



119
201

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION
BASICA, GESTION Y ORGANIZACION EN EL
ESTADO DE HIDALGO 1992-1993**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

MARIA GRISELDA SANTOSCOY RICO

MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A LA MEMORIA DE MI PADRE:

Por haber confiado siempre en mí.

A MI MADRE:

Por la paciencia que me tuvo durante
esos años.

A CARLOS:

Gracias por estar a mi lado, pues tu
compañía fue y ha sido primordial
en el camino recorrido hasta hoy.

A CARLITOS:

Quien fue un estímulo constante
en la culminación de este proyecto.

A MIS AMIGAS:

Magda y Ma. Elena por todas las desveladas,
risas y, lo mejor de esa etapa.

A MIS AMIGOS:

Cesar, Farid y Gerardo por las interesantes
charlas que a lo largo de este tiempo han
enriquecido mi vida.

***A MIS PROFESORES DE LA FACULTAD
DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES***

Indice

Introducción	1
I. La descentralización en México.	3
El Estado mexicano y la administración pública.	3
Desconcentración.	6
Descentralización.	7
La descentralización en México.	7
II. La descentralización de la Educación Básica.	10
El Estado y la educación.	10
La Secretaría de Educación Pública en la historia del sistema educativo mexicano.	12
La descentralización de la educación.	14
Programa para la Modernización Educativa.	16
III. La Educación Básica en el estado de Hidalgo.	26
El Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal.	28
Educación Básica.	30
Educación Indígena.	33
Educación de Adultos.	35
Educación Normal.	40
Consejo Estatal Técnico de la Educación.	41
Carrera Magisterial.	41
Conclusiones.	44
Bibliografía.	48

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar en qué medida se ha consolidado el proceso de la descentralización de la educación básica emprendido por el Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

La descentralización educativa fue un proceso vinculado estrechamente con las reformas e inusitados cambios políticos, sociales, culturales y económicos que se llevaron a cabo en el período 1988-1994. Estos acontecimientos estuvieron encaminados a conformar una nación desarrollada que se integró a uno de los bloques comerciales más grandes e importantes del mundo. Por ello la política educativa tiene como marco de referencia las transformaciones realizadas en el Estado y sociedad mexicanas.

Los planteamientos del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 presentaron un diagnóstico del sistema educativo y la urgencia de resolver la deteriorada gestión de este sector. La creciente centralización de la Secretaría de Educación Pública, había generado cargas administrativas que no daban respuesta oportuna a las instancias involucradas con las tareas educativas y, con ello, la calidad de la educación pública se veía seriamente demeritada.

La descentralización de los servicios educativos hacia las entidades federativas representó el camino más viable y legítimo de poner fin a la agobiante operación administrativa de la SEP.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebrado en mayo de 1992 constituyó formalmente el consenso del gobierno federal, las entidades federativas y el gremio magisterial para consolidar la descentralización de la educación.

Mediante el Acuerdo Nacional el gobierno federal transfirió a los estados el manejo de los recursos humanos, financieros y materiales, conservando para sí la dirección ideológica en materia educativa. Asimismo, permitió implementar las bases para reformar los planes de estudio y reformular los contenidos educativos. Estableció mecanismo innovadores - como la Carrera Magisterial- con el objetivo de estimular al magisterio nacional y formalizó la reorganización del sector educativo.

Este nuevo orden orgánico y administrativo constituye el eje conductor de la presente investigación. Cabe aclarar que un análisis detallado de lo que ha representado para cada entidad el proceso de descentralización, rebasaría los límites de este estudio ; por ello éste se enfoca exclusivamente al estado de Hidalgo por ser parte de nuestra experiencia laboral.

La descentralización de los servicios reviste gran importancia tanto para el sector educativo como para la administración pública mexicana, ya que de la eficiente organización de los factores administrativos depende, en gran parte, el éxito de mejorar la calidad de la educación.

Es importante señalar que por tratarse de un evento iniciado relativamente hace poco tiempo no es posible verter objetivamente resultados cualitativos, sin embargo un somero análisis en el aspecto cuantitativo nos permitirá plantear la eficacia del aparato administrativo.

Insistimos en que es un hecho muy reciente, por tal razón cabe señalar que a la fecha existe escasa bibliografía al respecto y se ha recurrido a los documentos e informes administrativos que el estado de Hidalgo ha emitido para integrar los informes de gobierno.

Para estar en posibilidades de analizar la descentralización de la educación ha sido necesario revisar los esfuerzos de desconcentración y descentralización que se han realizado en México. Estos conceptos se encuentran en el primer Apartado de la presente investigación y representan el marco teórico del mismo. En él se plantean brevemente las características históricas que devinieron en la actual forma del Estado y gobierno mexicanos. Asimismo, se definen los principales rasgos del régimen presidencialista para comprender por qué nuestra administración pública ha conservado una tendencia concentradora y centralizadora tanto del poder, como de la toma de decisiones hasta nuestros días.

En el segundo Apartado se vierten breves consideraciones y perspectivas sociológicas de los objetivos que el Estado se fija y alcanza mediante la prestación del servicio educativo. Ello nos ha permitido determinar, en términos generales, las causas de la centralización, así como de las políticas educativas del gobierno mexicano desde el inicio del presente siglo. Posteriormente se describe brevemente la participación que ha tenido la Secretaría de Educación Pública en la historia de la educación mexicana y se revisan con más detenimiento los intentos de desconcentración y descentralización de la organización educativa iniciados desde la década de los setenta. Aunado a lo anterior se abordan con especial interés los cambios y modificaciones realizadas en el sexenio correspondiente al gobierno de Salinas de Gortari, destacando aquellos que se encuentran plasmados en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebrado en 1992.

Finalmente en el tercer Apartado se analizan algunas de las consecuencias inmediatas del proceso descentralizador en el estado de Hidalgo, se describe un esquema general del sistema educativo estatal y se destacan las acciones emprendidas sus limitaciones y resultados alcanzados.

APARTADO I LA DESCENTRALIZACION EN MEXICO

Hablar de la descentralización en México no es un tema que se limite a abordar la concepción genérica del fenómeno aplicado a la vida de nuestro país, implica necesariamente reflexionar en la historia política y conformación del Estado mexicano. Implica un análisis de nuestro sistema federal y de los acontecimientos que en el siglo pasado dieron origen a la adopción del federalismo como régimen político.

Sin embargo cabría cuestionar, ¿somos en realidad un Estado con vocación y vida federalista? La respuesta es compleja porque el federalismo está estrechamente vinculado a la descentralización política, económica, administrativa, social y cultural, de tal suerte que al abordar el problema del federalismo encontramos dos vertientes: federalismo-centralismo, federalismo-descentralización.

Es el siglo XIX un periodo de nuestra historia caracterizado por la desestabilidad e inconsistencia políticas. Etapa en que la guerra civil, las intervenciones extranjeras y las luchas ideológicas dieron paso a que predominara la anarquía y el desorden, poniendo en peligro la configuración del Estado soberano que se pretendía conformar.

Fueron los presidentes Juárez y Díaz quienes lograron imponer el orden político, jurídico y social, y definiendo con sus gobiernos la peculiaridad y carácter de nuestro sistema: de forma federal pero en el fondo absolutamente centralista.

Bajo estos argumentos, el contenido de este apartado desarrolla un esbozo de la historia de la conformación del Estado mexicano, de su forma de gobierno, de su organización y de la estructura de la administración pública. En este orden de ideas se retoman los conceptos de descentralización y desconcentración con el objetivo de evaluar el proceso de la descentralización educativa -objeto general de este trabajo- como un instrumento para fortalecer el federalismo.

El Estado mexicano y la Administración Pública.

La forma del Estado mexicano se encuentra plasmada en el artículo 40 de la Constitución :

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

Para el ejercicio de sus funciones y consecución de sus fines, el Estado mexicano cuenta con un gobierno conformado por tres órganos específicos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Sin embargo la forma de gobierno no se limita a esta división de funciones. El gobierno del Estado mexicano tiene la característica de ser presidencial porque la titularidad del poder ejecutivo recae en un Presidente de la República.¹

Este no es el único elemento que da al régimen o forma de gobierno mexicano el calificativo de "presidencialista", ya que existen otros que permiten fundamentar la preponderancia política que éste tiene sobre los poderes legislativo y judicial. Algunos de ellos son:

1. El Presidente reúne las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

2. Nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, central y paraestatal, así como a numerosos funcionarios de niveles inferiores.

3. El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los Secretarios de Estado, ni para hacerlos dimitir, tampoco la tiene respecto de los demás integrantes de la Administración Pública Federal, central y paraestatal

4. La suma de facultades que da la Constitución al Presidente de la República en todo su texto, es más amplia y variada que las que otorga a los otros poderes de la Unión.²

Las bases del presidencialismo en México tienen sus primeras manifestaciones en el Siglo XIX. En este periodo, característico por el acontecimiento de conflictos políticos, rebeliones armadas y desestabilización en todos los órdenes de la vida nacional, se originó una rivalidad entre el legislativo y el ejecutivo por imponer, cada uno, su hegemonía en la configuración del Estado.

La promulgación de la Constitución de 1857 fincó las bases para que las fuerzas congresistas gobernaran a la sociedad civil. Sin embargo, no fue suficiente para terminar con la anarquía imperante. Por otra parte el incipiente capitalismo requería de un gobierno que sentara el orden político y social, consolidar la unidad nacional e impulsar el desarrollo del país.

¹ Ignacio Pichardo Pagaza. Introducción a la Administración Pública de México. p. 45

² Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. pp. 85-86

Correspondió a Juárez iniciar esta labor. Juárez, entendió la necesidad histórica de gobernar al margen de la ley, por ello actuó como "dictador soberano porque estaba en franca desventaja ante el congreso... /y/ gobernó con facultades extraordinarias para garantizar la fuerza del Estado sobre la conflictiva sociedad civil".³

Porfirio Díaz consolidó la obra de Juárez, su largo período de gobierno mostró amplia preponderancia del ejecutivo. Gobernó también como dictador soberano y logró, con ello, dar el impulso que requería el capitalismo mexicano.

En los inicios del presente siglo la promulgación de la Constitución de 1917 institucionalizó el régimen presidencial. "En efecto, la Constitución de 1917 establece institucionalmente el poder real e histórico del ejecutivo y define de manera contundente el predominio del régimen presidencial tal y como lo demuestran los artículos 3o, 27, 89, 123. En estos artículos el ejecutivo tiene la plataforma que sustenta su fuerza política frente a la sociedad civil, el legislativo y las clases sociales."⁴

La centralización del poder se acentuó en los gobiernos de las primeras décadas del México posrevolucionario, en particular en las figuras de Carranza, Obregón y Calles, y alcanzó su consolidación en el período del presidente Cárdenas.

Desde el origen del régimen presidencialista mexicano en el siglo pasado, la administración pública se tornó altamente centralizada porque permitió que el Estado impulsara y estimulara las condiciones capitalistas de producción, que diera estabilidad a la sociedad y lo fortaleciera frente a la misma y, finalmente, que se establecieran las bases del predominio del ejecutivo sobre el legislativo.⁵

Hasta nuestros días, la centralización de la administración ha permanecido en nuestro país, sin embargo las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales, entre otras, han cambiado y evolucionado. Las tesis sobre la reestructuración de los organismos administrativos mediante su descentralización se han manifestado desde hace aproximadamente dos décadas. Sin embargo poco se ha avanzado en este sentido pues podría afirmarse que muchos de los proyectos descentralizadores emprendidos por los gobiernos contemporáneos no han trascendido el ámbito formal.

La administración pública es entendida como un mecanismo que le permite al Estado, por una parte, relacionarse con la sociedad y, por otra, diferenciarlo del carácter civil de la misma.

³Ricardo Uvalle Berrones. El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública. p. 178.

⁴Ibid.

⁵Ibid. p. 159

Antes de abordar el tema de la descentralización en México, cabría mencionar como se encuentra estructurada la administración pública y después definir el significado de los términos desconcentración y descentralización con relación a ésta.

De acuerdo con su Ley Orgánica, la organización de la administración pública en México "se integra por grandes ramas, .../la/ centralizada que abarca la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos, así como la Procuraduría General de la República; y la administración pública paraestatal que comprende a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, /y/ los fideicomisos públicos,..."⁶

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual órganos de diversos niveles se ordenan bajo un orden jerárquico a partir del representante del poder ejecutivo.⁷ En lo que se refiere a la gestión de los asuntos públicos, puede decirse que la centralización administrativa refleja una concentración de poder en la toma de decisiones, supervisión y control que demeritan la participación de la sociedad involucrada en los mismos.

