



55
rej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Descentralización educativa 1982-1988

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA

P R E S E N T A:

FERNANDO SANTAMARÍA HERNÁNDEZ

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F., 1997



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.

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	III
Capítulo 1. La centralización educativa	1
1.1. Noción de centralización	2
1.2. Centralización educativa	7
1.2.1. Antecedentes legislativos para la creación de la SEP	7
1.2.2. Primera fase. Creación de la SEP	12
1.2.3. Aspectos históricos de la centralización educativa	15
1.2.4. Crecimiento de la estructura administrativa de la SEP	23
1.3. Segunda fase. Centralismo en la educación primaria	32
1.3.1. Marco jurídico para impartir educación primaria	34
1.3.2. Contenido educativo de la instrucción primaria	37
1.3.3. Cobertura	40
1.3.4. Atención a la demanda y rezago en primaria, 1982-88	43
1.3.5. Cifras de primaria	44
1.4. Relación SNTE-SEP	49
1.4.1. Antecedentes de la creación del SNTE	50
1.5. Corporativismo del SNTE	55
1.5.1. Tercera fase. Centralización del SNTE desde su nacimiento	58
Capítulo 2. La descentralización educativa de 1982-1988	64
2.1. Noción de descentralización	65
2.2. Antecedentes de la descentralización de la enseñanza pública	71
2.2.1. Descentralización en el gobierno de Venustiano Carranza	72
2.2.2. Luis Echeverría Álvarez y la desconcentración administrativa	74
2.2.3. José López Portillo y la desconcentración de la SEP	75
2.3. Descentralización educativa de Miguel de la Madrid 1982- 1988	78
2.4. Política descentralizadora en la coyuntura económica	79
2.4.1. Marco legal para la descentralización educativa	86
2.4.2. Reformas legales de la descentralización de la enseñanza	91
2.4.3. Evaluación de la descentralización educativa	99
2.5. Continuidad de la estrategia educativa en el salinismo	107
Conclusiones generales	109
Bibliografía	117

INTRODUCCIÓN

1. Objeto y objetivos de estudio

El objeto de estudio del presente ensayo es la descentralización educativa durante el lapso de 1982 a 1988. Los objetivos primordiales del ensayo son dos, por un lado, conocer los cambios propiciados por la descentralización en las estructuras institucionales y en los procesos organizativos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de 1982 a 1988, en los niveles que abajo se señala; y por otro, evaluar el desarrollo y el cumplimiento de la estrategia y las propuestas descentralizadoras en el sistema educativo público durante el periodo señalado.

Los objetivos específicos de este ensayo son tres: a) conocer las repercusiones en la atención de la demanda y en el rezago educativo en el nivel de primaria; b) observar los cambios propiciados por la descentralización en la Secretaría de Educación Pública, así como en su relación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; y finalmente, c) definir hasta qué punto fueron congruentes las acciones y los resultados del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, con los objetivos de la descentralización educativa propuesta.

2. Justificación de la elección

La elección del objeto de investigación se justifica, en principio, por el interés de conocer tanto los objetivos y procedimientos, como el impacto y trascendencia social de la reforma educativa del sexenio 1982-1988. Es, por tanto, relevante evaluar hasta qué punto el gobierno de Miguel de la Madrid, entonces presidente de México, cumplió con los

ofrecimientos para el sistema educativo, al poner en marcha una reforma descentralizadora que gozó, como otras propuestas —por ejemplo, en salud—, de una amplia difusión en los medios de comunicación.

En la actualidad, la idea de la descentralización educativa se ha convertido en un término recurrente que de entrada señala una realidad social erosionada por el centralismo, por sus conflictos y situaciones políticas inéditas, en donde hombres y mujeres de distintas latitudes, pugnan por recuperar espacios decisoriales en sus ámbitos de vida.

En la abundante discusión sobre el tema de la descentralización educativa puede también hallarse un efecto derivado de búsqueda para la democracia y la modernidad en la vida del país. De ahí el interés por elegir el objeto de estudio.

El propósito explícito en este trabajo es revisar los cambios en los procesos organizativos y en las estructuras institucionales de la SEP de 1982 a 1988, propiciados por la descentralización educativa. Se parte de un supuesto hipotético: la reforma educativa en estudio no fue más allá de una desconcentración administrativa.

La descentralización educativa es tomada como un proceso técnico organizativo en las instancias donde el Gobierno juega el papel de protagonista primordial.

Es por lo anterior, que en este ensayo son también estudiados algunos de los problemas políticos y administrativos enfrentados por los principales actores sociales — los maestros y su organización sindical— afectados por la reforma educativa de 1982 a 1988.

El estudio de la descentralización educativa está ubicado en el contexto donde operó, en sus prácticas, justificación y propuestas oficiales, expuestas en diferentes documentos y publicaciones del sector educativo y en otras fuentes de información gubernamental. De otra parte, se toma en cuenta particularmente los juicios de los especialistas del tema, así como también —en otro nivel— se recogen opiniones de interesados en las cuestiones de la enseñanza pública.

Por lo tanto, este ensayo reseña una estrategia gubernamental de reorganización educativa que replanteó como objetivo explícito la posibilidad federal de ceder espacios de poder a los gobiernos estatales, municipales y a quienes en ese momento tenían que ver de manera directa o indirecta con la descentralización del sistema educativo público.

Adicionalmente se ofrecen también algunas consideraciones que podrían posiblemente ser de utilidad para lograr una descentralización educativa más profunda.

4.- Hipótesis

De los objetivos y la justificación del objeto de estudio, se desprende la hipótesis central sostenida en materia de descentralización: el gobierno delamadridista dejó incumplidos múltiples de los ofrecimientos propuestos al inicio del sexenio.

A fin de comprobar esta hipótesis, se parte del supuesto que sostiene que para el logro de una real descentralización educativa en México, se requiere cumplir por lo menos con tres supuestos fundamentales:

A) Que los involucrados en el sistema educativo —maestros, especialistas, trabajadores de la educación, sindicato oficial, sindicato opositor, alumnos, padres de familia, autoridades municipales y estatales— tengan mayor injerencia en la toma de decisiones donde sólo priva generalmente la voluntad del Estado, de manera que sean enriquecidos los puntos de vista oficiales y así poder, de una manera más consensual, elegir el mejor rumbo en la educación pública.

B) Que el sistema educativo sea contemplado íntegramente, es decir, que en la planificación de una política educativa descentralizadora sean tomados en cuenta tanto el sistema público como el privado, el sector empresarial y otros organismos no gubernamentales, para poder poner en marcha una auténtica descentralización y elevar la calidad de la enseñanza del país, a fin de preparar los contenidos educativos y las formas pedagógicas más adecuadas para entrar al siglo XXI.

C) Que junto a la descentralización educativa, sea operada una reforma fiscal que permita a los gobiernos estatales y municipales, usar sus ingresos tributarios, incluyendo los de la recaudación fiscal para su propio beneficio. Sin dejar de contemplar un fondo de compensaciones para Estados y municipios pobres. Ciertamente estos aspectos no son tratados en la redacción del ensayo, no obstante, al ser enunciados permiten observar algunas de las principales deficiencias de la política descentralizadora del gobierno de Miguel de la Madrid.

