que respondan a la consecución de los fines del Estado.

Las diferentes formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la administración pública, es decir, el Poder Ejecutivo y sus órganos que de él dependen.

En el análisis de los diversos autores, sobre los conceptos de formas de organización administrativa, no se da una precisión ni una definición clara entre los mismos; en virtud de que la realidad impone variantes a dichas formas. En nuestra opinión las formas de organización administrativa se pueden sintetizar como:

- Centralizada.-Referida a la concentración del poder en un solo órgano.

- Desconcentrada.- Es cuando se delegan ciertas facultades de un órgano central a otro inferior(interno o externo), sin perder el nexo de jerarquía.

- Descentralizada.- Es la tranferencia de facultad de autoridad, a otro órgano que no tiene el nexo de jerarquía

La forma de organización administrativa en México, es la centralizada, en efecto, el poder ejecutivo concentra en sus manos la función administrativa.

## 2. CONCEPTUALIZACION DE LA CENTRALIZACION Y LA DESCENTRALIZACION

### A) Centralización

La centralización y la descentralización deben concebirse como tendencias opuestas y términos concomitantes; conceptos que nacidos del derecho carecen de significado jurídico y universal.

Las palabras centralización y descentralización han sido utilizadas por personas y doctrinas diversas, significando cosas diferentes; para Tocqueville, en su época la palabra centralización se repetía sin cesar y sin precisión. Para el derecho administrativo italiano no existe el término descentralización como tal, constituye junto con la desconcentración una tendencia organizativa de una

Institución. La doctrina francesa considera a la descentralización como un sistema jurídico de organización estadual. En México, Elena Jeanneti reconoció a la descentralización como término de moda, pero sin conocer realmente su significado.

La característica fundamental de la centralización es la concentración de autoridad en un solo poder. Toqueville la describe como, "...un cuerpo único situado en el centro del reino que reglamenta la administración pública de todo el país; un mismo ministro dirigiendo casi todos los asuntos interiores en cada provincia, un sólo agente que resuelva los detalles de dichos asuntos: nada de cuerpos administrativos secundarios ni de cuerpos que puedan actuar sin que se les autorice previamente"(7).

El concepto anterior precisa la idea fundamental de la concentración del poder, además considera otros dos elementos en donde y en quién se concentra.

El Diccionario de Política y Administración Pública nos refiere los elementos anteriores al señalar, "se entiende por centralización la concentración sistemática y consistente o la reserva de la autoridad y responsabilidad en un nivel jerárquico en particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar decisiones y coordinar las labores dentro de su respectivo ámbito de acción..."(8).

Jiménez Castro caracteriza a la centralización refiriéndola a la idea de concentrar nos dice que "...es la concentración de autoridad en un nivel o ámbito jerárquico particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar las decisiones mas importantes. El poder ha sido ya definido como el derecho de conseguir que se hagan las cosas, y así la centralización puede concebirse como el poder que tiene la autoridad central para coordinar formalmente en su nivel o ámbito de acción, las actividades de las personas o unidades subalternas"(9).

La centralización, en el Estado Moderno significó concentrar y consistió en defender la unidad nacional, en tal sentido, se exigía la subordinación de todos los poderes en uno sólo.

A partir de la idea de unificar el poder de decisión en un sólo órgano de gobierno, algunos autores se refieren a la centralización en términos político-administrativos:

Jeanneti Dávila, refiere la idea de los dos elementos al citar: "en un Estado centralizado, la autoridad se ejerce desde la capital hacia la provincia, donde las autoridades locales sirven, la mayoría de las veces, de repetidoras. Es un control político, y aun administrativo, que prácticamente

anula la decisión política y la autonomía administrativa locales. En la centralización, un poder se sobrepone a otro, absorbe y toma progresivamente atribuciones y facultades, primero en lo político y luego en lo administrativo"(10).

Entre los autores que comprenden a la centralización como un factor político; Moya Palencia nos refiere que, "...esa necesidad apremiante de los estados nacionales de fortalecer su unidad mediante la íntima coordinación de los poderes que coexisten en la federación, ha generado como contrapartida una tendencia mundial a la centralización o predominio del poder nacional..."(11). Mientras que para Villegas Basabilbaso, "...significa la concentración de facultades en el órgano ejecutivo supremo"(12).

En cuanto a la caracterización de la centralización como un término administrativo, Acosta Romero señala que: "los órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la república, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución"(13).

Para Fraga, "existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el mas alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades"(14).

## B) Descentralización

Por lo que respecta a la descentralización y como tendencia opuesta a la centralización, se caracteriza por delegar parte de la autoridad a otros órganos que no tienen la relación de jerarquía con el órgano central.

Diversos autores aluden la caracterización esencial de la descentralización, Fraga refiere: "consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía"(15).

El Diccionario de Política y Administración Pública indica: "la descentralización es el esfuerzo sistemático de delegar a los niveles más bajos toda la autoridad, con excepción de aquella que sólo puede ser ejercida en los puntos centrales"(16).

La descentralización para Jiménez Castro es, "...traslación de parte del poder o de la autoridad, a unidades que siguen perteneciendo al mismo todo organizado. El cumplimiento de los fines gracias a una mayor y relativa

independencia"(17).

Las anteriores definiciones denotan la característica fundamental de la descentralización: la transferencia de la facultad de decisión, de un órgano a otro; es decir implica la redistribución del poder, pero sin quebrantar la unidad.

La descentralización adopta dos formas: la política, que hace referencia a la estructura del Estado y la administrativa, que implica la existencia de órganos y la manera de organizarse para realizar los servicios públicos.

### C) Descentralización Política

La descentralización política implica la distribución del poder, sin quebranto de la unidad estatal y conforme a normas que la regulen. El Diccionario de Política y Administración Pública precisa que la descentralización política, "es la dispersión del poder entre varias entidades o unidades dentro de un sistema político. El Estado Federal es usualmente, la expresión de un Estado descentralizado. Puede ser territorial si considera competencias geográficas, o técnica, si delimita campos para cierto tipo de actividades..."(18).

Otros autores al referirse al concepto, aluden su naturaleza política, dado que la autoridad gubernamental, es en esencia y por definición una Institución política; Jeanneti Dávila dice que: "la descentralización política es fenómeno inverso a la centralización. Las atribuciones se restituyen o se entregan a las autoridades locales; éstas, sin dejar de considerar el interés general del Estado, mantienen sus facultades de decisión y actuación"(19).

Según Tinoco Richter, "la descentralización política o federal, y la descentralización por servicios o delegación en autoridades y organismos autárquicos, significa el abandono en su esencia de una o varias atribuciones del Poder central o nacional en autoridades políticas regionales o en entidades con personalidad jurídica propia, aunque tengan o puedan tener una esfera o jurisdicción referida a todo el territorio de la nación..."(20).

Moya Palencia señala: "...la descentralización política esta fundada en el principio de la libertad de cada colectividad a regular su existencia de manera directa, tanto en la esfera de la comunidad particular como en la de la sociedad global"(21).

Fraga(22) y Jiménez Castro(23), coinciden en que la descentralización política se opera en el Estado Federal.

#### D) Descentralización Administrativa

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta el órgano ejecutivo supremo, para desarrollar actividades que competen al mismo ó para proporcionar servicios a través de organismos creados para ello y que son de interés general.

Diversos autores caracterizan la naturaleza de la descentralización administrativa refiriéndola a sus elementos integrativos. Acosta Romero señala que "es una forma de organización que adopta la administración pública para desarrollar: o bien actividades que competen al Estado, o a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de: Personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio"(24).

Ojeda Paullada dice que, "se habla de descentralización administrativa...cuando se quiere referir a la delegación de facultades decisorias en órganos relativamente aislados, pero dependientes de esa misma administración central, para el despacho y resolución de asuntos. En este caso, los órganos actúan bajo el supuesto de autoridad delegada y responsabilidad compartida"(25).

Fraga indica que, "la descentralización administrativa... se realiza exclusivamente en el ámbito del poder ejecutivo...es creada por el poder central..."(26).

Al hacer un análisis de los diferentes conceptos del proceso centralización-descentralización, podemos concluir que: sus términos son multidimensionales, neutrales y con propios juicios de valor, pues comprenden tanto factores políticos y administrativos como, económicos y geográficos.

Históricamente la centralización resolvió el problema de lograr la unidad e integración de un país y la descentralización suponía un riesgo para la estabilidad del Estado. Sin embargo, y una vez que se había integrado un país, la centralización podía convertirse en un problema por su tendencia hacia la imposición.

Moya Palencia señala: "es un error históricamente demostrado el afirmar que solo la centralización inflexible permite el desenvolvimiento de las potencialidades de una nación. La concentración del poder político fomenta el desperdicio, las decisiones irracionales y deshumanizadas, la inercia y el desinterés administrativo. La descentralización que conlleva el federalismo, despierta, asocia a todas las energías locales al esfuerzo de la comunidad nacional"(27).

En la organización actual de la administración pública mexicana, se observan las dos tendencias señaladas: la

organización centralizada del Poder Ejecutivo, estructurada por las secretarías y departamentos de Estado, y la descentralización; la política, integrada por los estados miembros de la federación y la administrativa, compuesta por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que tienen dependencia mediata del Poder Ejecutivo.

### 3. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

#### A) Conceptualización

La desconcentración es una forma de organización administrativa, se sitúa como un término medio entre la centralización y la descentralización. Se manifiesta cuando a un órgano que sigue perteneciendo a la administración central, se le transfieren determinadas facultades de decisión. Asimismo, se da tanto en una organización centralizada como en una descentralizada.

Al hablar del término desconcentración observamos menos confusión a diferencia del de descentralización; varios autores coinciden en identificar elementos comunes como la delegación ó traspaso de facultades y funciones; Acosta Romero, señala que: "la desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía"(28).

Jiménez Castro refiere que "es un modo de distribución de funciones administrativas a organismos encuadrados dentro de la administración y que no están en la cúspide de la jerarquía administrativa"(29)

Gabino Fraga nos dice que "es la atribución de facultades de decisión a órganos de la administración que a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos superiores"(30).

Para María Díez la desconcentración "es un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública, son atribuidas en forma permanente a órganos que le están subordinados jerárquicamente"(31).

Podrá observarse que los anteriores conceptos, identifican a la mayoría de los elementos comunes de la desconcentración administrativa, en concordancia a los que citaremos a continuación.

De la Vallina Velarde al referirse a la desconcentración la señala como "aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cuspide de la misma"(32).

Entrena Cuesta dice: "la desconcentración puede definirse desde el punto de vista dinámico, como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores o disminuye la subordinación de éstos a aquellos...Desde el punto de vista estático, el término desconcentración alude a la idea de la existencia de una serie de órganos distintos de los superiores en cada una de las personas jurídicas públicas"(33).

El Diccionario de Derecho refiere: "Desconcentración; traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones"(34).

Del análisis de las anteriores definiciones, podríamos concluir, que la desconcentración se describe como un acto jurídico-administrativo, que permite a un órgano superior delegar facultades de decisión a un órgano inferior, el cual contará con cierta autonomía técnica y operativa de carácter funcional o territorial, sin perder el nexo de la jerarquía.

## **B) Propósito de la Desconcentración**

La desconcentración administrativa conlleva cambios a la estructura de los órganos centrales, busca eliminar la concentración de decisiones y su propósito fundamental es "hacer que la administración pública vaya al ciudadano y no que el ciudadano venga hacia ella; a fin de proporcionar los servicios con mayor cercanía, rapidez, justicia, oportunidad y calidad a todos los habitantes"(35). Asimismo, debe "...perfeccionar una administración de participación, en la cual el habitante no será extraño a la acción pública, sino su colaborador, en la que el servidor público y el ciudadano desarrollen un entendimiento y comprensión recíprocos"(36).

De esta forma la desconcentración administrativa "...propicia el acercamiento de la administración a los administrados, la acción administrativa rápida y flexible y el incremento en la iniciativa y responsabilidad de los funcionarios en sus respectivos niveles al tener la posibilidad de decidir problemas públicos y definir zonas de colaboración ciudadana"(37).

### C) Principios de la Desconcentración

Para que se de una eficiente desconcentración, se considera que se deben observar los siguientes principios:

- La normatividad, planeación, control y evaluación permanecen en el órgano central; la dirección técnica y operativa en los órganos desconcentrados.
- La facultad de decisión tranferida debe ser completa y no parcial, para permitir que realmente el ciudadano obtenga un servicio.
- Respeto a las respectivas competencias de los órganos centrales y los desconcentrados.
- La estructura de los órganos desconcentrados debe ser acorde a las necesidades regionales.
- Se debe desconcentrar funciones complementarias de otros órganos y de apoyo como adquisiciones y contratación de personal.

### D) Ventajas de la Desconcentración

Al considerar el desarrollo de las organizaciones y que la desconcentración administrativa tiene por objeto, transferir una efectiva delegación de funciones para lograr la máxima eficacia en la gestión administrativa, se hace mención a algunas ventajas que se presentan en la misma.

Segun Elba Barreiros Mansilla, "las ventajas de la desconcentración administrativa son las siguientes:

- La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.
- La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos.
- Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos"(38).

En México, la desconcentración se da con el objeto de que la administración pública, pueda llevar a cabo cambios administrativos en las estructuras gubernamentales a fin de descongestionar el aparato central y con ello propiciar condiciones para que pueda constituirse en un medio eficaz del desarrollo político, económico y social de la vida nacional.

#### 4. DISTINCIONES ENTRE DESCONCENTRACION-DESCENTRALIZACION

En los puntos anteriores se vio en forma esquemática los términos desconcentración y descentralización, al hacer su análisis observamos que guardan entre sí diferencias sustanciales en cuanto a su contenido y objeto.

La desconcentración tiene como elemento la delegación o traspaso de ciertas funciones a un órgano interno o externo de la propia delegación central; mientras que el elemento de la descentralización es la transferencia de autoridad a un órgano fuera de la administración central.

Al respecto el Diccionario de Política y Administración Pública señala: "la diferencia entre descentralización y desconcentración administrativa radica en que la primera no está sujeta a un control jerárquico; los órganos descentralizados están sujetos a controles especiales, pero no al de jerarquía, están dotados de personalidad jurídica y tienen un patrimonio propio, mientras que los órganos desconcentrados están incluidos dentro del presupuesto general de la dependencia y, aún cuando pueden tener asignaciones particulares, carecen de un presupuesto independiente y no tienen personalidad jurídica propia ni están investidos de autonomía orgánica"(39).

Jeanneti Dávila dice que, "la diferencia entre descentralización política, desconcentración y descentralización funcional, tiene un origen jurídico, es decir, que hay descentralización política cuando se hacen modificaciones jurídicas sustanciales con el interés de transferir responsabilidades y funciones en forma definitiva y absoluta a otras entidades con personalidad jurídica propia (gobiernos estatales y municipales). La desconcentración no requiere sino delegar funciones relacionadas con la administración federal por medio de oficinas en las entidades federativas que se consideren convenientes y por tiempo determinado. La descentralización funcional es una variante e implica una concurrencia y concertación de acciones. El concepto de descentralización técnica es el que mejor se diferencia del de desconcentración e inclusive del de descentralización política, pues aunque se trata también de una transferencia de poder a un ente autónomo con personalidad jurídica propia es claramente un servicio separado del conjunto de servicios del Estado, debido al alto grado de técnica que sus actividades plantean.

La desconcentración, en sentido estricto, es la preparación de un organismo en tránsito hacia la descentralización funcional o la política. La distinción entre descentralización y desconcentración es sencilla: la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización; es totalmente extraña a la

descentralización, consiste en aumentar las atribuciones de las autoridades locales centralizadas y de este modo descongestionar al poder central utilizando como medio a sus representantes locales"(40).

Para Tinoco Richter, "la descentralización funcional o por servicios constituye todo un sistema económico, jurídico y de reparto de atribuciones con independencia relativa, y en cambio la desconcentración es más bien una técnica y una actitud con sus propias ventajas, pero también con sus inconvenientes, la administración pretende equilibrar las formas y tipos anteriores corrigiendo y perfeccionando ambos tipos de organización y aplicandolos según la casuística de cada situación"(41)

Para Bilsa y de Vallina se distinguen ambos conceptos en razón de : "la descentralización supone siempre la existencia de dos personas mientras que la desconcentración es un sistema o tendencia organizativa...la descentralización no comprende a la desconcentración ya que ésta no supone el traspaso de competencia a otra persona moral distinta, como en el supuesto de la descentralización, sino, un aumento de la competencia de los órganos administrativos medios o inferiores de un organismo a costa de la competencia jerárquica de los superiores...los órganos inferiores en cuyo favor se efectúa la desconcentración podrán ser centrales o periféricos, de aquí la posibilidad de distinguir entre una desconcentración vertical y otra horizontal"(42).

A partir del análisis de las distinciones entre la desconcentración y la descentralización, se precisan los siguientes puntos:

- a) La desconcentración tiene un origen administrativo pues solo delega funciones, en tanto la descentralización tiene un origen jurídico pues se transfieren las competencias o responsabilidades.
- b) La desconcentración guarda la relación de jerarquía, mientras que la descentralización la pierde.
- c) La desconcentración se vincula más a la centralización que a la descentralización.
- d) El órgano desconcentrado no adquiere la titularidad, en tanto el descentralizado es titular de la función transferida.
- e) La desconcentración se puede revocar en cualquier momento, mientras que la descentralización requiere de un procedimiento jurídico.

En el caso de México existe un problema semántico en relación a los términos desconcentración-descentralización; se habla indistintamente de cualquier concepto, cuando se delegan funciones o se transfieren facultades.

## REFERENCIAS

- 1.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, p. 95.
- 2.- De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, p. 272.
- 3.- Cervantes del Río, Hugo. en Revista de Administración Pública, No. 27, p. 1.
- 4.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, p. 36.
- 5.- Tena Ramírez, Felipe. op. cit., pp. 120-121.
- 6.- Cervantes del Río, Hugo. op. cit., p. 1.
- 7.- Citado por Baca Rivero, Jaime. Descentralización y Desconcentración.
- 8.- Diccionario de Política y Administración Pública, p. 382.
- 9.- Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, p. 190.
- 10.- Jeanneti Dávila, Elena. en Descentralización y Democracia en México, p. 175.
- 11.- Moya Palencia, Mario. en Revista de Administración Pública, No. 27, p. 23.
- 12.- Citado por Acosta Romero, Miguel. op. cit., p. 47.
- 13.- Acosta Romero, Miguel. op. cit., p. 47.
- 14.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, p. 165.
- 15.- Ibid, p. 200.
- 16.- Diccionario de Política y Administración Pública, p. 383.
- 17.- Jiménez Castro, Wilburg. op. cit., p. 191.
- 18.- Diccionario de Política y Administración Pública, pp. 383-384.
- 19.- Jeanneti Dávila, Elena. op. cit., p. 175.
- 20.- Tinoco Richter, Cesar. Teoría de la Administración y del Derecho Administrativo, p. 119.
- 21.- Moya Palencia, Mario. op. cit., p. 20.
- 22.- Fraga, Gabino. op. cit., pp. 200-201.
- 23.- Jiménez Castro, Wilburg. op. cit., pp. 121-122.
- 24.- Acosta Romero, Miguel. op. cit., p. 93.
- 25.- Ojeda Paullada, Pedro. en Revista de Administración Pública, No. 27, p. 12.
- 26.- Fraga, Gabino. op. cit., pp. 200-201.
- 27.- Moya Palencia, Mario. op. cit., p. 23.
- 28.- Acosta Romero, Miguel. op. cit., p. 87.
- 29.- Jiménez Castro, Wilburg. op. cit., p. 191.
- 30.- Fraga, Gabino. op. cit., p. 160.
- 31.- María Díez, Manuel citado por Ríos Elizondo, Roberto. en Revista de Administración Pública, No. 27, p. 57.
- 32.- De la Vallina Velarde, José Luis citado por Ríos Elizondo, Roberto. en Revista de Administración Pública, No. 27, p. 57.
- 33.- Entrena Cuesta, Rafael, citado por Ríos Elizondo, Roberto. en Revista de Administración Pública, No. 27, p. 57.
- 34.- De Pina Rafael. op. cit., p. 228
- 35.- Diccionario de Política y Administración Pública, p. 386.

- 36.-Ovalle Fernández, Ignacio. en Boletín de Estudios Administrativos No. 5, p. 19.
- 37.-Zorrilla Martínez, Pedro. en La Reforma Función Participativa, p. 39.
- 38.-Citado por Acosta Romero, Miguel. op. cit., p.89.
- 39.-Diccionario de Política y Administración Pública, pp. 387-388.
- 40.-Jeanneti Dávila Elena. op. cit., p. 177.
- 41 -Tinoco Richter, Cesar. op. cit., p. 120.
- 42.-Citado en Baca Rivero, Jaime. op. cit..

## II. EVOLUCION HISTORICA DE LA EDUCACION PUBLICA

### 1. ORIGENES DE LA EDUCACION PUBLICA

#### A) De la Independencia a las Bases Orgánicas de 1843

Durante la epoca colonial fueron varias las manifestaciones de descontento contra el conquistador, de los diferentes grupos de pobladores y en distintos lugares del país, que contribuyeron a crear un ambiente de malestar e inquietud, favorable a la lucha por la independencia.

A fines del siglo XVIII la situación general de la Nueva España era en apariencia próspera; sin embargo, en el fondo de la sociedad colonial existía un profundo malestar, ocasionado por causas de injusticia social, de desequilibrio económico, político y cultural, así como las diferencias creadas entre el alto y el bajo clero, que determinaron fundamentalmente el odio irreconciliable entre un reducido grupo de privilegiados y los demás sectores de la población novohispana.

La Iglesia como sector privilegiado dejó sentir su influencia en todos los aspectos de la vida de la sociedad colonial; en educación, sus hábitos y costumbres, la vida toda del hombre era conformada a su arbitrio.

A las causas internas se sumaron algunas externas como: las de los pensadores franceses que proclamaron los derechos del hombre; la revolución industrial; la independencia de las colonias norteamericanas, de Inglaterra; la revolución francesa; y la invasión Napoleónica en España. En su conjunto estos motivos prepararon la sublevación en el país.

La guerra de independencia se inició como un proceso revolucionario que pretendía imponer un cambio radical en las estructuras de la sociedad colonial. Al concluir en 1821, la situación del país no cambió en nada para los diferentes grupos sociales; mientras que los antiguos revolucionarios seguían deseando la justicia social, los intereses de los grupos privilegiados seguían conservando sus fueros. Estas contradicciones crearon una serie de problemas y constantes luchas entre los conservadores y los liberales, situaciones que se repitieron durante los primeros años de nuestra vida independiente.

Durante la guerra de independencia la dirección de la instrucción siguió en manos del clero y aunque los insurgentes manifestaron su inquietud por atender la enseñanza, no se preocuparon por que la misma quedara bajo control de la nación.

En el Congreso instalado en Chilpancingo se elaboró y

promulgó la Constitución de Apatzingan de 1814; los artículos 38, 39 y 40 mencionaban lo referente a la instrucción. Aunque no fue puesta en vigor, por la pronta captura de Morelos, sirvió como apoyo de las constituciones que le precedieron.

La proclamación del Plan de Iguala, dió como resultado la consumación de la independencia en 1821; los conservadores y los liberales continuaron la lucha en los debates del Congreso, la mayor parte trataron del sistema federal de gobierno. "...sin embargo, ambos grupos concidieron en la preocupación formal por la educación, lo cual se manifestó en acciones de los liberales en algunos Estados de la república, o bien en la intervención de algunos miembros del partido conservador, como las del ideólogo más destacado de ese partido, Lucas Alamán, quién en la memoria presentada al Congreso el 7 de noviembre de 1823, declaraba: Sin instrucción no puede haber libertad, y la base de la igualdad política y social es la enseñanza elemental"(1)

En consecuencia el artículo 50 de la Constitución de 1824, promueve la ilustración y protege la libertad de las legislaturas locales para arreglar la educación pública, según las necesidades de sus respectivos estados.

Las elecciones de 1832 permitieron a Antonio López Santa Anna obtener el control del gobierno, la responsabilidad de la vicepresidencia de la nación mexicana recayó en Valentín Gómez Farías, quién propuso una serie de reformas que afectaron a los conservadores y a la Iglesia.

Su programa de reforma liberal se aprobó en 1833; inspirado en el pensamiento de José María Luis Mora, determina el control y la organización del Estado sobre la educación, para lo cual establece la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales; asimismo, dispone por primera vez la libertad de enseñanza y la sustrae de las manos del clero. Un año después son derogadas estas reformas, sin alcanzar realmente resultados positivos.

Durante el periodo de 1821 a 1841, a la Secretaría de Estado y del Despacho Universal, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, se le confió la atención de la problemática del aspecto social, en el cual estaba inmersa la educación. En 1841, cambia de denominación por Ministerio de Justicia e Instrucción Pública y en 1843 por Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

En el mismo año de 1843 se expiden las Bases Orgánicas, las cuales establecen un plan de enseñanza que creaba a la Dirección General de Instrucción Primaria; asimismo, determinan algunas medidas de control administrativo y otras

con respecto a la organización de las escuelas y a los métodos de enseñanza.

## B) La Política Liberal y la Libre Enseñanza

Los conflictos con los Estados Unidos, la pérdida de gran parte de nuestro territorio y la guerra de castas en Yucatán, llevaron a nuestro país a una etapa crítica, los gobiernos sucesivos hicieron esfuerzos por reorganizar al país, reordenar la economía y atender la educación, pero sin resultados "...Durante todos estos años, México había sido teatro de constantes disensiones provocadas por interminables pugnas de presuntos dictadores. El gobierno constitucional se convirtió en vergüenza y farsa, y los frecuentes planes y reformas no contribuyeron al desarrollo y madurez constitucional..."(2). "...en estas condiciones, y ante la inseguridad del país, poco pudo hacerse respecto al control de la educación por parte del Estado"(3).