Al hablar de los términos desconcentración y descentralización es importante señalar que "semánticamente, ... significan lo mismo, es decir, alejamiento del centro", sin embargo cuentan con características diferentes.

Desconcentración.

La desconcentración se refiere a la distribución o delegación de facultades de la organización central entre los diferentes niveles de los órganos administrativos, es decir, de los superiores a los inferiores. Este proceso tiene un fundamento jurídico-administrativo a través del cual se transfieren competencias y responsabilidades que permiten a un órgano subordinado tomar decisiones oportunas en beneficio de los administrados.⁸

Los órganos desconcentrados no cuentan con personalidad jurídica propia ni autonomía orgánica, lo cual implica que existe siempre el nexo de jerarquía con el órgano superior.

Durante los años setenta el gobierno de México inició un proceso de desconcentración de unidades administrativas de las dependencias federales. El objetivo fundamental era eliminar el centralismo de los órganos administrativos ubicados en la capital del país y

⁶ Ramiro Carrillo Landeros. *Metodología y administración*. p. 117

⁷ Miguel Acosta Romero. *op. cit.* p. 105

⁸ Gabino Fraga. Conferencia, en *Desconcentración Administrativa*. Secretaría de la Presidencia. p. 290.

acercarlos al ciudadano. Es decir que la administración se trasladara al lugar de origen del demandante del servicio y no a la inversa.

Descentralización.

La forma del Estado y del gobierno mexicanos nos conducen a abordar la descentralización en el ámbito administrativo y político.

La descentralización política está vinculada a los procesos de distribución del ejercicio del poder. La estructura federal del Estado mexicano es la expresión de este concepto, ya que "coexisten en él dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno: El orden jurídico de ámbito federal y el orden jurídico de ámbito estatal; las esferas de gobierno son la federal, la de los estados federados, llamadas también entidades federativas y la de los municipios".⁹

El concepto sistema federal se opone o es contrario al concepto de régimen centralista; es por ello que el federalismo mexicano, como expresión de descentralización, fortalece las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y fortalece la autonomía de los estados y municipios.¹⁰

Por lo que se refiere a la descentralización administrativa puede decirse que al igual que la desconcentración, busca acercar la administración pública a la ciudadanía, se relaciona con la toma de decisiones, agiliza procedimientos y pretende hacer de la gestión de los asuntos públicos un proceso eficiente y oportuno, sin embargo cuenta con características distintas, por ejemplo, las funciones a descentralizarse son atribuidas a una persona moral pública distinta que cuenta con autonomía orgánica y patrimonio propio, sujeta a un control no jerárquico.¹¹

La descentralización en México.

En nuestro país los primeros intentos de acciones de descentralización se observaron en el período de gobierno 1976-1982.

Lo anterior se evidenció con la elaboración de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, cuyo artículo 22 autoriza al presidente de la república para que celebre convenios de coordinación con las entidades federativas en materia de prestación de

⁹ Ignacio Pichardo Pagaza, *op. cit.* p. 65

¹⁰ Ulises, Beltrán, Santiago Portilla. *Descentralización y Democracia en México*, p. 91

¹¹ María del Carmen Pardo. *Descentralización y Democracia en México*, p. 131

servicios públicos, ejecución de obras, abatimiento de costos y favorecimiento del desarrollo económico.

La instrumentación de esta medida se denominó Convenio Único de Coordinación.

Mediante la celebración de los convenios, el gobierno federal transfirió a las entidades la dirección y ejecución de obras de infraestructura social así como el manejo de los recursos económicos. Adicionalmente los estados se comprometieron a aportar recursos financieros para mejorar los programas de inversión.¹²

Si bien estas medidas no representaron una decisión política de descentralización, sí mostraron la intención de fortalecer el federalismo y de integrar a las entidades en la participación del desarrollo de su región.

Sin embargo no fue suficiente. Durante la campaña del candidato a la presidencia para el período 1982-1988 se manifestó nuevamente la exigencia de que se disminuyera la excesiva concentración en la capital de todos los órdenes de la vida social y política.

La respuesta se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 como prioridad política y las medidas adoptadas fueron básicamente las siguientes:

- Se estableció en el artículo 26 constitucional la creación del Sistema de Planeación Democrática para integrar a las entidades, municipios y sectores de la sociedad en la planeación del desarrollo nacional.
- Se reglamentó el artículo antes mencionado mediante la promulgación de la Ley de Planeación expedida el 5 de enero de 1983.
- Se incorporó en el Plan Nacional de Desarrollo la descentralización de los distintos aspectos de la vida nacional para reforzar y equilibrar el desarrollo regional.
- Se reformó el artículo 115 constitucional otorgando mayores atribuciones y facultades a los municipios en materia de fuentes de ingresos y prestación de servicios.
- Se consolidaron los acuerdos o convenios celebrados entre la federación y los estados. A partir de 1983 el Convenio Único de Coordinación cambió su denominación por el de Convenio Único de Desarrollo
- En 1985 se presentó el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. Cabe cuestionar este último apartado, pues lo que se proponía era reubicación física de instituciones así como delegación y desconcentración de funciones.

¹² Ignacio Pichardo Pagaza. op. cit. p. 82

- Se firmaron convenios con las entidades para transferir los servicios de salud así como los de educación básica y normal. (Estos últimos se tratarán con mayor detalle en el siguiente apartado).

Esta política "descentralizadora" del gobierno de Miguel de la Madrid sólo contribuyó a cambiar la dinámica de participación de las entidades y autoridades locales en aspectos como la planeación, ejecución y administración de los recursos de obras de infraestructura.

Se ha señalado constantemente el fortalecimiento del federalismo, cuando por la misma naturaleza jurídica del Estado mexicano debieran existir entidades autónomas política y económicamente, ya que constitucionalmente los estados y municipios no están subordinados a la autoridad federal.

No obstante la realidad demuestra lo contrario, debido a que en el ámbito económico las entidades dependen de los recursos que les participa la federación, de acuerdo con lo establecido en los Convenios de Coordinación Fiscal.

En la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) no hubo continuidad de la política descentralizadora, salvo en los servicios de educación básica y normal como se tratarán en el siguiente apartado.

Quizá uno de los obstáculos que ha limitado la realización de una efectiva descentralización, ha sido la diversidad y heterogeneidad de las regiones que componen la república mexicana.

No se pueden aplicar políticas generales ante situaciones tan contrastantes entre cada entidad. Efectivamente existen algunas que no cuentan con la capacidad técnica, administrativa y financiera para impulsar su desarrollo interno. Por ello en algunas ocasiones han preferido que sea la federación la responsable de la ejecución de obras y prestación de servicios.

Esto implica un círculo vicioso difícil de romper. En la medida en que las entidades sean realmente autónomas en las decisiones políticas, económicas y sociales hacia su interior, será más fácil exigir que éstas se sigan tomando desde el centro.

La administración pública mexicana ha configurado una compleja estructura como consecuencia de la demanda de mayores servicios que el crecimiento demográfico ha exigido. Sin embargo el hecho de que el aparato administrativo participe en numerosos ámbitos y aspectos de la sociedad, ha demeritado una atención eficaz y oportuna. Reconocer estas limitaciones debe contribuir a continuar con el proceso de descentralización, tanto en el ámbito político como en el administrativo.

APARTADO II LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION BASICA

En este apartado se abordará primordialmente el proceso de descentralización de la educación básica y normal que llevó a cabo el gobierno federal en 1992. El objetivo será identificar las circunstancias que hicieron necesaria la decisión política de reestructurar la organización del sistema educativo.

Si bien la descentralización significó un hecho trascendental para la administración pública mexicana, no debemos realizar el análisis sólo en el ámbito administrativo, ya que, es necesario considerar que la educación es una de las funciones que realiza el Estado con objetivos y fines específicos y que las reformas que se emprendieron en el sistema educativo no sólo fueron administrativas sino que plasman los propósitos que el Estado desea alcanzar mediante su impartición.

De manera particular se analizarán las reformas realizadas en el período gubernamental de 1988-1994, cuyas causas se encontraron inmersas en una serie de cambios y transformaciones en las estructuras políticas y económicas acontecidas en el Estado y sociedad mexicana. Por tal motivo se hará referencia a las propuestas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 y el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica.

El Estado y la Educación.

La historia de la educación es tan extensa que su estudio rebasaría los límites de este trabajo. Sin embargo conviene señalar que desde sus orígenes hasta nuestros días, la educación ha estado vinculada estrechamente con los procesos históricos, sociales, económicos, políticos y administrativos.

Por ello es que a través de la evolución de las organizaciones sociales y del desarrollo del Estado, la educación deviene en una de las funciones primordiales de éste.

Existen algunas teorías -como las economicistas- que consideran que la educación impartida por el Estado contribuye a la distribución de los beneficios del crecimiento económico de un país y, en consecuencia, posee la capacidad de transformar desigualdades sociales, económicas y políticas.

Sin embargo las teorías sociológicas nos muestran una perspectiva totalmente diferente. La educación impartida por el Estado cobra importancia porque es un mecanismo que permite la legitimación de la cultura o ideología del grupo dominante. Mediante la educación, el grupo hegemónico transmite los conocimientos, tradiciones, costumbres, normas, valores, pautas de comportamiento, etc., que sirven a sus intereses y además contribuyen a garantizar su permanencia en el poder.

"Más que aceptar ingenuamente que la educación es un mecanismo de gran alcance para la nivelación social, mediante la redistribución generacional de oportunidades sociales conforme al talento individual, hay que considerar que en la medida en que las oportunidades educativas de los individuos estén determinadas por su origen social y económico, en esa medida la educación será más bien un mecanismo para la transmisión de desigualdades de una generación a la siguiente".¹

Cabe precisar que la educación no es el único instrumento de que se vale el Estado para legitimarse e imponer la ideología dominante, pues se apoya también en otros grupos de socialización como la familia y los medios de comunicación masiva, sin embargo es en la escuela donde adquiere su forma más organizada, ya que desde los primeros años en ella se transmiten habilidades y valores acordes con el tipo de desarrollo económico.

Al respecto, Marcos Kaplan señala algunas de las funciones y finalidades que el Estado tiende a cumplir mediante la educación:

- a) Socialización de los valores y normas que fundamentan y posibilitan la producción y reproducción regulares del sistema y el cambio inherente al mismo.
- b) Conservación y transmisión del acervo histórico (tradicción, cultura, formas organizativas y operativas), como factor de cohesión, equilibrio y continuidad de la sociedad.
- c) Preparación de los grupos e individuos para los papeles económicos, sociales, culturales y políticos.²

Lo anterior nos demuestra que el Estado es quien decide qué transmitir, cómo hacerlo y a quién dirigirlo. Es decir concentra los aspectos ideológicos, sociales, pedagógicos, así como los de organización y administración del sistema educativo. Este último aspecto ha sido posible mediante la especialización de una parte de la administración pública.

La organización del sistema educativo mexicano, así como su administración están configuradas de manera tal que logran cumplir el objetivo de transmitir aquello que a los intereses del Estado conviene. Por ello, los cambios que las estructuras orgánicas de nuestro

¹ Pablo Latapí. Mitos y Verdades de la Educación Mexicana, p. 20

² Marcos Kaplan. Estado y Sociedad, p. 213

sistema educativo han presentado no implican sólo un acto administrativo, en el fondo sugieren un objetivo político, social o cultural.

Este planteamiento encuentra sustento en el estudio del proceso de descentralización educativa y la actualización del contenido de los materiales educativos, ambos promovidos por el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari.

La Secretaría de Educación Pública en la historia del sistema educativo mexicano.

La creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, la reapertura de la Universidad de México en 1910 por Justo Sierra y los objetivos plasmados en el artículo tercero de la Constitución de 1917, marcaron el principio del esfuerzo educativo al inicio del presente siglo.³

Desde su creación, la SEP centralizó las decisiones políticas sobre materia educativa, así como los sistemas de organización y administración. Estas medidas fueron necesarias principalmente por dos razones: la incapacidad de los gobiernos estatales para llevar a cabo la función educativa y la necesidad de integrar un sistema nacional de educación.

Aun cuando los artículos 3o. y 73, fracción XXVII de la Constitución de 1917 denotaban que las instancias municipales y estatales tendrían a su cargo las escuelas elementales, este propósito no pudo realizarse, ya que las condiciones políticas y económicas de los estados y municipios les impidieron crear una estructura con la capacidad suficiente para coordinar los aspectos técnicos, pedagógicos y administrativos que se requerían.

Aunado a ello existía otro problema que resolver: los movimientos revolucionarios habían originado una gran movilización de masas en zonas rurales, lo cual implicaba una convergencia y convivencia de culturas, tradiciones y costumbres diferentes en territorios con características geográficas y económicas también distintas.