Otras hipótesis secundarias del ensayo son:

- La historia de la educación pública en México, a partir de la Revolución de 1917, es de raíces centralistas.
- La descentralización delamadridista, como fue concebida al principio, pretendía conjugarse como una doble estrategia que al tiempo que intentaba mejorar la calidad de la enseñanza, también de alguna manera alentaba una cierta democratización del país, convocando a la ciudadanía en general a participar en la estrategia.
- En tanto reforma, la descentralización educativa, no definió con claridad cómo participarían los miembros de la sociedad a quienes convocaba desde un principio.
- Al ceder algunos espacios de poder con la descentralización educativa, aparecen iniciativas civiles que de ser atendidas como resultado de políticas consensuales o plebiscitarias, tendrían mayor capacidad de enfrentar, restringir e, incluso, tal vez doblegar las tendencias centralistas del Estado mexicano.

5.- Marco teórico y metodológico

Este ensayo incluye un intento de interpretación de la problemática de la descentralización educativa de 1982 a 1988, a la luz de ciertas propuestas teóricas diseñadas por Susan Street,¹ con las cuales concibe que no sólo las políticas estatales afectan el comportamiento de los maestros, sino que también las acciones del magisterio conforman al Estado. Es decir, Street encontró que la mayor parte de los estudios se centra en la manera en que las estrategias de Gobierno afectan el comportamiento de los profesores; el trabajo de la autora citada contempla el otro lado de la moneda, al preguntarse acerca de las formas en que las acciones de éstos conforman al Estado.

La participación de los maestros en el diseño de las políticas estatales es descartada por Street, ya que de hecho, ellos no sólo no participan formalmente en el proceso de formulación de políticas, sino que las tendencias centralizadoras se inclinan hacia la

¹ Susan Street, *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*, México, Ediciones de la Casa Chata, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología, Colección Miguel Othón de Mendizabal, 1992, p.23

incorporación de nuevos grupos tecnocráticos a las secretarías, lo que reduce la ya limitada participación del magisterio en la toma de decisiones.

Sin embargo, la naturaleza dinámica de las relaciones de los maestros, los aleja de una posición estática en el sistema educativo. En tanto grupo, son actores sociopolíticos con capacidades para autodirigirse y establecer alianzas políticas y pactos sociales con otros actores, cuyos intereses los llevan a tratar de influenciar las políticas gubernamentales.

Otra parte de la fundamentación teórica del presente ensayo se podría también encontrar en el trabajo de Óscar Osziak.²

De acuerdo con los propósitos de esta investigación es de gran utilidad la idea que el citado autor aplica al ámbito institucional, al caracterizarlo como la "arena de conflictos políticos", concepto retomado también por Susan Street al referirse al funcionamiento organizativo de la SEP. Ese razonamiento, es rescatado aquí para robustecer el marco teórico de este ensayo.

Así es como abordamos analíticamente las prácticas organizativas institucionales en la SEP y luego el estudio de la impartición y el nuevo acatamiento de las directrices de autoridad, dado que la descentralización educativa, implicó entre otras cosas, la redistribución de autoridad en la jerarquía institucional del sector educativo público.

Habría también que señalar que en los aspectos teórico-metodológicos, este ensayo se nutre igualmente de ciertos elementos de la sociología de la educación, de la sociología de las instituciones, así como de la del trabajo. El recurso a ciertos aspectos de estas especialidades de estudio, es debido a que la enseñanza en la sociedad contemporánea conforma un proceso complejo de calificación y capacitación de los educandos en un número millonario, imposible de ser preparados sin una organización institucional amplia y sólida y al mismo tiempo transformable y, a su vez sin el concurso de un ejército de maestros, que no pueden dejar de ser vistos también en la condición de trabajadores.

Detengámonos un momento, la sociología de la educación es entendida como el estudio científico de la educación como hecho social. Cuando se habla de sociología de la

² Oscar Osziak, "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en: *Estudios CEDES*, número 2, Argentina, 1980, p.24.

educación, lo que se tiene en cuenta, sobre todo, es el estudio de las instituciones, sus elementos constitutivos, organización, proyecciones, reformas e introyecciones sociales.

Aun cuando el campo de la sociología de la educación alcanza también los estudios de demografía, el aspecto financiero, la educación de los adultos, la alfabetización, la socialización de los niños y otros múltiples aspectos, en el presente ensayo no fueron considerados esos elementos, ya que en gran parte no fueron contemplados por la descentralización educativa de Miguel de la Madrid.

La institución desde el punto de vista sociológico, es la consolidación permanente, uniforme y sistemática de conductas, usos e ideas, mediante instrumentos que aseguran el control y cumplimiento de una función social. El concepto y función de una institución contempla también su dinámica, el proceso de institucionalización, es decir, su fundación, desprendimiento de la idea del fundador, acogida por sus seguidores, organización y sucesiva consolidación. La propia dinámica interna de la institución y el impulso para la realización de sus objetivos, amén de su tendencia a relacionarse con otras instituciones y agregados sociales. Obviamente, las instituciones son susceptibles de sufrir modificaciones.

6 - Líneas de argumentación

Más que comprobar premisas ya aceptadas, el ensayo se propone describir la corta historia de la descentralización educativa. Al revisar las repercusiones políticas y administrativas, también son señalados los cambios de rol operados en el Estado.

A principios de la década de los ochenta, el Estado mexicano comienza una reestructuración que afecta los sistemas político y económico. Dentro del sistema político se observan cambios en los actores que lo componen, unos se fortalecen y otros se debilitan, como es el caso de los maestros.

El cambio en el Estado es regido bajo el llamado ajuste económico estructural, que busca transitar de una economía cerrada a una abierta. Entre otros efectos tuvo un incontestable costo social, con la reducción del gasto público, ya que el recorte

presupuestal fue considerado como una de las medidas correctivas para sanar las finanzas públicas.

La reducción del gasto social afectó directamente a la educación, al dejar a la enseñanza pública en una gravísima situación de escasez de recursos económicos en el periodo analizado, lo que deterioró los niveles de vida del magisterio y la calidad de la educación.

Al igual que en el sexenio de Miguel de la Madrid, durante el gobierno de Carlos Salinas, uno de los componentes distintivos de sus respectivas estrategias educativas, fue que en el discurso buscaban superar los obstáculos del centralismo por medio de una política descentralizadora.

Más allá del discurso, ambos sexenios pretendían un ajuste estructural, el debilitamiento del movimiento magisterial y el impulso de un nuevo corporativismo.

Asegura Ranulfo Igor Vivero³ que la actual tendencia del corporativismo sindical y en especial en el SNTE, es el sometimiento a la política laboral y sindical del Estado.

La actitud política tanto de Miguel de la Madrid como de Carlos Salinas, fue interpretar dos papeles contra el sindicalismo corporativo, por un lado denunciarlo como un lastre para la descentralización y la modernización, por lo que es necesario cambiar su liderazgo y estructura, por líderes apegados a la nueva doctrina estatal; y por otro lado aquellos mandatarios se apoyaron en los viejos esquemas de dominación corporativos para aplicar sus estrategias políticas.

En ese sentido, el sindicalismo corporativo está destinado a representar un papel secundario en la escena laboral, por estar subordinado en una alianza con el Estado, a cambio de que se le respete el monopolio de la representación.

Para ilustrar las principales líneas de argumentación de este ensayo, fueron elegidos tres ámbitos de posible incidencia, tanto del proceso de centralización como del de la descentralización en el sistema de enseñanza pública: 1) En el nivel de educación primaria, 2) en la propia SEP y 3) en la relación SEP-SNTE.

A partir de esas tres líneas de argumentación, el instrumento principal de análisis fue la confrontación de la documentación oficial con las investigaciones y trabajos citados.