Para poner orden en el país, los partidarios de Santa Anna lo traen nuevamente al poder; su dictadura los favorece y se hace intolerable para el pueblo, lo que origina movimientos de oposición y en consecuencia la revolución de Ayutla. Con el triunfo liberal en el movimiento armado, se modifican las instituciones y se traza un nuevo giro en la instrucción al intentar sustraerla del clero y proponer preceptos de libre enseñanza.

En 1856, Ignacio Comonfort expidió el Estatuto Orgánico, que se convirtió en ley fundamental de gobierno, en tanto se promulgaba la carta constitucional; en su artículo 38 decía: quedan prohibidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones, y el 39 disponía la libertad de enseñanza.

En los debates de los constituyentes prevaleció el criterio de la libertad de la enseñanza; en la Constitución de 1857, se establece en su artículo 30. el precepto de enseñanza libre y el laicismo, sobre la base jurídica de la separación definitiva de la Iglesia y el Estado.

Aunque la Constitución de 1857 determinaba el laicismo, no define a quien se responsabiliza de conducir la educación, por lo que la dirección y control de la enseñanza quedó en manos de la Iglesia, la cual era la única que contaba con los recursos para impartirla.

Benito Juárez expidió en 1861, una ley que establecía que la educación estuviera bajo la dirección del gobierno, con el fin de que se tuviera el control y se pudieran atender las necesidades de enseñanza de la sociedad mexicana. En ese mismo año, el nombre del Ministerio de Educación cambia de denominación por el de Secretaría de

## Justicia e Instrucción Pública.

Durante la intervención francesa, Maximiliano de Habsburgo reglamenta la educación mediante la Ley de Instrucción Pública, la cual estaba inspirada en los modelos educativos franceses.

### C) Las Leyes Orgánicas de 1867 y de 1869

Con la derrota de los conservadores, Juárez regresa a la capital de la República, la situación del país era de completa pobreza y desorganización; el presidente Juárez, reestructura el ejército para reducir gastos que nivelaran la hacienda pública y mejoraran la administración. Reelecto Juárez, expide el código civil para facilitar la comprensión de las leyes; crea el juicio de amparo para hacer eficaces las garantías individuales y expide la Ley de Instrucción Pública y funda la preparatoria.

A la restauración de la República, el presidente Juárez "...encuentra al país sumido en la desorganización social y económica más absoluta, de tal suerte que la etapa de reconstrucción ha de iniciarse de inmediato y en todos los aspectos, pero muy especialmente en el educativo, ya que las reformas anteriores no han podido consolidarse"(4).

Se propuso organizar la educación nacional y convertirla en una función pública a cargo del gobierno federal. Expidió en 1867 la Ley Orgánica de Instrucción Pública, la cual hubo de limitar su vigencia al Distrito y Territorio Federales, debido al profundo respeto que se tenía por la fórmula federalista de la nación mexicana.

En razón de que la Ley Orgánica de 1867 implicaba una reforma social profunda, varias Entidades Federativas ordenaron se formularan y aplicaran instrumentos jurídicos similares.

Entre los señalamientos más importantes de la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867 y que se consideran la base de la organización de la educación pública en México, destacan:

- La unificación de la instrucción primaria
- La obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria
- La creación de la escuela secundaria para señoritas
- La creación de la escuela nacional preparatoria
- La reglamentación de la enseñanza superior

El gobierno de Juárez expidió en 1869, una nueva Ley Orgánica de Instrucción Pública, y al igual que su similar de 1867, hubo de limitar el ámbito de su vigencia al Distrito y los Territorios Federales, "...en ella se mantuvieron la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, pero además se suprimió la enseñanza de la religión, con lo que la instrucción elemental adquiriría las características de obligatoria, gratuita y laica que conserva hasta nuestros días. Se dispuso también que se crearan tantas escuelas primarias como fueran necesarias para atender los requerimientos de la población infantil; que se fundaran dos escuelas para adultos en las que se impartieran las mismas asignaturas que en las escuelas para niños, y se ofrecieran lecciones sobre la Constitución Federal y algunos rudimentos de historia..."(5).

Sebastián Lerdo de Tejada insistió en los principios de Juárez, trató de hacer realidad la enseñanza de la educación laica, por lo que expidió una ley que prohibía la enseñanza religiosa en los planteles oficiales.

## 2. ANTECEDENTES DE CREACION DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

### A) El Porfiriato

Al término de la revuelta de Tuxtepec y en las elecciones de 1877, llega al poder el general Porfirio Díaz, forma su gabinete con hombres capaces y cultos. Durante su primer periodo presidencial, Díaz asumió una política de consolidación, destruyendo con rigor las sublevaciones para asegurar el orden público. Promulgó leyes sobre hacienda y aranceles y mantuvo la tolerancia religiosa; asimismo, reformó la Constitución para que ningún presidente o gobernador pudiera reelegirse en el periodo inmediato. En el aspecto educativo el gobierno de Díaz trató de imponer los principios del liberalismo, basados en el positivismo que comprende una teoría de la ciencia y una reforma de la sociedad.

El general Manuel González ocupa la presidencia de México en el periodo 1880-84, hombre de confianza de Díaz inició su gestión como una continuación de la administración anterior, aunque posteriormente trató de limitar su influencia, pero sin conseguirlo.

De 1882 a 1901, Baranda fue secretario de Justicia e Instrucción Pública, su gestión fue sumamente positiva, "...en cuanto a realizaciones en materia educativa; bajo su dirección se celebraron importantes congresos de instrucción pública, el número y calidad de las escuelas se incrementó, la educación normal alcanzó niveles sin

precedente, se dictaron diferentes leyes para cuidar de la correcta realización de los avances educativos bajo la vigilancia del Estado, y toda una generación de educadores mexicanos de alto nivel aportó sus experiencias para formar una teoría educativa..."(6).

Para cumplir con sus reformas, en 1883 Baranda adicionó la Ley Orgánica de Instrucción de 1869 y en 1888 la Cámara de Diputados aprobó su proyecto de Ley de Instrucción Pública en el Distrito y Territorio Federales.

Las elecciones de 1884 dan el triunfo a Díaz y a partir de entonces ocupa la presidencia en sucesivas reelecciones hasta 1911. Durante su larga permanencia Díaz impuso su voluntad y reprimió con fuerza las inquietudes que pudieran estorbar su autoridad para imponer la paz.

El sistema político impuesto por Díaz se constituyó por una jerarquía de tres puestos: el presidente, los gobernadores y los jefes políticos. Durante su mandato se impulsó un aumento en el ejército y una política de conciliación con la Iglesia.

La dictadura porfiriana dio al país una época de paz y desarrollo, pero alentando las ambiciones de poder de una minoría y sin basarse en el bienestar del pueblo. En el aspecto económico, Díaz concedió toda clase de concesiones al capital extranjero; en la agricultura se promulgaron las Leyes de Colonización y la de Terrenos Baldíos, despojando a los campesinos de sus tierras y fomentando el latifundismo. Con capital norteamericano y de acuerdo con sus necesidades, se construyó una extensa red de ferrocarriles; se impulsó la minería, la navegación y otras obras materiales, cuya atención se concentró principalmente en las ciudades.

En lo referente a la enseñanza y a pesar de los alcances y logros que se obtienen durante la época de Díaz, estos no pueden ser disfrutados por las mayorías, ya que la política educativa del porfiriato se centraba en la capital y en unos cuantos privilegiados. No obstante a "...la desesperada necesidad de educación en gran escala, Díaz hizo poco para aliviar el generalizado analfabetismo, particularmente entre los indios. Los maestros recibían una instrucción muy raquítica, eran mal pagados y no se hacían esfuerzos por alimentar a los niños hambrientos que lograban asistir a la escuela. Casi toda la educación que se impartía estaba en manos de la Iglesia"(7).

En 1905 el presidente Díaz creó la Secretaría de Instrucción Pública, al frente de la misma nombró a Justo Sierra.

En cumplimiento con sus responsabilidades a Sierra le

toca emprender la tarea de imprimir a la educación un sello popular que sea al servicio del pueblo y de llevar al campo la instrucción elemental e incorporar al progreso al campesinado. "...Sierra es el portavoz de estos principios, que defiende con gran elocuencia, y reclama la creación imperiosa de un sistema educativo que abarque al país entero; por eso se antoja en ocasiones contradictoria la política educativa de Díaz: por un lado, Sierra, miembro del gabinete, pugnando por educar a los campesinos como medio para elevar el progreso del país; por otro, un muro de indiferencia del propio Díaz, de casi todos sus colaboradores y de las altas clases sociales y el escollo insalvable de la falta de recursos"(8).

Mediante la Ley de Educación Primaria para el Distrito Federal y los Territorios, Sierra modificó el concepto de enseñanza: educación por instrucción.

La ley lo define en su artículo 10.: las escuelas primarias oficiales serán esencialmente educativas; la instrucción en ellas se considerará sólo como un medio de educación.

Durante el periodo de 1857 a 1905, los diferentes gobiernos del país, otorgaron al órgano encargado de la educación, atribuciones limitadas al Distrito y Territorios Federales, no obstante que el artículo 86 de la Constitución de 1857, facultaba a la Secretaría del Despacho: para atender los negocios administrativos de la Federación.

#### B) La Lucha Armada y la Constitución de 1917

El despotismo y la represión como normas en el gobierno de Díaz, tenían que provocar tarde o temprano, una inquietud general y barruntos de una rebelión. El hambre en el campo, la miseria en las ciudades, el malestar en la clase trabajadora, en los obreros y en los campesinos e indígenas, que vivían bajo el sistema del peonaje, detonaron los primeros rayos de tormenta. Es así, que el clamor por la libertad y la justicia, se extienden en todo el país. Como preludio de la rebelión, acusando el agrietamiento de la dictadura, surgen las huelgas de Cananea y Río Blanco en 1906 y 1907.

Con la reelección de Díaz en 1910 Francisco I. Madero, proclamó el Plan de San Luis Potosí que llamaba a la rebelión contra Díaz, declaraba nulas las elecciones e insistía en los principios de sufragio efectivo y no reelección.

Una vez iniciada la revolución esta va tomando sus idearios: un pueblo decidido a terminar con la estructura dictatorial y obtener mejores condiciones de vida; en sus

manifiestos claman el sufragio efectivo, la reforma agraria y una verdadera justicia social. En educación, "como es fácil suponer, los años de lucha son adversos al desarrollo y organización de cualquier institución social; sin embargo, y a pesar de que leyes y programas en este periodo anterior a 1917 son difusos e indeterminados, pugnan porque el pueblo tenga acceso a la escuela, y aunque ésta sólo se reduzca a la primaria elemental, será el primer paso para iniciar la consolidación de una auténtica nacionalidad"(9). "...De ahí que la Revolución de 1910-1917 muestre como rasgos fundamentales un sentimiento nacionalista, un sentido popular y una definida proyección social"(10).

Entre los esfuerzos para configurar la educación popular destaca: el programa y manifiesto del partido liberal mexicano, del 10. de julio de 1906, el cual señalaba en lo referente a la educación:

- Impartición de una educación para la libertad
- Multiplicación de escuelas laicas y supresión de las del clero
- Enseñanza de artes y oficios y la instrucción militar en las escuelas
- Obligatoriedad de la instrucción hasta los 14 años
- Pagar buenos sueldos a los maestros de instrucción primaria

El programa educativo revolucionario pugnaba por mejorar las condiciones de vida de la población y porque se difundiera la instrucción pública entre los trabajadores para que todos tuvieran acceso a la educación; por ello "en 1916, cuando Venustiano Carranza convocó a un congreso constituyente, la legislación educativa se regía por los principios de libertad de enseñanza, obligatoriedad, gratuidad y laicidad sólo para las escuelas oficiales; estas disposiciones se practicaban en todas las instituciones educativas públicas...El congreso constituyente se instaló en la ciudad de Querétaro, el 10. de diciembre de 1916; en ese acto el primer jefe presentó a la Asamblea un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, para su estudio y aprobación"(11).

De acuerdo con el proyecto de Carranza el artículo 30. establecía la libertad de enseñanza y la laicidad y obligatoriedad en las escuelas primarias oficiales; "Los moderados trataron de defender el proyecto y los jacobinos reclamaron la enseñanza laica para cualquier tipo de escuela, pública o privada, y la exclusión de participación de las corporaciones religiosas. Mujica fue uno de los más decididos defensores de la posición de los jacobinos...si

dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el clero con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros pósteros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos, y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arrinarán y que quizá la llevarán a la perdida total de su nacionalidad. Finalmente, fue aprobado el artículo 3o. con la redacción propuesta por la Comisión de Constitución..."(12).

En lo que respecta a la creación y control del sistema educativo "...la Constitución establece un monopolio de Estado, con exclusión de cualquiera otra base constitucional. Se encomienda al Congreso la tarea de crear al sistema, hacer planes para apoyarlo y disfrutar las responsabilidades educativas reales entre la nación, los Estados y los municipios..."(13); "...se obliga, de acuerdo con el artículo 123, a las empresas privadas a organizar sus escuelas para sus obreros, y para los hijos de estos..."(14).

Con el fin de lograr los objetivos sociales de la revolución, la Constitución impone al gobierno nuevas responsabilidades administrativas. "...el reconocimiento mismo de que el gobierno era responsable de la educación llevaba anexa la consecuencia obvia de que debía organizarse alguna entidad administrativa para que desempeñara la función así creada..."(15). Sin embargo, la propia Constitución en su artículo transitorio No.14, suprimía la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, la cual quedo reducida a un departamento que dependía de la Universidad Nacional de México.

Por otra parte la fracción XXVII del art. 73 facultó al Congreso para establecer escuelas profesionales e institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación; "...cabe observar que en este tipo de establecimientos, el precepto instituí una doble concurrencia: la de los particulares con el poder público y, dentro de este último, la concurrencia federal con la estatal. Por lo que hace a la primera, el desiderátum consistía en que los particulares llegaran a asumir íntegramente la función educativa, de suerte que sólo como temporal y supletoria procedía admitirla dentro de la actividad del poder público. En cuanto a la segunda, la frac. XXVII autorizó la libre e indiscriminada concurrencia de la federación con las entidades federativas"(16).

### C) Creación de la Secretaría de Educación Pública

La Constitución de 1917, otorgó a los municipios el derecho de controlar y organizar la educación elemental, por lo cual se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; como consecuencia de estas medidas hubo una reducción de los servicios educativos, dado que los municipios no contaban con la capacidad económica para atender la demanda educativa de la población; "...la supresión de la Secretaría fue, aparentemente una acción democrática, toda vez que se encargaría a cada municipio de dotar a su población de su educación básica, según postulaba el artículo 3o. Lo precario de los presupuestos de muchos ayuntamientos, por no decir que la totalidad, hizo que se avanzara muy poco en los tres años de gobierno constitucional de Carranza. Más el problema no radicaba en este argumento. De hecho, para dar auténtica coherencia al postulado constitucional hacía falta una acción coordinada del Estado, de alcance federal, es decir que abarcara a la totalidad de la república. Sólo así se podrían consolidar los principios revolucionarios en materia educativa"(17).

Ante tal situación José Vasconcelos, quién fue nombrado rector en 1920 por el presidente Adolfo de la Huerta, inició una lucha por crear un órgano que atendiera a nivel nacional la función educativa. En su discurso con motivo de la toma del cargo de la Universidad Nacional de México, declaró que no es posible obtener ningún resultado provechoso en la obra de la educación del pueblo, si no transformamos radicalmente la ley que hoy rige la educación pública, si no constituimos un ministerio federal de Educación Pública. De esta manera surgen los ideales para favorecer la federalización de la enseñanza.

El proyecto de Vasconcelos para crear la Secretaría se fundamentaba en dos ideas: la primera, que normaba la necesidad de unificar y reorganizar la educación en un sistema nacional y la segunda, que orientaba e integraba al país en una realidad nacional.

La reforma de Vasconcelos contemplaba organizar administrativamente a la Secretaría en tres departamentos:

- El departamento escolar, que se encargaría del funcionamiento y conservación del sistema federal de escuelas rurales y urbanas, la formación de maestros y la validación de certificados y títulos profesionales.
- El departamento de bibliotecas, que se encargaría de garantizar el material de lectura que se utilizaría para impartir la educación.
- El departamento de bellas artes, que se encargaría de fomentar las actividades artísticas y complementarias a

la educación.

- Contemplaba además la creación de departamentos auxiliares que estarían encargados de la alfabetización y de velar por el bienestar y el progreso de las tribus indígenas del país.

Alvaro Obregón ocupa la presidencia en 1920, ratifica a Vasconcelos y lo apoya para llevar adelante su proyecto; es discutido por las cámaras, una vez que ganó el voto de algunas legislaturas de los Estados. Después de enconados debates, en 1921 son aprobadas las reformas constitucionales, "...se refirieron una de ellas a la entonces fracción XXVII del art. 73 para dotar al Congreso de las nuevas facultades en materia educativa, y la otra al art. 14 transitorio, con objeto de tildar en el mismo la supresión, acordada por el Constituyente, de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Como consecuencia de esta última reforma se pudo crear, el 5 de septiembre de 1921, la Secretaría de Educación Pública"(18).

En octubre del mismo año el presidente Obregón, nombró a Vasconcelos como titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP). "La nueva Secretaría sustituyó la vieja fórmula positivista de instrucción por el concepto de educación. En efecto, el concepto revolucionario consistía en educar -sin perjuicio de proporcionar datos y noticias que ilustran- atendiendo a la tesis pedagógica orientada a moldear el alma del educando para desarrollar en él todas sus potencialidades. La diferencia esencial entre instruir y educar reside en que instruir consiste en proporcionar información, sin preocuparse de su repercusión en el siquismo de niños y jóvenes; educar, en cambio, es corregir los defectos y fomentar las virtudes, según un viejo concepto pedagógico, siempre vigente y certero"(19). Asimismo, se inicia la federalización de la enseñanza, sin detrimento de que los gobiernos de los Estados impulsen la educación en todos sus grados y modalidades.

En el periodo 1921-1923 se delinear las bases de lo que habría de ser la política educativa del país; propiamente se inicia el desarrollo de la centralización de la acción educativa.

La reforma a la fracción XXVII del art. 73 que facultaba a los Estados para establecer por cuenta propia centros de enseñanza, así como las tareas que requirió la política económica del gobierno federal; trajeron como consecuencia el centralismo del sistema educativo, "...la experiencia confirmó lo que estaba a la vista de todos, según era la extrema penuria de los Estados, que los imposibilitaba para llevar a término por sí solos una labor eficiente en la materia. Su autonomía, que dentro de los cuadros constitucionales era intocable, tendría que ser auxiliada

con los recursos de la federación, si se quería que participaran con éxito en la tarea que la reforma reclamaba de todos. La ayuda económica a los Estados se tradujo desde el principio en un medio de intervenir en ellos la federación, como lo expresó en esos tiempos el presidente Obregón en su informe del 10. de septiembre de 1922, a un año apenas de la creación de la Secretaría del Ramo. En el aspecto político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales, que, por irresponsables y arbitrarios, hacían nacer en quienes los soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales. Así se formó una conciencia favorable a la centralización, que fácilmente tolera la práctica (a veces consagrada en la Constitución y en las leyes) de traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los estados..."(20).

En los años siguientes la acción educativa, aunque no abandona la obra iniciada, toma rumbos distintos, trabaja con más detalles, pero sin disposición al sacrificio; asimismo, se reduce el presupuesto destinado a la educación.

#### D) La Reforma Socialista

Al inició de los años treinta se agudiza a nivel mundial la polémica por el socialismo; México, no es ajeno a esas inquietudes socialistas.

En 1932, durante la gestión de Bassols se dieron manifestaciones que pugaban por una educación laica y socialista; "...el movimiento en favor de una escuela afirmativa que correspondiera plenamente al programa revolucionario, se intensificó tanto en los sectores políticos como entre las organizaciones de campesinos, obreros y maestros. En varios estados de la República se iniciaron ensayos inspirados en las doctrinas más avanzadas tanto sociales como pedagógicas y, finalmente, la convención celebrada por el PNR en Querétaro a fines de 1933, adoptó las bases de la educación socialista y ofreció reformar en tal sentido la Constitución como en efecto se hizo en octubre de 1934"(21).

En 1934 y siguiendo los lineamientos del proyecto formulado en la Convención del Partido Nacional Revolucionario, el general Lázaro Cárdenas envió al Congreso la iniciativa de reformas al artículo 3o por el que se establecía la educación socialista. "La reforma del 34 contenía dos temas, claramente diferenciables entre sí. El primero se refería a las nuevas características ideológicas que la reforma imponía a la educación, así como a las taxativas y la vigilancia de la impartida por los particulares en ciertos tipos y grados. El segundo tema miraba al papel asignado a la Federación y a los Estados en

la función educativa y en él se ocupaba la frac. XXV del art. 73"(22).

La distribución de la tarea educativa quedó contemplada tanto en el artículo 3o como en el 73.

En el art. 3o en su fracción IV se señala:...El Congreso de la Unión , con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que todos aquellos que la infrinjan.

La fracción XXV del art. 73, conforme a la reforma de 1934, dispone que el Congreso de la Unión tiene facultad:...para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. "La reforma de 34 a la frac. XXV del art. 73, se erigió, por lo tanto, sobre una base pragmática, que no se decidió por la federalización total de la enseñanza, pero tampoco demarcó en la Constitución el área de autonomía de los Estados. El vasallaje de estos últimos, que lo reciben todo a discreción de la federación, aparece más humillante si se mira la facultad del Congreso al señalarles las aportaciones económicas con que deben contribuir al servicio público de la enseñanza, mediante lo cual la federación interviene autoritariamente en los presupuestos de los Estados"(23).

La federalización en el sistema educativo se inició con la reforma que propuso Vasconcelos en 1921, con el tiempo inspiró la conveniencia de regular la función educativa, que distribuyera y unificara, entre los sectores involucrados la educación en toda la República, en respuesta surgió la reforma de 1934. Más a partir de las reformas de ese año, la autodeterminación de los Estados a quedado prácticamente a merced del Congreso de la Unión y las raíces del excesivo centralismo se empezaban a desarrollar en todo su apogeo.

Las reformas entran en vigor el 1o. de diciembre de 1934, la reacción de la opinión pública resulta violenta "...y es motivo de represalias contra los maestros rurales, cuya labor fue un verdadero apostolado que en múltiples oportunidades se convirtió en martirio. No pocos fueron asesinados ya sea por los guardias blancas que salieron contra el apoyo que los maestros daban a la repartición de las tierras, o por los cristianos que consideraban la

actividad de los maestros como antireligiosa"(24). "Los debates en torno a la reforma del artículo 30. de la Constitución, que tenía por finalidad poner a la escuela la etiqueta de socialista y, más tarde, la práctica misma de la educación socialista, son una muestra de la explosión ideológica de aquellos años. Un corresponsal del New York Times afirmaba en el universal del 19 de marzo de 1935 que había podido contar en México treinta y tres definiciones escolares de la educación socialista, todas diferentes"(25). "...Sin embargo, las protestas del pueblo no tienen éxito alguno ante la decidida voluntad del ya presidente de la República, general Lázaro Cárdenas, de imponer en su gobierno la reforma votada por el Congreso"(26).

En 1939 se formula la ley reglamentaria del artículo 30, sus principales postulados son combatir el fanatismo y los prejuicios. Los artículos 51 a 60 se ocupan de la coordinación de las actividades educativas de la Federación con los Estados y Municipios.

#### E) El Precepto de Unidad Nacional

Manuel Avila Camacho ocupó la presidencia en el periodo de 1940 a 1946, su tesis principal fue la doctrina de la unidad nacional, la cual se basaba en una política de equilibrio conforme al nuevo modelo de desarrollo capitalista y que fuera capaz de asegurar el crecimiento económico del país. Su doctrina la fue configurando a través de su campaña electoral, a efecto de tener un margen en su estrategia económica, por lo tanto, "al acercarse el término del gobierno cardenista parecía imprescindible reformular la estrategia del desarrollo nacional, no por lo que tocaba a sus principios y metas generales -que seguían siendo válidas en la medida en que no se habían realizado plenamente-, sino a la luz de las decisiones prioritarias que había de tomar en virtud de los recursos disponibles y, sobre todo, por la necesidad de integrar de alguna manera la economía mexicana a las exigencias de la inminente guerra mundial...Se requería, en suma, una política de desarrollo equilibrada geográfica, sectorial y socialmente. Y nacionalista además"(27).

Bajo esa perspectiva el gobierno de Avila Camacho afrontó los conflictos producto de los ajustes internos y externos y fortaleció su tesis de unidad nacional, configurada a través de su campaña electoral.

La política educativa del sexenio de Avila Camacho, giró básicamente en torno de tres aspectos fundamentales:

- Incremento de los medios para terminar con el analfabetismo

- Formación de los recursos humanos acordes al desarrollo nacional
- Elevación de la cultura en el campo de la ciencia y el arte

Luis Sánchez Pontón fue el titular de la SEP al inicio de la administración de Avila Camacho; durante su gestión reestructuró la Secretaría, con el objeto de definir responsabilidades y actividades concretas a los funcionarios y crear un aparato eficaz para que ejerciera la dirección y el control técnico-administrativo.

La estructura orgánico-funcional de la SEP quedo con las siguientes dependencias y responsabilidades:

- Dirección General de Enseñanza Primaria en los Estados y Territorios; encargada de unificar los sistemas de enseñanza de la Federación con los Estados y Municipios
  - Dirección General de Educación Primaria en el Distrito Federal; encargada de aplicar las normas pedagógicas en el Distrito Federal
  - Dirección General de Segunda Enseñanza; encargada de organizar y precisar los programas pedagógicos de la secundaria
  - Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica; encargada de normar y orientar la educación normal, y apoyar el desarrollo de la superior e investigación científica
  - Dirección General de Educación Extraescolar y Estética; encargada de organizar y desarrollar las actividades complementarias a la educación elemental
  - Dirección General de Educación Física; encargada de normar y ejecutar los programas de desarrollo físico de los educandos
  - Dirección General de Estudios Técnico Pedagógicos; encargada de diseñar las normas, contenidos y métodos pedagógicos de la educación
  - Dirección General de Administración; encargada de atender las necesidades de recursos
  - Departamento de Servicios Médicos y Higiénicos; Oficinas de: Jurídica y de Revalidación de Estudios, Comisión Mexicana de Cooperación Intelectual, y Prensa y Publicidad; órganos encargados de proporcionar el apoyo complementario a las tareas sustantivas de la Secretaría
- A finales de 1941, se aprueba una nueva Ley Orgánica

Reglamentaria; sostiene que la educación es socialista, que el control queda en manos del Estado y precisa que su alcance no considera la educación universitaria.