Ante tales circunstancias la acción del Gobierno Federal fue necesaria, primero, para resolver los problemas de la incapacidad económica de las entidades y sus municipios y, segundo, para conseguir que las culturas particulares de cada región convergieran en un proyecto cultural e ideológico nacional.

La creación de la Secretaría de Educación Pública con José Vasconcelos como su titular, logró dar cohesión a la población del país mediante la implantación de un sistema de educación uniforme para todo el territorio federal.

³ vid. Diódoro Guerra Rodríguez. *La Descentralización Educativa, estrategia para el desarrollo*, p.23

De los gobiernos posrevolucionarios pueden destacarse innumerables aspectos en materia de educación, sin embargo señalaremos los de mayor relevancia. Durante el periodo de gobierno de Plutarco Elías Calles se construyó un gran número de escuelas; en el sexenio del General Lázaro Cárdenas se creó el Instituto Politécnico Nacional. Durante la gestión del presidente Adolfo López Mateos se llevó a cabo la publicación de los libros de texto gratuitos. En este periodo siendo Secretario de Educación por segunda ocasión, Jaime Torres Bodet intensificó las acciones para abatir la analfabetización y se creó el primer instrumento de planificación de construcción de escuelas y preparación de maestros denominado Plan de Once Años, el cual vio limitadas sus expectativas por circunstancias como la explosión demográfica.

Mientras tanto, la Secretaría de Educación Pública adecuaba su estructura administrativa en relación con las necesidades de cobertura y atención a la demanda que la población hacía de los servicios educativos. La dependencia fue creciendo "hasta llegar a ser la Secretaría de Estado más grande, anacrónica y problemática".⁴

En agosto de 1988 la Secretaría contaba con la siguiente estructura: seis subsecretarías y una Oficialía Mayor, una Contraloría, una Coordinación para la Descentralización Educativa, cinco Consejos, dos Comisiones, 37 direcciones generales, 31 representaciones federales, denominados Servicios Coordinados de Educación Pública, y seis organismos desconcentrados: Universidad Pedagógica Nacional, Instituto Politécnico Nacional, Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y Radio Educación.⁵

Además de conformar esta compleja estructura, la SEP ha sido y continua siendo cabeza de sector de algunos organismos descentralizados, entre éstos se encuentran el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, etc.⁶

Lo anterior es muestra de que la SEP se convirtió en un gigantesco aparato burocrático que respondió más a la atención de los medios, que a los fines mismos para los que fue creada, de ahí que desde la década de los setenta se reflejara la intención del gobierno por dar solución a esta problemática.

⁴ *Ibid.* p.30

⁵ *vid.* Juan Prawda. *Logros, inequidades y retos del sistema educativo mexicano*, p. 219

⁶ *Id.*

La descentralización de la educación.

La descentralización de la educación básica ha sido un proceso gradual y progresivo. Los cambios estructurales que se dieron en los primeros años del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, constituyeron la culminación de un proceso iniciado en sexenios anteriores.

Como se mencionó, el camino ha sido largo. Si bien las primeras modificaciones en el sistema administrativo de la Secretaría no se ubican en los conceptos de descentralización, sí fueron el inicio de ella.

Los primeros cambios estructurales fueron estrictamente desconcentración de funciones para acercar la solución de trámites administrativos a su lugar de origen y atender oportunamente los requerimientos de la población. Con ello también se pretendió desahogar la carga operativa que mantenía la Secretaría y que afectaba directamente los aspectos cualitativos de la educación.

Por tal razón en 1973 se decidió establecer oficinas denominadas "unidades de servicios administrativos" en nueve estados de la república. Estas contaban con cobertura regional y funciones limitadas para realizar trámites ante la oficina central.

Esta medida no fue suficiente para detener los problemas de organización al interior de la dependencia, así como de aquellos que repercutían consecuentemente con la calidad de la educación, ya que en ocasiones algunos trámites no se atendían con oportunidad y los usuarios o demandantes preferían viajar a las oficinas centrales para dar agilidad a la resolución de sus problemas.

En el contexto de la Reforma Administrativa que se llevó a cabo en el periodo 1976-1982, la Secretaría inició un segundo proceso de desconcentración con el establecimiento, en cada entidad federativa, de una Delegación General de Educación. Su tarea fundamental era atender la demanda del nivel primaria y coordinar los servicios educativos de la entidad. En el aspecto administrativo implicó tener a su cargo la administración del personal, adquisición de recursos materiales, programación y ejercicio del presupuesto, así como el control de los recursos financieros.

En 1982 las Delegaciones Generales de Educación constituían ya la infraestructura necesaria que permitiría más adelante consolidar el proceso de descentralización.

Cuando Miguel de la Madrid tomó posesión como Presidente de la República, expresó que promovería la descentralización de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como de los recursos financieros correspondientes a los gobiernos estatales. Lo

anterior daba respuesta a las demandas recogidas en las diferentes regiones del país durante su campaña presidencial.⁷

El 8 de agosto de 1983, el Ejecutivo Federal emitió un decreto en el que propuso a los gobernadores de los estados la celebración de acuerdos de coordinación para la descentralización. Mediante este documento se crearon los Comités Consultivos de Descentralización presididos por el Gobernador de cada entidad. Su función primordial fue analizar los problemas que planteaba la transferencia en todos sus aspectos: administrativos, pedagógicos y laborales. Una vez identificados debía proponerse su solución. Por otra parte, las delegaciones estatales de la SEP se convertirían en "Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar".

Como cumplimiento a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, en lo referente a las estrategias y acciones para elevar la eficiencia y calidad de la educación, el 20 de marzo de 1984 se expidió un nuevo documento: "decreto que establece los lineamientos a que se sujetaran las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal".

Mediante estas disposiciones jurídicas se facultó a la SEP para firmar acuerdos de coordinación con los estados de la república, en el marco del Convenio Único de Desarrollo. Asimismo se determinó el establecimiento del Consejo Estatal de Educación y de una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública integrada por las estructuras administrativas federales y las estatales, en aquellas entidades donde existieran.

Complementariamente en septiembre de 1984 se aprobó el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 que establecía como una de sus metas sustantivas regionalizar y descentralizar la educación básica y normal.

Aún cuando las condiciones jurídicas, así como las técnicas y administrativas estaban dadas para acelerar el proceso de la transferencia, éste se llevó a cabo en forma gradual y en tres etapas. En la primera, realizada en 1984, se firmaron acuerdos con 12 estados, (Michoacán, Aguascalientes, Campeche, Morelos, Tamaulipas, Sonora, Nayarit, Yucatán, Baja California Sur, Tlaxcala, Tabasco, Quintana Roo y Zacatecas). En la segunda, correspondiente a 1986, se integraron seis entidades (Jalisco, Puebla, Querétaro, Guerrero y Colima) y, finalmente, en 1987 las 13 restantes (Coahuila, Veracruz, Hidalgo, México, San Luis Potosí, Durango, Chiapas, Oaxaca, Sinaloa, Chihuahua, Guanajuato, Baja California y Nuevo León).

El proceso que se realizó en este periodo comprendió avances significativos, sin embargo conviene destacar que este esquema se identifica más con lo que hemos definido como desconcentración, ya que aunque las direcciones generales de los servicios educativos consolidaron su estructura, el personal, así como los recursos financieros y

⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. p. 26

materiales siguieron siendo federales. Por otra parte continuaron funcionando dos sistemas paralelos, el federal y el estatal, regidos cada uno por sus disposiciones administrativas y jurídicas.

Programa para la Modernización Educativa

1. Antecedentes.

Los gobiernos posrevolucionarios imprimieron durante su gestión alguna característica particular al sistema educativo. De manera general se observa en todos ellos una tendencia a dar cobertura suficiente a los espacios educativos demandados por la sociedad. "Aunque la oferta educativa conservó los patrones de insuficiencia, selectividad social y desigualdad regional que originalmente la caracterizaban, cada año... por lo menos durante los últimos 30 años se generaron oportunidades escolares que superaron el crecimiento demográfico."⁸

Esta tendencia tuvo un estancamiento e inclusive una contracción a finales de la década de los ochenta. "... hasta el ciclo escolar 1983-1984 la matrícula total del sistema conserva un crecimiento superior al del grupo demográfico en edad escolar; entre 1984-1985 y 1986-1987 se mantiene una ligera expansión ya inferior al aumento poblacional y a partir de 1987-1988 la matrícula se estabiliza, para que en 1989-1990 se produzca un decremento del orden de 200 mil alumnos, fenómeno no presente en ningún otro momento de la historia escolar posrevolucionaria."⁹

Este hecho coincidió, y puede considerarse como una de sus causas, con la crisis económica del periodo y las políticas de austeridad que se aplicaron.

Las consecuencias previsibles eran las de ver incrementados los índices de población en edad escolar sin oportunidad de acceso al sistema, así como en los índices de deserción y eficiencia terminal, sobre todo en las zonas rurales marginadas y urbanas de bajos estratos.

La crisis económica contrajo el gasto educativo, lo que consecuentemente derivó en la falta de construcción de espacios educativos, el deterioro físico de los ya existentes y escasez de materiales y recursos para la enseñanza.

Los salarios del magisterio también se vieron deteriorados a consecuencia de la crisis. Una de sus repercusiones se reflejó de nueva cuenta en las zonas rurales y en aquellas con población altamente dispersa, ya que impidió la constitución de estímulos a los trabajadores para arraigarlos en la comunidad.

⁸ Olac Fuentes Molinar, en El Nuevo Estado Mexicano Tomo IV, p. 68

⁹ Ibid. p. 69

Por lo que toca a la tan anunciada descentralización, puede afirmarse que fue un proyecto que no fue más allá del discurso ya que los cambios operados respondieron más a los esquemas de desconcentración.

Esta era, a grandes rasgos, la situación que prevalecía en el sistema educativo a finales de los ochenta, y coincidió en 1988 con el inicio de un nuevo periodo de gobierno.

2. El Programa de Modernización Educativa 1989-1994.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 expresa que para la modernización del país es necesario impulsar un proceso de transformación educativa y destaca, entre otros aspectos, el de la descentralización para innovar y mejorar los servicios.

Para dar cumplimiento a los objetivos planteados en el PND y otorgar sustento a la transformación del sistema educativo, se llevó a cabo una consulta nacional que promovió la participación de maestros, padres de familia, instituciones, organizaciones y asociaciones de profesionales, investigadores y representantes de los sectores sociales; que expresaron sus opiniones en más de 65 mil ponencias.¹⁰

Con las conclusiones y recomendaciones de la consulta nacional se formuló el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, presentado por el presidente en octubre de 1989.

En él se encuentran plasmadas las políticas encaminadas a la modernización del Sistema Educativo Nacional, las actividades sustantivas del sector, un diagnóstico correspondiente a cada una de ellas, estrategias para su modernización, objetivos, así como metas cuantitativas y cualitativas.

En la ceremonia de presentación del programa, Salinas pronunció en su discurso que "el programa proporciona un nuevo modelo de educación para el país. La modernización educativa implica definir prioridades, revisar y racionalizar los costos educativos y, a la vez, ordenar y simplificar los mecanismos para su administración. Innovar los procedimientos, articular los ciclos y las opciones; imaginar nuevas alternativas de organización y financiamiento; actuar con decisión política y con el concurso permanente solidario de las comunidades, es la respuesta".¹¹

Como uno de los aspectos fundamentales de la política de modernización, el programa destaca el reto de la descentralización: "la descentralización no significa abandonar el

¹⁰ Programa para la modernización educativa 1989-1994, p. xvii

¹¹ *Ibid.* p. v

mandato constitucional de una educación nacional integradora,... significa reconocer que la comunidad local permite articular, potenciar y dar vida propia y original, en todos los rincones del país, a los valores del consenso nacional".¹²

En los términos de dicho documento, la descentralización se definió como una reorganización integral del sistema en su estructura, normatividad y funcionalidad. La asignación a cada entidad federativa de los servicios de educación básica, permitirían diseñar modelos de organización atendiendo a las prioridades de cada región.

3. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), Salinas concretó el proceso descentralizador y con ello estableció las bases de un modelo educativo congruente con las reformas y políticas de su proyecto de gobierno.

Formalmente el Acuerdo se consiguió con el consenso de los gobiernos de los estados y la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Sin embargo, la realidad implicaba para algunas entidades una carga administrativa no deseada y, para el sindicato, la dispersión de su fuerza política.

Para el gobierno federal, la reforma representaba atractivas ventajas: primero distribuir la administración de una institución que se había constituido burocrática e inoperante, y segundo, conservar la dirección ideológica del sistema educativo nacional.