³ Ranulfo Igor Vivero Avila, *El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE): El nuevo proyecto sindical (1989-1994)*, México, Universidad Iberoamericana, Tesis de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, p 119

Es decir, en este ensayo se expone la política educativa de Miguel de la Madrid, en base a la documentación oficial, pero a la vez efectuando una reflexión que recurre a trabajos de especialistas de la materia, para contrastarlos con dicha documentación oficial y también con las reflexiones propias.

7. Tratamiento del problema de estudio

La trascendencia de una medida política como la descentralización educativa, exige ser abordada desde varios ámbitos, como el técnico-pedagógico, organizativo o de planeación y el estrictamente político.

Para enfrentar esa empresa, en el ensayo fueron consideradas las consecuencias de la descentralización en el nivel de primaria para luego abordar, aunque sólo muy brevemente, el ámbito técnico-pedagógico. El plano organizativo o de planeación se trató al exponer el inciso relativo a la SEP. Por su parte, el aspecto político es revisado en el inciso relativo a la relación SEP-SNTE.

Aquí la estrategia de la descentralización educativa fue considerada de la misma manera como lo hizo el gobierno defamadridista, tomando a los Estados de la República como a los responsables de impartir y administrar los servicios de educación preprimaria, primaria, secundaria y normal en sus respectivas circunscripciones territoriales, mientras que el gobierno federal conservaría las facultades de la normatividad en todo el sistema de educación pública del país.

En el capítulo 1 fue abordado el tema de la centralización educativa, partiendo de un planteamiento conceptual que precisó el significado del término centralización. Luego se pasó al estudio de los tres posibles planos de incidencia —en la educación primaria; en la relación SEP-SNTE y, en la SEP— que ayudaron a reconstruir el fenómeno de la centralización de la educación pública.

Ese es el lazo de unión de los dos capítulos que componen esta tesis, ya que al plantear de manera general algunos de los antecedentes históricos que centralizaron las funciones educativas en los tres ámbitos de incidencia, se retoman las causas de la centralización para poder estudiar después las acciones en principio contrarias.

Sin consulta previa de los actores sociales a quienes pretendía involucrar, el gobierno federal impuso una estrategia descentralizadora que contaba con un doble propósito, por un lado, instrumentar una reforma educativa para redistribuir el poder y las responsabilidades hacia los estados, municipios, regiones y comunidades, por otro, mejorar la calidad de la enseñanza.

Esa doble intención que el gobierno de Miguel de la Madrid tenía, era por una parte descentralizar la administración de los servicios públicos educativos, para así mejorar la calidad de la enseñanza, y por otra parte quería incorporar a la sociedad en general en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, no se expuso realmente la metodología para ejecutar las dos intenciones fundamentales.

Por esa razón en este ensayo se consideró conveniente exponer un punto de vista crítico que contemple los incumplimientos, alcances y repercusiones de la descentralización educativa. Pero sin dejar de discutir los criterios que esgrimió el gobierno de Miguel de la Madrid para imponer sin consulta previa la descentralización de la enseñanza pública.

Al final del sexenio estudiado, resultó que la descentralización educativa quedó en una desconcentración administrativa, que si bien no pudo ser lineal ni directa, sin embargo, el proceso de reestructuración que provocó en el interior de la SEP, propició ciertas condiciones estructurales favorables a los intereses reformistas dentro de la institución educativa y también del Estado en general.

CAPÍTULO 1. LA CENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

CAPÍTULO 1. LA CENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Como punto de partida este trabajo intenta explicar el término centralización en su expresión más general, para después abordarlo en la problemática particular de la educación pública del país. Sin embargo, puesto que la centralización y la descentralización son concebidas como tendencias opuestas de un mismo continuo, cuyos polos rebasan los límites de cualquier sistema político existente, los conceptos aludidos deben ser revisados en forma conjunta.

Por lo tanto, para su estudio la centralización y la descentralización son términos que no pueden presentarse por separado, al contrario deben asociarse, aunque la naturaleza de la asociación responda a tendencias opuestas.

Un país con débil desarrollo político necesita acentuar la integración, a fin de superar las lealtades localistas que amenazan con debilitar el conjunto nacional, por ello, los impulsos de los gobernantes nacionales están encaminados a la centralización, pero la dispersión geográfica del poder y los problemas económico-políticos exigen a veces que las autoridades tiendan a la descentralización, no tanto por voluntad política, más bien como necesidad de ejercicio del poder.

1.1. *Noción de centralización*

A partir de la exposición de algunas generalidades y de la conceptualización de la centralización, aquí es tratada esa tendencia en relación con el poder y el Estado, para después abordarla como parte integral del proceso educativo en México.

Así pues, según Torcuato S. Di Tella, en el *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, asegura que la palabra centralización deriva de *central*, del latín *centralis* y *centrum* que a

su vez proviene del griego *kentron*, aguijón, que en el compás representa el centro de la circunferencia o simplemente el *centro*.

Del uso corriente de la palabra centralización, el *Diccionario de la real academia* en su onceava edición, asegura que recogió por vez primera el término en 1869. Y hasta 1956, lo definió como la acción o efecto de centralizar o centralizarse, donde la práctica de centralizar es relativa a la reunión de varias cosas en un centro común, para hacerlas depender de un poder central, o bien que el poder público asuma las facultades atribuidas a las autoridades locales.

Por su parte Roque Barcia marca la distinción entre los sinónimos *centralización* y *concentración*. Para él, la centralización a diferencia de la concentración, significa más que una situación estática, ya que su significado es relativo a un proceso, por ello, en su estudio queda ligada a la *descentralización* que implica una vuelta o devolución, de acuerdo con el término usado en inglés, que también lo identifica junto a la *centralización*.⁴

Reiteradamente existe en el *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, la idea acerca de que la centralización industrial ha sido la causa de la centralización urbana. Partiendo de ese supuesto, se pasa al análisis de la centralización como proceso, que es un efecto de la tendencia de los individuos a ubicarse en lugares determinados para la satisfacción de sus intereses comunes.

En cuanto a la idea de la centralización administrativa, según el diccionario citado, algunos autores la emplearon para referirse al mantenimiento o aumento del poder del ejecutivo o de la burocracia estatal, a costa de las instituciones legislativas o judiciales, asimismo para explicar la posesión, incremento y monopolio de los poderes de una jerarquía administrativa dentro de la capital, y las crecientes atribuciones de los organismos centrales en relación a presupuestos, personal y toma de decisiones.

En su momento, Francisco Gil Villegas recuerda que Max Weber observó que el Estado moderno presenta una tendencia natural e irreversible hacia la centralización burocrática. Al igual que Weber, y de acuerdo con el argumento de Gil Villegas, Alexis de Tocqueville consideraba que el Estado moderno manifiesta una inclinación a la centralización

⁴ Torcuato S. Di Tella, et al., *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, Buenos Aires, Puntosur, 1989, pp.364 y 365.

burocrática, como consecuencia del progreso de la igualdad en las condiciones sociales y en el desarrollo de la industria, lo cual convertiría al Estado en el gran propietario industrial.⁵

Por su parte, Gilberto Guevara Niebla al conceptualizar la idea de centralización en México, asegura que la centralización extrema de los estados nacionales compromete la unidad nacional, ya que a nivel regional o local existe una subadministración y un permanente divorcio entre los administrados y los administradores. Además ese tipo de centralización extrema conlleva invariablemente problemas de ineficiencia y de hostilidad popular en el nivel de las localidades.