En diciembre de 1943 se realizó el Congreso de Unificación Magisterial, del cual surgió el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como único organismo representativo de todo el magisterio nacional.

Jaime Torres Bodet durante su primer periodo al frente de la SEP, se propuso solucionar los problemas relacionados con los contenidos de la educación, la construcción de escuelas, la capacitación del magisterio y el aumento al presupuesto de la educación.

### 3. LA POLITICA EDUCATIVA EN EL PERIODO 1946-1970

#### A) Reformas Constitucionales de 1946

A efecto de consolidar el precepto de la unidad nacional se hizo necesario en 1945, reformar el artículo 3o, dado que este no garantizaba la consecución de la misma. Por lo anterior, por la impresión de la orientación socialista y "con base en la política de la unidad nacional y las orientaciones de una educación integral para la paz, la democracia y la justicia, la lucha contra la ignorancia y a favor del nacionalismo y la solidaridad internacional, que coadyuvaran a la convivencia del mundo entero, principios aprobados en la Conferencia Educativa, Científica y Cultural del 16 de noviembre de 1945, celebrada en Londres -donde surgió la UNESCO- con la asistencia de la delegación mexicana, se procedió a preparar la reforma del artículo 3o constitucional de 1934"(28).

En 1946 se reforma el artículo 3o constitucional el cual suprime la orientación socialista, postula la educación integral, democrática y nacionalista, y la obligatoriedad y gratuidad de toda la educación que imparta el Estado.

El gobierno de Miguel Alemán afirmó su confianza en la esencia democrática y en la igualdad ciudadana. No obstante, lo más destacado de su administración fue su programa de industrialización y el impulso del crecimiento económico del país. Su ideario en la rama educativa se plasmo en: la consolidación de la escuela rural; la continuación de la campaña de alfabetización; la construcción de escuelas; la capacitación magisterial; y la enseñanza agrícola y técnica.

La administración de Adolfo Ruiz Cortines no se caracterizó por innovaciones importantes ni en el campo de la política ni en el de la educación; fue de hecho una política de consolidación de las tareas de los anteriores gobiernos.

Los gastos gubernamentales durante el gobierno de Ruiz Cortines, fueron austeros; sin embargo, incrementó los recursos económicos del sector educativo.

## B) La Reforma Educativa

El sexenio de Adolfo López Mateos se distinguió por las grandes realizaciones e innovaciones en materia educativa; su gobierno realizó acciones para darle cumplimiento al artículo 3o., en cuanto a que la educación fuera popular y democrática. Asimismo, creó escuelas normales en provincia y desarrolló programas de capacitación agrícola en los campesinos y técnica en los obreros.

López Mateos para realizar su reforma educativa designó a Jaime Torres Bodet, como titular de la Secretaría del Ramo.

Torres Bodet, presentó a la opinión pública su plan de trabajo; planteaba como un problema nacional la insuficiencia presupuestal disponible para satisfacer las necesidades educativas; asimismo, señalaba la conveniencia de establecer una coordinación más equitativa entre la Federación y los Estados, pues consideraba que la federalización de la educación es organizarla y unificarla en sus contenidos y programas nacionales; más no en uniformarla arbitrariamente, ni centralizar excesivamente su administración.

Al inicio de la administración de López Mateos, la SEP sufrió un cambio radical en su estructura, se crearon tres Subsecretarías que se encargarían de apoyar la estructuración de los planes y programas de estudio acordes a la realidad nacional y a los conocimientos de la época. "Entre los trabajos iniciales de la nueva administración procede destacar: la constitución de la Comisión encargada de formular un plan de expansión y mejoramiento de la enseñanza primaria; la creación de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos; la construcción del aula-casa prefabricada; la expedición del Reglamento de la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional y el impulso y apoyo dados a la reforma académica de la Escuela Normal Superior"(29).

El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, con Agustín Yañez al frente de la SEP, plantea una revisión a la reforma educativa acorde a los cambios que ha sufrido la sociedad contemporánea.

La revisión educativa se apegaría a la ley, a la vigencia del artículo 3o constitucional y consistía: en enseñar a pensar y aprender; remodelar la conciencia de solidaridad y vincular la educación a las nuevas exigencias

del desarrollo económico del país.

Para la revisión de las acciones educativas se integró en 1965 una Comisión Nacional de Planteamiento Integral de la Educación; como resultado de sus trabajos, la comisión presentó un plan que establecía como propósitos rectores de la educación:

- La difusión en todas sus áreas del sistema de orientación vocacional
- La planeación y expansión de los servicios educativos
- La simplificación de los programas de estudio
- La utilización de los medios de comunicación
- La unificación de la enseñanza media

En 1966 se adiciona la fracción XXV del artículo 73, por lo que se dota al Congreso "...para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional"(30).

Durante los primeros años de existencia de la SEP, se desarrolló y fortaleció el sistema educativo nacional, conjugando esfuerzos de la Federación y de los Estados. Se profesionalizó y sindicalizó el magisterio y se formularon reformas educativas para hacer efectivos los postulados de igualdad y justicia social. Sin embargo, la expansión centralizadora de la educación continuó, por medio de una política educativa que utilizaría los medios administrativos y financieros, para extender su ámbito de acción a todo el país.

#### 4. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ACCION EDUCATIVA

En la década de los 70 se empieza a manifestar el crecimiento económico y la explosión demográfica, lo cual trae como consecuencia una centralización de funciones de la administración pública federal y una concentración urbana en la capital de la República.

La magnitud del problema de la centralización en el aspecto educativo, se evidencia en el hecho de que en el Distrito Federal en relación a las Entidades Federativas se proporcionaban más del 50% de los servicios educativos existentes a nivel nacional; residía, aproximadamente un 35% de la población que asistía a las escuelas de educación primaria y un 30% del magisterio.

Ante tal situación el presidente Luis Echeverría desde

el inició de su administración promovió con interés las reformas administrativas y los cambios de actitudes en los ciudadanos y los funcionarios gubernamentales, para elevar la eficacia en la consecución de los objetivos del gobierno federal.

Para contar con el sustento para llevar a cabo la reforma administrativa, el presidente Echeverría promulgó en enero de 1971 un acuerdo que fijó las bases de la reforma administrativa de la administración pública federal.

El acuerdo facultaba a los órganos del gobierno federal, para realizar las reformas necesarias a fin de darle cumplimiento a sus objetivos y programas. Asimismo, consideraba que la reforma administrativa se integraba a las transformaciones del desarrollo económico, político y social del país, además de propiciar fundamentalmente un acercamiento de la administración gubernamental con los ciudadanos, coadyuvando a la descentralización económica, el incremento de la justicia social y el perfeccionamiento de la democracia. El acuerdo también consideraba que "los cambios administrativos exigen la participación activa y el compromiso de todos los sectores y niveles de la organización gubernamental, así como de la población en general, a fin de que se comparta abiertamente la responsabilidad de su materialización. En esta tarea se ha buscado vincular los esfuerzos de reforma administrativa con las metas y programas que deben perseguir las dependencias del sector público"(31).

Cada dependencia del gobierno federal, creó su órgano interno de administración, el cual estaría encargado de plantear, formular y ejecutar las reformas en su ámbito de acción; la coordinación global se le delegó a la Secretaría de la Presidencia, la que elaboró, a través de la Dirección de Estudios Administrativos, las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976.

El plan de la reforma administrativa fija: el programa global y los subprogramas de la reforma, los objetivos, los enfoques, las actividades a realizar y los responsables de las mismas. "Las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976, establecieron el marco de referencia y once programas específicos. El marco se refiere a los antecedentes, objetivos y metodología, y los programas comprenden: la integración de los órganos y mecanismos del sistema de reforma, la revisión global de la actividad gubernamental con enfoques sectoriales y regionales, así como de los más importantes sistemas de apoyo administrativo comunes al sector público: programación; presupuesto; información y estadística; organización y métodos; bases jurídicas; administración y desarrollo de recursos humanos; adquisición, suministro y mantenimiento de los recursos materiales; sistematización de

datos o informática; y control administrativo y contable"(32).

Entre las medidas de ejecución de la reforma administrativa destaca:

- La delegación de autoridad y desconcentración de funciones, para contrarrestar el problema de la centralización excesiva de autoridad en funcionarios.
- La desconcentración de funciones a nivel regional o estatal, a fin de evitar el traslado innecesario de residentes en los Estados a la capital de la República, a tramitar asuntos de diversa índole

Por lo tanto, "se hace necesario descentralizar progresivamente la administración del sistema, creando unidades técnico-administrativas que pongan en práctica la simplificación de trámites, que utilicen sistemas de información y de control adecuados, que tengan una precisa distribución de atribuciones y funciones, y que utilicen métodos y procedimientos modernos de administración"(33).

En el sexenio de Echeverría, al frente de la SEP se encuentra Víctor Bravo Ahuja, quien reestructura sustantiva y administrativamente a la Secretaría.

En la reforma educativa se estableció la Ley Federal de Educación en 1973, sus principios son: la formación de una conciencia crítica, la popularización de la educación y la flexibilidad del sistema. Asimismo, establece que el ejercicio de la función educativa corresponde a las autoridades de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

En lo que respecta a la reforma administrativa, la Secretaría al ir acumulando funciones y organismos, requirió cambios estructurales administrativos que conllevan una planeación y coordinación para evitar la dispersión de esfuerzos y recursos y la excesiva centralización administrativa.

De esta manera Bravo Ahuja reestructura la Secretaría creando cuatro Subsecretarías, con el propósito de que atendieran funciones concretas y tuvieran una coordinación efectiva; los órganos de reciente creación fueron:

- Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa; encargada de mantener actualizado el inventario y la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros
- Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior; encargada de organizar, administrar desarrollar y

supervisar la educación: secundaria, tecnológica agropecuaria y forestal, y tecnológica pesquera; la capacitación para el trabajo industrial y el sistema federal de educación superior

- Subsecretaría de Cultura Popular y Educativa Extraescolar; encargada de organizar, dirigir y promover el proceso de integración de las comunidades marginadas

- Subsecretaría de Educación Primaria y Normal; encargada de organizar, dirigir controlar y desarrollar el sistema de educación preescolar, primaria, normal y de niños atípicos.

Paralelamente a las medidas de reforma administrativa de la SEP "en 1973 se inició un proceso de descentralización cuya primera etapa concluiría un año más tarde. Se instalaron nueve unidades en otras tantas regiones en que quedó dividido el país y 37 subunidades en las ciudades más importantes. De esta manera, los órganos centrales, al liberarse de muchas funciones rutinarias, quedaron en condiciones de planear, evaluar, asesorar y coordinar integralmente el sistema educativo (administración de personal, información y estadística, registro escolar, etc.)"(34).

"La administración federal al impulso del presidente de la República lleva a cabo una reforma profunda que tiene como imperativo arraigar a los servicios públicos federales en las comunidades. Un programa de desconcentración por regiones y entidades, acordado por el Ejecutivo en abril de 1973, está en plena operación a fin de actuar con elasticidad para atender simultáneamente las variantes necesidades de la República"(35).

Es de hacer notar que el programa de reforma administrativa, tiene al subprograma de la descentralización administrativa como una acción pública federal. Sin embargo, las actividades a realizar recaen en el campo de la desconcentración, pues sólo consideran delegar algunas funciones para la toma de decisiones. Asimismo, se precisa que para el logro del programa, éste se condiciona en cierta medida a la participación y cambio de actitud ciudadana.

## REFERENCIAS

- 1.- Bolaños Martínez, Raúl. en Historia de la Educación Pública en México Tomo I, p. 18.
- 2.- Spencer Goodspeed, Stephen. en Problemas Agrícolas e Industriales de México, pp 24-25.
- 3.- Bolaños Martínez, Raúl. op. cit., p. 22.
- 4.- Monroy Huitrón, Guadalupe. Política Educativa de la Revolución (1910-1940), p 8.
- 5.- Bolaños Martínez, Raúl. op. cit., p. 33.
- 6.- Moreno Kalbtk, Salvador. en Historia de la Educación Pública en México Tomo I, p. 54.
- 7.- Spencer Goodspeed, Stephen. op. cit., p. 38.
- 8.- Monroy Huitrón, Guadalupe. op. cit., p. 11.
- 9.- Monroy Huitrón, Guadalupe. op. cit., p. 16.
- 10.-Gómez Navas, Leonardo. en Historia de la Educación Pública en México Tomo I, p. 117.
- 11.-Gómez Navas, Leonardo. op. cit., p.140.
- 12.-Ovalle Favela, José. en Pensamiento Político No. 78, pp. 204-205.
- 13.-Gordon Shaefer, Wendel K. en Problemas Agrícolas e Industriales de México, p. 239.
- 14.-Monroy Huitrón, Guadalupe. op. cit., p 18.
- 15.-Gordon Shaefer, Wendel K. op. cit. p. 239.
- 16.-Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, p 422.
- 17.-Matute, Alvarado. en Historia de la Educación Pública en México Tomo I, p. 172.
- 18.-Tena Ramírez, Felipe. op. cit., p. 423.
- 19.-Iturriaga, José E. en Historia de la Educación Pública en México, p. 158.
- 20.-Tena Ramírez, Felipe. op. cit., pp. 425-119.
- 21.-Mijares Palencia, José. El Gobierno Mexicano su Organización y Funcionamiento, pp. 97-98.
- 22.-Tena Ramírez, Felipe. op. cit., p. 426.
- 23.-Tena Ramírez, Felipe. op. cit., p. 431.
- 24.-Ovalle Favela José. op. cit., p. 205.
- 25.-Mayer, Jean. en El Sistema Mexicano, p. 196.
- 26.-Monroy Huitrón, Guadalupe. op. cit., p. 55.
- 27.-López Cámara, Francisco. en El Sistema Mexicano, p. 186.
- 28.-Sotelo Inclán, Jesús. en Historia de la Educación Pública en México Tomo I, p. 322.
- 29.-Caballero, Arquímides y Medrano, Salvador. en Historia de la Educación Pública en México Tomo II, p. 365.
- 30.-Tena Ramírez, Felipe. op. cit., pp. 439-440.
- 31.-Cervantes del Río, Hugo. en Revista de Administración Pública, No. 27, p. 7.
- 32.-Cervantes del Río, Hugo. op. cit., p. 8.
- 33.-Carranza Palacios, José. en La Reforma Administrativa Federal Función Participativa, p. 44.
- 34.-González Cosío, Arturo. en Historia de la Educación Pública en México, p. 415.
- 35.-Moya Palencia, Mario. en Revista de Administración Pública, No. 27, p. 26.

### III. LEGISLACION EN MATERIA EDUCATIVA

#### 1. NORMAS CONSTITUCIONALES

##### A) Artículo 3o

La función educativa de impartir la educación, encuentra su más alta disposición en la carta magna de la nación.

Al triunfo del constitucionalismo y a la puesta en vigencia de las principales leyes y decretos de carácter social, se reafirma el liderazgo político de Venustiano Carranza, quien reivindicó la soberanía y la independencia de México.

Carranza con el deseo de sustentar jurídicamente sus principios, proclamó la necesidad de reunir al Congreso Constituyente; expidió, el 14 de septiembre de 1914, el decreto que convocaba a elecciones al Congreso Constituyente y establecía la reforma a la Constitución de 1857.

En el mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, el párrafo sexto está referido a la educación, señala: Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, elemental y superior, la que se imparta en los mismos establecimientos.

Con la asistencia de Carranza, el 11 de diciembre de 1916, se pone a discusión el dictamen del artículo 3o Constitucional; el debate de este artículo, fue el más controvertido del Congreso y donde ideológicamente se configuraron dos tendencias: la radical, que aspiraba a establecer en la Constitución los derechos sociales del pueblo; y la moderada, que buscaba la aprobación del proyecto de Carranza.

El dictamen de la Comisión de Constitución, presidida por el general Francisco J. Mujica, propuso una modificación al proyecto de Carranza, en el sentido de establecer el laicismo no tan sólo en los planteles del Estado, si no también en los particulares.

En la discusión inicial del artículo 3o hablaron a favor del dictamen de la Comisión, los diputados Francisco J. Mujica, Alberto Román, Enrique Recio y Enrique Colunga; destacando la intervención del general Mujica, quien declaró que la discusión del artículo 3o de la Constitución era el momento más solemne de la revolución y que era enemigo del clero, porque lo consideraba el más funesto y el más perverso enemigo de la patria.

Los defensores del proyecto de Carranza que tomaron la

palabra fueron los diputados Alfonso Cravioto, Jesús López Lira y José Natividad Macías; destaca la intervención de Cravioto, quien señala que el dictamen de la Comisión vulnera el derecho que todo individuo tiene para enseñar y aprender; que el dictamen es intolerante y retrógado, porque tiende a ahogar las libertades del pueblo. Asimismo, dice que no se debe sojuzgar las religiones.

Al final de los acalorados debates triunfo la tendencia radical sobre la moderada, al defender la tesis de que el Estado tiene el derecho a regir el rumbo de toda la educación.

El texto del artículo tercero que aprobó el constituyente de 1917, señala las condiciones a que deberá sujetarse la educación primaria del país y el tipo de enseñanza que deben impartir los particulares.

Art. 3o.- La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

En octubre de 1934 el general Lázaro Cárdenas envió a la Cámara de Diputados una nueva iniciativa de reforma al artículo 3o, que proponía la educación socialista y las normas básicas que regirían este tipo de educación; asimismo, se consideraban las facultades que se debían asignar al Congreso para que armonizara la educación entre los Estados y los Municipios. El texto aprobado es el siguiente:

Art. 3o.- La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo.

Sólo el Estado -Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las siguientes normas:

I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y

estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente;

II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado;

III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, y

IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos.

La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

En diciembre de 1946 se modificó nuevamente el artículo 3o constitucional, el texto modificado suprime la orientación socialista y aparecen los preceptos de educación integral, democrática y nacional; quedando garantizada la laicidad y se postula el criterio de obligatoria y gratuita a la educación que imparta el Estado. Otra reforma que sufrió el artículo 3o Constitucional, fue en junio de 1980, se adiciona una fracción que se ocupó expresamente y de forma exclusiva de las universidades e instituciones de educación superior. El texto aprobado es el siguiente:

Art. 3o.- La educación que imparta el Estado - Federación, Estados, Municipios-, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia:

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se

mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basada en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos;

II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;

III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos inicial, I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales;

IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros o a campesinos.;

V. El Estado podrá retirar, discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares;

VI. La educación primaria será obligatoria;

VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, y

VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y

difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal de Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

IX. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Acorde a la política actual de modernización educativa de la presente administración gubernamental, el Presidente Salinas de Gortari envió el 18 de noviembre de 1992, una iniciativa de Ley para reformar el artículo 3o. Las reformas propuestas consideran:

-Establecer el derecho de todo individuo a recibir educación.

-La obligación del Estado mexicano de impartir educación preescolar, primaria y secundaria en forma gratuita y laica.

-Se hacen obligatorias la enseñanza primaria y secundaria; así, el ciclo básico se amplía a 9 años.

-Se eleva a rango constitucional la facultad del Ejecutivo Federal para determinar planes y programas de estudio de primaria, secundaria y normal, en todo el territorio nacional. Deberá considerarse la opinión de los gobiernos de los estados y de otros sectores sociales involucrados en la educación.

-Se acepta que los particulares ejerzan el derecho de amparo en materia educativa. Esto es, podrán defenderse contra los actos de autoridad para otorgar o retirar la autorización previa o el reconocimiento oficial de validez a los estudios que se imparten por escuelas privadas.

Los días 16 y 21 de diciembre de 1992, las reformas propuestas por Salinas fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y por la de Senadores respectivamente, faltando únicamente para que lleguen a ser parte de la Constitución, la aprobación por las Legislaturas de los Estados.

## B) Artículo 73

Los debates del artículo 73 fueron los más largos por tratarse de la función legislativa, se discutió por fracciones y se voto por incisos; este artículo quedó conformado por 31 fracciones, destaca la discusión de la VI inciso primero referida al establecimiento del municipio libre en el Distrito Federal.

Como complementaria al artículo 3o Constitucional la fracción XXVII del artículo 73, consagra la participación del Estado en la enseñanza, sin que esas facultades sean exclusivas de la federación; es decir, la prestación del servicio educativo se otorgaba tanto a la federación como a las Entidades Federativas.

El proyecto de Carranza no contemplaba la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, sin embargo, la fracción XXVII del artículo 73 y el artículo 115 que confiaba la impartición de la enseñanza al municipio, técnicamente no justificaban su existencia, por lo cual el Congreso Constituyente consideró que no tenía razón de ser y aprobó su desaparición.

El texto, aprobado por los constituyentes en 1917, del art. 73 en sus fracciones VI y XXVII, facultan al Congreso para legislar en el Distrito y Territorios Federales en materia educativa, y para establecer escuelas en cualquier punto del país.

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:...

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios.

XXVII. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

Una de las reformas promovidas por José Vasconcelos se refirió a la fracción XXVII del artículo 73; mediante la

misma se dota al Congreso de las nuevas facultades en materia educativa, las cuales se refieren a legislar en todo lo concerniente a las instituciones educativas, así como a organizar y establecer escuelas en toda la República.

Con la reforma constitucional de 1934, se modifica la fracción XXVII del art. 73; en el primer párrafo se agrega escuelas prácticas de agricultura y de minería, y se adiciona un segundo párrafo facultando al Congreso para: dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

Al haberse hecho otras reformas en el art. 73, desaparecen dos fracciones por lo que la XXVII pasa a ser la XXV.

En enero de 1966 se volvió a adicionar la fracción XXV del artículo 73; permanece vigente y el texto es el siguiente:

El Congreso de la Unión tiene facultad:...

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes, y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones. Para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional. Así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

La fracción XXV del art. 73 de la Constitución, concede expresamente al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo concerniente al ejercicio de la función educativa. En el acuerdo nacional para la modernización de la educación básica se hace alusión a esta facultad exclusiva del Congreso; de la cual, el Ejecutivo Federal toma como suya la función de distribuir la acción educativa, en contradicción a lo dispuesto en la carta magna de la nación.

## C) Artículos Inherentes a la Educación

El artículo 14 transitorio del texto original de la Constitución de 1917, suprimió al entonces órgano encargado de la educación; la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Con las reformas de 1921 se abroga parte del art. 14, para crear a la Secretaría de Educación Pública.

Otros artículos que actualmente están indirectamente relacionados con la educación son:

Art. 5.- Que establece el libre ejercicio de las profesiones e indica que la ley determinará cuales necesitan título para su ejercicio.

Art. 27.- Que previene que las instituciones que tengan por objeto la investigación científica y la difusión de la enseñanza, podrán adquirir para ello, los bienes raíces indispensables para su objeto, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.

Art. 31.- Impone la obligación a los mexicanos para que sus hijos o pupilos menores de quince años asistan a las escuelas para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de instrucción pública en cada Estado

Art. 123.- Define que las empresas situadas fuera de las poblaciones tendrán la obligación de establecer escuelas para la comunidad.

## 2. LEYES

### A) Ley Federal de Educación

El presidente Luis Echeverría concibe a la educación como el eje de las tareas encaminadas a dar bases sólidas a la democracia política y económica, y a garantizar la independencia ante las nuevas formas de dominio e intervención, bajo esta convicción y fin de darle cumplimiento a su programa de reforma educativa; en 1973 envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley Federal de Educación.

En la exposición de motivos de la Ley, Echeverría señala que la misma concuerda con el sentido del artículo 3o y responde a la sociedad actual, que se caracteriza por el cambio. Asimismo, dice que la educación es un servicio público ya que esta destinado a satisfacer necesidades sociales permanentes y sujetas a un régimen de derecho

público, por lo que la Ley tiene como propósito fundamental precisar con claridad derechos y obligaciones sobre la materia que regula.

Por otra parte, se faculta a la Federación, a los Estados y a los organismos descentralizados para revalidar estudios, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

En 1973 se promulgó la Ley Federal de Educación, que abroga a la Ley Orgánica de la Educación Pública, reglamentaria de los artículos 3o y 73 fracción XXV de la Constitución General de la República.

La ley de referencia consta de 69 artículos básicos y cuatro transitorios; los primeros 14 corresponden a las disposiciones generales y destaca el artículo 1o que señala:

Esta ley regula la educación que imparten el Estado - Federación, Estados y Municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

Del 24 al 42 corresponden a la distribución de la función educativa, resaltando el artículo 25 fracción I y el 29 que señalan.

Art. 25.- Compete al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública:

I. Prestar en toda la República el servicio público educacional, sin perjuicio de la concurrencia de los Estados y Municipios y de otras dependencias del Ejecutivo Federal, conforme a las leyes aplicables.

Actualmente este artículo se opone a la acción educativa del actual sexenio, pues el acuerdo nacional para la modernización de la educación básica dispone que la SEP, prestará el servicio público educacional sólo en el Distrito Federal.

Art. 29.- La federación podrá celebrar con los Estados y los Municipios convenios para coordinar o unificar los servicios educativos.

La celebración de convenios a que hace alusión este artículo, esta referida exclusivamente a la coordinación o unificación del servicio público educativo y no a su transferencia total, como lo dispone el acuerdo nacional para la modernización de la educación básica.

El proceso de enseñanza-aprendizaje esta regulado en los artículos del 43 al 47; los derechos y obligaciones mediante

los artículos 48 a 59, sobresaliendo el 55 que establece:

Art. 55.- Las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos técnicos y administrativos de los establecimientos educativos.

Los artículos 60 a 67 definen la validez de estudios y los dos últimos establecen las sanciones a quienes infrinjan la ley.