Previo a la firma del acuerdo, la SEP había realizado un diagnóstico de la situación prevaliente a nivel nacional. En él se analizaron las legislaciones locales aplicables a los servicios educativos, los presupuestos y estructuras orgánicas que los atendían, las condiciones laborales de los trabajadores de la educación al servicio de las entidades, el impacto financiero de la homologación y la situación sindical tanto estatal, como de las secciones del SNTE.

Es de suponerse que los resultados reflejaron que algunos estados no estaban preparados para la reforma, pues en algunos de ellos su presupuesto educativo era mínimo y por lo tanto su injerencia en ese ámbito también. Es decir existían estados en los que más del 90% de la estructura educativa era federal.

Desde este punto de vista, la descentralización tendría que haberse dado en forma paulatina, selectiva y gradual, pero se corría el riesgo de que la experiencia postergara el proceso en otras entidades y sobre todo que ello constituyera un elemento negativo para contar con el consenso del sindicato.

¹² *Ibid.* p. 7

Por lo anterior la opción mas conveniente a la federación fue transferir en forma inmediata y directa, la educación básica y normal a los 31 estados.

Salinas consiguió consolidar esta medida porque hacía de su proyecto descentralizador, un proyecto legítimo. Primero porque a través de un ordenamiento jurídico se plasmaban el consenso del SNTE y de los gobiernos de las entidades federativas. Segundo, se daba respuesta después de muchos años a un reclamo de la sociedad. Tercero, se vislumbraba cierta estabilidad económica y con ello la posibilidad de incrementar el gasto federal en educación, y, finalmente porque el discurso implícito en el ANMEB señalaba una línea política que no caracterizó a su gobierno: la promoción del federalismo. En el documento se señala: "Para llevar a cabo la reorganización del sistema educativo es indispensable consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación"¹³

La decisión definitiva y trascendental de la descentralización educativa se llevó a cabo el 18 de mayo de 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre la Secretaría de Educación Pública, los estados de la Federación y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

"El Acuerdo se sustenta en tres ejes principales que responden a factores críticos del sistema educativo nacional:

- a) Reorganización del sistema educativo
- b) Reformulación de los contenidos y materiales educativos
- c) Revaloración social de la función magisterial"¹⁴

a) La reorganización del sistema educativo.

Mediante el acuerdo, el Gobierno Federal y las entidades federativas celebraron convenios para concretar las responsabilidades inherentes a cada nivel de gobierno en la operación del sistema de educación básica y normal. A partir de la firma de dichos convenios los estados de la república son los responsables de la "dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el gobierno estatal recibe los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo,

¹³ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, p. 4

¹⁴ Ibid., p. 7

derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles,... así como los recursos financieros utilizados en su operación"¹⁵

La importancia y trascendencia de estos hechos, fue la realización de modificaciones estructurales en el ámbito administrativo porque los recursos humanos y materiales dejaron de ser federales y pasaron a ser responsabilidad directa de cada entidad. Desde que se dio inicio a la descentralización administrativa de la SEP se reconoció la gran centralización y burocratismo del sistema y se identificó como una de las causas del detrimento de la calidad de la educación. Sin embargo las modificaciones que se habían llevado a cabo no daban respuesta ni solución al problema. Aunque los pasos emprendidos por gobiernos anteriores no fueron cosa fácil, tampoco se concretaron en una decidida acción política de cambio.

La descentralización emprendida en 1992 no se circunscribió al hecho administrativo de transferir recursos y funciones, sino a fortalecer el federalismo ya que desde entonces la responsabilidad de la prestación del servicio educativo corresponde a los estados.

La dualidad de los sistemas educativos que existía en algunas entidades, el local y el federal, así como los problemas de personal docente con salarios estatales y otros con salarios federales terminaron con la celebración del acuerdo, ya que ambos dependen ahora del gobierno estatal.

Independientemente de los convenios que se firmaron entre la federación y cada uno de los estados, se formuló otro entre éstos y el SNTE para dar seguridad y garantizar los derechos de los trabajadores. En ambos se concretaron detalles de carácter operativo como "salarios, prestaciones, seguridad social, escalafón, cambios interestatales, derechos laborales, carrera magisterial, homologación, Sistema de Ahorro para el Retiro, premios al magisterio y sistemas de pago, entre otros".¹⁶

Una vez firmado el acuerdo, se realizaron acciones administrativas como la creación de estructuras al interior de la SEP para dar apoyo, asesoría y asistencia a las entidades a fin de conciliar bases de datos, plazas, puestos, inventarios de bienes muebles e inmuebles, determinación de los presupuestos, etc.

Para comprender la magnitud del esfuerzo administrativo que implicó la transferencia de los servicios es importante resaltar ciertos datos: "se transfirieron a los estados 513 974 plazas docentes, 116 054 puestos administrativos y 3 954 000 horas-salario, lo que en total representa alrededor de 700 mil trabajadores de la educación, y se realizó todo el trámite legal de desincorporación de alrededor de 100 mil inmuebles y 22 millones de bienes muebles.

¹⁵ Id.

¹⁶ Moctezuma Barragan, Esteban. La Educación Pública frente a las nuevas realidades, p. 122

Respecto del total de alumnos inscritos en el ciclo 1992-1993 en los planteles transferidos las cifras son: 1.8 millones en preescolar; 9.2 millones en primaria; 2.4 millones en secundaria; y 25.1 millones en normal".¹⁷

Para el nuevo modelo administrativo del sistema educativo 26 estados decidieron crear un organismo estatal descentralizado (a partir de la estructura de lo que eran las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública) con las características adecuadas a cada región. Las cinco entidades restantes: Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán incorporaron los servicios transferidos a los organismos estatales ya existentes.

Por su parte, y como consecuencia de la transferencia de los servicios, la SEP realizó cambios en su estructura administrativa, entre ellos, se sustituyeron las Subsecretarías de Educación Elemental y de Educación Media por una Subsecretaría de Educación Básica y Normal y una de Servicios Educativos para el Distrito Federal. Por otra parte, se reasignaron responsabilidades y funciones cuidando siempre el respeto a las condiciones generales de trabajo de los empleados al servicio de la educación.

Con el propósito de garantizar la consolidación de la prestación del servicio educativo por parte de los estados, el Gobierno Federal se comprometió en el marco del Acuerdo a transferir recursos suficientes para establecer mecanismos y condiciones que conlleven a elevar la calidad de la educación y atender oportuna y eficazmente la demanda del servicio. Asimismo se previó ejercer funciones compensatorias en los estados con mayores carencias y necesidades, como son el caso de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, cuyos gobiernos concertaron el Programa para la Atención del Rezago Educativo. La selección de estas entidades fue el resultado de comparar indicadores de aspectos educativos y económicos en todos los estados de la República.

En esta nueva estructura organizativa de la educación, cabe destacar un aspecto primordial: el estímulo a la participación social. Corresponsabilizar a la sociedad en el quehacer educativo, abre para ésta un campo de acción del cual estuvo marginada por el centralismo político y administrativo que han caracterizado a nuestras instituciones.

En la medida en que la participación ciudadana sea capaz de proponer vías de solución a los problemas que el centralismo no fue capaz de resolver, se estará hablando de una verdadera descentralización.

Derivado del acuerdo nacional, en mayo de 1993 se celebró un nuevo convenio entre el Gobierno Federal, los estados y el SNTE que "logró comprometer las voluntades de los signatarios, así como de sus representados, para fortalecer los ámbitos de participación de la

¹⁷ Ibid p. 123

comunidad en las labores cotidianas de educación y en la reorganización del sistema escolar".¹⁸

Por lo que respecta a las otras dos vertientes fundamentales del Acuerdo Nacional, conviene señalar algunos aspectos.

b) Reformulación de los contenidos y materiales educativos:

Se refiere fundamentalmente a la renovación de los programas de estudio y libros de texto, a partir del ciclo escolar 1993-1994.

Los planes y programas de estudio vigentes al momento de la firma del Acuerdo, se habían aplicado durante 20 años sin reformas sustanciales y respondieron a circunstancias y momentos históricos particulares. Por ello resultaba necesario renovarlos ya que los aspectos pedagógicos de enseñanza-aprendizaje demeritaban la calidad de la educación y no respondían a la realidad del país ni a la de un mundo que ha manifestado cambios vertiginosos en aspectos geográficos, políticos, económicos y sociales.

En consecuencia, entre las acciones emprendidas por el gobierno para la actualización de los contenidos y materiales de la educación se modificaron los planes de estudio de primaria. "...el Acuerdo Nacional planteó la necesidad de sustituir los enfoques estructurales de enseñanza por un sistema más práctico, útil y accesible a los alumnos..../por ello se suprimió el estudio por áreas y se estableció el de asignaturas".¹⁹

Bajo esta línea cabe subrayar la reincorporación de la enseñanza de la historia como asignatura específica. "¡En 20 años no existió en México, el estudio de la historia nacional como asignatura!".²⁰

La actualización de los planes y programas de estudio requirió y justificó la elaboración de nuevos textos de historia. Las ediciones publicadas despertaron polémicos debates debido a que presentaban imprecisiones, datos mal documentados y apreciaciones inexactas, pero sobre todo, porque daban una nueva interpretación a la historia de nuestra formación como nación.

Las controversias y discusiones que se suscitaron y los hechos subsecuentes, no se trataran con detalle en este trabajo, sin embargo se ha hecho mención de ello porque la reformulación de los contenidos de los libros de texto es parte fundamental del acuerdo.

¹⁸ *Ibid* p. 132

¹⁹ *Ibid*, p. 141

²⁰ *Ibid* p. 143

c) Revaloración de la función magisterial:

El SNTE concurrió a la firma del acuerdo el 18 de mayo de 1992, sin embargo se siguieron llevando a cabo reuniones de trabajo y negociación entre éste y la SEP hasta mediados de 1993; todas ellas referentes a los términos en que se implantarían los puntos relativos a la revaloración de la función magisterial.

En los términos del acuerdo se enaltece la labor y el papel protagónico que ha desempeñado el maestro en la educación, sin embargo para el sindicato no era suficiente este simple reconocimiento, se requería reconocer un problema sustancial acarreado desde la década de los ochenta y que no había sido resuelto satisfactoriamente: la demanda salarial.

Con la descentralización y la relativa atomización del sindicato, se veía amenazada su fuerza corporativa de negociación de incremento a sus salarios, de ahí que las concertaciones se efectuaran con las autoridades centrales hasta que, el 14 de enero de 1993, el presidente de la república dio inicio al programa de la carrera magisterial.

Con ello se confirma de nueva cuenta que el acuerdo había sido un acto formal, pues el sindicato negoció sus propuestas con la autoridad central y no con las autoridades locales como correspondía. De hecho la dirección del SNTE y sus fuerzas regionales han generado una doble relación político-laboral, por una parte SEP-SNTE y por la otra gobiernos estatales-secciones sindicales.

Un ejemplo claro de esta situación son los aumentos al salario, ya que éstos son acordados entre la SEP y el SNTE, a pesar de que la primera dejó de ser patrón de los trabajadores en las 31 entidades federativas. Esto mismo ha mermado sensiblemente la capacidad negociadora de los gobiernos locales, los cuales en su mayoría se han visto imposibilitados en concertar los incrementos por un problema recurrente: la insuficiencia de recursos.

Por otra parte cabe destacar que el Acuerdo comprende cinco aspectos: la formación del maestro, su actualización constante, el salario profesional, la profesionalización de su trabajo a través de la carrera magisterial y el aprecio social por la labor que desempeña.

"En cada entidad federativa se establecerá un sistema estatal para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación".²¹ En este ámbito consideramos la apertura de un espacio de acción que permite apreciar ciertas ventajas, pues cada entidad formará los cuadros docentes acordes a su desarrollo regional, orientará la especialización y el desarrollo de la investigación del magisterio en las áreas que a nivel local se requiera.

²¹ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. p.7

Por lo que toca a la carrera magisterial puede decirse que consiste en una alternativa de promoción complementaria al escalafón. Comprende la creación de un sistema de promoción horizontal, /.../ que ofrece cinco nuevos niveles en las categorías de los maestros de educación básica /.../.²² Para tener acceso a la carrera magisterial se diseñó un esquema de evaluación que califica el grado de conocimientos y desempeño profesional, años en servicio y cursos de actualización entre otros aspectos. Con ello se pretende estimular la iniciativa individual y la superación constante del maestro y consecuentemente elevar la calidad de la educación.

4. Aspectos Jurídicos.

Las acciones concretas derivadas de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica implicaron la actualización y modificación del marco jurídico de la educación.