Sin embargo, para Guevara Niebla la centralización es indispensable para garantizar la unidad de la nación, para elevar la eficiencia de la planeación, compensar las desigualdades regionales y reforzar la autonomía nacional.⁶

En relación con todo lo anterior, aquí se pretende formular una definición general de la *centralización*, que intenta delimitarla en el sistema de poder.

Por ello, se interpreta a la idea de centralización, como la estructura del poder político en la toma de decisiones relativamente poco compartidas, cuyo límite sería la personificación de las mismas. Esta dimensión política, difiere de la dimensión administrativa en que la segunda es utilizada para justificar la posesión del monopolio del poder político.

Ya que la centralización no puede pensarse sin hacer referencia a la concentración del poder político, por tanto, es lícito afirmar que la centralización es una forma de concentración del sistema de poder en un centro relacionado con una periferia.

Entre más centralizado se encuentra el sistema de poderes del Estado, las decisiones del centro afectan más directamente a un mayor número de elementos de los subsistemas económicos, sociales y administrativos, dado el acceso desigual al control del poder.

La centralización limita la autosuficiencia y autonomía de los subsistemas y unidades en la jerarquía presidencialista establecida socialmente en México, como fuente histórica principal del proceso político, ideológico y económico.

⁵ Francisco Gil Villegas, "Descentralización y democracia una perspectiva teórica", en Blanca Torres, *et al.*, *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, pp.33-67

⁶ Gilberto Guevara Niebla, "La descentralización de la educación pública", en *Nueva antropología*, revista trimestral, # 21, junio 1993, p.9

Al nivel de la Nación, la centralización está correlacionada con el sistema de Estados que la componen, cuya manifestación jerárquica urbana, es a la vez foco de atracción poblacional y económica, así como centro de poder político.

Ahora bien, un sistema de poderes es una relación jerárquica y asimétrica entre sujetos sociales, en la que un individuo, grupo o clase social impone su voluntad sobre otro grupo, clase o individuo.

Las relaciones de poder operan en distinto nivel, en el caso de la descentralización educativa pueden identificarse a partir del control de los medios de coerción física, recursos económicos y financieros, control de la información y de los medios de persuasión, influencia y control ideológico-cultural.

Por ello, aquí se considera que el Estado expresa su carácter clasista en todas sus acciones, las cuales están constituidas por políticas económicas, represivas, de cohesión, cooptación, solidaridad o concesiones, aun cuando esas acciones no sean teórica y políticamente similares.

Para Susan Street, las presiones procedentes de abajo no producen generalmente cambios fundamentales en la estructura del Estado. En cambio, fuerzan a la clase dominante a modificar la manera de reproducir la estructura de clases.

Street supone que en cada momento histórico, las clases como fuerzas sociales experimentan procesos permanentes de organización de la resistencia y oposición. Esas formas organizativas son también el resultado de la peculiar conformación de las estructuras institucionales donde las clases subalternas participan y a las que están sujetas.⁷

Al interior de la República mexicana podemos referirnos generalmente a situaciones en donde hay centralización, en el sentido de que el control es ejercido desde el centro de México.

Aunque el proceso de centralización en el poder estatal contemporáneo del país, comienza a partir del porfiriato, aquí solamente son consideradas aquellas tendencias del centralismo que inician desde la Revolución de 1917.

⁷ Susan Street, *op. cit.*

Por tanto, el centralismo es un contexto cultural, económico y político útil para el desarrollo del capitalismo en México y de su sistema presidencialista, propicio a la evolución de una estructura básicamente centralizada que también involucra a la educación pública.

Más allá de la definición lingüística, el análisis del concepto de centralización requiere de un enfoque metodológico, que ubique ese problema desde una perspectiva sociológica capaz de jerarquizar el ámbito político, financiero, cultural, organizativo y administrativo. En donde la praxis política sea el punto de decisión para construir el objeto de estudio.

1.2. Centralización educativa

El propósito del presente inciso, más que comprobar premisas de antemano aceptadas en el estudio del proceso público de la enseñanza, trata de describir y analizar el proceso de la centralización en tres niveles de incidencia que fueron desarrollándose en la SEP a partir de su creación: uno, el crecimiento de su estructura administrativa y jerárquica. Otro, relativo a los saldos sociales de las estrategias centralistas impuestas en el nivel de primaria y sus repercusiones. Y un tercero, la relación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación con la SEP.

Exponer algunos antecedentes que propiciaron la centralización de la educación pública mexicana, en manos del gobierno federal, permitirá identificar el proceso que da inicio a la evolución y desarrollo progresivo de la centralización del sector, y al posterior establecimiento de una estrategia gubernamental en sentido inverso, es decir, una reforma educativa descentralizadora; propuesta fundamental de la política social del régimen de Miguel de la Madrid Hurtado, que después será estudiada.

Hablar de cualquiera de los problemas educativos, de su historia, evolución o desarrollo, representa hablar de política estatal, ya que la educación pública es una de las partes fundamentales para reproducir las relaciones ideológicas y de poder en la sociedad.

Así pues, en los siguientes incisos del presente capítulo, lo que importa es describir las tres causas arriba señaladas y que aquí son consideradas como fundamentales, ya que propiciaron el fenómeno de la centralización en la SEP.

1.2.1. Antecedentes legislativos para la creación de la SEP

El objetivo de este subinciso, es describir los procesos políticos y legislativos que dieron origen a la fundación de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

El proceso de crecimiento y la tendencia educativa centralizadora partieron de una reforma y un decreto constitucional, así como de las negociaciones a nivel nacional que además de fundamentar la creación de la SEP, intentaron como punto de partida imponer

una estrategia opuesta al centralismo, es decir, la federalización de la enseñanza.⁸

Así pues, el hilo conductor de la exposición pretende analizar el rumbo centralizador que siguió la educación pública de México, a la luz de su crecimiento y de los sucesos generados por los acuerdos y las reformas legales que tenían como objetivos fundamentales la creación de la SEP, así como la federalización de la enseñanza pública del país.

El acontecimiento trascendental que marcó el inicio de la centralización de la educación pública en México, fue precisamente la fundación de la propia SEP, por ello, en principio puede afirmarse como hipótesis inicial que las tendencias centralizadoras en la SEP se presentaron desde su inauguración, en un contexto donde el país, salía de un violento proceso revolucionario y comenzaba el periodo de reorganización tanto del sistema capitalista contemporáneo, como del propio Estado Mexicano.

Con la promesa oficial del gobierno postrevolucionario de Adolfo de la Huerta, de promover una reforma federalista, que ofreció conservar la autonomía de los Estados de la República, ya que las entidades federativas sólo cederían una mínima parte de aquélla en bien del conjunto de la Nación, o sea de la federación, fue institucionalmente anunciada la creación de la SEP.

Lo que al principio pareció el impulso integral del desarrollo educativo, puesto que se proponía consolidar al municipio para permitir una mejor distribución de las responsabilidades en la impartición de la enseñanza, entre los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios, con el tiempo se transformó en un marcado centralismo para la conducción de la cuestión educativa pública.