#### B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El gobierno de José López Portillo, a efecto de adecuarse a la dinámica de la expansión económica del país, en 1976 envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para reestructurar la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1958, fué promulgada en diciembre de 1976 y establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Al igual que la Ley Federal de Educación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no ha sido reformada en la parte correspondiente a la acción educativa, pues al observar las facultades que le competen a la SEP, esta sigue conservando la organización de la educación en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, a nivel nacional. La última modificación a la Ley en el aspecto educativo, se dá en mayo de 1992 y sólo deroga dos fracciones complementarias y ajenas al proceso de modernización de la educación. Por considerarlo de interés para el trabajo, nos referiremos a los artículos 17, 22 y 38, que de alguna forma contradicen la tesis actual del gobierno federal en lo referente a la política educativa.

Art. 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Art. 22.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Art. 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:

- a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural;
- b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del artículo 123 Constitucional;
- c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos;
- d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- e) La enseñanza superior y profesional;
- f) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general;

II. Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;

III. Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias;

IV. Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por la Ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal;

V. Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional;

VI. Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3o Constitucional;

VII. Organizar, administrar, y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias;

VIII. Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las

entidades pública y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica;

IX. Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;

X. Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XI. Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado, atendiendo a las directrices que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal;

XII. Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;

XIII. Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudio en el extranjero;

XIV. Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento;

XV. Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten;

XVI. Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones;

XVII. Organizar misiones culturales;

XIX. Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;

XX. Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;

XXI. Proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos, las ruinas prehispánicas y coloniales, y los lugares históricos o de interés por su belleza natural;

XXII. Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones

teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;

XXIII. Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales; organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo a otra dependencia del Gobierno Federal;

XXIV. Cooperar en las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física;

XXV. Derogada

XXVI. Derogada

XXVII. Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente, sistemas de orientación vocacional, de enseñanza abierta y de acreditación de estudios;

XXVIII. Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal;

XXIX. Establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;

XXX. Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran, y

XXXI. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

En los siguientes incisos, se hará referencia solamente a los decretos o acuerdos, que estén referidos a la desconcentración o descentralización de los servicios educativos.

### 3. DECRETOS

#### A) Decreto de Descentralización Educativa

Emitido en agosto de 1983, determina que la SEP podrá celebrar acuerdos con los gobiernos de los Estados, para establecer Comités Consultivos para la Descentralización Educativa, en cada Entidad Federativa, a fin de proponer estudios tendientes a transferir los servicios correspondientes a la educación básica y normal. Asimismo, modifica la denominación de las delegaciones generales de la SEP, por la de Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar.

#### B) Decreto de Descentralización Educativa(Complementario)

A efecto de atender las recomendaciones de algunos comités que se instalaron, se emitió un nuevo decreto en marzo de 1984, se establecen: los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de Educación Básica y Normal; las normas que determine la SEP; y los acuerdos de coordinación que conforme al convenio único de desarrollo, se celebren con los gobiernos de las Entidades Federativas.

Los acuerdos de coordinación prevén la creación del Consejo Estatal de Educación y la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, conforme a su instalación desaparecen las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y se disuelven los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa. Asimismo, establecen las bases para que la Federación ponga a disposición de los gobiernos de los Estados los recursos destinados a la educación básica y normal; para mediados de 1985 se habían firmado 14 acuerdos de coordinación, en cumplimiento a la descentralización educativa, la cual se consideraba una estrategia fundamental en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Sin embargo, en la administración de Carlos Salinas se considera que no hubo tal descentralización educativa, por lo cual emite un nuevo acuerdo para que la misma se lleve a cabo.

#### C) Decreto para Celebración de Convenios

Expedido en marzo de 1992, abroga los anteriores decretos de descentralización educativa; señala que el ejecutivo federal propondrá a los gobiernos de los Estados, la celebración de convenios necesarios para el oportuno y cabal cumplimiento del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Este decreto es confuso, por una parte de dice que la

emisión del mismo se dá en el marco del acuerdo nacional para la modernización de la educación básica y en los considerandos se indica que en esa misma fecha se celebra el mencionado acuerdo.

#### **4. ACUERDOS**

##### **A) Acuerdo No.4**

Emitido en marzo de 1978, establece delegaciones generales en cada uno de los Estados de la República, como dependencias directas del secretario de Educación Pública.

Este acuerdo fué emitido en concordancia con el proceso de desconcentración administrativa que en ese entonces se realizaba en la SEP. En el informe de labores de 1982, se menciona que se consolidó la estructura orgánico-funcional de las delegaciones generales y que en esa fecha operaban los servicios de la educación básica, secundaria, normal y especial, con la consecuente toma de decisiones en el lugar mismo de la prestación del servicio.

##### **B) Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**

Emitido en marzo de 1992, establece el traspaso del gobierno federal al estatal, de los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, y bienes muebles e inmuebles.

Este acuerdo se emitió en concordancia al decreto que establece la celebración de convenios entre el gobierno federal y el estatal. Asimismo, supone un adelgazamiento en la estructura organizacional y funcional de la SEP.

Es de hacer notar: primero, que la legislación sobre la materia, exclusivamente faculta al gobierno federal o al estatal, para emitir o suscribir acuerdos con respecto a la tarea educativa; sin embargo, el SNTE aparece como firmante en el acuerdo de referencia; y segundo, que a la fecha no se ha dado ninguna reducción a la estructura organizacional de la SEP.

##### **C) Acuerdos Nos. 161 y 164**

El acuerdo no. 161 se expidió en julio de 1992, para delegar facultades en el Coordinador General de Educación Básica y en el Coordinador General de Servicios Educativos para el Distrito Federal. Mientras que el acuerdo no. 164 se

emitió en agosto de 1992, para determinar la adscripción orgánica de las unidades administrativas de la SEP.

Estos dos acuerdos hacen referencia a los cambios que se deben de dar en la SEP, conforme al acuerdo nacional para la modernización de la educación básica; sin embargo, no implican una reorganización efectiva que de como resultado un adelgazamiento de la estructura orgánica como presupone dicho acuerdo, puesto que sólo cambian de nombre las subsecretarías involucradas y las direcciones generales cambian de dependencia jerárquica.

## **5. OTROS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS**

### **A) Reglamento interior de la SEP**

Expedido en marzo de 1984, establece las bases de organización para consolidar la descentralización de la SEP. En ese entonces la descentralización fué tesis fundamental del gobierno de Miguel de la Madrid. El acuerdo no. 164 expedido recientemente, refiere que se emitirá un nuevo reglamento, sin precisar tiempos.

### **B) Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP**

Emitido en enero de 1946, para fijar las relaciones laborales del SNTE, como único titular, con las autoridades de la SEP.

El acuerdo nacional de modernización para la educación básica; por una parte, ratifica que el SNTE es el titular de las relaciones laborales de los trabajadores que se incorporan a la entidad federativa, y por otro lado le transfiere bajo su control los recursos humanos.

Nota: Para el desarrollo de este capítulo se consultó: el texto original de la Constitución de 1917 y las reformas que se han realizado en materia educativa; la Ley Federal de Educación; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus reformas; así como, las disposiciones legales reglamentarias concernientes al sistema educativo nacional.

#### IV. INTENTOS DE DESCONCENTRACION-DESCENTRALIZACION EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

##### 1. EL PLAN NACIONAL DE EDUCACION 1978-1982

###### A) Reestructuración del Gobierno Federal

Una de las premisas fundamentales del gobierno de José López Portillo, fue el impulso del desarrollo en la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población, pretendiendo alcanzar un nivel mínimo de bienestar en alimentación, salud y educación.

Conforme a esta estrategia se debía administrar atinadamente las empresas públicas, prestar de modo eficiente los servicios que el Estado proporcionaba a la sociedad, descentralizar las funciones y desconcentrar las acciones, aproximando las decisiones a los lugares de ejecución con mayor rapidez, justicia, oportunidad y calidad a toda la población del país.

En su discurso de toma de posesión el 10 de diciembre de 1976, José López Portillo señala que "Para instrumentar las políticas que hemos expuesto, requerimos reorganizar la administración para organizar al país. Aprovecharemos al máximo lo útil y garantizamos que nadie resultará afectado ni en sus intereses ni en sus derechos como empleado público o como usuario de servicios. Algunas de las medidas que habremos de adoptar serán de aplicación inmediata, valiéndonos de la oportunidad de renovación que cada seis años se nos presenta. Otras se instrumentarán a lo largo del mandato que habré de presidir. Los fines que persigue la reforma administrativa para el desarrollo que habremos de emprender son: eficiencia y honestidad"(1).

Como punto de partida abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 y en su lugar expidió, en diciembre de 1976, la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al efecto López Portillo explicó a la nación: "Por medio de la ley orgánica de la administración, se asientan los cambios que reclama la estructura sectorial, y se reordenan por funciones las secretarías de Estado a fin de contar con la organización y los instrumentos idóneos para realizar el programa de gobierno"(2).

El proceso de reestructuración del aparato gubernamental respondería y se conduciría conforme a la expansión económica del país; actuaría con eficacia y agilidad, rectificando lo que no funcionaba y haciendo las innovaciones necesarias.

Las modificaciones en el gobierno federal implicaron cambios estructurales que dieron origen a órganos, fijaron nuevas atribuciones y redefinieron responsabilidades, que debían hacer frente a la problemática del país y dar respuesta a los requerimientos de los ciudadanos, para alcanzar un desarrollo integral y una sociedad igualitaria.

El plan de gobierno de López Portillo hacia especial énfasis en la permanencia de la reforma administrativa, para superar los desequilibrios regionales y contrarrestar la centralización excesiva de autoridad de los titulares de las dependencias públicas y la concentración de las actividades y servicios en el Distrito Federal.

Con el continuismo de la reforma administrativa se reiteraba la intervención y participación responsable de los funcionarios públicos y el diálogo constante con los ciudadanos, quienes orientarían las decisiones gubernamentales hacia un desarrollo armónico del país.

En lo que respecta a la educación y al igual que en el sexenio de Luis Echeverría, López Portillo empezó a definir el carácter nacionalista y populista del proceso educativo, desde el discurso que pronunció como candidato a la presidencia de la República, el 9 de octubre de 1975 en la ciudad de Querétaro, al señalar que: el populismo de nuestra revolución, la democracia social encuentra fórmula recia, definitiva y elegante en el artículo 3o de la Constitución, debía ser texto obligatorio en todas las escuelas de México. En el discurso reitera y dice que repetirá cuantas veces sea necesario que: nuestro nacionalismo no es hostil ni es exclusivismo, es simplemente la convicción de que un grupo solidario, arraigado en un territorio, debe plantear por sí sus problemas para resolverlos con sus recursos, buscando la independencia política y manteniendo la independencia económica. Ese es el sentido original y profundo de nuestro nacionalismo. Por eso nuestra revolución fue y es nacionalista, popular y progresista, antes, mucho antes de que esas afirmaciones ajenas trataran de ponernos trampas ideológicas.

Acorde con su estrategia en el aspecto educativo y a partir de los principios fundamentales establecidos en el artículo 3o Constitucional, López Portillo organiza la acción educativa en cinco objetivos programáticos, en los cuales se precisan programas prioritarios para cada uno de ellos.

## **B) Objetivos de la Política Educativa**

En el sexenio de López Portillo se consideraba que el creciente auge económico con un desarrollo integral de la población, se alcanzaría por medio de una política de

equilibrio en la que la educación jugaría el papel central. Por ello la acción educativa tiene prioridad y su importancia es, mayor que cualquier otro proyecto del gobierno federal.

En los congresos internacionales que sobre educación convocó la UNESCO, el gobierno de López Portillo reiteró su política educativa. En la reunión celebrada en Suiza, en julio de 1979, el secretario de educación pública Fernando Solana Morales indicó: "En México sabemos y entendemos que el desarrollo es de las personas, no de las cosas. Que el mejoramiento económico tiene sentido sólo en la medida en que de mayores posibilidades a los individuos y a los grupos de mejorar por sí mismos la calidad de su vida. Por ello el gobierno de López Portillo ha decidido llevar adelante un programa particularmente ambicioso"(3).

Asimismo, en la reunión celebrada en nuestro país, en diciembre de 1979, Solana reiteró la importancia de la educación en la política mexicana al señalar que: "El presidente de México afirmó recientemente que en esencia, el desarrollo de un país se mide por la oportunidad que tiene su pueblo de informarse, de aprender y de enseñar; por su capacidad de producir; su libertad para juzgar la estructura social y política en la que vive y su posibilidad para transformarla"(4).

En concordancia con la política educativa, en respuesta a la expansión económica del país y a fin de abatir el rezago educativo, el gobierno de López Portillo organiza la acción educativa en cinco grandes objetivos institucionales, los cuales agrupan 50 programas prioritarios.

A partir de 1978 se despierta en las diferentes administraciones del gobierno federal una preocupación por atender la problemática del centralismo en el sector educativo; por lo cual, en los sexenios de López Portillo, de Miguel de la Madrid y de Salinas de Gortari, se emprenden una serie de medidas para transformar la estructura educativa; medidas que en cierta forma han sido repetitivas y sin obtener reales resultados. Por ello y para fines del estudio, en la exposición de los objetivos institucionales de la acción educativa de la gestión de López Portillo y que se verán a continuación, se hará una breve referencia de la política educativa de los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas.

Los objetivos son:

10) Asegurar la Educación Básica a Toda la Población.- Este objetivo esta orientado a procurar a todos los mexicanos el uso del alfabeto y la educación básica indispensable que mejore la calidad de su vida y les permita participar en el desarrollo nacional. A efecto de

concretarse se organizaron tres programas concretos que se dieron bajo el lema "educación para todos".

En las administraciones de López Portillo y de Miguel de la Madrid, se hizo prioritario asegurar la educación básica a la población, a la fecha no se ha podido atender aún la cobertura a nivel nacional para el sistema de educación primaria; para el ciclo 1991-1992 el gobierno federal reconoció que aproximadamente sólo un 90% de la población tiene acceso a ese servicio. Asimismo, entre un 65% y 75% de los alumnos de educación primaria pasan al sistema de educación secundaria. No obstante esta situación, en el sexenio de Salinas de Gortari, se modificó el artículo 3o Constitucional para hacer obligatorio el sistema de educación secundaria.

2o) Vincular la Educación Terminal con el Sistema Productivo de Bienes y Servicios Social y Nacionalmente Necesarios.- Acorde con el auge económico es necesario vincular el desarrollo del país con los diversos sistemas de educación media terminal y superior.

En el sexenio de López Portillo, debido al boom petrolero se daba como un hecho el auge económico del país, por lo que son creados centros de estudios tecnológicos agropecuarios e industriales y unidades de centros de capacitación para el trabajo, a efecto de vincularse con el sistema productivo del país; con de la Madrid Hurtado se impulsa el bachillerato terminal. Sin embargo, la demanda en estos planteles no es alta, debido a la falta de planes y programas concretos y apegados a la realidad. En la administración actual se trata de vincular a la educación terminal, mediante el Acuerdo Nacional de Productividad.

3o) Elevar la Calidad de la Educación.- Paralelamente al primer objetivo se persigue elevar la calidad de la educación con mejores planes y programas de estudios, contenidos y métodos adecuados, material didáctico, instalaciones y, sobre todo, con maestros cada vez más capacitados. Para cumplir con este objetivo se creo la Universidad Pedagógica Nacional; sin embargo, desde su creación y hasta la fecha es un gran elefante blanco, debido a la radicalización tanto de los planes y programas de estudio de estudio, como de su planta docente.

A partir del gobierno de López Portillo, se le da un énfasis fundamental al logro de una mayor calidad en la impartición de la educación; las concepciones sobre elevar la calidad de la educación desde entonces, han sido diferentes. Con López Portillo se pensaba que se lograría con maestros más capacitados; mientras que con de la Madrid Hurtado se consideraba que habría una mayor calidad con la formación integral del magisterio y con la elaboración de

programas regionales de estudio; en la administración de Salinas de Gortari se pretende elevar la calidad de la educación, mediante la reformulación de contenidos y materiales educativos.

Las tres administraciones han tenido un elemento común para lograr elevar la calidad de la educación, la participación permanente del magisterio, la realidad muestra que el personal docente casi no ha sido tomado en cuenta.

4o) Mejorar la Atmósfera Cultural del País y Fomentar el Desarrollo del Deporte.- Este objetivo se orientaba a transformar la atmósfera cultural del país para apoyar la tarea educativa y contribuir así a elevar la calidad de la educación.

Desde la administración de López Portillo y hasta finales de 1992, se han instrumentado diversas medidas en el fomento al deporte; las expectativas esperadas no se han visto cumplidas con los resultados finales.

5o) Aumentar la Eficiencia del Sistema Educativo.- En este objetivo se establecieron 15 programas para mejorar la eficiencia del sistema educativo, en virtud de que los recursos que se destinaban a la educación son siempre limitados. Por ello, el sector educativo, con base en el programa de reforma administrativa del gobierno federal, buscaba incrementar la eficiencia del sistema, obteniendo mayores logros y asegurando el buen uso de los fondos destinados a la educación.

De los programas del quinto objetivo, tres eran prioritarios, siendo el más importante el correspondiente a la desconcentración de las decisiones y trámites administrativos.

Las diversas medidas para abatir la concentración de funciones y recursos y por reorganizar la estructura del sistema educativo nacional, se han dado mediante los procesos de desconcentración y de descentralización, con López Portillo y De la Madrid Hurtado respectivamente; en su momento se consideró como consolidados dichos procesos. En la administración de Salinas de Gortari, primero se dice que se continuaría la acción educativa del anterior sexenio y posteriormente no se reconocen avances significativos y se señala que el sistema educativo sigue centralizado y con un esquema de organización trazado hace 70 años. Para modificar la estructura educativa propone una forma de descentralización política, retomando aspectos de la tesis de descentralización de la vida nacional de Miguel de la Madrid.

## 2. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN 1978

### A) Creación de las Delegaciones Generales de la SEP

La reestructuración en el gobierno federal implicó cambios en la organización de la SEP; por ello, el secretario Fernando Solana, expidió en febrero de 1978 el reglamento interior de la dependencia, el cual formalizó los cambios realizados con objeto de simplificar, actualizar y adecuar las unidades administrativas de la Secretaría, cuyas funciones quedan agrupadas en cinco subsecretarías: Planeación Educativa, Educación Básica, Educación Superior e Investigación Científica, Educación e Investigación Tecnológicas y la de Cultura y Recreación.

Conforme a las directrices de la política de gobierno de López Portillo y en concordancia con el quinto objetivo de la acción educativa, el cual plasma el aumentar la eficiencia del sistema educativo, el citado reglamento interior hace referencia a la desconcentración administrativa al determinar:

Artículo 51. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la Secretaría, ésta podrá contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los cuales se otorgarán las facultades específicas para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios, dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con el instrumento jurídico que los cree, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Acorde con el proceso de desconcentración de la SEP y como primer paso para aumentar la eficiencia administrativa del sistema educativo nacional, Solana emitió en marzo de 1978, un acuerdo por el que se establecen Delegaciones Generales en cada uno de los Estados de la República, a fin de coordinar en forma eficiente las labores y para aprovechar el máximo todos los recursos disponibles con que cuenta la Secretaría de Educación Pública.

El establecimiento de las delegaciones generales de la SEP en los Estados, en marzo de 1978, marcó el inicio de la desconcentración, cuya finalidad esencial era evitar la centralización de decisiones, trámites y servicios. En el informe de labores de 1982 se señala: "Propósito de las delegaciones es incrementar la eficiencia administrativa, puesto que permiten resolver problemas, tomar decisiones e implantar estrategias en el lugar mismo en que han de solucionarse aquellas y llevarse éstas a la práctica. De esta manera se trata de contrarrestar un centralismo que llevaría a una visión deformada de la realidad nacional y

que impediría la consecución de un desarrollo educativo equilibrado y justo entre las distintas entidades que integran la Federación"(5).

Los cambios estructurales requeridos por la SEP y los realizados a fin de facilitar el desarrollo de los programas y metas del sector educativo, se formalizaron en septiembre de 1978 con la expedición de un nuevo reglamento interior.

En febrero de 1980, Fernando Solana expidió un nuevo reglamento interior a fin de establecer las bases para consolidar la desconcentración administrativa y convertir a las direcciones generales en órganos esencialmente normativos del sistema educativo y a las delegaciones generales en órganos operativos.

#### **B) La Desconcentración en la Secretaría de Educación Pública**

En el sexenio de López Portillo se reconoció que la administración pública federal había observado en el tiempo una clara tendencia hacia la centralización sobre todo en el proceso de toma de decisiones. Desde el punto de vista geográfico en el ámbito interno de los órganos del aparato gubernamental; existían instituciones cuyas oficinas se localizaban exclusivamente en el Distrito Federal, lo cual obligaba a los residentes de las entidades federativas a ocurrir a la capital de la República.

En el sector educativo la administración y operación de los recursos y servicios estaba totalmente centralizada; "los órganos de decisión se concentraban en el Distrito Federal. En 1977 se administraban desde la capital del país cerca de 50 000 planteles y más de 300 000 maestros que atendían a 11 millones de educandos. Este centralismo, además de hacer inoperante al sistema, iba también en detrimento de la calidad de la educación"(6).

La enorme concentración de actividades y recursos, generó infinidad de problemas que entorpecieron el pleno desarrollo del sistema educativo nacional. Para superar esta situación la Secretaría de Educación Pública, inició en 1978 un proceso de desconcentración de las decisiones y trámites administrativos, el cual marcaría una transformación radical en la administración de los servicios educativos.

Orientado por la reforma administrativa del gobierno federal, el proceso de desconcentración de la SEP: "se concibió no sólo como un reajuste o reestructuración de carácter administrativo, sino fundamentalmente como factor de equilibrio social y desarrollo político. Desconcentrar significó acercar el poder de decisión y solución de problemas al lugar mismo donde se prestan los servicios"(7).

El inicio del programa tuvo que vencer muchas costumbres y afectar intereses; tuvo que superar resistencias y asegurar que no se afectaran los derechos de los trabajadores. Así, a partir de una reforma administrativa, se inició en marzo de 1978 el proceso de desconcentración de la SEP, con la creación de 31 delegaciones generales como órganos operativos de la acción educativa, manteniendo estrecha relación con los órganos centrales, que se transformaron en unidades rectoras para normar, controlar y evaluar los servicios educativos a nivel nacional.

Para 1980 las delegaciones generales operaban en forma desconcentrada los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, indígena, especial, física, normal, secundaria (general, técnica y telesecundaria) y para adultos, que en conjunto representaban más del 90% de escuelas, maestros y alumnos del sistema educativo federal.

Por otra parte, las delegaciones generales de la SEP, también tenían a su cargo la elaboración de sus programas y presupuestos, realizaban las actividades del control escolar, así como la administración de los recursos humanos y las funciones de almacén, compras y control de inventarios.

Las delegaciones generales contaban con su propio edificio, el cual albergaba a todas las oficinas administrativas con que contaba la SEP en los Estados. Para mejorar la atención a los usuarios, en 1981 las delegaciones generales se desconcentraron mediante la creación de departamentos de servicios regionales en aquellos Estados en donde los centros SEP se encontraban alejados de la capital del mismo. Asimismo en algunas delegaciones generales que no tenían cuestiones de índole política y con el fin de elevar la calidad de la educación se desarrollaron programas de actualización para el personal docente.

Con la implantación de un sistema de comunicación entre los Estados y el centro, se consideró que la desconcentración como proceso estaba consolidado en razón de que se dió mayor poder de decisión a los centros educativos.

La política de reforma administrativa del gobierno federal, se propuso mediante la desconcentración perfeccionar un sistema de participación, en el cual el habitante no sería extraño a la acción pública. Esta estrategia mejoró sustancialmente la toma de decisiones en el sector educativo dado que, "el gobierno de la República inicia la ejecución de una política primero desconcentrada y después descentralizadora del sistema educativo federal en sus niveles básico, medio y normal. Con esta política se pretende infundir al sistema una mayor flexibilidad para mejorar la calidad de las enseñanza, mediante la vinculación más estrecha entre los directivos y planificadores

educativos, la escuela y los destinatarios de la educación, y una mejor comunicación entre las partes del aparato administrativo"(8).

La desconcentración permitió contar con aparatos administrativos eficaces en cada Estado; sin embargo, y al igual que sucedió con los cambios que propuso José Vasconcelos para federalizar la educación, la reforma trajo como consecuencia una presencia más fuerte de la Federación, en detrimento de la autonomía estatal.

### 3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN 1983-1988

#### A) Descentralización de la Vida Nacional.

Una demanda frecuente que le hicieron al entonces candidato a la presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado, fue el detener la excesiva centralización política, económica y administrativa que enfrentaba la sociedad mexicana y con ello " descentralizar recursos y decisiones, para que los Estados y Municipios participaran de manera más equilibrada en el ejercicio de las funciones públicas y en los beneficios del desarrollo"(9).

Para cumplir con ese compromiso y darle una solución a la problemática del centralismo y de la concentración, el programa de gobierno de Miguel de la Madrid "agrupó en siete tesis su percepción de los principales problemas del país y las líneas generales de acción que se proponía seguir para impulsar su solución. Una de estas tesis se refería a la descentralización de la vida nacional. El proyecto expresado entonces proponía tres líneas principales de acción: fortalecer el federalismo, la vida municipal y fomentar el desarrollo nacional"(10).

Al precisar ante la Nación la concepción sobre la descentralización de la vida nacional, Miguel de la Madrid expuso:

"La descentralización de la vida nacional ha surgido como un reclamo vigoroso del pueblo mexicano a lo largo de esta nueva campaña de la Revolución Mexicana, que ha sido un profundo proceso de consulta popular. Podemos afirmar, así, que la descentralización de la vida nacional sintetiza tanto las aspiraciones de México como la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista.