Se actualizaron las fracciones I y II del artículo 3o. constitucional para garantizar el carácter laico de la educación impartida por el Estado. Dichas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

En noviembre de ese mismo año se envió a la Cámara de Diputados otra iniciativa de reformas a los artículos 3o. y 31, fracción I, de la Constitución. En esencia el objetivo fue consagrar el derecho a la educación; precisar la obligación del Estado de impartir educación preescolar y secundaria, además de la primaria; establecer la obligación de los individuos de cursar la secundaria; y garantizar el carácter nacional de la educación al ratificar la función normativa del Ejecutivo Federal en la elaboración de planes y programas de estudio obligatorios en todo el país, considerando la opinión de los gobiernos de los estados, así como sus necesidades regionales.

Las reformas constitucionales obligaron a la actualización de la Ley General de Educación, aprobada en junio de 1993.

En este nuevo ordenamiento se confirma que el federalismo educativo sería la forma de organización del sistema y se precisan las atribuciones que corresponden a cada nivel de gobierno.

La ley define como responsabilidad de las entidades federativas la prestación de los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, indígena, especial y normal. Asimismo quedan facultadas para autorizar los servicios educativos impartidos por particulares, realizar ajustes al calendario escolar y proponer contenidos regionales de educación básica y normal.

²² Ernesto Zedillo Ponce de León. *cit. post.* Esteban Moctezuma B. *op.cit.* p. 163

Se establece también la obligación de los estados de ofrecer los servicios de formación del magisterio, su actualización y el establecimiento de programas de especialización e investigación.

Por lo que se refiere a los tipos de educación, se redefinen como BASICO que integra los niveles preescolar, primaria y secundaria; MEDIO SUPERIOR que es nivel de bachillerato y sus equivalentes; así como el SUPERIOR Y DE POSGRADO tanto universitario como tecnológico.

Cabe destacar que la ley contempla que la educación básica podrá adaptarse a las necesidades y características de los grupos indígenas y poblaciones rurales. Esto permitirá a los estados sustentar y fundamentar estrategias específicas a aplicarse en dichas poblaciones con el objeto de disminuir los índices de reprobación y eficiencia terminal.

Otros aspectos que la ley define -y que la ley anterior no consideraba- hacen referencia a la educación inicial, a la educación especial y a la educación para adultos. Lo cual le imprime un alto contenido social orientado a atender las necesidades educativas de toda la población del país.

Finalmente, como otro punto de relevancia, se aborda la participación social en la educación a través de consejos integrados por los padres de familia, maestros, representantes sindicales, alumnos y miembros de la comunidad.

APARTADO III LA EDUCACION BASICA EN EL ESTADO DE HIDALGO

La descentralización de la educación básica representó la culminación de un proyecto político y administrativo que se había iniciado décadas atrás y que formalmente se concretó con la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, sin embargo para los gobiernos de los estados representó el inicio de nuevas tareas, responsabilidades y de retos a vencer pero sobre todo se presenta como una oportunidad para la formación de un nuevo modelo de sociedad.

Si bien es cierto que los planes y programas de estudio son determinados por la Secretaría de Educación Pública y que además los estados están sujetos a los presupuestos que esta misma dependencia determina, existen espacios de acción susceptibles de transformarse y hacer eficiente el sistema educativo.

Las posibilidades de ampliar la cobertura de la demanda educativa, reducir el índice de analfabetismo y elevar la calidad de la educación serán diferentes para todos, pues están estrechamente vinculadas con el desarrollo económico de cada uno, su población, su geografía, sus recursos naturales, etc., sin embargo debe existir la voluntad de los gobiernos en concebir a la educación como una acción prioritaria.

Como se mencionó en el apartado anterior, la mayoría de los estados decidió crear un organismo descentralizado estatal a partir de lo que eran las estructuras de la Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación, y que se bien estaban consolidadas en el manejo administrativo de los recursos, no fueron garantía para que los estados enfrentaran ciertas dificultades.

Actualmente cada estado debe integrar un Sistema Estatal de Planeación en materia educativa para hacer eficiente y eficaz el manejo de los recursos de que dispone para lograr un objetivo común: elevar el nivel de la educación.

Para evaluar las consecuencias e implicaciones inmediatas de la descentralización se analizará el caso específico del estado de Hidalgo, principalmente porque ha sido parte de la experiencia laboral personal y porque se han observado de manera directa hechos relevantes que vale la pena destacar.

Por lo anterior, el contenido esencial de este apartado está referido a los sistemas educativos de dicha entidad durante el periodo 1992-1993, tomando en consideración la

fecha en que se llevó a cabo la descentralización de la educación básica y normal por parte del Gobierno Federal a las entidades de la república.

Como marco de referencia se analizan los datos estadísticos reflejados en el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990 que nos muestra la situación que al respecto prevalecía en el estado, así como el Programa para la Modernización Educativa del Estado de Hidalgo 1990-1994, documento elaborado con la finalidad de sumarse a los objetivos del Programa de Modernización Educativa formulado por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.

“De acuerdo con la evolución que han presentado los principales indicadores de bienestar social en nuestro país, el Estado muestra una situación crónica de marginación que lo ha colocado permanentemente entre los cinco últimos sitios... la accidentada geografía..., la relativa escasez y baja calidad de los recursos disponibles para la agricultura y la insuficiencia de recursos financieros, han obstaculizado la consolidación de una base económica que permita un proceso continuo de crecimiento, presentándose en cambio una baja articulación entre sus actividades productivas, su población y su territorio”¹

Los datos proporcionados por el INEGI en el XI Censo de Población y Vivienda de 1990, indican que las dos terceras partes de la población analfabeta en México se concentra en 12 entidades entre las que se encuentra el estado de Hidalgo con un índice del 20.6%, porcentaje que lo sitúa en el lugar 29 en referencia al contexto nacional, superado únicamente por los Estados de Guerrero con el 26.8%, Oaxaca con el 27.7% y Chiapas con el 30%.

Hidalgo cuenta con una población total de 1,888,366 habitantes dispersa en 3,868 localidades ubicadas en 84 municipios. El 60% vive en condiciones de alta marginación. La población mayor de 15 años suma 1,099,122, de ésta 226,954 son analfabetas, cifra que corresponde al 20.6%. La población de habla indígena es de 317,838 habitantes compuesta primordialmente por las lenguas náhuatl y otomí.

Hasta antes de la descentralización, el Estado no contaba con un sistema estatal de educación y las erogaciones que al respecto tenía estaban dispuestas a atender los niveles de educación media y superior primordialmente.

Lo anterior indica que la población de los niveles de preescolar, primaria y secundaria, así como todos los servicios que implica la educación básica estaban a cargo de la Federación. Ejemplo de ello lo muestra el ciclo escolar 1989-1990, ya que de 61 057 alumnos inscritos en preescolar el 72.14% fue beneficiado en jardines de niños federales y sólo el 2.59% fue atendido en instituciones particulares y estatales. El resto, 25.27%,

¹ Programa para la Modernización Educativa 1990-1994. Estado de Hidalgo. p. 17

recibió atención mediante cursos comunitarios y de castellanización impartidos por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).²

En 1992 el Estado recibió a través de la descentralización 28,287 plazas, de las cuales 4,640 fueron administrativas y 23,647 correspondían a personal docente; una matrícula de 503,563 alumnos de los niveles que componen la educación básica, inicial, especial y normal, y un total de 4,663 escuelas.³

Para la transferencia de los recursos se creó mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 18 de mayo de 1992, el Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal (IHEBN).

Su estructura administrativa con respecto a lo que era la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación no sufrió cambios sustanciales, ya que, como se mencionó anteriormente, el estado no tenía un sistema de educación cuyas estructuras administrativas hubieran tenido que integrarse al nuevo organismo como ocurrió en otras entidades.

El Instituto continuó laborando con las direcciones de Planeación Educativa, Educación Básica, Educación Media y Terminal, y la de Servicios Administrativos. La única medida tomada a partir de su constitución fue la creación de una Unidad de Contraloría Interna.

Con respecto a los sueldos y salarios se realizaron ajustes de conformidad con la legislación del estado, lo cual implicó que los empleados transferidos tuvieran un incremento de 40 a 60 días de aguinaldo y gozaran de las mismas condiciones que los empleados estatales.

Los recursos para la homologación fueron aportados por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública.

El Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal.

Han sido múltiples las acciones que el Instituto ha emprendido desde su creación. En primer lugar se han tenido que atender todos los aspectos administrativos de una estructura de grandes dimensiones y reorganizar algunas de las funciones sustantivas encaminadas a fortalecer una planeación educativa acorde con las necesidades del Estado.

Como se ha señalado, la entidad está considerada con altos índices de marginación y alfabetismo así como con un gran porcentaje de población que habla alguna lengua

² *Ibid.* p. 18

³ Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal. *Informe Anual 1993*. p. 5

indígena. Estas son características que antes de la descentralización no habrían podido atenderse con la particularidad que ahora merecen por parte del Instituto.

Lo anterior forma parte primordial del proyecto que dicha institución ha puesto en marcha para conformar las bases del sistema educativo del estado de Hidalgo y cuyos principales objetivos se detallan a continuación:

- Organizar y consolidar el sector educativo en el marco del nuevo federalismo.
- Abatir el rezago en la atención a la demanda en la educación básica.
- Disminuir el analfabetismo
- Mejorar la calidad de la educación en todos los niveles
- Fortalecer la infraestructura física
- Transformar, en coordinación con la SEP, los contenidos y programas de estudio para dotarlos de pertinencia y relevancia.
- Propiciar una mayor participación social.
- Revalorar la tarea educativa

De los objetivos que el Instituto se ha planteado cabe destacar las acciones que se han realizado para disminuir el analfabetismo y que más adelante se detallan. Respecto a la atención de la demanda de educación básica se presenta una evaluación cuantitativa que nos refleja incremento en el número de alumnos atendidos y escuelas construidas, en comparación con el ciclo anterior.

Esto puede significar mucho y desde cierta perspectiva nada, pues si antes de la descentralización el Estado de Hidalgo no erogaba recursos para la educación básica, podría pensarse que ahora las autoridades educativas solo han aplicado correcta y eficientemente los recursos que la Federación le transfiere de acuerdo a programas específicos. Si ese fuera el caso ya sería ganancia, sin embargo no es tan sencillo ya que los recursos no son suficientes para atender todas las necesidades como son la contratación de nuevo personal docente o la construcción de aulas y escuelas, y corresponde a las autoridades estatales buscar mecanismos de financiamiento o aportar recursos para satisfacerlas.

Es en este punto que toma importancia la descentralización pues el gobierno del estado tiene que administrar eficientemente las transferencias y determinar zonas, regiones o comunidades prioritarias.

Ante estas circunstancias el Instituto Hidalguense de Educación ha aprovechado eficientemente las economías generadas en la administración de los recursos humanos y materiales. En los primeros, aquellas que se originan por bajas de personal, descuentos por inasistencias, licencias y regularización de plazas administrativas. En los segundos, los que han resultado de ahorros y descuentos en las compras de mobiliario, equipo y material de oficina.

Estos recursos pueden aplicarse en los planes y programas del Instituto sin previa autorización por parte de la SEP, siempre y cuando se apliquen en el sector educativo y específicamente en los niveles de educación básica y normal.

Respecto a la población escolarizada debe destacarse que si bien las estadísticas del Instituto Hidalguense de Educación muestran resultados positivos así como en los indicadores de reprobación y deserción, son datos que deben analizarse con ciertas reservas ya que para realizar una evaluación objetiva de la eficiencia terminal se requiere estudiar mínimo un periodo de 6 años, y como se ha señalado el Instituto fue creado en mayo de 1992.

Por lo que toca a los aspectos cualitativos consideramos que es difícil vislumbrar resultados tanto en el ámbito estatal como a nivel proyecto nacional pues la puesta en marcha de la descentralización tiene relativamente poco tiempo. No obstante creemos que el éxito para elevar la calidad de la educación depende en gran medida de contar con una sólida organización administrativa, de establecer planes y programas realistas acordes con las necesidades del Estado así como con la posibilidad de ser cumplidos, de buscar mecanismos alternativos de financiamiento y del uso eficiente de los recursos .

Educación Básica.

La educación básica se integra por los niveles de preescolar, primaria y secundaria, sin embargo la descentralización también implicó responsabilizar a las entidades de la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos, mismas que forman parte del sistema educativo nacional.

La educación especial sirve de apoyo a la educación básica, se enfoca a individuos con problemas y procura el desarrollo de sus capacidades y potencialidades; igualmente atiende a niños con capacidades sobresalientes.