⁸ En la *Enciclopedia de las ciencias sociales*, editada en Bilbao, por Asuri S.A., en 1981, Juan Ontza elabora una amplia definición del *federalismo*, con la cual el trabajo presente se encuentra de acuerdo, ya que al federalismo lo expone como la doctrina y praxis política que pretende la unión de diversos estados en torno a una soberanía común a todos ellos y que quedan comprendidos en el concepto de Federación de Estados. El federalismo exige la existencia de un poder central con órganos propios y, frente a él, la existencia de una serie de poderes locales actuantes en las esferas territoriales de los llamados estados miembros o estados federados, regulados por una Constitución Federal que armonice y coordine los demás poderes. Es a partir del pacto social en lo fundamental, donde radica la vía mexicana de legitimación del Estado y de su propia transición a la democracia. Existen tres tipos de teorías federalistas: las que hacen hincapié en la cosoberanía de los estados miembros (Tocqueville, Weitz, Hamilton), otras que insisten en la justificación del estado federal, basándose en la divisibilidad de la soberanía (Haenel, Clerke) y finalmente la doctrina más común, mantenida por Del Vecchio, Le Fur, Burgess, quienes consideran al estado federal con la misma naturaleza que el estado unitario (organizado pleonáquicamente), aunque más descentralizado.

El anuncio arriba señalado, antecedió a una consulta nacional con los gobernadores de los diferentes estados del país, que comenzó por el inicio del año de 1921.

La pretensión de federalizar la enseñanza pública significaba cambios profundos en el rumbo del sector, ya que no sólo involucraba a los gobernadores de los estados de la república, sino que también a varios de los intelectuales del Ateneo de la Juventud y a maestros del México posrevolucionario.

Desde el 1 de septiembre de 1920, el gobierno de Adolfo de la Huerta había declarado en su informe a la Cámara de Diputados de la XXIX Legislatura, que estaba en estudio el proyecto de federalizar la enseñanza, así en esa forma se dio el primer paso serio para crear una efectiva secretaría de instrucción pública.

Durante el gobierno delahuertista, los planteles de primaria y algunos otros que hasta ese momento dependían del Gobierno del Distrito —que por entonces abarcaba los ayuntamientos foráneos, como los de Coyoacán, Tlalpan, etcétera—, quedaron bajo la jurisdicción de la Universidad. Tales establecimientos, según las disposiciones oficiales fueron:

"Artículo 1º. La Dirección de Educación Pública, la Escuela Nacional Preparatoria, el Internado Nacional, las Escuelas Normales y las de Enseñanza Técnica que actualmente dependen del Gobierno del Distrito, pasarán a depender directamente del Departamento Universitario."

Además quedó establecido en el "Artículo 2º, que las escuelas de Instrucción Primaria, existentes en los establecimientos penales y correccionales, quedarán a cargo del Gobierno del Distrito, económica y administrativamente; pero la Dirección Técnica de las mismas dependerá del Departamento Universitario."

*"Artículo 3º. El pago de los sueldos y honorarios, correspondientes a los profesores y empleados de los establecimientos a que se refiere el Artículo 1º y todos los demás gastos, que originaran, serían a cargo del Erario Federal."*⁹

Según Ernesto Meneses, con esas disposiciones se pretendía asegurar, de una parte, la mejor atención académica de las instituciones escolares, que dependieran de la Universidad

El federalismo como praxis política en México apenas se diferencia de cualquier estado unitario.
⁹Díaño Oficial, México, septiembre 12 de 1920.

y de otra, evitar, en el aspecto administrativo, las impopulares suspensiones o retardos en los pagos.¹⁰

Desde antes de ser nombrado titular de los asuntos de educación pública, José Vasconcelos tenía el propósito de fundar una secretaría con poderes en toda la República, ya que había dado pasos hacia la federalización de la SIPBA —la que estaba restringida en su ámbito de competencia al Distrito y Territorios Federales— cuando había sido secretario de Instrucción del gobierno de Eulalio Gutiérrez, a partir del 14 de diciembre de 1915.

Por ello, para poder extender la acción educativa a todo el país, a la brevedad el gobierno de Gutiérrez promovió la realización del proyecto elaborado por Vasconcelos con la colaboración de Ezequiel A. Chávez.

De acuerdo con lo expuesto por Meneses, Vasconcelos sabía que no era suficiente con expedir una ley que señalara como debía establecerse un programa federal educativo, porque además se requerían por lo menos de tres pasos previos: uno, reformar la Constitución; dos, modificar luego la Ley de Secretarías de Estado; y tres, expedir la Ley constitutiva de la nueva secretaría.

La idea concebida por Vasconcelos proveía de amplias facultades a la secretaría dedicada a la enseñanza en todo el país. Los tres ramos que él proponía de hecho centralizarían todas las acciones en las que intervendría la proyectada institución: el Departamento Escolar que impartiría la instrucción; el Departamento de Bibliotecas, con una sección de traducciones y una casa editorial que se encargaría de difundir la cultura en forma escrita, para hacerla llegar hasta los lugares más apartados del país; y el Departamento de Bellas Artes que daría a esa cultura la connotación que precisaba, ya que la educación artística tenía una trascendental importancia para el desarrollo de las capacidades estéticas, elemento fundamental de la formación humanista.

Lo anterior, ilustra y refuerza la hipótesis que sostiene que las tendencias centralizadoras en la educación pública, comenzaron con la propia creación de la SEP.

Asegura Meneses que un aspecto novedoso introducido por Vasconcelos en su proyecto, era la formación de consejos de educación que funcionarían de manera local, estatal y nacional, en los poblados de más de 500 habitantes, y que ellos además estarían

¹⁰Ermesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934; la problemática de la educación mexicana durante la Revolución y los primeros lustros de la época posrevolucionaria*. México, Centro de Estudios Educativos, 1986.

compuestos de tres miembros, un representante de los padres de familia, otro del profesorado y un tercero del ayuntamiento.

En cada cabecera de distrito o cantón deberían reunirse una vez al año, todos los miembros de los consejos locales para construir el consejo de distrito, a cuyo cargo estaría la vigilancia general de todos los asuntos educativos y podrían lograr la dirección de esos asuntos, en caso de que así lo determinaran las autoridades respectivas al promulgarse la ley.

Incluso en la capital de cada estado y en las cabeceras de los territorios y del Distrito federal se construiría, además el consejo local, un consejo de educación compuesto de cinco miembros designados por el voto de los consejeros de los distritos, y a este consejo de educación correspondería promover, ante las autoridades, las escuelas primarias superiores especiales.

Al comentar Ernesto Meneses los propósitos de Vasconcelos, asegura que los consejos de educación de cada estado deberían elegir dos de sus miembros para trasladarse a la capital de la República en el mes de noviembre de cada año, a fin de integrar el consejo federal de educación, cuya función sería asesorar a la Secretaría en la discusión de las iniciativas que ella presentara, buscando la unificación de la educación en toda la República.

Vasconcelos puso más énfasis en las escuelas rurales, las primarias y las técnicas aunque se desarrollaran a costa de las escuelas universitarias y profesionales.

Así fueron puestas a funcionar cerca de 30 escuelas técnicas en el país, en cambio sólo se propuso la fundación de cuatro universidades o grandes centros de educación profesional y teórica en toda la nación.

El 22 de octubre de 1920, a la xxix Legislatura de la Cámara de Diputados arribó el proyecto de José Vasconcelos, concretamente llegó a las Comisiones Unidas, Segunda de Puntos Constitucionales, y Primera y Segunda de Instrucción Pública y la de Bellas Artes, que dictaminaron favorablemente en diciembre 21 de ese mismo año, acerca del proyecto de ley y de las reformas constitucionales requeridas.

Con la aceptación apareció la propuesta del diputado Pedro de Alba de dispensar de las respectivas lecturas al proyecto, para pasar rápidamente a la impresión del dictamen para así ponerlo a discusión el primer día hábil del próximo año de 1921.