La descentralización de la vida nacional exige un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual, de

revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios. Este proceso deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y las autoridades locales y municipales para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

La descentralización de la administración pública será un proceso sólido y gradual. No admitiremos pasos en falso ni retrocesos. La administración pública federal será el elemento conductor y el ejemplo inmediato del proceso de descentralización de la vida nacional. El Gobierno Federal conservará, en todos los casos, atribuciones de planeación, definición, normatividad y evaluación, para mantener la unidad e integridad de la Nación. La planeación mantiene unidad en la diversidad y estimula a la participación popular. La operación misma de los programas descentralizados estará a cargo de los gobiernos estatales, con la colaboración de los municipios"(11).

En el aspecto educativo, De la Madrid Hurtado captó en la consulta popular la necesidad de transferir a los Estados la educación elemental, secundaria y normal, como una acción encaminada a fortalecer el federalismo; al respecto indicó, "que de común acuerdo con los gobiernos locales y municipales, descentralizaremos la enseñanza elemental y básica y, posteriormente, la media. Los programas de educación para adultos podrían quedar a cargo de los municipios con el apoyo de las otras esferas de autoridad"(12).

Acorde con su tesis, en el discurso de su toma de posesión al asumir la presidencia de la República, el 10 de diciembre de 1982 Miguel de la Madrid reiteró:

"Impulsaremos la descentralización de la vida nacional. Es imposible concebir la vitalidad de la República sin la cabal participación de las entidades federativas, en la definición y ejecución de las tareas que exige el desarrollo nacional. Lucharemos contra el centralismo que agobia e inhibe energía y acciones profundas.

Haciendo mío un reclamo nacional, he decidido promover la transferencia a los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que la federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes.

Fundadas razones de orden pedagógico, académico y administrativo aconsejan volver hoy al esquema original de la Constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los gobiernos locales y municipales. La federación conservará las funciones rectoras

y de evaluación, que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública. Los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetados escrupulosamente"(13).

## B) Marco Jurídico de la Descentralización

El proyecto de descentralización de la vida nacional de Miguel de la Madrid, se tradujo en un conjunto de acciones que iban desde reformas a la Constitución, hasta transferencias administrativas. El impulso que encauza y conforma la descentralización en el gobierno federal, son las enmiendas constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal, así como el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la expedición de la Ley de Planeación.

En la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentado al Congreso de la Unión en diciembre de 1982, De la Madrid Hurtado justifica las enmiendas al señalar que la administración pública debe adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado moderno. Así como, para darle respuesta a las demandas recogidas en el marco de la consulta popular y de la necesidad de planear de manera democrática todos los aspectos de la vida nacional, con especial énfasis en su descentralización, a fin de alcanzar un desarrollo integral e igualitario en la sociedad mexicana.

En esta primera fase del proyecto de descentralización De la Madrid Hurtado señaló: "El proceso de reestructuración de la Administración Pública Federal que propongo, pretende que ésta actúe con eficacia y agilidad; aprovechar lo mucho que se ha logrado, rectificar lo que no ha funcionado y hacer las innovaciones indispensables. El aparato público se conducirá conforme a la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios públicos. Asimismo, en la revisión de las atribuciones que se propone modificar, se busca que desde su expresión se atienda a los criterios de política sustantiva que esta Administración imprimirá a su gestión.

Por ello, he presentado ante esa Honorable Cámara diversas iniciativas de reformas constitucionales que tienden a incrementar la participación de los estados y municipios en las decisiones nacionales, a precisar la rectoría del Estado en la atención de los problemas económicos del país, a sentar las bases con las que éste controlará las actividades de dependencias y entidades, y a definir en el ámbito de la administración pública, las normas de su renovación moral"(14).

Entre las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal destaca:

1o) La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; que se dió con el fin de normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la administración pública centralizada y paraestatal, y sancionar, o en su caso, denunciar las irregularidades ante el ministerio público, sin relevar a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus áreas internas.

Se puede decir, que desde el establecimiento de dicha Secretaría, esta no ha cumplido cabalmente con el cometido por el cual fue creada, dado que su funcionamiento responde esencialmente a los intereses personales o políticos de las autoridades en turno, pues al fincar responsabilidades o sanciones a los servidores públicos lo hace selectivamente y casi nunca a funcionarios de primer nivel.

2o) El establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio público de carrera; en la exposición de motivos del decreto de adiciones y reformas a la Ley Orgánica se propone dotar a la Secretaría de Programación y Presupuesto de atribuciones integrales para regular la administración de recursos humanos del gobierno federal, de modo tal, que le permitan el establecimiento de un servicio público de carrera en el país.

Al hacer un análisis de las atribuciones conferidas a la Secretaría de Programación y Presupuesto en el artículo 32 de la Ley, se observa que ninguna de sus fracciones hace referencia al servicio público de carrera, por lo que dicho pronunciamiento no tuvo una vigencia real.

3o) La celebración de convenios de coordinación entre la federación y los gobiernos estatales, y en su caso, los municipales; conforme al propósito de descentralizar la vida nacional y con los principios fundamentales del federalismo, se pretendía, mediante convenios de coordinación, una participación más activa de los gobiernos estatales y municipales en las tareas del desarrollo nacional.

El convenio único de desarrollo permitiría que los Estados y Municipios participaran en los beneficios del desarrollo regional, mediante la descentralización de programas federales y la transferencia de recursos económicos a las haciendas públicas locales. La Secretaría de Programación y Presupuesto definía al convenio "como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federal y estatales establecen compromisos sobre acciones de

competencia concurrente y de interés común, para que en todos los niveles de gobierno se promuevan y propicien la planeación nacional de desarrollo, la descentralización y el fortalecimiento municipal, para lograr el desarrollo del país"(15).

Es de hacer notar que los compromisos contraídos entre la federación y los estados mediante los convenios de coordinación, se realizaron para ejecutar únicamente programas de desarrollo regional, sin hacer referencia a la educación, la cual por mandato Constitucional es una acción de competencia concurrente entre los niveles federal y estatal.

En lo que respecta al rubro educativo, el compromiso del gobierno federal de promover la transferencia a los Estados de la educación básica y normal, no se ve reflejado en las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que la Secretaría de Educación Pública sigue conservando las mismas atribuciones que le fueron conferidas desde 1976, en el artículo 38 de la Ley.

En la exposición de motivos de un segundo decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el presidente De la Madrid hace referencia a la cultura y recreación como apoyos a la educación y factores importantes en la formación de la voluntad y el desarrollo físico y mental de los miembros de la sociedad. Sin embargo, continúan sin cambios las atribuciones otorgadas a la SEP.

Paralelamente a las enmiendas a la Ley y a efecto de descentralizar las acciones públicas en varios ámbitos, con el fin de satisfacer los requerimientos del sistema nacional de planeación democrática, el presidente De la Madrid envió al Congreso una serie de diversas iniciativas de reformas constitucionales a los artículos 25, 26, 27, 28 y 115. "En estas modificaciones, el Estado conserva para sí la rectoría del desarrollo nacional y se reserva para los sectores sociales la tarea de recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y a los programas de desarrollo. El ejecutivo es la instancia responsable de determinar los órganos encargados de la planeación y el que debe establecer las bases para que el ejecutivo coordine con los gobiernos locales e incluso induzca y concierte acciones con los particulares"(16).

De las enmiendas constitucionales sobresale la reforma municipal, la cual tenía como finalidad fortalecer política, administrativa y económicamente a los municipios, al respecto De la Madrid Hurtado señaló: "el ejercicio del fortalecimiento municipal debe considerar tres aspectos fundamentales: el de las atribuciones, el de los recursos y el de la capacidad. Los tres rubros deben ser objeto de un

análisis profundo y cuidadoso. Y tenemos que idear mecanismos para que, en forma gradual pero firme, se produzca la descentralización que queremos ver a nivel federal, estatal y municipal"(17).

La reforma municipal en el aspecto político consideraba la pluraridad política de los ayuntamientos y la destitución de sus autoridades; en el económico se señalaba que los municipios administrarían su hacienda, formada por las contribuciones que les señalaría la legislatura estatal y; en el aspecto administrativo se conferían facultades a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno y su reglamentación de observancia general, así como se señalaba la competencia de los municipios en los servicios que debían proporcionar. No se consideraban los servicios educativos, no obstante la reiteración del gobierno federal de volver al esquema original trazado en la Constitución de 1917.

Al hacer un análisis de las reformas constitucionales propuestas por De la Madrid, se observa que para llevar a cabo acciones de descentralización sólo se tomaría en cuenta la opinión de las dependencias centrales. Asimismo, no se precisa en que forma se realizaría la transferencia de los servicios de educación básica y normal, pues las iniciativas no consideran reformar los artículos constitucionales inherentes a la educación.

Otro elemento normativo del proyecto de descentralización de la vida nacional, fue la Ley de Planeación en donde se señalan las normas y principios para que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal planeen y conduzcan sus actividades conforme a las prioridades de la planeación del desarrollo nacional.

En el capítulo tercero de la Ley de Planeación se hace mención a la elaboración y formulación del Plan Nacional de Desarrollo, conforme a la participación social y a las opiniones y propuestas por parte de la población; la ley faculta al ejecutivo federal para determinar las formalidades y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos grupos sociales, observando en cada caso las disposiciones legales que resulten aplicables.

El Plan Nacional de Desarrollo expresa el compromiso que en materia educativa asume el titular del Ejecutivo Federal. En el capítulo 7 referente a mejorar la prestación de los servicios del sector se plasma:

"La descentralización de la educación básica y normal constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la

participación de la comunidad. De igual forma, la descentralización de los servicios culturales impulsará el desarrollo regional de estas actividades.

La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el Federalismo y se estimulará el desarrollo regional.

En el proceso de descentralización se garantizarán en todo momento los derechos del magisterio. Se definirán los mecanismos de apoyo financiero federal destinados a la educación rural e indígena, así como los mecanismos de compensación destinados a las entidades de menor desarrollo. Con la participación del sector público, así como de los gobiernos estatales, se hará un ajuste financiero general para que los gobiernos de los estados cuenten con recursos destinados a sostener sus instituciones educativas; con base en el proceso de descentralización, se tenderá hacia la redistribución de la carga financiera entre la federación, los estados, los municipios y los particulares, buscando fuentes alternas de financiamiento"(18).

En el rubro correspondiente a la política social del mismo capítulo, se especifica la transferencia a los estados de los servicios correspondientes a la educación básica y normal; por lo tanto, dentro del Plan Nacional de Desarrollo a la descentralización educativa se le considera como una acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación.

### C) La Revolución Educativa

La acción educativa del sexenio de Miguel de la Madrid, se empezó a delinear desde su campaña política a la presidencia de la República; durante la misma se le solicitó reiteradamente que se ampliaran las facultades de los Estados y de los Municipios, en los grados elementales de la educación.

El compromiso adquirido en ese entonces por De la Madrid, fue en el sentido de estudiar con objetividad y serenidad el sistema educativo nacional, pero siempre preservando la unidad en la política educativa. El análisis trataría de integrar al sistema con un espíritu federalista y municipal y sería una tarea que significara la decisión más importante de la descentralización de la vida nacional; la revisión se haría sin lesionar los derechos, ni la sensibilidad del magisterio.

Al asumir la primera magistratura de la nación De la Madrid, señaló como una acción fundamental de su gobierno la transferencia a los Estados de la educación básica y normal.

Este objetivo se reafirmó en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, cuyo propósito se encaminaría a fortalecer el federalismo.

A la transformación nacionalista de la acción educativa del gobierno federal, se le encuadro dentro del precepto de "Revolución Educativa", al respecto De la Madrid señaló: "Estamos empeñados en hacer una nueva revolución educativa en México. Mi gobierno está conciente de que el sistema educativo mexicano no responde a los requerimientos y retos que tiene la Nación en los presentes momentos y en las perspectivas previsibles. Tenemos que hacer un gran esfuerzo para regenerar áreas enfermas o decrepitas. Venceremos los obstáculos y no nos amedrentará interés creado alguno que, disfrazado inclusive de progresismo, ha hecho retroceder la educación en México.

Uno de los grandes cambios cualitativos que requiere el país es la revolución en la educación; educación para cumplir con nuestros compromisos: respeto a los valores fundamentales de los mexicanos; educación para fortalecer y acendrar nuestro nacionalismo y fortalecer así nuestra independencia -no puede haber independencia política y económica sin una razonable independencia cultural, y esa independencia depende de la calidad de la educación-; educación para la libertad, educación para la democracia y educación para fincar las bases efectivas de una sociedad más igualitaria"(19).

La revolución educativa planteada por De la Madrid no contemplaba la búsqueda de nuevos principios u orientaciones políticas, ya que estos estaban plasmados en el artículo 30 Constitucional, el cual preserva el proyecto de unidad nacional. De esta manera el artículo 30 Constitucional continuaría siendo vigente para expresar los principios de la Revolución Mexicana, los cuales orientarían la actitud del gobierno federal en materia educativa.

#### 4. EL PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE 1984-1988

##### A) Marco de Referencia

El gobierno de Miguel de la Madrid reconoció los esfuerzos realizados por las distintas administraciones gubernamentales desde la revolución mexicana, para ofrecer la educación elemental a la mayor parte de la población. Este esfuerzo se mantuvo constante pese a las limitaciones derivadas de la escasez de recursos, tanto la sociedad en su conjunto como los gobiernos federal, estatal y municipal, dieron un gran impulso a la educación.

Sin embargo, el retraso educativo de la población era evidente y no se tenía una respuesta a la expansión de la demanda educativa en todos sus niveles. Asimismo, se conservaban prácticas y esquemas inermes, con deficiencias y errores que la realidad se encargó de evidenciar.

Por lo tanto, el gobierno federal estaba conciente de que el sistema educativo nacional, enfrentaba problemas que no le permitían atender los requerimientos de los proyectos educativos. Por ello, se proponía una reestructuración cabal en la educación.

Para dar cumplimiento a los compromisos contraídos y conforme a lo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; el 15 de agosto de 1984, De la Madrid puso en marcha el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988.

El programa parte de un diagnóstico del sistema educativo nacional que muestra los problemas, deficiencias y el rezago en que la realidad sitúa a la educación en posición de atraso frente a otros países. Se presentarán estructuralmente una serie de acciones que buscan superar para el año 2000 los vicios y deficiencias de la educación tradicional y lograr así que el proceso de enseñanza-aprendizaje responda al espíritu del artículo 30 Constitucional.

El diagnóstico parte del análisis de cuatro apartados: servicios educativos, servicios culturales, servicios de deporte y recreación y administración de los servicios del sector.

10) Servicios Educativos.- Incluye todos los niveles de los sistemas escolarizado y no escolarizado. El análisis de este apartado resalta las serias deficiencias del sistema educativo nacional, para atender a la población en edad escolar y evidencia el hecho de que más del 27% del total de la población del país, no cuenta con el mínimo de educación formal que históricamente se ha propuesto el Estado Mexicano, ni esta en posibilidad de aprovechar los servicios regulares de la educación elemental. Además, hace notar la desarticulación de los planes y programas de estudio y reconoce la formación insuficiente de la planta docente.

20) Servicios Culturales.- Se reconoce que en la utilización de los bienes culturales han participado grupos muy reducidos y las acciones realizadas sobre la materia, se han concentrado en las grandes ciudades, beneficiando a las clases sociales más favorecidas del medio urbano. Asimismo, se refleja el hecho de que no obstante que la educación constituye un ámbito para transmitir la cultura, su promoción y difusión al

interior del sistema educativo nacional es incipiente.

3o) Servicios de Deporte y Recreación.- El diagnóstico de este apartado evidencia la falta de programas y de profesores de educación física, tanto en los servicios de primaria como en los de secundaria. Esto a pesar de los postulados del artículo 3o Constitucional, además de que la educación física y la recreación constituyen elementos fundamentales en la formación del educando.

4o) Administración de los Servicios del Sector.- Reconoce que el crecimiento desmesurado de la Secretaría de Educación Pública, paulatinamente ha llegado a ser una estructura burocrática, anquilosada, rígida y vertical que ya rebasó la posibilidad de conducir efectivamente la acción educativa. Destaca que la excesiva centralización hizo que la función educativa perdiera relación con su contexto cercano: la localidad, el municipio y el estado, y en consecuencia la participación de la comunidad se ha visto disminuida. Se hace notar, que para superar la problemática plasmada se han realizado a partir de 1973, esfuerzos por desconcentrar y/o descentralizar algunas funciones administrativas. Por último se concluye que la inercia del aparato burocrático-administrativo de la Secretaría de Educación Pública, constituye el principal problema a la que se enfrenta el sector.

## B) Objetivos de la Revolución Educativa

En la estrategia de la política general del gobierno, la educación cumple una función de primer orden: el futuro del país está asociado al destino que ella tome. De esta manera se considera que el progreso de la nación debe enmarcarse en una política educativa revolucionaria.

La revolución educativa pretendería erradicar los desequilibrios, las ineficiencias, y deficiencias que se generaron a través de la evolución histórica de la SEP. Es así, que se podría elevar la calidad de la enseñanza y ampliar el acceso a la educación a todos los estratos y grupos sociales.

Para cumplir con estos propósitos y en concordancia con la estrategia de la política general de gobierno, la revolución educativa persigue los siguientes objetivos:

1o) Elevar la calidad de la Educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes.- Es imperativo de la revolución educativa elevar la calidad de la enseñanza, sin dejar de responder al incremento de la demanda en todos los niveles, lo que contribuirá a fortalecer nuestro desarrollo e independencia.

2o)Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos.- El sector educativo debía realizar un esfuerzo para lograr al máximo un aprovechamiento eficiente y racional de los recursos, de la infraestructura y del equipo disponible.

3o)Vincular la educación y la investigación científica, la tecnológica y el desarrollo experimental con los requerimientos del país.- Es necesario orientar el sistema educativo hacia la resolución de los problemas de su entorno.

4o)Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal. Regionalizar y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura.- Debido a la problemática derivada de la centralización del sistema educativo, es necesario volver al esquema original de la Constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la educación básica recaía en los gobiernos estatales y municipales. En lo que respecta a la educación superior y a la cultura, se constituirán en un proceso social permanente y descentralizado, que fortalezca a las partes del todo nacional.

5o)Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación.- Los programas educativos se integraran con la educación física en todos los niveles; la educación ha de complementarse con el fomento a la práctica del deporte y la ampliación a los servicios de recreación.

6o)Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.- La revolución educativa es un proceso social democrático; por ello, es necesario una mayor participación, en apoyo del proceso educativo, de los padres de familia, los alumnos y en general de la sociedad, dado que la educación es una responsabilidad que atañe a todos.

Es conveniente hacer notar, que la revolución educativa tiene como propósito fundamental, la ampliación del acceso de todos los mexicanos a los servicios de educación, mediante la consecución de un mínimo de diez grados de educación básica para toda la población.

El programa nacional de educación, cultura, recreación y deporte 1984-1988, instrumenta, mediante 17 programas, la política educativa del sexenio de Miguel de la Madrid. En los programas se hace una descripción de cada uno de ellos y se formulan sus objetivos, las líneas de acción y las metas a alcanzar en el periodo 1984-1988. En el desarrollo de los mismos participarían todas las entidades y organismos del sector.

### C) La Descentralización Educativa

En función de la descentralización de la vida nacional, en el aspecto educativo, el gobierno federal se propuso transferir a los gobiernos estatales la educación básica y normal que tenía a su cargo.

En este contexto, al secretario de educación pública Jesús Reyes Heróles, le correspondió realizar todos los pasos tendientes a que ese esfuerzo trascendental y vitalizador se resume en la práctica, ciñéndose al espíritu filosófico del artículo 3o Constitucional.

En el marco de los foros de consulta del plan nacional de desarrollo, Reyes Heróles señaló que el proceso de descentralización se haría, pero con los maestros y garantizando en todo momento sus derechos; al referirse a la medida que se tomaría indicó: "La decisión obedeció a dos razones fundamentales: volver a nuestro federalismo, que logró convertirnos en Nación, en patria, y combatir la ineficiencia que inexorablemente invade a los cuerpos que sobrepasan cierta magnitud, el gran tamaño que a veces lleva a la pura inercia o, lo que es peor, al inmovilismo. La descentralización debe hacerse y se hará, pero con los maestros; sin su participación, de antemano estaría condenada al fracaso. Juntos lo planearemos y ejecutaremos" (20).

La descentralización educativa se considero como un proceso gradual que debe iniciarse y continuarse con decisión, realismo y sin prisas, Reyes Heróles refiere "la descentralización que vamos a realizar se hará gradualmente, pensada y meditada, sin prisas que serían peligrosas; pero debe aclararse, sin embargo, que vamos a cometer errores. Reitero que actuar obliga a errar pero también permite acertar; no es posible ensayar una descentralización como la que vamos a intentar en un laboratorio o en una probeta; la vamos a ensayar haciéndola, y cometeremos errores" (21).

La descentralización señala la necesidad de revolucionar la educación; la revolución educativa demanda muchas cosas, tales como prescindir de hábitos, costumbres o verdaderos atavismos y tiene que afrontar complejos problemas: "Baja calidad de la educación e ineficiencia central para mejorarla; inexistente capacidad estatal para la innovación y mejoría de la calidad educativa; escasa sensibilidad central para resolver problemas estatales y locales; primacía total de preocupaciones e intereses administrativos y a veces políticos sobre los asuntos educativos; órganos centrales que continúan involucrados en decisiones políticas y administrativas de los Estados; decrecimiento de la responsabilidad y funcionamiento estatal y municipal en apoyo a los órganos educativos y a veces desviación de recursos; escasa participación de la comunidad en apoyo a la

educación; complejidad de programación y uso de recursos por la existencia de múltiples organismos involucrados; formación incongruente en el número y tipo de maestros por estado y región; malestar del magisterio ante la imposición central de métodos y sistemas administrativos"(22).

La descentralización educativa se inició el 8 de agosto de 1983, De la Madrid expidió un decreto presidencial en el que se determinó que la SEP celebraría acuerdos con los gobiernos de los Estados, para establecer Comités Consultivos para la Descentralización Educativa.

El Comité Consultivo estaría presidido por el gobernador y tendría un representante de la Secretaría de Educación Pública como secretario técnico, como vocales tendría representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto(SPP), de los servicios educativos estatales, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado(ISSSTE) y se invitaría a participar a las secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación(SNTE) de cada uno de los Estados.

Los Comités tendrían las siguientes funciones:

- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal y de las entidades federativas de la República en el proceso de descentralización educativa.
- Recabar toda la información necesaria relacionada con los servicios educativos de nivel básico y normal que imparte la Federación en la entidad federativa correspondiente y analizarla comparativamente con el sistema educativo estatal de los mismos niveles.
- 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.
- 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.

El decreto modificó la estructura de la SEP, las delegaciones generales cambian de denominación a Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y se dispuso la creación de una Coordinación General para la Descentralización Educativa, en las oficinas centrales.

En cumplimiento del decreto de descentralización Educativa, "en los meses siguientes se llegaron a firmar unos nueve acuerdos con los gobiernos estatales para crear

los mencionados comités. Algunos comités presentaron propuestas; otros no se volvieron a reunir después del acto de instalación"(23).

El decreto de descentralización educativa señala que es indispensable la participación del magisterio, reafirmando el compromiso de respetar sus derechos individuales y colectivos; ante esto, los dirigentes nacionales del SNTE externaron su apoyo. El profr. Alberto Miranda Castro, secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE refirió, "este decreto garantiza el proceso gradual y eficiente de la descentralización educativa, por lo que, sin reservas lo hemos apoyado y lo apoyaremos por encontrar dentro de él, el cauce que requiere esta importante acción del gobierno de la República. El proceso de descentralización de la educación básica y normal fortalece el federalismo y estimula el desarrollo nacional; a la complejidad de los problemas a que habremos de enfrentarnos, estamos ciertos estará la voluntad y la acción del magisterio, con lo que lograremos una mayor influencia en la formación y en la concientización de las nuevas generaciones"(24).

Con el objeto de consolidar el proceso de descentralización educativa, y a fin de atender las recomendaciones de los Comités Consultivos y las consultas y los requerimientos del sistema educativo nacional; el 20 de marzo de 1984 se publicó un nuevo decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal.

El decreto determina que se celebren acuerdos de coordinación entre la SEP y los gobiernos de los Estados. Los acuerdos de coordinación prevén el establecimiento de modalidades y mecanismos para la prestación en forma coordinada de los servicios federales de educación básica y normal y de los respectivos sistemas de educación estatal.

En el decreto se establecen las bases para llevar a cabo la descentralización:

- La garantía explícita de que prevalecerán los principios que para la educación determina el artículo 3o Constitucional y la Ley Federal de Educación;
- La Secretaría de Educación Pública continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la República, así como en lo relativo al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional;
- Se convendría que los servicios federales de educación básica y normal mantengan su presente régimen jurídico y

administrativo.

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

- La comisión mixta de escalafón y la comisión mixta de cambios seguirán funcionando conforme a sus respectivos reglamentos y disposiciones administrativas procedentes, sin menoscabo de los estudios que se emprendan para su ordenación y reestructuración.

El Consejo Estatal estaría presidido por el gobernador e integrado con representantes de la SEP, la SPP, de las áreas educativas del Estado, de las dependencias estatales financieras y de presupuestación y con la participación de las organizaciones sindicales.

Para darle cumplimiento al decreto 14 estados firmaron acuerdos de coordinación con la SEP, los estados son: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Los acuerdos de coordinación prevén la transferencia de los recursos financieros por parte de la federación a las entidades federativas; partiendo de este supuesto los Estados que firmaron acuerdos deberían estar administrando los recursos económicos de la acción educativa; la realidad muestra que la elaboración del programa-presupuesto y su consecuente ejercicio, se sigue realizando desde las oficinas centrales.