De acuerdo con la Ley General de Educación, art. 40 "la educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de

cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos".⁴

En el estado de Hidalgo ésta se imparte mediante dos modalidades: escolarizada y no escolarizada. La primera de ellas se brinda en los centros de desarrollo infantil (CENDI) de los sectores público y privado. Actualmente se cuenta con 25 centros, de ellos tres dependen del Instituto Hidalguense de Educación, tres son de beneficencia pública auspiciados por comités autónomos, uno forma parte de las prestaciones sindicales de los trabajadores del gobierno del Estado; uno da servicio a hijos de las madres trabajadoras de Pemex y 17 son particulares.

La modalidad no escolarizada opera en comunidades indígenas, rurales y urbano-marginadas, involucra a padres de familia con el objeto de enriquecer sus patrones de interacción y mejorar sus pautas de cuidado infantil mediante cursos impartidos por un educador comunitario. Durante 1993 se capacitó a 546 educadores comunitarios que atienden a igual número de comunidades ubicadas en 72 municipios. Se ha brindado capacitación a 10,880 padres de familia y se atiende a 14,144 niños.⁵

Estas acciones se realizaron con recursos del Proyecto para el Desarrollo de Educación Inicial, el cual forma parte de los programas compensatorios del Gobierno Federal.

Entre los objetivos del proyecto podemos mencionar los de mayor importancia: preparar a los niños de familias de bajos recursos para un adecuado ingreso a la escuela, fomentar su permanencia en la misma y educar a los padres de familia para mejorar las prácticas de crianza en el hogar.

La educación preescolar se ofrece a la población de cuatro a seis años de edad en las modalidades de preescolar general y del Proyecto de Alternativas de Atención a través de técnicos promotores.

Con el Proyecto de Alternativas de Atención se ofrece educación a los niños de zonas rurales de difícil acceso. A la fecha solo se brinda en trece municipios.

En el ciclo escolar 1992-1993 se atendieron a 1,057 alumnos mediante 67 técnicos promotores y 9 educadoras orientadoras, antes de finalizar el ciclo 1993-1994 se logró capacitar a 34 técnicos y 5 orientadoras lo que posibilitó el incremento del servicio a 1,617 niños.⁶

⁴ Secretaría de Educación Pública. Artículo 3o. Constitucional y Ley General de Educación. p. 69

⁵ Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal. Informe Anual 1993 p. 20

⁶ Ibid. p. 27

La educación primaria constituye la base del Sistema Educativo Nacional que constitucionalmente ha de impartirse a toda persona que lo solicite, para garantizar el tronco común de conocimientos que nos vincule como miembros de nuestro país.

En Hidalgo, se imparte a través de cuatro modalidades: primaria general, particular, indígena-bicultural y CONAFE.

Dentro de las primeras acciones de reorganización en este nivel, se realizó una nueva regionalización de las zonas escolares que pasaron de 156 a 158. Cada zona cuenta con un supervisor que a su vez tiene a su cargo un determinado número de planteles sobre los cuales realiza funciones de vigilancia y evaluación.

El objetivo de la reclasificación de las zonas se orientó a conocer con oportunidad las condiciones de operación de las escuelas así como satisfacer sus necesidades y demandas prioritarias.

La cobertura en la atención de la demanda de este nivel refleja un notable incremento, al finalizar el ciclo escolar 1992-1993 se contaba con 1,956 planteles atendidos por 11,021 docentes y 319,533 alumnos. Al inicio del ciclo escolar 1993-1994 el número de planteles fue de 1,985 atendidos por 11,189 docentes y 323,658 alumnos.⁷

Del total de los alumnos inscritos en este nivel 74,495 corresponden a escuelas primarias del medio rural. Estas cuentan con asistencia especial en los aspectos técnico-pedagógicos y apoyos adicionales para materiales didácticos dirigidos a los docentes que atienden varios grados en forma simultánea. Lo anterior tiene el propósito de elevar la eficiencia terminal.

Por lo que toca a la educación secundaria, en el estado ésta se ofrece en tres modalidades: secundaria general, secundaria técnica y telesecundaria. Actualmente se cuenta con 676 planteles de los cuales el 65% son telesecundarias. Lo anterior ha requerido del desarrollo de un programa especial de supervisión de carácter técnico-pedagógico a los centros de trabajo que se ha podido llevar a cabo con apoyos económicos trimestrales que se otorgan al personal que realiza dicha tarea.

En esta modalidad el Instituto ha tomado algunas iniciativas al margen de las directrices de la SEP, ya que esta dependencia establece la concurrencia de un mínimo de 15 alumnos para justificar la estructura requerida por una telesecundaria.

Sin atender a la normatividad, el Instituto dio repuesta a la demanda de algunas poblaciones que no contaban con el servicio y se logró el establecimiento de 9 telesecundarias, aún cuando no se cubría la cuota mínima de estudiantes. La estrategia fue

⁷ *Ibid.* P. 39

sencilla y un con costo relativamente bajo, pues en aquellas poblaciones en las que contaban con aulas y no se impartía el turno vespertino, se instalaron antenas parabólicas, televisiones y videograbadoras, a pesar de que el número de alumnos fuera menor al requerido.

Consideramos esta medida como un gran avance, no en cuanto al número de planteles que se habilitaron ó el número de estudiantes atendidos sino la decisión de brindar a los usuarios la posibilidad de continuar sus estudios.

Educación Indígena.

En un estado como Hidalgo, cuyas características de población fueron ya señaladas, el subsistema de educación indígena cobra gran importancia. Con base en los datos proporcionados por el XI Censo de Población y Vivienda de 1990 existen en el estado 317 838 habitantes de habla indígena dispersos en 36 municipios. Esta situación hace particularmente difícil la cobertura del servicio educativo pues generalmente son comunidades incomunicadas y carentes de servicios primordiales como son la electrificación y sistemas de agua potable. Aunado a ello se requiere de una metodología especial en la que el proceso de construcción del conocimiento se imparta en forma bilingüe (español-lengua indígena).

La educación indígena presentaba agudos problemas que hacían deficiente su operación. Entre éstos se destaca la carencia de material didáctico, la falta de supervisión al personal docente, la falta de planes y programas propios de nivel y una inadecuada adaptación de los programas nacionales a las necesidades lingüísticas y culturales de las comunidades.*

Son muchas las acciones que ha emprendido el Instituto en este sentido, pero pocos los avances reflejados. Entre éstas se identificó a las comunidades menos favorecidas para hacerles extensivo el servicio de educación, se realizaron cambios de adscripción de docentes buscando que cubrieran el perfil requerido para atender a dichas comunidades, se dotó oportunamente de material didáctico a los centros escolares, se establecieron oficinas de supervisión, se entregaron estímulos económicos a supervisores y maestros, se rediseñaron los programas radiofónicos transmitidos en náhuatl y hñahñú, y algunas más de carácter específico.

Con todo ello al inicio del ciclo escolar 1993-1994 se logró un incremento en la cobertura del 10% con respecto al ciclo escolar anterior en los niveles de preescolar y primaria.⁹

* *vid. Programa para la Modernización Educativa 1990-1994. Estado de Hidalgo pp. 36-37*

⁹ Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal. *Informe Anual 1993*. p. 40

Actualmente se realizan investigaciones de campo por parte de personal especializado, como son maestros egresados en las licenciaturas de etnolingüística y de ciencias sociales para elaborar textos actualizados acerca de las manifestaciones étnicas culturales.

La crítica situación de la educación indígena en el estado de Hidalgo y en aquellos más que cuentan con este tipo de población, no es un problema que se circunscriba sólo a la educación, es un problema de las condiciones generales de vida de la población indígena y está inmerso en el desarrollo del modelo económico de nuestro país.

Las comunidades indígenas carecen de vías y medios de comunicación, se encuentran en situación de extrema pobreza, padecen retraso político, cultural y tecnológico y, finalmente, no representan -como organización social- un factor de poder que les permita hacer patentes sus reclamos. Por ello, la solución a la deficiente educación que se imparte a los grupos étnicos no puede abordarse de manera aislada. Las estrategias que pretendan resolver el problema educativo serán inútiles si no se atiende conjuntamente a sus necesidades más apremiantes.

En este contexto, el Acuerdo Nacional previó que el gobierno federal ejercería la función compensatoria para la atención educativa en las regiones y grupos más necesitados mediante el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE). Los recursos adicionales que este programa asigna se concertaron con cuatro entidades, entre ellas el estado de Hidalgo.

Sin embargo, los recursos están orientados a dotar a estas zonas de lo mínimo necesario para llevar a cabo el proceso educativo como son:

- Material didáctico
- Elaboración e impresión de libros en lengua indígena.
- Infraestructura y equipamiento escolar.
- Rehabilitación de espacios educativos.
- Mobiliario escolar.
- Material de limpieza.
- Capacitación y actualización de docentes.
- Incentivos a docentes con el propósito de arraigarlos en comunidad.
- Compensaciones trimestrales a supervisores escolares.

Lo anterior nos muestra la realidad del atraso en que se encuentra la educación rural e indígena y la demagogia del discurso en el sentido de que el Programa tiene como objetivo elevar la calidad educativa en dichas zonas, cuando en realidad está diseñado para proporcionar los elementos básicos para poder otorgar el servicio educativo.

Educación de adultos.

El analfabetismo esta considerado como uno de los principales obstáculos que enfrenta cualquier país que aspira a elevar la calidad de vida y de desarrollo de su sociedad.

Como se apuntó al inicio de este apartado, Hidalgo cuenta con un porcentaje del 20.6% de analfabetas en relación con su población total. Abatir este índice ha sido una de las tareas prioritarias del actual gobierno estatal.

El artículo 43 de la Ley General de Educación establece: "La educación para adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación básica y comprende, entre otras, la alfabetización, la educación primaria y la secundaria, así como la formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población. Esta educación se apoyará en la solidaridad social."¹⁰

Hasta antes de la descentralización, la educación de adultos en Hidalgo, se realizaba primordialmente por el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) y por los Centros de Educación Básica de Adultos, ofreciendo los servicios de alfabetización, educación básica, educación comunitaria y capacitación no formal en el trabajo.

Este sistema siguió funcionando así hasta los primeros meses 1993 ya que a partir de abril de ese año se puso en marcha un programa emergente denominado **Cruzada Estatal de Alfabetización**. El objetivo que el gobierno local pretendía con el desarrollo de la Cruzada era reducir significativamente el índice de analfabetismo en la entidad.

La gestación de este ambicioso programa fue la propuesta de un grupo de investigadores y profesores especialistas en educación que habían desarrollado un novedoso sistema de alfabetización, y que no correspondía a los aplicados por el INEA y la SEP.

La planeación y diseño del programa se inició desde la campaña político-electoral del actual gobernador. Los mecanismos detallados de como se implantaría el proyecto estaban establecidos, pero encontraban una limitante que hacía falta resolver: la insuficiencia de recursos.

Para ello fue necesario la participación conjunta de los ámbitos de gobierno federal y estatal lo cual permitió establecer las bases de financiamiento del programa. Asimismo, se formalizó un convenio de coordinación con diversas dependencias e instituciones entre las que participaron, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el INEA; y por parte de la entidad, el gobierno del Estado y el Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal (IHEBN).

¹⁰ Secretaría de Educación Pública. op. cit. p.70

El 1o. de abril de 1993, el Lic. Jesús Murillo Karam en su toma de posesión como Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo y ante la presencia del Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República, puso en marcha la Cruzada Estatal de Alfabetización. En ese acto se anunciaba que la SEDESOL aportaría la cantidad de \$9'000,000.00 y el gobierno del estado la suma de \$3'000,000.00. Con estos recursos se constituyó un Fideicomiso para dar transparencia a la administración y manejo de los mismos.

Por su parte, el INEA proporcionó asesoría técnico-pedagógica así como los materiales didácticos necesarios para alfabetizadores y usuarios. El CONAFE incorporó a la Cruzada a los becarios y ex-becarios del programa "Jóvenes en Solidaridad".

En el convenio signado, las partes convinieron en que la planeación, organización, operación, difusión, supervisión y evaluación del programa, estaría a cargo de Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal. Con ello se fortalecían las acciones de gobierno en el contexto de la descentralización.

El proceso de planeación se inició en los primeros meses de 1993. Se realizaron reuniones de trabajo entre el IHEBN y las delegaciones estatales del INEA y del CONAFE en las que se determinaron ámbitos de competencia, canales de comunicación, acciones particulares y conjuntas, estrategias y tiempos de ejecución.

A fin de contar con información confiable, se acordó aplicar una encuesta censal utilizando las estructuras del IHEBN y del CONAFE para obtener datos específicos e iniciar la operación del programa tales como: nombre, edad, sexo, domicilio, ocupación, horario de trabajo, dominio de alguna lengua indígena y si deseaba o no ser alfabetizado.