El 9 de febrero de 1921, después de leer el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Nacional de Ayuntamientos de la República Mexicana, la comisión hizo suyo el proyecto de ley para crear la SEP, presentado a la Cámara por el Ejecutivo de la Unión. Entonces se procedió a leer la nueva redacción de la fracción xxvii del Artículo 73° de la Constitución. En esa ocasión en la Cámara de Diputados, ciento cuarenta y dos diputados votaron en favor del proyecto y dos en contra.

1.2.2. Primera fase. Creación de la SEP

Para modificar la Constitución era fundamental conseguir que la mayoría de las legislaturas estatales aprobaran las enmiendas propuestas por Vasconcelos. Por ello, él hizo una gira por los principales estados de la República, para promover la reforma, que ya había sido aceptada en el Congreso de la Unión.

Efectuada en dos momentos, el resultado de la gira, fue favorable al proyecto de federalización de la enseñanza. Las declaraciones en favor de la idea fueron abundantes y casi todas coincidían en afirmar que así la escuela cumpliría con las necesidades educativas de la población del país.

El viaje fue aleccionador para Vasconcelos, quien pudo constatar el lamentable estado de las escuelas que visitó, cuyas condiciones eran verdaderamente ruinosas. Pero las que estaban en peor situación eran las que dependían de los ayuntamientos de las ciudades más grandes.

Sin embargo, aun cuando fueron favorables los resultados de las giras efectuadas por Vasconcelos, en el Estado de Veracruz apareció la primera sospecha de que con la creación de la SEP podría centralizarse la labor educativa. Ya que la junta académica de la Escuela Normal de Veracruz y el gobernador de la misma entidad, pese a que manifestaron su aprobación para federalizar la enseñanza con la creación de la SEP, hicieron una cuidadosa distinción entre centralización y federalización.

Centralizar, significaba para la junta académica de la Normal de Veracruz, reunir todos los elementos activos de autoridad en una sola mano, someter a un solo poder todas las atribuciones de la autoridad: dirección técnica, administrativa y económica, elementos con

los cuales desaparecería la autonomía de cada una de las unidades, pues el conjunto absorbería las partes.

Federalizar fue interpretado como la conservación de la autonomía de los elementos que sólo cederían una mínima parte de ella en bien del conjunto, es decir, de la federación.

Para junio de 1921, el Senado de la República había recibido ya la respuesta de 16 legislaturas estatales que aprobaban la reforma constitucional para crear la SEP, y como ese número era el que exigía como mayoría el Artículo 135º de la Constitución para poder efectuar la reforma buscada, el Senado aprobó por unanimidad de 41 votos la declaratoria de reforma y posteriormente la remitió a la Cámara de Diputados para cumplir con los efectos constitucionales.

El 8 de agosto de 1921 fue publicado y difundido en todo el país el decreto firmado desde junio 30 del mismo año, por el entonces presidente Álvaro Obregón, que reformó el Artículo 14 transitorio y la fracción XXVII del Artículo 73º de la Constitución, modificación que permitía la creación de la SEP.¹¹

El decreto fue aprobado por los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Con la reforma del Artículo 14 transitorio quedó suprimida la Secretaría de Justicia, y con la del Artículo 73º, fracción XXVII, fueron establecidas y organizadas para el sostenimiento en toda la República, las escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes del territorio nacional, así como para legislar en todo lo referente a dicha institución.

"La federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trate, surtirán efectos en toda la República."¹²

¹¹ *Diario Oficial*, México, julio 8 de 1921.

¹² *Diario Oficial*, México, julio 8 de 1921, *op. cit.*

El presidente Obregón firmó el decreto en septiembre 29 de 1921, y el 12 de octubre de ese año, en respuesta a un clamor generalizado, José Vasconcelos fue nombrado Secretario de Educación Pública.

La nueva SEP, con jurisdicción federal, tendría a su cargo la dirección uniforme de la educación pública en todo el país y, así comenzaron las labores centrales de esa institución.

Sin embargo, el centralismo educativo que conocemos no es tanto producto de la absorción de los sistemas locales, como de la expansión del sistema educativo federal en los estados de la República. La diferencia entre absorción y expansión radica en que la segunda propicia que los gobiernos locales por los vaivenes políticos y sus cambios, involucren en las redes de lealtad a personas y grupos por la inexperiencia de los últimos en cuestiones técnicas y administrativas que destruyen la capacidad de respuesta de las instituciones políticas regionales. En cambio la absorción somete funciones, acciones, voluntades y servicios de los grupos periféricos, así como a los individuos, sin involucrarlos, al contrario desplazándolos.

De manera que habría de otorgárseles a los sistemas locales mayores responsabilidades, pero también mayor y mejor capacidad de respuesta o de lo contrario acabarán ahogándose en la expansión del sistema educativo federal.

La acción educativa federal en las entidades generó un conjunto de fenómenos que acelerarían la expansión centralista de la enseñanza en todo el país, según Alberto Arnaul Salgado, uno de esos fenómenos fue la desertión de los maestros locales y su incorporación al sistema federal, que generalmente pagaba mejores sueldos y con mayor puntualidad que los gobiernos estatales y municipales, además de que el trabajo en la SEP significaba para los maestros, mayores probabilidades de movilidad escalafonaria y de cambios de adscripción de una a otra región del país. Otro aspecto que propició el centralismo de la enseñanza:

"fue la disminución o estancamiento del presupuesto destinado a la educación primaria por la mayor parte de los gobiernos locales, mientras —o debido a que— el sistema educativo seguía expandiéndose en sus respectivos territorios."¹³

¹³ Alberto Arnaul Salgado, "Comentarios a la ponencia de Yolanda de los Reyes, Descentralización de la Educación", en: Blanca Torres, et al, *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, p.191

Por otra parte, el autor citado señala que el reclutamiento acelerado y masivo de maestros rurales por la SEP transforma la profesión docente del país, haciéndola pasar de la pluralidad patronal —gobiernos de los estados, municipios, federación y particulares— a la unidad patronal de la SEP, y neutralizando la influencia alcanzada por el normalismo liberal heredado del antiguo régimen. Ambos fenómenos traen como uno de sus resultados la formación del sindicalismo magisterial.

Asegura Alberto Armut que la expansión centralizadora de la instrucción primaria del país, continúa en esos años, gracias a una política educativa que usará cada vez más los medios administrativos y financieros para extender su acción educativa a lo largo y ancho del país. O si se quiere, la federalización de la enseñanza se apoyó en lo sucesivo más que en la presión política sobre los gobiernos locales, en su debilidad financiera y política.

En efecto, a partir de los años cuarenta, la educación pública inició un proceso de expansión acelerado, cuando comienza la masificación de la escolaridad, tendencia acompañada por transformaciones que fueron conformando un sistema más complejo y diversificado.

1.2.3. Aspectos históricos de la centralización educativa

La realidad político-económica de México es la de una nación definitivamente centralizada en su administración estatal y en donde las expresiones de la sociedad civil son opacadas por la omnipresencia autoritaria del poder presidencial.

El Estado surgido de la Revolución Mexicana concentró grandes poderes en las instituciones centrales, gracias a ello, pudo emprender un programa de realizaciones en los sectores obrero, campesino, educativo, de seguridad social y en la salud pública.

Las formas centralizadas del poder contaron con un amplio apoyo popular, en particular en la década de los treinta en que se realizaron una serie de reformas de alto contenido social, pero esta situación comenzó a cambiar desde el sexenio de Avila Camacho (1940-46) cuando se puso en práctica un modelo de desarrollo

*que se articulaba en torno al principio de favorecer la expansión de la empresa privada, principalmente la industrial, y que abría las puertas, casi sin discriminación al capital extranjero.*¹⁴

Comenta el autor citado que bajo este esquema de desarrollo, las masas populares se vieron forzadas a defender las conquistas que había logrado, pero sin cuestionar la forma centralizada del Estado.