Referencias

- 1.- López Portillo, José. Mensaje de toma de posesión como Presidente de la República Mexicana. en La Prensa, p.50.
- 2.- Ibid, p. 50.
- 3.- Solana Morales, Fernando. La Política Educativa de México en la UNESCO, p. 43.
- 4.- Ibid, p. 26.
- 5.- Informe de Labores, p. 242.
- 6.- De los Reyes Alvarado, Yolanda. en Descentralización y Democracia en México, p. 162.
- 7.- Ibid, p. 162.
- 8.- Arnuat, Alberto. en Descentralización y Democracia en México, p. 194.
- 9.- Pardo, María del Carmen. en Descentralización y Democracia en México, p. 119.
- 10.- Beltrán, Ulises y Portilla, Santiago. en Descentralización y Democracia en México, p. 91.
- 11.- Descentralización Educativa, pp. 8-9.
- 12.- Ibid, p. 9.
- 13.- De la Madrid Hurtado, Miguel. Mensaje de toma de posesión como Presidente de la República Mexicana. en Heraldo de México, p. 13.
- 14.- De la Madrid Hurtado, Miguel. en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reforma D.O. 4-I-83). p. 11.
- 15.- Citado por Pardo, María del Carmen. op. cit., p. 128.
- 16.- Ibid, p. 128.
- 17.- El Municipio Libre, p. 38.
- 18.- Descentralización Educativa, pp. 17-18.
- 19.- Ibid, p. 12.
- 20.- Ibid, p. 19.
- 21.- Ibid, p. 20.
- 22.- Citado por De los Reyes Alvarado, Yolanda. op. cit., p. 164.
- 23.- Ibid, p. 166.
- 24.- Descentralización Educativa, p. 24.

## V. TESIS ACTUAL DEL GOBIERNO FEDERAL

### 1. EL PROYECTO DE LA MODERNIZACION PARA LA DEMOCRACIA

#### A) La Política para la Modernización Nacional

El 10 de diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari asumió el cargo como Presidente Constitucional en circunstancias por demás complejas. La caída del sistema electoral nacional, originó que para algunos observadores y parte de la sociedad mexicana, no fueran confiables y claros los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1988. Esta situación motivo que el nuevo mandatario tomara la dirección del país, con un resquebrajamiento en la confianza ciudadana tanto a las instituciones gubernamentales, como a el sistema político mexicano.

Los acontecimientos vividos por la sociedad en las últimas dos administraciones sexenales, demostraron abiertamente el agotamiento del sistema político mexicano. Lo que trajo consigo no solamente una grave crisis económica, sino también una crisis política y social.

En estas circunstancias, al final de los años ochentas, el desequilibrio económico, el endeudamiento externo, los paros, huelgas y movilizaciones de los trabajadores, de los obreros, del magisterio y de los estudiantes universitarios, entre otros movimientos; así como, los acontecimientos democráticos producidos en las elecciones del 6 de julio de 1988, constituyeron factores determinantes de la crisis que afronto y sigue viviendo el sistema político mexicano.

Al inicio de su régimen, Salinas de Gortari reconoce que asume el poder en medio de escollos y desafíos, difíciles y complejos, originados no por el fracaso de esfuerzos, sino por el tamaño de su adversidad y dimensión; al asumir la primera magistratura de la nación refiere: "Tomo posesión como Presidente de la República en una hora compleja; entre la esperanza colectiva y el peso de los sacrificios acumulados; entre la necesidad de construir para el futuro y la premura de realizaciones inmediatas. Es este un momento singular de nuestra historia, cargado de riesgos pero rico en oportunidades. Lo asumo con ánimo y optimismo.

Tengo fe en que los vientos del cambio nos serán favorables, porque nuestro esfuerzo tiene rumbo. Nuestro nacionalismo nos da fortaleza. Tenemos un proyecto histórico que se ha configurado generación tras generación. Cada una respondió a la necesidad de su tiempo; cada una enfrentó sus propios retos. Ha sido una tarea que nos ha dado rostro, estatura histórica y una vocación de justicia y libertad. La Independencia, la Reforma y la Revolución, expresan la

determinación del pueblo para darse, a sí mismo, un destino original e instituciones y organizaciones propias. Nuestra capacidad de transformación nos ha permitido sortear los más duros embates y adaptarnos constantemente a nuestras realidades. Sabemos que nuestros problemas no vienen por el fracaso de nuestro esfuerzo, sino por el tamaño de la adversidad"(1).

El vuelco histórico producido en las elecciones del 6 de julio de 1988, preciono a los diversos sectores de la sociedad a un amplísimo debate acerca de los requerimientos de la democratización nacional. "Por primera vez en nuestra historia, fuerzas políticas que se reinvidican como expresión consecuente del interés de los trabajadores y del desarrollo soberano del país están en posibilidades reales de acceder a posiciones decisivas de gobierno. Estamos, ciertamente, ante un viraje inédito y alentador"(2).

Ante la situación de desequilibrio económico, deterioro de los niveles de vida e incumplimiento de las expectativas sociopolíticas, se hizo evidente la necesidad de dar una respuesta a la crisis y de realizar cambios estructurales al sistema político nacional. La revisión y una condena oficial de las antiguas prácticas y concepciones que dieron sustento al modelo del Estado mexicano, fueron el punto de partida para transformar la economía, la política y la sociedad.

La administración de Salinas de Gortari propuso como condicional para enfrentar los retos nacionales, una estrategia de modernización para la democracia integral del país al señalar: "Avancemos ahora hacia el cambio. La modernización de México es indispensable, para poder atender las demandas de los 85 millones de mexicanos de hoy, a los que se sumarán 10 millones más en los próximos seis años. Todos demandarán alimentos, servicios urbanos, vivienda, educación y un modo honesto de vida. En mi administración, ingresarán al sistema educativo nacional 9 millones de estudiantes adicionales con la legítima esperanza de una mejor calidad de vida que la de sus padres. Un millón de jóvenes anualmente aspirará a un empleo digno, a un futuro cierto, a un país soberano y justo. Para enfrentar estos retos, necesitamos crecer con equidad, hacer más efectivo al Estado, aumentar la productividad general, desatar la energía de la comunidad, enraizar la participación popular. Necesitamos, en pocas palabras, modernizar la política, la economía, la sociedad.

La modernización de México, es, también, inevitable; sólo así podemos afirmar nuestra soberanía en un mundo en profunda transformación. Hay una revolución científica en marcha. Los centros de la dinámica tecnológica, financiera y comercial se alejan de los centros de poder militar. Se anticipa el fin del conflicto bipolar. Empieza a prevalecer la negociación diplomática sobre las soluciones de fuerza.

Ha terminado la llamada Guerra Fria. La competencia se recrudescera a partir de nuevas tecnologías y costos más bajos. Veremos al consecuente desarrollo de relaciones multipolares. Las presiones crecerán. La perspectiva internacional es de mayor complejidad y más tensión"(3).

Con la política de modernización, el presidente Salinas de Gortari anunció una nueva época de crecimiento con estabilidad y equidad, para lograrlo propuso la realización de tres nuevos Acuerdos Nacionales; los cuales buscan atender demandas inmediatas, abrir el horizonte de los mexicanos y convertirse en las directrices político-administrativas, a efecto de contrarrestar la pérdida de legitimidad del gobierno federal.

A través de las orientaciones políticas de los Acuerdos Nacionales y que enseguida se describen, el gobierno intentaría establecer los cambios por la vía institucional, legal y pacífica, y que de una manera ordenada, habrían de modernizar al Estado Mexicano

1o) Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.- Bajo este acuerdo, la administración del presidente Salinas, engloba los términos para fortalecer y propiciar la pluralidad en nuestra vida democrática, mediante una efectiva participación ciudadana que, con libertad, respeto y el concurso de todos, lleve al país por caminos del progreso

Con su aplicación se pretendía: mediante la revisión del código federal electoral vigente, perfeccionar los procesos electorales, y con la realización de una reforma democrática, actualizar el régimen de partidos y modernizar las prácticas de los actores públicos, comenzando por el propio gobierno.

2o) Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad.- Este acuerdo postula las bases estructurales para una nueva época de crecimiento y desarrollo económico, siendo el motor fundamental para alcanzarlo el ahorro interno y la renegociación para disminuir la deuda externa, dado que por encima de los intereses de los acreedores esta el interés de los mexicanos, por lo tanto la prioridad ya no será pagar, sino volver a crecer.

Para el cumplimiento del acuerdo se instruye al secretario de hacienda para que, de inmediato, inicie la negociación de la deuda externa, bajo cuatro premisas fundamentales:

- Abatir la transferencia neta de recursos al exterior para que la economía pueda crecer en forma sostenida;
- Que la deuda histórica acumulada hasta ahora reduzca su

valor;

-Los recursos nuevos que requiere el crecimiento sostenido de México deberán estar asegurados para un horizonte lo suficiente largo que evite la incertidumbre que provocan las negociaciones anuales; y,  
-Disminuir durante la administración el valor real de la deuda y hacer cada vez menor su proporción respecto a lo que producimos los mexicanos.

Asimismo, en el acuerdo se puntualiza que se hará institucional la concertación con los sectores sociales como método permanente para la definición de la política económica y se da a conocer la creación, bajo el amparo de la Ley de Planeación, del Consejo Nacional de Concertación Económica.

3o) Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular.- Sustancialmente, este acuerdo contempla la prosperidad y seguridad de los ciudadanos; para alcanzarlo se concretaran esfuerzos y la atención en cuatro temas críticos: erradicar la pobreza extrema; garantizar la seguridad pública; dotar suficientemente de servicios básicos a los Estados de la República y restablecer la calidad de vida en la Ciudad de México.

Para hacer realidad este acuerdo, el gobierno salinista, instrumentó el Programa Nacional de Solidaridad Social, inspirado en los Sentimientos de la Nación de Morelos y mediante el cual se promoverían nuevas formas sociales de incorporación al trabajo y programas productivos para elevar el bienestar social. Asimismo, el Programa contempla incluir acciones de alimentación; de vivienda popular con crédito ágil; de procuración de justicia; de apertura y mejoramientos de espacios educativos; de electrificación de las comunidades; de agua potable; de infraestructura agropecuaria y de salud; de reforestación; y de programas de inversión recuperable.

## B) La Modernización Educativa

Durante su campaña política y desde el inició de su administración, Salinas de Gortari, señalo reiteradamente que la educación es una área estratégica de la vida del país, asignándole el papel de palanca de la modernización nacional. Asimismo, el secretario de educación pública, Manuel Bartlett Díaz al tomar posesión como titular de la misma señalo: "que el artículo 3o Constitucional es uno de los factores y elementos fundamentales de la República Mexicana...que la educación es una parte sustancial de la revolución y dedicarse a ella es una enorme responsabilidad, una labor que no termina ni terminará nunca y me siento honrado de sumarme a este esfuerzo de los maestros de México, a quienes admiro, respeto y respetaré sin duda"(4).

Es de hacer notar, que la política de modernización educativa de la administración gubernamental actual, parece constituir una reedición de la revolución educativa de Miguel de la Madrid; el propio secretario de educación Bartlett Díaz indicó, que continuaría con la tarea educativa de la administración anterior, porque se había llevado con acierto, honestidad y pulcritud.

El sexenio anterior comenzo anunciando una gran revolución educativa, el actual inicia hablando de una modernización. Ahora como antes se habla de la renovación de los contenidos y métodos educativos; de elevar la calidad de la enseñanza; de la descentralización y reorganización administrativa y de las formas de participación ciudadana.

Quizá la única diferencia, radicaría en que el régimen actual impulsa la privatización y la tecnocracia de la educación. En tal virtud y al análisis de los planteamientos de las dos últimas administraciones gubernamentales, se considera que la modernización de la educación como política de la administración actual, es una continuación de la revolución educativa, de Miguel de la Madrid, "cuyos ejes fueron:

-La descentralización y reorganización administrativa; proceso inconcluso que fue torpedeado y, finalmente, frenado por vanguardia revolucionaria (VR) del SNTE, pues es visible que al arribo de González Avelar a la SEP dicho discurso fue sustituido por el dejar hacer, dejar pasar;

-Un discurso vago de reforma de los contenidos y métodos en búsqueda de elevar la calidad del servicio educativo, como necesidad estratégica de la Nación. Uno de los obstáculos que encuentra este planteamiento es el conjunto de redes y prácticas burocráticas que funcionan como coladeras sucesivas, que hacen que del nivel discursivo al de la práctica cotidiana las propuestas transformadoras sean prácticamente aniquiladas. La burocracia educativa es ya una pesada carga del sistema pues carece de ideas educativas y el único objetivo que le da sentido es su permanencia en los mandos de la SEP.

-La implantación del esquema de educación básica de 10 grados, que buscaría una articulación entre los diversos niveles educativos (preescolar, primaria y secundaria), con lo que se buscaría eliminar duplicidad y el uso irracional de recursos, así como una nueva política hacia la promoción y control de los recursos humanos, especialmente del magisterio.

-El reconocimiento de la necesidad de elevar el nivel de vida de los maestros y su preparación profesional como condición para elevar el nivel de la tarea educativa. El solo anuncio del presupuesto, pese a la intensa lucha

magisterial, hace pensar que ese discurso seguirá siendo demagógico"(5).

En cuanto a la modernización educativa que propone el régimen actual, esta se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo y señala que la modernización de la educación básica debe avanzar en un contexto que supere los fracasos y vacíos entre los niveles de preescolar, primaria y secundaria y las bases estructurales para lograrlo las sintetiza en:

- Mejorar la calidad del sistema educativo de acuerdo con los propósitos del desarrollo nacional;
- Elevar la escolaridad de la población;
- Descentralizar la educación; y,
- Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

En el mismo Plan como estrategias se propone: consolidar los servicios que han mostrado efectividad; recortar aquellos cuyo funcionamiento ya no tienen sentido, de acuerdo a las condiciones actuales; implantar modelos educativos adecuados a la población que demande estos servicios e introducir observaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial. Para 1992 se propone como instrumento para alcanzar la modernización educativa, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

En resumidas cuentas, en el planteamiento de la administración Salinista no hay prácticamente cuestiones nuevas en relación a lo que se había dicho en el sexenio anterior; se trata más bien de un discurso de continuidad, pues aunque se proponen modificaciones constitucionales al artículo 3o, para hacer obligatorio el sistema de educación secundaria, ya antes se había propuesto el ciclo básico de 10 años.

### C) El Programa de Modernización Educativa 1989-1994

En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y como resultado de la consulta nacional para la modernización de la educación, en octubre de 1989 la administración actual presentó el Programa para la Modernización de la Educación 1989-1994, en el cual plasma de que forma pretende enfrentar los retos nacionales en materia educativa.

El programa sectorial se conforma por dos grandes apartados: en el primero se presenta la política encaminada a modernizar la educación y en el segundo se consignan los capítulos correspondientes a las actividades sustantivas del sector. Asimismo, en cada capítulo se precisan las características de los servicios, se establece el

diagnóstico correspondiente, se apuntan las peculiaridades para su modernización y se establecen las estrategias para alcanzarla. A su vez contiene los objetivos, las acciones y las metas que se deben alcanzar en el presente sexenio.

El Programa expone los lineamientos y estrategias de acción de la política para la modernización educativa y "ubica los retos principales que será necesario enfrentar, y bosqueja la manera en que se enfrentarán; así, por ejemplo, en relación a la superación del rezago escolar ofrece una amplia cobertura a través de la diversificación de las opciones de estudio, el impulso de los sistemas abiertos y el uso de los medios de comunicación masiva; para abatir la burocratización del sistema educativo se ofrece la descentralización de la operatividad de la SEP, señalando que su actual funcionamiento es costoso e ineficiente; ante el atraso del sistema educativo se ofrece la recuperación del gasto educativo, anunciando una tendencia al crecimiento, al mismo tiempo que señala la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiamiento a través de los sectores sociales y la racionalización del gasto educativo.

Entre todos ellos, el reto central que asume el programa es el de elevar la calidad de la enseñanza a través de la renovación de los contenidos, centrando la educación en el aprendizaje de lenguajes y métodos de pensamiento e investigación, de tal forma que se genere en los educandos la capacidad del autoaprendizaje.

El programa aborda todos los niveles del sistema educativo, pero dos niveles ocupan explícitamente su atención: la educación primaria y la formación y actualización de docentes..."(6).

En el mismo Programa, se ratifica el papel prioritario de la educación como una estrategia para modernizar al país; se reitera que la modernización implica racionalizar los costos educativos y que la descentralización es el detonante para impulsar los cambios estructurales del sistema educativo.

En el Programa es reiterativo el énfasis que se hace sobre la participación de la ciudadanía y del magisterio, como base para formular dicho Programa, la realidad indica lo contrario. Por una parte, como integrante tanto del sector educativo, en mi calidad de trabajador, como de la ciudadanía, en mi calidad de padre de familia, observe que no hubo una verdadera consulta popular y que las pocas reuniones que se llegaron a realizar, sólo se hicieron a nivel cupular o con un completo desaire tanto de la ciudadanía como del magisterio.

Por otra parte, la puesta en marcha del Programa,

mediante su prueba piloto, se hizo en un clima de rechazo y movilización del magisterio. "Elba Esther Gordillo, secretaria general del SNTE, acuso a la SEP de dar a los maestros un trato de meras correas de transmisión y exigió sacar la discusión de la modernización educativa de foros cupulares a fin de que directamente tomen parte de ella los profesores, los padres de familia y los alumnos"(7).

En el primer informe de gobierno de la administración Salinista se da cuenta de la puesta en marcha del Programa para la Modernización Educativa. Para el segundo y tercer informe de gobierno se explica, que con la participación de los diversos sectores de la sociedad se dispone ya de los primeros resultados del referido Programa y que se formularon programas regionales adecuados a las características plurales de nuestro país. Por lo tanto, se podría pensar que se están dando avances significativos en materia educativa; sin embargo, contrario a lo anterior, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, señala que el Ejecutivo Federal normará una reforma integral de los contenidos y materiales educativos que habrá de traducirse en una renovación de los planes y programas de estudios para el ciclo escolar 1993-1994. De esta forma, se puede observar que la realidad es diferente a lo que se dice se ha realizado en el quehacer educativo.

## 2. EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA 1992

### A) Antecedentes

La administración gubernamental actual señaló reiteradamente que la educación tenía que ser una de las grandes prioridades de la acción del gobierno y de la sociedad, por ello, la estrategia de modernización del país exigía que se aceleraran los cambios en el sector educativo. En el tercer informe de gobierno, el presidente Salinas anunció que la educación tendría un paso nuevo, orientado en mayor medida hacia los municipios y los estados y no hacía la federación.

Por tal motivo, Salinas de Gortari expidió un decreto el 18 de mayo de 1992, para que la SEP celebrará convenios con las Entidades Federativas en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

El mismo día en Palacio Nacional y fungiendo Salinas como testigo de honor, se celebró el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; al referirse a este Salinas señaló, que la reforma educativa es integral y contempla todos sus aspectos, sintetizándola en cinco puntos

**fundamentales:**

1o) Se ratifican los principios esenciales de la educación, establecidos a lo largo de nuestra historia; se mantiene el sistema nacional de educación y se da plena vigencia al artículo 3o Constitucional. Además, propuso considerar al sistema de educación secundaria como obligatorio, constituyendo el ciclo de educación básica.

2o) Se comprometen recursos crecientes, en términos reales, para el sector educativo.

3o) Se propone alcanzar la excelencia magisterial, mediante la revalorización de su función e impulsando la carrera magisterial.

4o) Se pondrá en marcha una reformulación de los contenidos de la enseñanza, retomando temas básicos como la lengua y las matemáticas, estimulando el conocimiento de nuestra historia y diversa geografía, y promoviendo la preservación del medio ambiente.

5o) Se pondrá en marcha el nuevo federalismo educativo, el cual quitará los obstáculos para un mayor compromiso de los Estados, la sociedad y la comunidad en la tarea educativa.

En el mismo acto Salinas indicó, que era satisfactorio ver la entusiasta y comprometida respuesta de los gobernadores al cambio estructural de la educación. Asimismo, hizo un reconocimiento a los maestros y a su sindicato nacional, y delimito las responsabilidades del gobierno federal al señalar que: "A las autoridades federales toca, con agilidad y transparencia, asegurar los pasos que cada objetivo de la modernización educativa requiere, sin entorpecer la educación en las escuelas, respetando los derechos íntegros del magisterio y resolviendo sus legítimas demandas, llevando a cabo los programas emergentes de actualización y apoyando a los gobiernos de los Estados a asumir sus nuevas responsabilidades"(8).

El acuerdo se concentra en la educación básica, la cual comprende los ciclos fundamentales en la instrucción y formación de los educandos. Presenta un diagnóstico de la situación de los ciclos de la educación básica y propone diversos programas, medidas y acciones encaminadas a asegurar la cobertura de los servicios educativos y elevar la calidad de la educación. Asimismo, recoge el compromiso del gobierno federal, de los gobiernos estatales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de reconocer a la acción educativa como uno de los pilares para lograr el desarrollo al que aspiramos los mexicanos.

Para enfrentar con realismo los retos educativos y comprometer los recursos presupuestales crecientes para la educación pública, se propone la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos y la revaloración de la función magisterial.

## **B) Premisas de la Acción Educativa**

El desarrollo de la acción educativa a partir de la creación de la SEP, implicó una concentración y centralización de esfuerzos tanto a nivel federal como estatal, los cuales desalentaban la participación de la sociedad en las tareas educativas. Este esquema centralizado no correspondía a la política de modernización de la administración Salinista; por lo cual debía cambiar a la exigencias del desarrollo nacional.

En razón de lo anterior y con el compromiso de otorgarle a la educación la más alta prioridad y la exigencia de asegurar a la población una educación con cobertura suficiente y de calidad; se distinguen dos campos de acción en el Acuerdo Nacional: un campo comprende factores inherentes al desarrollo general del país que suelen intervenir en la eficacia del proceso educativo, y que, a la vez, son influidos por él. Entre ellos destacan el nivel y el crecimiento del ingreso per cápita, la distribución del ingreso nacional, el acceso a servicios básicos como salud, vivienda, agua potable y la calidad de la alimentación en niños y jóvenes. Por ello, toda la política económica y social del Estado Mexicano tiene que estar llamada a colaborar decisivamente en el mejoramiento de la educación pública. El otro campo incluye los factores propios del sistema educativo, que son en los que se concentra el Acuerdo Nacional.

La tarea educativa emprendida por el gobierno Salinista, demanda la continuación de la política que, en años recientes, ha significado una asignación creciente de recursos públicos a la educación, dado que, uno de los apoyos básicos para lograr la modernización de la educación básica, es el compromiso de los gobiernos federal y estatales de seguir incrementando el gasto educativo a tasas superiores del producto interno bruto.

Es importante resaltar el aspecto de los recursos económicos, pues es condición necesaria el compromiso de incrementar el gasto en la educación, tanto de los gobiernos federal como estatal, para alcanzar la política de modernización de la educación y consecuentemente la del Estado Mexicano. En concordancia con este rubro y a fin de darle cumplimiento al Acuerdo Nacional el secretario de educación pública, Ernesto Zedillo Ponce de León señaló en

junio de 1992 que: "La administración Salinista incrementará el gasto en el prioritario y vital sector educativo a tasas considerablemente superiores de las hoy registradas, tomando en cuenta que en los 43 meses de gobierno ya se había disparado en más del 70%"(9). Posteriormente reitero; "El esfuerzo educativo requiere recursos crecientes. Por ello, en 1993, el gobierno del presidente Salinas de Gortari habrá acumulado un incremento de casi 80% en términos reales en el gasto público destinado a educación. De hecho, el gasto nacional en este rubro -o sea, la suma del gasto público y privado- habrá pasado de representar el 3.6 % a ser el 5.5% del producto interno bruto de 1983 a 1993. Este significativo esfuerzo gubernamental y social responde a la convicción de que el gasto en educación es una de las más seguras inversiones del país pues se realiza en una fuente de primer orden: nuestro capital humano. A la vista del fin de siglo, la educación debe tener una calidad que se corresponda con las transformaciones en el mercado del trabajo, con los procesos económicos, políticos y tecnológicos, de nuestro mundo, con las crecientes aspiraciones culturales de la sociedad y con el anhelo de superación de cada individuo"(10).

De igual forma, en una gira de trabajo por Aguascalientes, el presidente Salinas reafirmó ante los maestros, "que la educación pública es fundamental para el fortalecimiento de la nación y dijo que en los años que siguen de su gobierno los recursos que se canalizan a ese sector seguirán aumentando"(11).

Por otro lado, no es claro, si los gobiernos estatales cumplan sus nuevas responsabilidades para que la modernización educativa tenga éxito, en razón de que es muy grande la disparidad entre lo que destina a educación cada Entidad Federativa en relación a su presupuesto total; pues se dan casos como el de Oaxaca, en que la aportación federal para la educación básica es seis veces mayor que el presupuesto total del Estado. Al respecto la secretaria general del SNTE, Elba Esther Gordillo dice; "...el Acuerdo no es la panacea, lo sostendré siempre; el acuerdo era un requerimiento, una medida administrativa para realmente desburocratizar, dar mayor decisión local, pero ahora queremos que los gobiernos de los estados cumplan con el presupuesto, con lo que les toca hacer en materia educativa, así como los municipios...Si esto no se da, estamos cojos"(12).

Ahora bien, el incremento en los recursos económicos es una condición necesaria para elevar la calidad de la enseñanza, pero no es condición suficiente. Zedillo Ponce señaló: "En efecto, una mayor disponibilidad de recursos significa la ampliación de la cobertura educativa, pero no implica necesariamente el mejoramiento en la calidad de la educación; incluso, su efecto en la cobertura puede ser

insatisfactorio si los recursos se vierten a través de un sistema que los utilice inadecuadamente. Por ello, es indispensable que el aumento de recursos, que continuará dándose durante los próximos años, vaya acompañado de la aplicación de estrategias que tengan efectos favorables en los otros puntos neurálgicos del sistema educativo"(13).

Las estrategias en la tarea educativa requieren de la aplicación de dos líneas de acción: la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la motivación y preparación del magisterio.