Se procesaron 145,522 registros que arrojaron los siguientes resultados: 32,043 personas afirmaron que sabían leer y escribir. 113,489 se declararon analfabetos. De éstos 26,226 no deseaban alfabetizarse y 87,263 manifestaron su intención de incorporarse a la cruzada.¹¹

¿Que tan confiable era la respuesta de los que se consideraron alfabetizados? El Instituto, no previó la aplicación de elementos que por sencillos que fueran, le permitieran comprobar tal situación. Sin embargo los resultados de las encuestas si marcaron pautas de acción mediatas e inmediatas. Primero se tenía que iniciar con aquellos que estaban dispuestos a su alfabetización, y en una segunda etapa, encontrar los mecanismos para integrar a los que no estaban interesados.

El siguiente problema a resolver, fue contar con un número suficiente de alfabetizadores. En virtud de que los recursos financieros debían optimizarse, no era

¹¹ Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal. op.cit. p. 7

posible contratar personal especializado ni ofrecer remuneraciones atractivas. Por ello se convocó a la sociedad en general para ser parte del proyecto.

Convocar la participación ciudadana fue un hecho trascendental que superó décadas de centralización del sistema educativo. Por primera vez en la historia educativa del estado se abrió un espacio a la organización social para participar en responsabilidades y competencias exclusivas de la administración estatal.

Para comprometer a la sociedad en esta tarea, se signaron convenios de participación con las presidencias municipales y con los comités de solidaridad. También con instancias que, por su ámbito de competencia mantienen contacto con grandes núcleos de población potencialmente analfabeta, o bien que por sus condiciones de servicio brindan apoyos a sectores marginados de la sociedad tales como CNC, IMSS, ISSSTE, LICONSA, DICONSA, Sistema DIF Estatal, el Instituto Nacional Indigenista, y Trabajo Social de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Además se logró involucrar a grandes empresas nacionales e importantes sectores de la industria y comercio estatales, con lo cual se obtuvieron donaciones en efectivo y material didáctico así como descuentos en los precios de los productos necesarios para la operación de la cruzada.

Finalmente, se llevó a cabo una intensa difusión del programa y de sus objetivos a través de los diarios locales, *spots* de televisión, *spots* radiofónicos traducidos al náhuatl y otomí, anuncios carreteros, se imprimieron leyendas en los cheques del personal del IHEBN, se imprimieron carteles y posters, trípticos informativos, pancartas, banderas y mantas.

La respuesta de la población fue positiva, pues en el mes de septiembre de 1993, fecha en que se dio inicio formalmente a la cruzada, se había concentrado y capacitado a un grupo de 6,027 alfabetizadores.

Administración del Programa.

Con el apoyo de las áreas de informática y estadística del IHEBN se elaboraron programas de cómputo para el acopio de datos, desde la aplicación de la encuesta censal hasta el procesamiento de sus resultados. Con ello se conformó un banco de información que proporciona el historial de la cruzada en todas sus fases.

La actualización constante de dichos programas ha permitido ejercer un estricto control de la aplicación presupuestal, así como contar con información oportuna sobre el avance del programa con la finalidad de identificar desviaciones que impidan cumplir las metas propuestas. De esta manera se manejan datos relativos a los municipios y localidades participantes, listados de analfabetas no incorporados, usuarios en atención, alfabetizadores

en función, personal de supervisión, control de distribución de materiales, recepción de documentación por regiones, mapas de ubicación por municipio, control de pagos, emisión de constancias de usuarios, población total por municipio, población mayor de 15 años, etc.

Seguimiento y Evaluación.

Para la verificación de las actividades, se realizaron reuniones regionales y municipales a las que se convocaron a las autoridades educativas (supervisores, jefes de sector, directores, servicios regionales), alfabetizadores, usuarios, presidentes municipales, comisariados ejidales, delegados municipales, jueces de barrio, comités de solidaridad y asociaciones de padres de familia. En ellas se identificaron irregularidades que se corrigieron a tiempo y se recogieron sugerencias que mejoraron sustancialmente la operación de la cruzada. Estas reuniones propiciaron el incremento de grupos principalmente en las zonas de la Huasteca, Sierra y Valle del Mezquital.

Resultados.

Para establecer un juicio objetivo sobre los resultados de la cruzada, basta establecer un análisis entre el tiempo en que se ha venido realizado este proceso y la población que se ha logrado alfabetizar. Ello implica, evidentemente, reconocer el esfuerzo de las estructuras sustantivas y de apoyo del instituto, ya que no solo no se desatendieron los objetivos prioritarios de los niveles de la educación básica, sino que se logró un crecimiento en los índices de evaluación con respecto a ciclos anteriores.

La elaboración del proyecto, ambicioso en sí, la planeación de acciones, estrategias, tiempos de acción, la capacitación del personal, la concertación con el magisterio, la participación de las instancias del sector público federal y estatal, la colaboración y apoyo de empresas privadas nacionales y locales, la participación de la población en general, el incremento de funciones en las áreas administrativas del IHEBN, las constantes reuniones de evaluación con los municipios, etc., no ha sido tarea fácil, sobre todo si reconocemos que ha sido labor intensa en corto plazo. No obstante los resultados son altamente satisfactorios.

El proceso inició en abril de 1993 y en septiembre se puso en marcha formalmente. En el mes de noviembre se realizó la primera evaluación la cual arrojó los siguientes resultados: 61,324 adultos atendidos por 6,027 alfabetizadores en igual número de grupos.

La segunda evaluación se efectuó en diciembre y se evidenció el incremento en 72,612 adultos atendidos por 7,285 alfabetizadores.

Al finalizar el mes de enero de 1994 se realizó la tercera evaluación: 85,369 usuarios atendidos por 8,644 alfabetizadores. A la fecha se está brindando atención a un número de usuarios que representan el 97% de la meta prioritaria propuesta en la etapa de planeación de la cruzada.

Este logro representa haber reducido el índice de analfabetismo en el estado, del 20.6% al 12.2%, con lo cual la entidad se coloca dos décimas abajo de la media nacional que es del 12.4%. Significa también que el estado pasa del lugar 29 que ocupaba al 19 con respecto a las demás entidades de la república, colocándolo fuera de los doce estados considerados con mayor índice de analfabetismo.¹²

En el mes de marzo de 1994 recibieron constancia de haber concluido satisfactoriamente su proceso de alfabetización 50,534 adultos.

Aspectos técnico-pedagógicos.

Los resultados obtenidos no se deben únicamente a las acciones antes mencionadas. El material y método pedagógico utilizados han sido un factor fundamental para el éxito del programa.

Debe destacarse que los métodos tradicionales de alfabetización del INEA y la SEP no se han aplicado en la Cruzada y en su lugar se ha utilizado un novedoso sistema denominado "Método Hidalgo de Lectura Directa". Describirlo en todos sus aspectos rebasaría los objetivos de este estudio, sin embargo es importante señalar que se trata de un trabajo de investigación de un grupo de profesores y especialistas en educación que han dedicado e invertido varios años de su carrera profesional en conformarlo.

Este método no fue creado exclusivamente para alfabetizar adultos, pero se ha adaptado para este fin. Su parte medular es la relación entre letras y sonidos a partir de los elementos de nuestra cultura. Ello ha permitido que los materiales didácticos se elaboren contemplando aspectos específicos de las culturas regionales y locales, de sus costumbres, creencias y actividades cotidianas.

Su aplicación pretende reducir los tiempos de alfabetización, ya que posee un "desarrollo lógico y sistemático de enseñanza precisas (sic) para desarrollar las habilidades en la adquisición de la lectura"¹³ Su metodología está diseñada para que en doce sesiones un individuo aprenda a leer y realice las operaciones matemáticas básicas.

¹² Ibid. p. 16

¹³ vid. Ricardo Vargas Zepeda.- Libro del Maestro. Lecto-Escritura y Matemáticas Directas para Adultos. - p. 6

Es necesario apuntar que por tratarse de adultos (tanto del medio rural como urbano) que en su mayoría cuentan con ocupaciones o algún empleo, los capacitadores tuvieron que adaptar sus tiempos de trabajo, atendiendo a los tiempos libres de cada grupo y fueron estos los que decidieron los días y duración de las sesiones. Es por ello que las doce sesiones a que se ha hecho referencia se llevaron a cabo en tres meses y en algunos grupos donde se requirió reforzar algunos aspectos implicó hasta cuatro meses.

Educación Normal.

El servicio educativo de esta modalidad está dirigido a los egresados de bachillerato que deseen cursar las licenciaturas en Educación Preescolar y en Educación Primaria.

El estado cuenta con 5 planteles de los cuales, 4 atienden el nivel de licenciatura. En el último ciclo escolar se dio servicio a 1472 alumnos en las licenciaturas de preescolar y de primaria.¹⁴

Del total de la matrícula poco más del 35% son alumnos que cursan sus estudios en la Escuela Normal Rural "Luis Villarreal" del Mexe. Este plantel concentraba sólo alumnos de sexo masculino y brindaba el servicio de internado para facilitar la asistencia a estudiantes que provenían de comunidades alejadas. Sin embargo llegó a convertirse en un foco de problemas pues la organización estudiantil se había constituido en un núcleo de poder que exigía mayores beneficios y no cumplía eficientemente con la preparación y capacitación de los docentes.

Con el fin de corregir tal situación el Instituto convocó a la integración de una comisión entre los representantes estudiantiles y autoridades educativas, para rediseñar la organización académica-administrativa del plantel. De las reuniones llevadas a cabo se decidió la atención de alumnado mixto y modificar el sistema de internado por el de prestación de servicios asistenciales, mediante el otorgamiento de becas.

Estas medidas propiciaron que los estudiantes se trasladaran a la capital del estado e hicieran plantones frente a las instalaciones del Instituto y del gobierno, pero no lograron interferir en las decisiones que se habían tomado.

Por lo que toca a las otras escuelas normales, se han impartido cursos de actualización a los maestros formadores de docentes en el marco de Programa para Abatir el Rezago Educativo y bajo las normas y directrices de la SEP.

¹⁴ Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal, op. cit., p.73

Consejo Estatal Técnico de la Educación.

El Consejo Estatal Técnico de la Educación es un órgano de consulta en materia educativa, integrado por los titulares de algunas de las dependencias del Gobierno del Estado (como son los de finanzas, planeación y desarrollo social) y el Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal.

Entre sus objetivos primordiales se ha planteado el diseño de estrategias que conlleven a la elevación de la calidad educativa en el estado.

Durante 1993 el Consejo publicó una convocatoria para concursar en la elaboración del libro de texto gratuito de historia y geografía del estado para el 3er. grado de educación primaria. El guión técnico-pedagógico al que debían sujetarse los concursantes fue elaborado por el IHEBN.

En este proyecto se reflejó de nueva cuenta la participación de la sociedad, pues la convocatoria requirió de un gran despliegue de recursos administrativos a fin de que participaran docentes, directores y supervisores de educación, escritores reconocidos del estado, profesionales y las asociaciones de padres de familia.

El jurado calificador estuvo integrado por personal del Instituto, de la sección XV del SNTE y de la Asociación Estatal de Padres de Familia. Las propuestas recibidas fueron enviadas al Comité Técnico de la Secretaría de Educación Pública para su revisión y fueron aprobadas. El libro se encuentra en la última etapa de revisión para su posterior impresión y publicación.

Carrera Magisterial

La Carrera Magisterial constituye la creación de un sistema escalafonario de promoción horizontal que evalúa el grado de conocimientos y desempeño profesional del maestro. Los lineamientos generales de la evaluación fueron determinados por la SEP y por la representación gremial del magisterio. En el estado de Hidalgo, se integró una comisión con representantes del Instituto y de la sección XV del SNTE para analizar y dictaminar las evaluaciones de los docentes que cubrían lo requisitos para ingresar a la carrera.

El sistema de la Carrera Magisterial se sustenta en tres modalidades de participación: maestros frente a grupo, docentes en funciones directivas y de supervisión y docentes con funciones técnico-pedagógicas.

En el Instituto se conformó una unidad administrativa encargada de coordinar las actividades propias de este sistema como son orientación y difusión de los requerimientos para ingresar al programa, distribución de documentos, aplicación de evaluaciones, etc.

Durante 1993 de los 24,000 docentes que laboran en el estado, solo 14,446 presentaron solicitud de ingreso a la promoción y de éstos, fueron aceptados 10,245.¹⁵

Existe un número importante de maestros que no confían en el nuevo sistema como elemento para mejorar su nivel de ingresos y los datos citados anteriormente dan muestra de ello.

El problema salarial del magisterio no es un asunto concluido con la creación de la Carrera Magisterial, pero cabe destacar que el problema salarial no es exclusivo de este gremio y seguirá latente mientras persista el modelo económico que desde hace una década ha adoptado el país.