Un breve examen del sistema educativo mexicano permite advertir su accionar altamente centralista y el conjunto de problemas administrativos y desigualdades que este centralismo provocó.

Tradicionalmente el desarrollo del sistema educativo ha sido orientado desde instancias centrales, por políticas establecidas desde el centro, y cada vez menos ese desarrollo se vincula a necesidades y exigencias de carácter local. De hecho, la federalización de la educación se convirtió en una total centralización en la medida en que no fue acompañada con la creación de instancias estatales que aseguraran un funcionamiento realmente federal.

Por ello, aquí a partir de una breve descripción histórica de los sucesos más significativos que originaron el rápido crecimiento y el proceso centralizador en la SEP, puede afirmarse hipotéticamente que la federalización no fue tal, ya que centralizó las funciones que les correspondían a los diferentes estados y municipios del país.

Este problema presente en la historia contemporánea del Estado Mexicano puede explicarse por lo menos desde cuatro ámbitos fundamentales:

1. El jurídico, porque al agregar permanentemente nuevas leyes al entramado ya de por sí complejo, desvirtuó la idea original de que las facultades residían en las entidades, mientras que la Federación solamente contaría con los poderes delegados en el pacto social inicial.
2. El político, ya que ni las políticas de federalización o de descentralización han llevado automáticamente a la democracia local, la que es más bien el resultado de una construcción colectiva y de la práctica de políticas consensuales.

¹⁴ Gilberto Guevara Niebla, "La descentralización de la educación pública", en: *Nueva antropología*, revista trimestral, op. cit, p.9

3. El administrativo y especialmente el relativo a la falta de profesionalismo de los servidores públicos en los gobiernos locales, ya que manifiesta su incapacidad para otorgar respuestas a los problemas locales.
4. El fiscal, porque los mecanismos tributarios impiden a los gobiernos locales generar sus propios recursos y por lo tanto carecen de los incentivos para que ellos puedan buscar su propio crecimiento y desarrollo económico, además de que las decisiones siguen la lógica de la expansión del centro.

En la lógica expansionista del Estado, la desaparición de la institución porfirista, que funcionó sólo por doce años y que fue el antecedente de lo que hoy se conoce como SEP, fue decretada formalmente en el texto del Artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917.

"Esta posición fue modificada a iniciativa de José Vasconcelos, quien en 1920 fue nombrado rector de la Universidad Nacional de México por el presidente Adolfo de la Huerta. En ese puesto Vasconcelos elaboró el anteproyecto de Ley con su respectiva reforma constitucional, y el proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado. Con base en estas medidas, aprobadas por la xxx Legislatura del Congreso de la Unión, renació el 8 de julio de 1921, la Secretaría de Educación Pública."¹⁵

Así pues con el gobierno del general Álvaro Obregón comienza la estabilización del país y toma forma la política educativa. Se restaura la Secretaría de Educación Pública y José Vasconcelos su titular, establece las metas del programa, consistentes en el fomento de la cultura y las artes, así como la reorganización nacional de la enseñanza pública.

Comienza el trabajo educativo en beneficio de las mayorías, se combate el analfabetismo, se multiplican las escuelas rurales, se crean escuelas técnicas, agrícolas y misiones culturales, se fomenta la música, el canto, la plástica y la lectura.

Para superar la falta de maestros preparados, en especial de aquellos que laboraban en el medio rural, entre 1922 y 1925 se creó una de las instituciones más originales del sistema educativo: la Escuela Normal Rural.

¹⁵ José E. Ruriage, "La creación de la Secretaría de Educación Pública", en: Fernando Solana, *et al.*, *Historia de la Educación Pública en México*, Cap. VI, México, Fondo de Cultura Económica/ SEP, 1981, p.158

Posteriormente, durante su mandato, el presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928), funda en la capital de la República la Escuela Nacional de Maestros y en la provincia las Escuelas Centrales Agrícolas, que también pasaron a depender de la SEP.

Durante ese gobierno se puso especial interés en los problemas campesinos e indígenas, tal vez por ello, una de sus mayores preocupaciones fue la Escuela Rural.

El 29 de agosto de 1925, dicho régimen creó la Escuela Secundaria y en cumplimiento del Artículo tercero, impidió que los religiosos establecieran o dirigieran escuelas de instrucción primaria y que en ellas se impartiera enseñanza religiosa. Así se ampliaron aún más las funciones de la SEP.

El 10 de julio de 1929, siendo ya presidente de México, Emilio Portes Gil, formaliza la autonomía de la Universidad Nacional. Por su parte, el gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), culminó en vanos sentidos los procesos políticos de la Revolución de 1910. Con ello, el sistema político mexicano, agenció de manera definitiva los rasgos que ahora le caracterizan, como la excesiva centralización del poder ejecutivo, entre otros.

Las recientemente creadas Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC) se unieron a los militares y a los burócratas para formar los cuatro grandes sectores del partido oficial. Con el control de ellos, Cárdenas obtuvo el mayor poder centralizado que hasta ese momento hubiera tenido algún gobernante del México posrevolucionario.

El nuevo poder presidencial centralista de Cárdenas logró la expropiación petrolera, su defensa y también el respeto y reconocimiento del imperialismo, la reforma agraria, así como la imposición de su proyecto educativo socialista, y al final también impuso a Manuel Avila Camacho sobre Juan Andrew Almazán, en la sucesión presidencial.

Concluido su mandato, Cárdenas se esforzó por no ser un obstáculo en el ejercicio del poder de su sucesor. Tal vez lo menos afortunado del régimen cardenista, fue su estrategia educativa, ya que Cárdenas introdujo de manera vertical y sin previo consenso, la ideología socialista en los planes de estudio.

En 1934, el Artículo tercero de la Constitución fue reformado para establecer que la educación impartida por el Estado sería socialista. A partir de ese año, el artículo tercero

citado, determinó explícitamente que la función social educativa sería distribuida entre la federación, los estados y municipios.

Sin embargo, circunstancias históricas indujeron a robustecer la centralización de la administración y las decisiones, principalmente por el afán de asegurar la unidad nacional.

Sin lograr la creación real de la escuela socialista, Cárdenas durante su mandato la sostuvo, lo que provocó hostilidades en los grupos conservadores. Sin embargo, con este tipo de educación definida como parte de un proceso de educación para el trabajo, se inició la proliferación de escuelas de tipo técnico y la creación del Instituto Politécnico Nacional (1936), con el criterio de que el régimen de economía mixta obligaba a participar al Estado en la formación de cuadros profesionales que pudieran sostener e impulsar las empresas estatales.

Durante el sexenio de Lázaro Cárdenas se afirmó la autonomía universitaria y se vigorizó ese tipo de educación. Sin duda, el tema de las universidades merece un trabajo de investigación aparte, como también la educación socialista, por ello, el trabajo se limita a comentar que el propósito de Cárdenas era el de integrar la enseñanza al pueblo de México, anulando las grandes diferencias idiomáticas, mentalidad y grados de cultura, todo con los principios del socialismo.

A partir de la década de los cuarenta, es característico el segundo impulso industrial del país. Tal vez por ello, y con la creación del Instituto Politécnico Nacional, las políticas gubernamentales dedicadas a la educación pública sufrieron muy pocas transformaciones, incluyendo las acciones centralistas y de crecimiento acelerado del sistema escolarizado, hasta la década de los sesenta.