### C) Reorganización del Sistema Educativo

La llamada federalización de la educación se inicia con José Vasconcelos, al promover reformas constitucionales a la entonces fracción XXVII del artículo 73. Estas reformas facultan al Congreso para legislar en lo concerniente a las instituciones educativas; asimismo, plasman la concurrencia de las partes integrantes de la Federación en la acción educativa; sin embargo, la ayuda económica que el gobierno federal tenía que proporcionar a los Estados, se tradujo desde un inicio en una forma de intervención en ellos y consecuentemente en un centralismo del sistema educativo. En posteriores reformas constitucionales a los artículos 3o y 73, se ampliaron las facultades concedidas al Congreso para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

En el sexenio actual y a fin de desterrar el burocratismo y centralismo en la acción educativa, se concibe al federalismo educativo como una forma para transferir la educación a las Entidades Federativas. En efecto el gobierno federal, mediante el Acuerdo Nacional, celebró convenios con los gobiernos de los Estados, para concretar las nuevas responsabilidades en la conducción del sistema de educación básica y de educación normal. De esta forma el gobierno federal traspasa y los respectivos gobiernos estatales reciben 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 prestaba, hasta el 18 de mayo de 1992, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal y los de educación especial, así como los recursos financieros utilizados en su operación.

En el Acuerdo Nacional, se menciona que la transferencia referida no implica la desatención de la educación por parte del gobierno federal, el cual vigilará en toda la República

el cumplimiento del artículo 3o Constitucional, de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias; asimismo, asegurará el carácter nacional de la educación y, en general, ejercerá las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables. En este sentido, se puede pensar que realmente el centralismo no se corrige, dado que entre otras, el Ejecutivo Federal tiene como responsabilidad, formular para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, mientras que los gobiernos estatales serán responsables de proponer a la SEP el diseño de los contenidos regionales y su adecuada inclusión en los planes de estudio, reservándose la SEP el derecho de vetarlos.

La reorganización del sistema educativo implica un federalismo fortalecido y una participación social que genere un nuevo sistema que impulse decisivamente la calidad de la educación. Esto es, entraña la participación de cuantos intervienen en los procesos educativos: los maestros, los alumnos, los padres de familia, los directivos escolares y las autoridades de las distintas esferas de gobierno. Dentro de esta participación, la de los padres de familia es esencial, no obstante, no es claro de que forma ó cómo podrían participar, pues en el mismo Acuerdo Nacional se plasma que no podrán proponer acciones en los aspectos técnico-administrativos; ratificando este punto Zedillo Ponce refiere que, "...el federalismo educativo promueve una participación social que no tiene precedentes en México. En efecto, antes las comunidades y las familias tenían una tenue vinculación con la escuela. Ahora, se están abriendo cauces para que representantes de las comunidades, padres de familia e interesados en la educación participen, a través de los Consejos Escolares, en los asuntos no técnicos de la escuela..."(14).

Dentro de la reorganización del sistema educativo se otorga a la SEP, funciones de dirección y de operación, para los servicios que se proporcionan en el Distrito Federal y de normatividad administrativa para los que se prestan a nivel nacional. Por lo tanto, se podría considerar que la SEP, tendría una reestructuración en su aparato administrativo y consecuentemente un adelgazamiento en su estructura orgánica. La realidad no implica una reorganización a fondo, ya que los dos acuerdos administrativos emitidos para tal fin, por Zedillo Ponce titular de la SEP, sólo señalan el cambio de nombre de dos subsecretarías. Al efecto se señala; " El Acuerdo ha dado claridad al sector educativo al definir concertadamente un nuevo orden de responsabilidades y competencias que, al tiempo de alentar y fortalecer el federalismo, crea las condiciones necesarias para que la SEP cumpla sus funciones normativas de manera más efectiva y eficiente.

Con tal motivo, se ha precisado de una reorganización interna de la dependencia que ha tenido como propósito adecuar su estructura a las nuevas características del sistema educativo nacional. Dicha reestructuración parte de la sustitución de las subsecretarías de Educación Elemental y de Educación Media por una Subsecretaría de Educación Básica y Normal y una Subsecretaría de Servicios Educativos en el Distrito Federal. Con esta nueva organización se busca separar las funciones de carácter técnico normativo de las de carácter operativo"(15).

En los Acuerdos también se menciona el cambio de adscripción de algunas direcciones generales, sin precisar, ni delimitar, el nuevo orden de sus competencias otorgadas en el Acuerdo Nacional y sólo refieren que posteriormente se expedirá un nuevo reglamento interior de la SEP.

#### D) Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos

En virtud de que los planes y programas de estudio de la educación básica tienen ya casi 20 años de entrar en vigor, el Acuerdo Nacional señala una reforma integral de contenidos y materiales educativos que habrá de traducirse en la renovación total de programas de estudio y libros de texto gratuitos para el ciclo escolar 1993-1994. Se aclara que la implantación de esta reforma culminará hasta septiembre de 1993 por diversas razones, como por ejemplo, que prácticamente la totalidad de los libros de texto gratuitos para el año lectivo 1992-1993 se hallaban impresos desde inicios del presente año. Asimismo, se dice que al no ser posible en el corto plazo la sustitución generalizada de los libros de texto ya producidos, la estrategia para alcanzar los objetivos consistirá en canalizar la mayor parte del esfuerzo hacia la información y orientación de los maestros.

La sustitución en los programas de estudio y en los libros de texto marca una excepción, al señalarse que es conveniente subsanar el insuficiente conocimiento que de la historia nacional tienen los alumnos, por lo que habrá nuevos cursos de historia para los grados 4o, 5o y 6o. La entrega para el ciclo escolar 1992-1993, de los nuevos libros de texto gratuitos levantaron entre los diversos sectores de la sociedad, una polémica por su presentación de la historia de México, por su concepción pedagógica y por su asignación de la concesión para su impresión.

En los diferentes medios de información tanto a nivel nacional, como local(16), se dieron opiniones encontradas sobre los nuevos libros de historia; prevaleciendo los pronunciamientos en el sentido de reformular los textos con apego a la verdad, a los requerimientos de la nación mexicana, a la objetividad histórica y que su impresión fuera asignada mediante concurso. En suma: "desde que fueron

anunciados públicamente y en contrapartida a las bondades que ofrecen, según las autoridades educativas, los libros que estudian ya los niños mexicanos en este ciclo escolar, en opinión de sus críticos, son de pésima calidad, tuvieron un costo elevadísimo, adolecen de rigor científico, enseñan una visión parcial de la historia, entreveran aspectos políticos muy ligados con la coyuntura que vive el país y están plagados de omisiones, con lagunas y juicios incorrectos.

Fueron hechos al vapor; traicionan el espíritu que los animó; hieren el pasado histórico; van en contra de la nacionalidad; tergiversan la conciencia de los niños; tienen una visión tercermundista de la educación; tendrán como consecuencia una enseñanza defectuosa y una formación limitada, partidista y proyanqui, desde el punto de vista oficial, han dicho de ellos"(17).

Ante tal situación el secretario de educación pública Zedillo Ponce, se apresuro a señalar que no habrá corrección alguna, en el presente ciclo escolar, pues se trata de textos emergentes que preceden a una reforma integral que se realizará en 1993, explicando que "...la SEP ha anunciado, en primer lugar, que los libros forman parte de un programa emergente de actualización de contenidos. Desde el pasado 18 de mayo quedó muy claramente establecido, y reiterado el día que se entregaron los libros de historia en los Pinos, que hacia 1993 habrá una reforma integral de contenidos y materiales educativos y, con motivo de esa reforma, habrá nuevos libros de texto"(18).

En el mismo tenor se expreso Salinas de Gortari en su cuarto informe de gobierno al decir: "...Para establecer la enseñanza sistemática de la historia de México en la primaria, y como parte de una necesaria transición, se elaboraron dos libros de texto para su utilización únicamente en el ciclo escolar 1992-1993, ambos acompañados de una Guía para el maestro. Ello generó amplio debate, que señalo la necesidad de corregirlos y mejorarlos, y puso de relieve la importancia que los mexicanos concedemos a la enseñanza de nuestro pasado y el aprecio por nuestra cultura. Sin duda, muchas de las opiniones que se dieron en ese debate serán muy útiles al elaborar cuidadosamente los programas y textos definitivos"(19).

El 7 de enero de 1993 la SEP publicó en los diferentes medios de información, tanto a nivel nacional como local, la Convocatoria para la Renovación de los Libros de Texto Gratuitos de Educación Primaria.

#### **E)Revaloración de la Función Magisterial**

La rápida expansión de los servicios educativos ocurrida en el gobierno de Lázaro Cárdenas, implicó que hasta los

años cincuentas se dieran una serie de acciones para mejorar la formación profesional del magisterio.

En la década de los sesentas se institucionalizó el programa de mejoramiento profesional, el cual conjugaba la preparación académica con el ascenso escalafonario. Para fines de los años setentas y principios de los ochentas se promovió, con la creación de la Universidad Pedagógica Nacional, el programa de la licenciatura en educación básica, como promoción y aumento en el ingreso. Sin embargo, este programa no solamente consideraba al término de la licenciatura un aumento en su salario, sino también un incremento en el desarrollo de su labor docente.

Como parte de la política educativa de la administración Salinista y dentro del Acuerdo Nacional, como uno de los objetivos centrales de la transformación del sistema educativo nacional, se contempla el revalorar la función del maestro.

Para asegurar la revaloración de la función magisterial se identifican cinco aspectos principales vinculados con su labor: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo. En el Acuerdo Nacional se señala, que los gobiernos estatales asumirán la responsabilidad para integrar sistemas de formación magisterial y deberán emprender programas emergentes de actualización. En el rubro de salarios se refiere el incremento adicional que recibieron el 15 de mayo de 1992, con el que se supone alcanzó entre tres y cuatro salarios mínimos, señalado por la propia organización sindical como salario profesional, y se menciona que se integrará un programa especial de fomento a la vivienda.

De los aspectos considerados para revalorar la función del maestro se da especial importancia a la carrera magisterial, la que surge como respuesta a la necesidad de la actividad docente y tiene como propósitos: estimular la calidad de la educación; establecer el interés por el profesor por su actualización y mejoramiento profesional; promover el arraigo de los docentes y establecer esquemas de mayor participación del maestro en la escuela y la comunidad.

La carrera magisterial establece, "...un sistema de promoción horizontal que representa un medio claro y justo de mejoramiento profesional, material y de la condición social de los maestros, adicional a los aumentos generales en salarios y prestaciones. La carrera incluye un esquema de evaluación de las tareas docentes fundado en mediciones objetivas de los conocimientos y el desempeño, y responde al propósito de impulsar la calidad de la educación ofreciendo mejores condiciones a quienes enseñan"(20).

Con fundamento en el Acuerdo Nacional, el 7 de enero de 1993 se firmó un convenio SEP-SNTE, para establecer la carrera magisterial, la cual "...busca fortalecer la educación nacional, a través del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio y del mejoramiento de las condiciones de vida y profesionales de los trabajadores de la educación"(21). También señala, las condiciones de las cinco categorías a que puede ingresar el magisterio. El establecimiento de este programa creo confusión y críticas a nivel nacional por parte del magisterio; esencialmente por la infinidad de requisitos para llegar a la categoría más alta y por ende al más alto salario, así como al raquítico presupuesto con que se inicia y que dejara fuera del programa a un porcentaje alto de maestros.

Elba Esther Gordillo, hace incapié en el nuevo programa: "quién diga que la carrera magisterial es la panacea esta equivocado...creo que la revaloración del maestro debe darse en un proceso integrado. Está primero, en la carrera magisterial, pero también en la implantación de un salario profesional para los maestros, y eso no se ha cumplido; está en que tengamos canales, conductos, instancias, en los que la voz de los maestros sea escuchada en materia educativa..."(22). En cuanto a las categorías mencionadas en la carrera magisterial se señala que "...ahora el magisterio nacional y el potosino en especial se encuentra bajo la sombra de la separación y marginación en clases especiales de categoría, que si bien tiene su razón de ser, éstas aún no definen el por qué y el cómo de su operatividad sobre todo salarial"(23).

Por parte de la SEP, las autoridades educativas han señalado diversos beneficios que otorga el programa. "El significado del establecimiento de la carrera magisterial estriba en que, de un lado, permitirá que los maestros no se vean obligados a abandonar su ejercicio docente para acceder a mejores niveles de ingreso o para ascender en su profesión. Antes, el maestro debía de dejar de impartir clases para obtener un salario mayor como supervisor o director escolar. Ahora podrá tener percepciones equivalentes o aún superiores sin dejar la enseñanza y, además, su mejoramiento económico depende de su capacitación y su desempeño.

La carrera magisterial comprende un esquema de estímulos y reconocimientos independientes del salario, cuyo carácter permanente lo hace inédito para la mayoría de los sectores productivos. En efecto, el establecimiento de la carrera magisterial tiene un fuerte significado por los avances que representa en materia de política laboral y de equidad social"(24).

A partir de los pros y contras de la carrera magisterial, podemos observar que esencialmente se refieren

al aspecto salarial del docente; sin considerar que van a existir seis categorías: la ínfima, que tendrán los maestros que no entren al programa y las cinco (de la "A" a la "D") que se contemplan en el mismo. Esto quiere decir, que no se cumplirá una de las premisas básicas de la política de modernización, que es la de elevar la calidad de la educación, dado que en las escuelas los alumnos estarán recibiendo una enseñanza marginal, que dependerá de la categoría que tenga el maestro que la imparte.

### 3. ASPECTOS LEGALES

El sustento jurídico de la función educativa esta regulado por los artículos 3o y 73 de la Constitución General de la República, y por las leyes y disposiciones reglamentarias sobre la materia. En los artículos constitucionales se establece los criterios que deben orientar la educación impartida por el Estado y el derecho que tiene éste para ordenar la labor educativa. Asimismo, se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y el Municipio.

En el marco de la estrategia de modernización del país, a la reforma del Estado y en razón de considerar como la más alta prioridad del gobierno federal a la educación, la administración Salinista propuso cambios en el orden educativo.

En tal sentido, Salinas de Gortari emitió un decreto, el 18 de mayo de 1992, en el cual el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, propondrá a los gobiernos de las entidades federativas, en el Marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la celebración de los convenios que sean necesarios para el oportuno y cabal cumplimiento del mencionado acuerdo. En la misma disposición se abrogan los decretos emitidos, el 8 de agosto de 1983 y el 20 de marzo de 1984, por De la Madrid Hurtado y que establecían los lineamientos para la descentralización educativa de los servicios federales de educación básica y normal.

Para cumplir con las disposiciones establecidas en el decreto, el mismo 18 de mayo el Ejecutivo Federal, por conducto de la SEP, los gobiernos de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, suscribieron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, mediante el cual el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe los establecimientos

educativos con los que la SEP venía prestando en el Estado respectivo y bajo todas sus modalidades y tipos los servicios de educación básica y normal.

En el Acuerdo Nacional se refiere que la Constitución dispone que el Congreso de la Unión, expedirá las leyes para distribuir entre las partes integrantes de la Federación la función educativa por la concurrencia de las partes en dichas actividades. Consecuentemente, se dispone que la Federación podrá celebrar convenios con los Estados y los Municipios para coordinar o unificar los servicios educativos. Con este fundamento y con el fin de fortalecer el federalismo educativo el Ejecutivo Federal suscribe el mencionado Acuerdo Nacional.

Ahora bien, una vez que se conoce en quién recae la competencia constitucional para distribuir la función educativa, es conveniente hacer una reflexión sobre la legalidad de las reformas educativas inmersas en el Acuerdo Nacional y llevadas a cabo por el Ejecutivo Federal.

Sí bien es cierto, que tanto la Ley Federal de Educación en su artículo 29, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 22, facultan al Ejecutivo Federal, para celebrar convenios de coordinación con los gobiernos estatales en lo referente a la prestación de los servicios educativos, estos se deben dar dentro del régimen legal existente, ajustándose a la concurrencia de las atribuciones previstas para dichos servicios. Es así, que el Ejecutivo Federal antes de haber instrumentado el Acuerdo Nacional, debió haber propuesto ante el Congreso de la Unión, iniciativas de ley para reformar tanto los artículos constitucionales referentes a la educación, como sus leyes reglamentarias. Para que de esta manera y conforme a los preceptos constitucionales, el Congreso procediera a regular la transferencia de los servicios educativos a las entidades federativas.

En cuanto a la consolidación de un proceso de federalización educativa a que se hace mención y que fincaría las bases para una concurrencia efectiva de los gobiernos estatales y municipales en la educación; en materia política, se considera que sería difícil reconocer que en México se de un federalismo educativo, porque nuestro sistema federal es, en realidad, un centralismo de enormes proporciones en el que es evidente la supremacía de la Federación, que rebasa al pacto federal y que para corregirlo se necesitaría, antes que una reforma educativa, una profunda reforma política.

En lo que respecta a la cuestión jurídica sobre que instituciones pueden suscribir acuerdos con carácter legal, tenemos que desde el punto de vista del derecho el acuerdo "...puede tener varios significados. Acuerdo es la expresión

de la voluntad de un órgano colegiado sobre materias de su competencia; también es conformidad de voluntades entre varias personas; en materia procesal es el acto por medio del cual el juez dicta resoluciones de trámite a petición de las partes. En derecho administrativo acuerdo es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito"(25). "El acuerdo administrativo se manifiesta en la práctica a través de resoluciones adoptadas por dos o más órganos de la Administración Pública Federal, funcionarios de entidades paraestatales y titulares de los ejecutivos locales, particularmente en lo que se refiere a la concentración de programas sectoriales que se efectúan con base en los Convenios Unicos de Coordinación que se celebran entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas en materia de la planeación regional, o su aceptación real: reflexión o madurez en la determinación de una cosa"(26).

Por tanto, se puede considerar que el Acuerdo Nacional carece de validez legal al estar suscrito por el SNTE, que es una institución que el derecho, no toma en cuenta para suscribir acuerdos administrativos.

Por otra parte, en el Acuerdo Nacional se hace mención a la creación de la carrera magisterial como una medida de especial trascendencia, para impulsar decisivamente la modernización y elevar la calidad de la educación. En consecuencia, se firmó un convenio SEP-SNTE, para establecer los lineamientos a que deben sujetarse los maestros, que desean ingresar en dicha carrera magisterial; asimismo, se fijan cinco categorías, las cuales pueden ir escalando según cumplan con los requisitos establecidos para ello. En la medida de su ascenso en cada una de las categorías, irán incrementado sus percepciones salariales.

Ahora bien, la carrera magisterial se puede considerar como una medida fuera de la legalidad, en virtud de que, por ejemplo, cuando un maestro de educación primaria tenga un ascenso en una X categoría, tendría un incremento mayor en su salario, al de otro maestro que realice la misma función, contraviniendo el precepto del artículo 123 constitucional fracción VII que señala que: para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

Otro aspecto que puede considerarse al margen jurídico, es el de los derechos laborales. En el Acuerdo Nacional se menciona que cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la SEP en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal. Asimismo, reconocen al SNTE como el titular de las relaciones

laborales colectivas de los trabajadores de base que se incorporan al sistema estatal. De esta forma, se deduce, que los gobiernos de los Estados al reconocer que respetaran los derechos laborales adquiridos por los trabajadores; la relación laboral de estos, se normará por el apartado B del artículo 123 constitucional y no por lo que establece la propia Constitución General al disponer que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan sus legislaturas.

Por lo expuesto, se puede observar, que las modificaciones propuestas en materia educativa por el Ejecutivo Federal y enmarcadas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica, carecen de sustento legal. Por lo tanto, los cambios en la acción educativa, no conllevan una reforma a fondo del sistema educativo nacional.

#### 4. PARTICIPANTES

##### A) Entidades Federativas

El sistema federalista ha sido la organización política de nuestro país; esta organización fue ratificada y enriquecida por la Constitución Política de 1917. "El federalismo ha sido decisión política fundamental de los mexicanos en los momentos críticos y destacados de nuestra historia. El Estado Federal tiene las siguientes características:

1o) Existe un gobierno central, común a todo el territorio.

2o) Está compuesto de varias entidades federativas que han cedido su soberanía al Estado Nacional, lo cual les hace perder personalidad jurídica internacional. Estas entidades ejercen su jurisdicción local en las materias que no se atribuyeron a la competencia de la Federación.

3o) Intervienen las entidades federativas a través de sus legislaturas locales y de sus representantes al Congreso de la Unión, para la formación de las leyes a las que han de someterse"(27).

El desarrollo del federalismo mexicano de hecho ha consolidado una forma de vida centralista paralela a un régimen jurídico federal. "La Constitución Política de 1917 recoge el espíritu federalista y lo plasma en su articulado. Se reconoce la autonomía de los estados federados y se establece una forma de distribución de competencias que las hace explícitas para el gobierno federal y genéricas para los estados. Sin embargo, en los hechos, el proceso

centralizador continuó su marcha ascendente, reflejándose aún en reformas constitucionales que van legalizando la expropiación de facultades y competencias a los propios estados federados"(28). Lo cierto es que estos, no son libres y soberanos para decidir por sí mismos la forma de autodeterminarse; no obstante, "...que el estado miembro tiene su propio Poder Constituyente, suficiente para darse una Constitución, que rige en su territorio, sin intervención de ningún órgano federal"(29).

Los estados son entidades de derecho público que por su grado de descentralización poseen personalidad jurídica para adquirir derechos y obligaciones frente a la Federación y ante otros estados miembros. Asimismo, tienen el poder para otorgarse un ordenamiento jurídico propio, a partir de la Constitución local y sobre la base de la distribución de competencias realizadas entre el poder federal y el estatal. Esto significa que los Estados pueden otorgarse su propia organización político-administrativa, siempre y cuando no contravengan a la Constitución General. Por ello, el artículo 40 de la Constitución establece la existencia de una República representativa, democrática y federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

El modelo de división de poderes determinado por la Constitución para el ámbito federal, debe ser aceptado y adoptado por los estados. Asimismo, el principio de colaboración entre los poderes que se da en el ámbito federal se da también en el estatal. Los órganos gubernamentales de los estados se dividirán para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El poder legislativo se deposita en un Congreso Estatal, al que corresponde la elaboración del ordenamiento jurídico del Estado, además de otras facultades, con respecto a los otros poderes. El Congreso local es unicamaral, que corresponde a la cámara de diputados, los cuales son electos bajo el principio de representación proporcional, por sufragio efectivo y su número se establece en la Constitución General. Los diputados podrán ser: uninominales, elegidos por mayoría relativa y plurinominales o de minoría, elegidos por votación proporcional.

El poder judicial identifica al Tribunal Superior de Justicia, como el órgano de mayor jerarquía para conocer asuntos del fuero estatal en materia civil, penal y administrativa. El Congreso Local también puede crear tribunales autónomos que diriman controversias por actos de autoridad de las administraciones estatales y municipales, así como, en materia electoral.

El poder ejecutivo se deposita en un Gobernador, el cual es el titular de la Administración Pública Estatal; es

elegido por sufragio universal; dura en su encargo seis años y puede designar libremente a sus colaboradores.

Al igual que en el centralismo político-administrativo en favor del gobierno federal y concretamente en el Presidente, en la organización político-administrativa de los estados se da el predominio del Gobernador sobre los otros órganos y ámbitos gubernamentales.

La distribución de competencias del sistema federal mexicano esta consagrado en el artículo 124 de la Constitución, al establecer que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. La distribución de competencias incluye diversos tipos de facultades que se agregan otras que de manera directa o indirecta estan consideradas en la Constitución General y que se pueden clasificar de la siguiente manera:

"Facultades explícitas o expresas.- Son aquellas que la Constitución confiere exclusiva y específicamente a cualquiera de los órganos de poder del gobierno federal...

Facultades implícitas.- Son un sistema estricto que excluye a los poderes federales dentro de una zona perfectamente ceñida...

Facultades concidentes.- Son aquellas que no están exclusivamente atribuidas al gobierno federal ni prohibidas expresamente a los estados federados, es decir, que pueden ejercitarse simultáneamente por tales ámbitos gubernamentales...

Facultades prohibidas.- Las prohibiciones pueden clasificarse en absolutas y relativas. Las primeras se refieren a una prohibición total de aspectos o materias en las que los estados no pueden ejercer competencia alguna..., las segundas aluden a impedimentos que inhiben o restringen las competencias de los Estados miembros de la Federación...

Facultades genéricas.- Están referidas a lo que no es exclusivo de la Federación corresponde a los Estados miembros..."(30).

Dentro de las facultades concidentes o concurrentes se encuentran las que están referidas al aspecto educativo; la Constitución faculta al Congreso de la Unión para distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Al efecto, en el Acuerdo Nacional para la

Modernización de la Educación Básica, se hace alusión a dicho precepto en la transferencia que el gobierno federal hace a los gobiernos de los estados de los servicios de educación, que venía prestando la SEP.

Ahora bien, la distribución de competencias "...es la expresión jurídica de las capacidades gubernamentales de las diversas entidades políticas de un régimen federal...De hecho, el reparto de competencias en un régimen federal trae aparejada una distribución de las posibilidades de generar y disponer de recursos financieros, necesarios para concretar y hacer positivas las atribuciones derivadas"(31). Por lo tanto, no es ni con imposiciones de nuevas responsabilidades a los Estados, ni con medidas impulsivas para mejorar la imagen del Ejecutivo Federal, sino con una voluntad descentralizadora federal de los instrumentos de política económica y de bienestar social, que harían posible que los Estados tengan poder y capacidad de gestión para asumir congruentemente su parte en los distintos sectores del país.

#### **B) Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación(SNTE)**

Durante el gobierno del Presidente Manuel Avila Camacho, y siendo secretario de educación pública Jaime Torres Bodet, el 24 de diciembre de 1943 se realizó en la Ciudad de México el Congreso Constitutivo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Con el patrocinio y organización del gobierno federal, desde su inicio quedó plenamente identificado a los intereses del propio gobierno.

El SNTE ha tenido dos grandes cacicazgos: el primero se inicia en 1949 con Jesús Robles Gaudencio, elegido en ese entonces como secretario general del sindicato; el segundo cacicazgo se gesta a partir de 1972, por el grupo político-sindical Vanguardia Revolucionaria encabezado por Carlos Jonguitud Barrios, quién pasa a ser el líder vitalicio y "...cobra especial relevancia en su interior por ser quién encabezó el movimiento reivindicador 22 de septiembre, que en 1972 puso fin al cacicazgo de Jesús Robles, mediante la ocupación armada de las oficinas centrales del sindicato y el desconocimiento del secretario general Carlos Olmos. El relevo del cacicazgo sindical en el SNTE se dio en el contexto político del agotamiento del modelo de crecimiento económico sostenido (de negativas consecuencias para los trabajadores) y el inicio del periodo de insurgencia sindical de los setenta"(32).