La ventaja que para el sistema educativo nacional y en particular para el Estado representa la Carrera Magisterial, es que a través de las evaluaciones se detecten las áreas que requieren mayor énfasis en la formación de futuros docentes

Consideraciones Finales.

Existen todavía numerosas actividades que se realizan en el Instituto y que no fueron abordadas como son las que se llevan a cabo mediante la Unidad de Atención a Padres de Familia, la Unidad de Educación para la Salud y Seguridad Escolar, servicios culturales, cooperativas escolares y el registro y certificación escolar; todas ellas interdependientes e íntimamente relacionadas con la prestación del servicio de educación básica, sin embargo profundizar en ellas rebasaría los límites del presente estudio.

Se han descrito y planteado las actividades relevantes realizadas después de la celebración del Acuerdo Nacional, para evaluar en que medida la descentralización de la educación ha fortalecido el federalismo y ha contribuido a elevar la calidad educativa.

Si bien el estado es ahora responsable de la planeación del sistema educativo y por ende puede y debe hacerlo orientado a las necesidades y requerimientos de la región, cuenta con una gran limitante: los recursos financieros.

Estos aunque son ya administrados por el Instituto, siguen siendo asignados por el Gobierno Federal. Por considerar un ejemplo podemos señalar que el estado requiere de un número mayor de personal docente para satisfacer demandas en diversas comunidades o municipios, pero se encuentra impedida a hacerlo por no contar con los recursos suficientes, ni por parte del gobierno estatal ni de la federación ya que tienen dispuesto un presupuesto anual.

¹⁵ Ibid. p. 137

Por lo que respecta a los contenidos de los planes de estudio y métodos de enseñanza-aprendizaje, se siguen aplicando los elaborados por la SEP, sin embargo se está incursionando en algunos planteles y a nivel de preescolar y 1er. grado de primaria con el Método Hidalgo de Lectura Directa que se describió brevemente en este apartado.

Es importante resaltar que con esta metodología se logró alfabetizar en un corto plazo a un gran número de adultos, pero los resultados de su aplicación en los niveles de preescolar y primaria podrían ser un buen comienzo para la elevación de la calidad educativa. Esto se explica por lo siguiente: alumnos de estos niveles han demostrado aprender la lectura, escritura y operaciones básicas de matemáticas en un tiempo menor al requerido por los métodos tradicionales, como consecuencia, existen horas y tiempos "libres" que son aprovechadas para transmitirles conocimientos sobre música, literatura, arte, poesía, etc.

Finalmente debemos hacer notar que aún con sus limitaciones la descentralización puede ser un buen inicio para mejorar la calidad de la educación, no solo porque el Gobierno Federal tomó la decisión de la transferencia, sino porque los gobiernos estatales deben comprometerse decididamente a cumplir ese objetivo.

CONCLUSIONES

1. El tema de la descentralización en México ha sido, desde la década de los setenta, una inquietud abordada por estudiosos de la administración pública y del derecho administrativo derivado de la creciente concentración por el Gobierno Federal en todos los órdenes de la vida nacional.

Los planteamientos que pretendían la descentralización de la vida nacional expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 no rebasaron los límites del discurso. Se realizaron modificaciones al artículo 115 Constitucional, y se instrumentaron programas -como el CUD- para dotar a las entidades de mayores recursos e involucrarlas en el desarrollo regional, pero estas acciones se inscriben más en los conceptos de desconcentración. Los intentos por descentralizar los servicios educativos y de salud no traspasaron el ámbito formal.

La crisis económica de los años ochenta fue un factor determinante para impedir el desarrollo de dichos proyectos. Particularmente, en el sector educativo ésta constituyó un obstáculo pues el gasto federal para la educación se contrajo y con ello se vieron sensiblemente deteriorados los salarios del gremio magisterial. Además para el SNTE, la descentralización representaba el debilitamiento de la fuerza que había adquirido durante tantos años, de ahí que la falta de su participación postergara el proyecto. El gobierno de Miguel de la Madrid prefirió mantener una alianza y no perder el control sobre un gremio tan influyente.

2.- En el programa de gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, los esquemas de descentralización de los órdenes de la vida política y social no fueron preponderantes. Aunque en el orden educativo se consolidó el proceso de descentralización, las reformas económicas y políticas de su gobierno fortalecieron la figura presidencial y contribuyeron a la concentración del poder frente a las entidades federativas.

Por citar algún ejemplo podemos referirnos a los los Convenios de Coordinación Fiscal, ya que desde 1990 se retiró la facultad a los estados para recaudar y administrar el Impuesto al Valor Agregado.

Mientras los estados de la república no sean autónomos económica y financieramente cualquier proceso descentralizador se verá limitado en cuanto a la concepción política, jurídica y administrativa a que el término se refiere.

3.- Las transformaciones del sistema educativo realizadas durante el sexenio de Salinas de Gortari respondieron al proyecto económico y político de su gobierno. Los planteamientos del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 justificaban y legitimaban el inicio de una empresa reformadora, pero en el fondo sentaba las bases para la conformación de un modelo educativo que sustentara la transformación del Estado.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebrado en 1992 fue el instrumento formal que permitió, por una parte, culminar la descentralización educativa y, por otra, modificar y reformular los contenidos y materiales educativos.

Por lo que respecta a la reformulación de los contenidos educativos, aunque no fueron abordados con detalle en este trabajo, consideramos que no se observa en ellos un cambio sustancial orientado a crear en los educandos un pensamiento reflexivo o una conciencia crítica.

4.- A diferencia de los intentos del sexenio anterior, la descentralización de la educación básica y normal se consolidó porque la firma del Acuerdo Nacional representó formalmente el consenso de las partes signantes.

El Acuerdo Nacional fue el instrumento jurídico que logró transferir a las entidades federativas el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros.

Con el objeto de conservar la dirección ideológica de la educación, mediante el Acuerdo, también quedó establecido que será la Secretaría de Educación Pública quien formule y elabore para toda la república los planes y programas de estudio

En este sentido, si bien es cierto que las entidades deben aplicar los planes de la SEP, se abre para ellas la posibilidad de enriquecerlos con aspectos históricos y culturales de la región. En la medida en que esto se traduzca en hechos reales, se convergerá en una educación congruente con las necesidades y circunstancias particulares de cada entidad.

5. En el gobierno de Salinas de Gortari, la fuerza política de la vida sindical se caracterizó por el debilitamiento de sus representaciones ante la relación con el poder ejecutivo. Uno de los objetivos inmersos en la descentralización pretendía dispersar la fuerza corporativa del SNTE y con ello, arraigar al ámbito local los conflictos que se suscitaran.

Sin embargo tal situación no tuvo los alcances esperados. El SNTE firmó el Acuerdo Nacional, pero durante varios meses más siguió negociando con las autoridades federales la definición de algunas líneas rectoras de dicho documento (Carrera Magisterial, programa de vivienda, revaloración de la función magisterial, entre otras) con lo que, lejos de debilitarse resultó fortalecida.

Como corporación nacional, el SNTE no ha conseguido una movilización masiva de las dimensiones alcanzadas en el sexenio anterior, pues en las protestas contra el último incremento salarial no todas las secciones sindicales se trasladaron a la ciudad de México.

En esta tesitura, cabría considerar que algunos gobiernos estatales no contaron con la capacidad política y financiera para establecer las condiciones de negociación, y con ello, evitar la movilización del magisterio hacia la capital del país. Esto a su vez reflejaría el alto grado de concentración política del poder presidencial.

Para aquellas entidades en que las condiciones de diálogo y negociación contuvieron el movimiento, se podría sostener un incipiente y auténtico federalismo. En algunas localidades se dieron las protestas en solidaridad con el gremio, pero no hubo huelgas ni paro de labores.

5. La descentralización educativa representó para los estados, recibir la herencia de una institución saturada de problemas de organización y gestión que la convirtieron en una instancia inoperante. La centralización educativa por parte de la SEP había originado un distanciamiento entre ésta y las realidades sociales de cada entidad.

Para el estado de Hidalgo significó la incursión en un ámbito en el que no había tenido injerencia, pues hasta antes de la descentralización el servicio educativo se había ejercido desde el gobierno central.

Cabe señalar que para esta entidad, el proceso descentralizador contó con factores y circunstancias que favorecieron su desarrollo. El Acuerdo Nacional se dio en mayo de 1992 y en octubre de ese mismo año iniciaba su campaña político-electoral el candidato a ocupar la gubernatura para el período 1993-1996. Las demandas recogidas durante su recorrido por los diferentes municipios del estado, permitieron establecer prioridades y compromisos para diseñar las bases del sistema educativo estatal.

La descentralización educativa no es un acto derivado de un orden jurídico, debe asumirse como un proceso de acercamiento entre la gestión pública y la sociedad civil, el actual gobierno estatal lo entendió así. La descentralización se había consolidado y el estado se convertía en el responsable de su ejecución; los problemas y demandas de la sociedad estaban plenamente identificados, sólo hacía falta poner en marcha un programa de acción.

Las acciones emprendidas han sido relevantes y no se habrían dado en las circunstancias que prevalecían anteriores a la firma del Acuerdo, un ejemplo contundente fue la reducción en un corto plazo de los índices de analfabetismo. Este hecho es importante no sólo por el número de adultos que se han alfabetizado, sin por que ello generó la participación de la sociedad.

Es muy probable que el núcleo de población alfabetizado no vea con ello mejoras sustanciales en su nivel de vida, pero consideramos que el acceso a los conocimientos elementales de la lecto-escritura propiciarán un estímulo a las futuras generaciones.

La falta de recursos financieros ha limitado las metas y compromisos del gobierno y lo han obligado a buscar alternativas de financiamiento, sin embargo ello ha permitido eficientar los recursos transferidos y generar economías, lo cual redundará en beneficios para el sistema educativo.

Es conveniente reiterar que el proceso educativo y su eficiente funcionamiento no puede por sí solo transformar la vida de la población, ya que está estrechamente vinculado con los aspectos sociales, económicos, políticos y culturales de la entidad y de la nación en general. La descentralización educativa es para el estado de Hidalgo, -así como para el resto de las entidades- una oportunidad histórica de asumir nuevas responsabilidades y dar vigencia al pacto federal.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. Décima Edición 1991. 903 pp.

Alonso Jorge, Aziz Alberto y Tamayo Jaime. (Coordinadores). El Nuevo Estado Mexicano. IV. Estado y Sociedad. México. Ed. Nueva Imagen. 1992. 290 pp.

Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. México. Ed. Limusa. 1982. 254 pp.

Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. Vigésimocuarta Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1985. 506 pp.

Gobierno del Estado de Hidalgo. Programa para la Modernización Educativa del Estado de Hidalgo 1990-1994. 77 pp.

Guerra Rodríguez, Diódoro. La descentralización educativa, estrategia para el desarrollo. Ed. Leega. junio 1987. 219 pp.

Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal. Informe Anual 1992. 120 pp.

Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal. Informe Anual 1993. 138 pp.

Latapi, Pablo. Mitos y verdades de la educación mexicana 1971-1972, México. Centro de Estudios Educativos, A.C. Segunda Edición, mayo 1979. 237 pp.

Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad. Universidad Nacional Autónoma de México. 1987. 223 pp.

Marín Albarrán, Raúl. La reorganización del sistema educativo. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. (Descentralización de Servicios). Tesis de Lic. 1993. FCPyS-UNAM. 115 pp.

Moctezuma Barragán, Esteban. La educación pública frente a las nuevas realidades. FCE. México. 1993. Colección Una visión de la modernización de México. 234 pp.

- Ortega Lomelín, Roberto. El nuevo federalismo. La descentralización. Editorial Porrúa, S.A. 1988. 562 pp.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. INAP-CONACYT. Tomo I 1984. 347 pp.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. 430 pp.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. 143 pp.
- Poder Ejecutivo Federal. Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. T. I 202 pp.
- Prawda, Juan. Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano. México. Ed. Grijalbo. Segunda Edición 1989. 299 pp.
- Ralph, Miliband. El estado en la sociedad capitalista. Ed. Siglo XXI. 13a. edición 1985. 273 pp.
- Secretaría de Educación Pública Artículo 3o Constitucional y Ley General de Educación 1993. 94 p.
- Torres, Blanca.(Compiladora). Descentralización y democracia en México. El Colegio de México A.C. 1986. 280 pp.
- Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública. México. FCE. 1984.186 pp.
- Vargas Zepeda, Ricardo. Libro del Maestro. Lecto-escritura y matemáticas directas para Adultos. Hidalgo. IHEBN 1994.126 pp.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**