Para 1989 con el proyecto Salinista de la modernización del Estado Mexicano, que requiere abatir los reductos de los poderes sindicales, así como a la movilización magisterial; se ven obligados a renunciar Jonguitud Barrios y Refugio Araujo del Angel, secretario general del sindicato en ese momento, en beneficio de Elba Esther Gordillo Morales.

Con la presentación, en octubre de 1989, del Programa de Modernización Educativa, la dirigencia del SNTE expresa que los desafíos y retos educativos plasmados en dicho programa, siguen vigentes; por lo tanto los asume corresponsablemente con el Estado y con la sociedad y reitera que para que se de la modernización de la educación, es indispensable la plena participación de los maestros.

El 18 de mayo de 1992 Gordillo Morales, secretaria del SNTE, celebra con el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los Estados el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Paralelamente, a la firma del Acuerdo Nacional, la dirigencia del sindicato da a conocer porque asume el reto de participar en el Acuerdo. Al efecto precisa: "Asumimos el desafío de participar en este proceso que llevó tres años de análisis, discusión, concertación y negociación por varias razones; porque es congruente con los principios del artículo 3o constitucional...Porque en su espíritu y en su letra hay un claro reconocimiento al papel protagonista del maestro en la transformación educativa de México...Porque atiende nuestra demanda de establecer la carrera magisterial a través de la cual se elevará la calidad de la educación...Porque recoge las propuestas más importantes del SNTE en materia educativa: la modernización de la educación básica, la superación profesional, la actualización y formación de los maestros y la reorganización educativa. Porque el gobierno federal y los gobiernos estatales asumen el compromiso de destinar recursos crecientes al desarrollo del sistema educativo nacional. Porque expresa una propuesta y un compromiso-que es del SNTE-con el fortalecimiento de la educación pública. El SNTE, único titular de las relaciones colectivas de los trabajadores de la educación del país, seguirá asumiendo la defensa de la educación pública..."(33).

No obstante, haber convalidado el Acuerdo Nacional, Gordillo Morales no esta muy convencida de sus bondades; ha declarado reiteradamente a los diferentes medios de información que la modernización educativa no ha funcionado, que la conducción del modelo educativo es inadecuada y que el Acuerdo Nacional no es la panacea para resolver la problemática del sector educativo. "Lo cierto es que, una vez más, el sindicato de maestros ha sido llevado a la dócil convalidación de una política que no surgió de las bases ni tiene que ver con el efectivo mejoramiento de éstos...La verdad es que la dirección nacional del sindicato de los trabajadores de la enseñanza sufre la mayor desvalorización desde su surgimiento, hace cincuenta años"(34). Por ello, es indispensable que los maestros no sean meros observadores, que busquen nuevas formas de participación en las decisiones trascendentales de su sindicato, para que éste defienda sus intereses y en consecuencia se beneficie a la sociedad mexicana.

## REFERENCIAS

- 1.- Salinas de Gortari, Carlos. Mensaje de toma de posesión como Presidente de la República Mexicana. Cuadernos de Difusión y Propaganda, p. 4.
- 2.- Sandoval Ramírez, Pablo. 6 de julio e independencia sindical. en Memoria, p. 179.
- 3.- Salinas de Gortari, Carlos. op. cit., p. 5.
- 4.- Bartlett Díaz, Manuel. Discurso de toma de posesión como secretario de educación pública. en La Jornada, 2 de diciembre de 1988, p. 17.
- 5.- Ramírez R. Rodolfo y Hernández Z. Gregorio. Fin del Cacicazgo en el SNTE. en Memoria, p. 211.
- 6.- Editorial. Cero en Conducta, pp. 1-2.
- 7.- Beltrán del Río, Pascal. Bartlett va imponiendo su proyecto: menos clases, menos maestros, menos maestros, menos alumnos. en Proceso, No. 723, p. 6.
- 8.- Salinas de Gortari, Carlos. La educación, la mejor aliada de la libertad y la justicia. en Examen, p. 20.
- 9.- Zedillo Ponce de León, Ernesto. Mayor incremento al gasto en educación. en Excelsior, 29 de junio de 1992, p.1A.
- 10.-Zedillo Ponce de León, Ernesto. México trabaja para ganar un lugar en la economía internacional. en El Día, 15 de marzo de 1993, p. 20.
- 11.-Gallegos, Elena y Romo, Carlos. Reafirma Salinas el apoyo a la educación. en La Jornada, 3 de julio de 1992, p.22.
- 12.-Aguirre, Alberto. Elba Esther Gordillo enjuicia: Inadecuada conducción del modelo educativo. en Proceso, No. 851, p. 8.
- 13.-Zedillo Ponce de León, Ernesto. El por qué de la modernización de la educación básica. en Examen, p. 7.
- 14.-Zedillo Ponce de León, Ernesto. México trabaja para ganar un lugar en la economía internacional. en El Día, 15 de marzo de 1993, p. 20.
- 15.-Moctezuma Barragán, Estebán. Una expresión de la reforma del Estado. en Examen, p. 19.
- 16.-Vease: Excelsior, del 3 al 20 de septiembre de 1992; El Nacional, del 5 al 23 de septiembre de 1992; La Jornada, del 28 de agosto al 30 de septiembre de 1992 y Pulso del 3 al 19 de septiembre de 1992.
- 17.-Ramírez, Ignacio. Avalancha sobre los libros de historia: deformados, erráticos, contradictorios, esquemáticos, simplistas, tendenciosos.. en Proceso, No.827, p. 6.
- 18.-Vargas, Rosa Elvira. No se corregirán los libros de historia; la reforma integral, en 1993: Zedillo. en La Jornada, 9 de septiembre de 1992, pp. 1 y 20.
- 19.-Salinas de Gortari, Carlos. Texto integro del cuarto informe de gobierno. en Excelsior, 2 de noviembre de 1992, cuarta sección, p. 6.
- 20.-Zedillo Ponce de León, Ernesto. México trabaja para ganar un lugar en la economía internacional. en El Día, 15 de marzo de 1993, p. 20.

- 21.-Aguirre ,Alberto. Elba Esther Gordillo enjuicia: Inadecuada conducción del modelo educativo. en Proceso, No. 851, p. 7.
- 22.-Ibid, p.7.
- 23.-Vazquez Leos, J. Jesús. Confusión en la carrera magisterial. en Pulso, 8 de marzo de 1993, p 5A.
- 24.-Zedillo Ponce de León, Ernesto. México trabaja para ganar un lugar en la economía internacional. en El Día, 15 de marzo de 1993, p. 20.
- 25.-Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, p. 218.
- 26.-De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, p. 76.
- 27.-El Municipio Libre, p. 30.
- 28.-Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, Ma. del Pilar. Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados, p. 35.
- 29.-Alvarez Cárdenas, Alfredo. en Estudios Parlamentarios, p. 111.
- 30.-Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, Ma. del Pilar. op.cit., pp. 38 a 44.
- 31.-Ibid, p. 46.
- 32.-Ramírez R., Rodolfo. en Memoria, p.213.
- 33.-Gordillo Morales, Elba E. Diez tesis sobre el nuevo proyecto sindical. en Examen, p. 16.
- 34.-García Solís, Iván. Carrera magisterial, nueva estrategia del Estado. en El Día, 15 de marzo de 1993, p.10.

## VI. CONCLUSIONES

1.- De conformidad con el contenido de este trabajo, la reorganización educativa se concibe como la parte central del mismo, dado que nuestro marco de referencia, el sistema educativo nacional, se encuentra en una etapa de modernización, cuyos objetivos se orientan a que el gobierno federal asegure cantidad y cobertura en materia educativa y con ello alcanzar la calidad que requiere el desarrollo económico del país y consecuentemente la sociedad mexicana.

En la modernización educativa, la transferencia de los servicios que proporcionaba el gobierno federal a las entidades federativas, constituye un factor de vital importancia; de sus resultados depende, hacer al sistema educativo más participativo, eficiente, de mejor calidad y en consecuencia más moderno.

A partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, los diversos titulares del poder ejecutivo federal introdujeron reformas al sistema educativo nacional. Cada administración gubernamental incremento: la matrícula del sistema escolar, el número de aulas, el número de docentes y, en general, los servicios educativos que se proporcionan a la población. Los éxitos han sido parciales, la realidad es que ni siquiera se ha logrado superar el analfabetismo, la calidad de la educación ha ido descendiendo, no se ha podido atender la cobertura de la educación y sobre todo el esquema concentrador de actividades y recursos resulta costoso e ineficiente. Al efecto se plasma una visión esquemática de la problemática educativa actual:

a) Los sistemas de planeación, evaluación y administración, vienen arrastrando un conjunto de deficiencias, que obstaculizan el mejoramiento cualitativo del sistema educativo nacional. La planeación, esta referida básicamente al programa-presupuesto del sector educativo, el cual le es impuesto a la SEP por otras dependencias del sector público, desfavoreciendo la articulación de sus programas. La insuficiencia de un sistema de planeación, no permite suficientes parámetros para evaluar al sistema educativo como un todo integrado; por tanto la acción evaluativa que se llega a realizar, no se considera como una retroalimentación importante para la eficaz toma de decisiones. En el sistema administrativo, las medidas de desconcentración y descentralización han sido ineficaces; el centralismo no se ha podido desterrar, por lo que las entidades federativas sólo se limitan a ejecutar las decisiones que fueron tomadas en el centro.

b) El presupuesto del gasto de la administración pública federal, que le corresponde al sector educativo, se ha

visto disminuído, principalmente en el rubro dedicado a la investigación y en el destinado, para apoyar, a las zonas marginadas y a los alumnos desfavorecidos. El costo por alumno en todos los niveles de educación básica, ha descendido notablemente, pero lo más preocupante, es que el presupuesto correspondiente a la educación en las diferentes entidades federativas, se sigue asignando desde el centro, conforme a la presión y negociación de los diversos grupos políticos, propiciando con ello grandes desigualdades regionales.

c) Existe desarticulación en los tres niveles de la educación básica; no hay continuidad entre la educación preescolar y la educación primaria y, entre ésta y la educación secundaria. La educación preescolar no es antecedente de la primaria y es casi inexistente en las zonas rurales, donde se tiene que habilitar como profesores, a alumnos de bachillerato, y en algunos casos de secundaria. Los contenidos de los programas oficiales son diversos y no reflejan la realidad de desarrollo de las regiones, con respecto a sus necesidades. Asimismo, en la educación secundaria los contenidos de los programas son variados, por ejemplo, no hay una definición clara entre la educación secundaria general y la técnica, ya que indistintamente se imparte por áreas, unidades o asignaturas.

d) No hay uniformidad en los métodos y técnicas educativas, pues cada maestro imparte sus propias metodologías en forma indiscriminada, en perjuicio del proceso enseñanza-aprendizaje.

e) La planta docente opera en condiciones laborales de sometimiento, debilitamiento y de chambismo que ostaculizan su desarrollo profesional. Hay salarios bajos y no existen estímulos, principalmente para los maestros que ejercen en las zonas aisladas. Existe una desarticulación entre las instituciones de actualización y formación de docentes, pues sus programas adolecen de una relación entre los mismos, generalmente son deficientes y no cuentan con parámetros evaluatorios.

f) No hay mecanismos de participación de la sociedad en el desarrollo de la acción educativa, pues incluso reglamentariamente se prohíbe.

2.- La modernización educativa constituye un factor importante en la estrategia de reforma del gobierno federal, de sus resultados depende la modernización y transformación del país, en su realidad económica, política y social.

Por ello, con la presentación del Programa para la Modernización de la Educación 1989-1994, en octubre de 1989,

se inicia la reorganización del sistema educativo nacional; en el programa de definen los retos nacionales en materia educativa y la forma en que se pretende enfrentarlos; se señalan los objetivos y metas que se deben alcanzar en el sexenio; se ratifica a la educación como uno de los campos decisivos para el porvenir de la nación y se destaca notablemente, la descentralización de los servicios educativos que proporciona la Secretaría de Educación Pública.

A efecto de darle cumplimiento al programa, se instrumentaron mecanismos de modernización educativa: se expidió, por parte del poder ejecutivo federal, el decreto para que la Secretaría de Educación Pública celebrará convenios de coordinación con los gobiernos de las Entidades Federativas; se suscribió el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y se establecieron las Comisiones Estatales de Educación.

Ahora bien, el Programa y sus mecanismos, de hecho sólo figuran como instrumentos formales de la modernización educativa, en virtud de que su éxito queda supeditado al cumplimiento del compromiso contraído por el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el sindicato nacional de los trabajadores de la educación, de unirse en un gran esfuerzo para reorganizar al sistema educativo nacional. A este respecto, no es fácil pensar que la transformación educativa tenga un gran éxito, dado que, a los gobiernos de los estados y al SNTE, se les impuso prácticamente dicho compromiso.

3.- El proyecto de modernización educativa, en suma, se trata de una estrategia ambiciosa del gobierno federal, que no sólo propone superar rezagos, sino también revalorar la función magisterial y elevar la calidad de la educación a través de la reformulación de los contenidos y materiales educativos. Se hace notar, que se incorporarán señalamientos críticos, que desde antes habían hecho los diversos sectores de la sociedad mexicana.

Sin embargo, los fracasos de las anteriores administraciones gubernamentales en la tarea educativa, han llevado a la sociedad a una desconfianza justificada. Por ello, la modernización debe concebirse no solamente en sus aspectos técnicos y económicos, sino debe precisar una reforma política del Estado, que conlleve una democratización de la vida pública y política de la sociedad mexicana.

De acuerdo a nuestro planteamiento, la descentralización es la función prioritaria para lograr la reorganización del sistema educativo nacional. Por lo tanto, consideramos a la descentralización como el núcleo de la modernización

educativa, que implicaría tener Estados fuertes, autónomos y dar verdadera vigencia al pacto federal, pues el proceso descentralizador puede caracterizarse como la distribución del poder.

4.-El proceso de descentralización es un verdadero reclamo reivindicador del federalismo; es fundamental para transformar la calidad de la educación; implica un proceso total de reformulación del sistema educativo del país, que involucra también a los estados, y en un futuro a los municipios, lo que permitirá crear nuevas formas de educación con orientaciones diferentes, inmersas en estructuras económicas, políticas y sociales diversas; es un esfuerzo por superar deficiencias o fallas, aplicando medidas innovativas promisorias que cambien la imagen tradicional del aparato educativo nacional, y; debe dar al municipio en un futuro, el papel que le corresponde, al hacerlo partícipe de la tarea educativa.

Las acciones de descentralización educativa tomadas por las diferentes administraciones del gobierno federal, como respuesta a las demandas para terminar con la concentración de actividades y recursos en materia educativa, no han sido acompañadas de una real voluntad política para transformar al sistema educativo nacional y en consecuencia fortalecer el pacto federal. Por otra parte, las reformas han buscado reiteradamente vulnerar la presencia de la organización sindical.

La estrategia de modernización, mediante la descentralización, supone una transformación cualitativa del sistema educativo nacional y que responda a los requerimientos de la inserción de la economía mexicana en el mercado internacional. Sin embargo, la transformación no considera consolidar al sistema desde su base, es decir la escuela; la descentralización parte del centro hacia los estados y municipios y no del plantel hacia arriba. Se propone que la descentralización educativa parta de la escuela y su conjunto, o sea las zonas escolares, a efecto de incorporar al magisterio y a la sociedad en general, para que asuman un papel activo en la transformación de la educación, dado que esta debe ser un espacio de concertación y no de imposición.

5.-El proceso educativo, como sistema de información escolar recibida por niños y jóvenes, debe ser un todo congruente en sus fines y composición, responder a su realidad histórica y a su concepto de nación; es decir, el sistema educativo nacional debe ubicar a los educandos en el contexto de la sociedad mexicana.

Las diversas reformas que ha sufrido la acción educativa a partir de 1917 y hasta el ciclo escolar 1992-1993, han tenido indudablemente bastantes éxitos; no obstante, existe analfabetismo y una pobre calidad en la educación, debido esencialmente a que reiteradamente se han cometido los mismos errores y que han consistido en tomar decisiones en materia de organización y administración, y de planes, programas, contenidos y métodos educativos, desde el centro por equipos puramente teóricos y sin someterlos a comprobaciones experimentales.

En suma, si se desea abatir los grandes rezagos educativos, es necesario formular un plan que de continuidad y unidad al sistema educativo nacional, desde la educación preescolar, hasta la superior; un plan educativo que estructure y complemente los elementos disponibles en la materia conforme a los objetivos básicos, para que estos sean una realidad y no una utopía; un plan en el que la educación ocupacional, se adapte a las demandas del mercado del trabajo y que sea capaz de modificar la estructura socioeconómica que ahora la determina. Pero, ante todo se debe considerar una racionalización de las estructuras administrativas centrales de la SEP, para que sólo queden como normativas, e iniciar un fortalecimiento de las básicas.

Indudablemente, el magisterio, debe asumir un papel protagónico en todos los niveles del sistema educativo, considerando que su situación laboral sea sin condiciones y favorable para ello. Asimismo, es esencial la participación de la sociedad, en forma profunda y decisiva.

Ahora bien, como se ha visto durante el desarrollo de este trabajo, se reitera; para que una reforma educativa sea real y eficiente, debe ir acompañada de una reforma política en el Estado Mexicano.

## BIBLIOGRAFIA

### I. BASICA

- 1.- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, UNAM, Segunda Edición, 1975.
- 2.- Baca Rivero Jaime, Descentralización y Desconcentración, México, Instituto de Estudios Administrativos, A.C., 1974.
- 3.- Barrera Zapata Rolando y Conzuelo Ferreyra Ma. del Pilar, Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1989.
- 4.- Chanes Nieto José, Seminario para el Estudio del Desarrollo Económico y la Reforma Administrativa. Reforma Administrativa y Desconcentración, IEPES, México, 15 de noviembre de 1974.
- 5.- De Pina Rafael, Diccionario de Derecho, México, Porrúa, Décima Edición, 1981.
- 6.- Diccionario de Política y Administración Pública, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Tomos I II y III.
- 7.- El Municipio Libre, México, Secretaría de Gobernación, 1985.
- 8.- El Sistema Mexicano, México, Nueva Política, Vol.1 No. 2, 1976.
- 9.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, Décima Quinta Edición, 1973.
- 10.- Gamas Torruco José, El Federalismo Mexicano, México, SepSetentas, 1975.
- 11.- Jiménez Castro Wilburg, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, México, FCE, Cuarta Edición, 1974.
- 12.- Estudios Parlamentarios, México, Centro de Estudios Parlamentarios Cambio XXI Fundación Mexicana A.C. Año 1, No.1, 1992.
- 13.- Marcué Pardiñas Manuel, Problemas Agrícolas e Industriales de México, México, Volumen VII, 1955.
- 14.- Mijares Palencia José, El Gobierno Mexicano, su Organización y Funcionamiento, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.
- 15.- Monroy Huitrón Guadalupe, Política Educativa de la Revolución (1910-1940), México, SepSetentas, No. 203, 1975.
- 16.- Muñoz Amato Pedro, Introducción al Estudio de la Administración Pública, México. FCE, Tomo I, Tercera Reimpresión, 1978.
- 17.- Pensamiento Político, México, Cultura y Ciencia Política, No. 78, Vol. XX, 1975.
- 18.- Revista de Administración Pública, México, INAP, No. 27, 1975.
- 19.- Solana Morales Fernando Etal, Historia de la Educación Pública en México, México, SEP/80 FCE, Tomos I y II, 1982.
- 20.- Solana Morales Fernando, La Política Educativa de México en la UNESCO, México, SEP, 1980.

- 21.-Solana Morales Fernando, Seminario de Actualización sobre Organización y Métodos del Sector Público. Enfoques de la Reforma Administrativa, UNAM, México, mayo de 1981.
- 22.-Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, Décima Tercera Edición, 1974.
- 23.-Tinoco Richter Cesar, Teoría de la Administración y del Derecho Administrativo, Venezuela, Universidad Central de Venezuela, Tercera Edición, 1970.
- 24.-Torres Blanca (Compilador), Descentralización y Democracia en México, México, El Colegio de México, 1985.
- 25.-Vasconcelos José, Textos Sobre Educación, México, SEP/80 FCE, 1981.

## II. COMPLEMENTARIA

- 1.-Carrillo Castro Alejandro, La Reforma Administrativa en México, México, INAP, 1975.
- 2.-Bravo Jiménez Manuel, El Perfil de México en 1980, México, Siglo Veintiuno, Tomo II, Cuarta Edición, 1974.
- 3.-Duverger Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, España, Ariel, 1962.
- 4.-Martínez Almazán Raúl, El Municipio en el proceso de Desarrollo Regional y Nacional, México, Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México A.C., 1975.
- 5.-Simón Herbert A Etal, Administración Pública, México, LETRAS, 1968.
- 6.-Weber Max, Economía y Sociedad, México, FCE, Tomos I y II, 1974.

## III. HEMEROGRAFIA

### CUADERNOS

- 1.-Salinas de Gortari, Carlos, Mensaje de Toma de Posesión como Presidente de la República Mexicana. Modernización para la Democracia. Cuadernos de Difusión y Propaganda, México, PRI, No. 1, 1988.

### DIARIOS

- 1.-El Día (México, D.F.), 15 de marzo de 1993.
- 2.-El Herald (México, D.F.), 2 de diciembre de 1982.
- 3.-El Nacional (México, D.F.), 5 al 23 de septiembre, 27 de noviembre y 2 de diciembre de 1992.
- 4.-El Universal (México, D.F.), 8 de abril de 1935 y 20 de junio de 1992.
- 5.-Excelsior (México, D.F.), 29 de junio, 3 al 20 de septiembre, 17-22 y 31 de diciembre de 1992.
- 6.-La Jornada (México, D.F.), 2 de diciembre de 1988; 9 de marzo, 19 de mayo, 19 de junio, 3 de julio, 28 al 31 de agosto, 10 al 30 de septiembre y 5 de diciembre de 1992.
- 7.-La Prensa (México, D.F.), 2 de diciembre de 1976.

8.-Pulso (San Luis Potosí, SLP, Méx.), 3 de julio, 3 de agosto, 3 al 19 de septiembre y 3 de octubre de 1992; 9 y 26 de febrero y 8 de marzo de 1993.

#### REVISTAS

- 1.-Cero en Conducta (México, D.F.), enero-febrero de 1990, año 5, No. 17.
- 2.-Examen (México, D.F.), septiembre de 1992, No. 40.
- 3.-Jaque (San Luis Potosí, S.L.P., Méx.), 2a quincena de junio de 1992, No. 56.
- 4.-Memoria (México, D.F.), marzo-abril de 1989, No. 25.
- 5.-Proceso (México, D.F.), 10 de abril de 1985, No. 439; 10 de septiembre de 1990, No. 723; 15 de junio de 1992, No. 815; 7 de septiembre de 1992, No. 827 y 22 de febrero de 1993, No. 851.

#### IV.LEGISLACION SOBRE ASPECTOS EDUCATIVOS

##### LEYES

- 1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O. 5-II-17. (Reformas D.O. 13-12-34; D.O. 30 XII-46 y D.O. 13-I-66).
- 2.-Ley Federal de Educación, D.O. 29-XI-73 (Reforma D.O. 23-XII-74).
- 3.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O. 29-XII-76 (Reformas D.O. 8-XII-78; D.O. 31-XII-80; D.O. 4-I-82; 16-XII-83 y D.O. 25-V-92)

##### REGLAMENTOS

- 1.-Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, D.O. 29-I-46.
- 2.-Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, D.O. 27-II-78 (Reformas D.O. 11-IX-78; D.O. 4-II-80; D.O. 17-III-89).

##### DECRETOS

- 1.-Decreto de Descentralización Educativa, D.O. 4-VIII-83.
- 2.-Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de Educación Básica y Normal, D.O. 20-III-84.
- 3.-Decreto para la celebración de convenios en el Marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, D.O. 19-V-92.
- 4.-Decreto que crea la Comisión Estatal de Educación, P.O.E. 20-V-92 (Emitido por el Gobierno del Estado de San Luis Potosí).

##### ACUERDOS

- 1.-Acuerdo No.4 por el que se establecen delegaciones generales en cada uno de los Estados de la República, D.O. 22-III-78.

- 2.-Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de Reforma Administrativa, D.O. 24-IV-79.
- 3.-Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica D.O. 19-V-92.
- 4.-Acuerdo No 161 por el que se delegan facultades en el Coordinador General de Educación Básica y en el Coordinador General de Servicios Educativos para el Distrito Federal, D.O. 21-VII-92.
- 5.-Acuerdo No. 164 por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría, D.O. 13-VIII-92.

#### V. DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

##### PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- 1.-Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976, México, Secretaría de la Presidencia, Segunda Edición, 1973..
- 2.-Boletín de Estudios Administrativos No. 5, México, S.P., 1976.
- 3.-Desconcentración Administrativa, México, S.P. Colección Seminarios No. 1, 1976.
- 4.-Informes de Gobierno, México, Poder Ejecutivo Federal, 1984-1992.
- 5.-La Reforma Administrativa Federal Función Participativa, México, S.P. Colección Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana No. 3, 1976.
- 6.-Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, México, Poder Ejecutivo Federal, 1984.
- 7.-Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989.

##### SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

- 1.-Descentralización Educativa, México, SEP/Cuadernos, 1983.
- 2.-Informe de Labores, México, SEP, 1983.
- 3.-Manual General de Organización, México, SEP, 1982.
- 4.-Memoria 1973-1976. Servicios Descentralizados, México, SEP, 1976.
- 5.-Normas Fundamentales, México, SEP, 1982.
- 6.-Programas y Metas del Sector Educativo 1981-1982/10, México, SEP/Cuadernos, 1981.
- 7.-Prontuario de Disposiciones Legales, México, SEP, 1986.