No puede soslayarse en la historia de la educación pública de México, la labor educativa de Jaime Torres Bodet, encargado de la SEP, durante el régimen de Adolfo López Mateos, ya que la educación técnica recibió un renovado impulso, se creó el libro de texto gratuito y se estableció el desayuno escolar en las escuelas primarias; otro aspecto que destacó durante ese gobierno, fue la construcción acelerada de aulas y escuelas en todo el país.

Ya casi al final de la década de los 60, aparece en el año de 1968, un fenómeno educativo-estudiantil que se presentó al principio como un enfrentamiento a golpes entre algunos alumnos riosos de una escuela vocacional contra los estudiantes de la incorporada preparatoria Isaac Ochoterena.

La represión policiaca para aplacar a los estudiantes en pugna, es brutal y surge un movimiento estudiantil que sin proponérselo —y después de haber sido totalmente disuelto— puso en tela de juicio a todo el sistema educativo tradicional y centralizado.

Posteriormente, en 1970, se inicia un plan de reforma educativa que intenta modernizar y actualizar los contenidos de los planes y programas de estudio, así como también la metodología y todo lo concerniente al proceso de enseñanza-aprendizaje. El plan fue implementado en todo el país. Sin duda, por ello, en opinión del responsable de estas líneas, en 1971, fue creado el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) como respuesta oficial a las demandas de reforma educativa, planteadas por los estudiantes que sobrevivieron a la represión de 1968. Aquí también existe una idea de descentralización que públicamente no fue así contemplada por el gobierno, en la cual tampoco se detiene a investigar el presente ensayo.

A raíz de la matanza del 68, en los años setenta, apareció un fenómeno guerrillero en la zona urbana y rural del país que duró varios años sin poder ser erradicado. Lo que originó la reforma política que en los setenta otorgó mayores márgenes de acción a los partidos políticos de oposición, pero sin lograr un efectivo y democrático proceso electoral.

Así durante cinco décadas se desarrolló y fortaleció el sistema federal de educación, a contracorriente de sus postulados federalistas.

Fue hasta la década de los 80, cuando la excesiva centralización del poder en el Estado, fue reconocida oficialmente y públicamente por el gobierno de Miguel de la Madrid. Además del reconocimiento, durante ese sexenio se diseñó una estrategia en sentido inverso, es decir, descentralizadora, la cual es el principal objeto de estudio del trabajo presente.

En realidad el cambio de estrategia también fue debido a que en el ámbito mundial estaba operándose un despliegue de internacionalización de las economías para conformar bloques de carácter continental. Sin embargo la descentralización económica que el neoliberalismo demanda como patrón universal no se corresponde con las barreras nacionales que levanta y consolida en su interior. Por ello, para José María Martinelli bajo ningún concepto puede encarsarse la problemática de la descentralización como un eje de simetría internacional.¹⁶

¹⁶ José María Martinelli, "La sociedad autónoma: descentralización y democracia", en revista semestral de *Ciencias Sociales y Humanidades* de la Universidad Autónoma Metropolitana, México, UAM Iztapalapa, núm. 22, enero-junio de 1991, p. 10.

Como brevemente pudo observarse, el rápido crecimiento de la SEP, propició la aparición y el agigantamiento del aparato burocrático del sistema educativo centralista, que sólo fue develado públicamente —como ya se mencionó— hasta el régimen de Miguel de la Madrid, quien pretendió combatir el centralismo porque estaba causando graves desviaciones y desequilibrios en las tareas educativas.

Durante el sexenio delamadrinista, el gobierno mexicano no tuvo empacho en reconocer que el afán mismo de control de sus funcionarios estimulaba el centralismo e impedía la organización, eficiencia y calidad de los servicios educativos, que a su vez, imposibilitaban la solución política de los reiterados conflictos magisteriales.

Desde el principio del sexenio de Miguel de la Madrid el gobierno mexicano admitió que la administración centralista del sistema de enseñanza pública, frustraba los esfuerzos federales, estatales y municipales, por mejorar la calidad de la educación.

Así los planes y programas de estudio habían sido desvinculados día a día de los propósitos educativos para los que habían sido creados. Por ello, provocaban las disparidades en la planeación y el desarrollo, según mencionaba el discurso oficial del régimen delamadrinista.

Por tanto, había que combatir los programas centralistas, ya que en lugar de resolver los problemas educativos y magisteriales, generaban las disparidades en la planeación y el desarrollo e incommunicaba a los funcionarios centrales de los maestros del país.

Según el discurso oficial la centralización educativa que Miguel de la Madrid pretendía combatir, comenzó con la instauración de la SEP, en 1921, porque la estructura de dicha Secretaría se diseñó para administrar con el tiempo unas 100 mil plazas para maestros.

La cifra planteada, pronto fue ampliamente superada y ya para la época del gobierno de Miguel de la Madrid:

*"del total de las plazas que administraba el gobierno federal —que eran de un millón 600 mil— nada más a la SEP le correspondían un millón 200 mil. Y a todas las demás secretaría y dependencias juntas, el gobierno sólo les asignaba aproximadamente 400 mil plazas."*¹⁷

¹⁷ Vicente Oña Razo, *Política educativa nacional, camino a la modernidad*, México, Imagen editores, segunda edición, 1990, p. 169

Unas cuantos datos numéricos comparativos entre la educación pública de 1921 y la de 1989, acerca del analfabetismo, el número de maestros, de escuelas y alumnos, pueden ilustrar el agigantamiento de la SEP y su permanente proceso centralista.

*"Al crearse la Secretaría de Educación Pública en 1921 hay ya 25,312 maestros de educación primaria en la República"*¹⁸

En esa misma época, la escolaridad promedio de los mexicanos era más o menos de un grado y medio, el índice de analfabetos era de 66 por ciento, la matrícula total del sistema escolarizado era de 850 mil, y el total de instituciones educativas era de 12 mil.

Al finalizar el régimen de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas siendo ya presidente de México evaluó la situación educativa que heredaba del gobierno anterior, y advirtió que de 1921 a fines de 1989, de

*"25 mil maestros que había, pasaron a más de un millón, la escolaridad promedio de los mexicanos pasó de un grado y medio a más de seis grados; el índice de analfabetos se redujo de 66 a 8 por ciento, la matrícula total del sistema escolar se incrementó de 850 mil a casi 25 millones; y el total de instituciones educativas aumentó de 12 mil a más de 154 mil"*¹⁹

Además Salinas señaló que uno de cada diez mexicanos trabajaba en el ámbito educativo, científico, artístico o cultural; en tres de cada cuatro municipios existía una biblioteca; que cada año se imprimían y distribuían cerca de 90 millones de ejemplares de libros de texto gratuitos y unos 35 millones de ejemplares de material editorial.

Asimismo, que uno de cada tres mexicanos estaba en la escuela, dos de cada tres niños tenían acceso a la enseñanza preescolar y la cobertura de la escuela primaria era del 98 por ciento. Y que la enseñanza secundaria estaba al alcance de cuatro de cada cinco egresados de la primaria.

¹⁸ Raúl Mejía Zúñiga, "La escuela que surge de la Revolución", en: Fernando Solana, et al., *Historia de la Educación Pública en México*, op. cit., Cap. VIII, p.197

¹⁹ Carlos Salinas de Gortari, "Texto íntegro del programa para la modernización educativa 1989-1994. Convocatoria del presidente Carlos Salinas de Gortari a la modernización educativa", en: Vicente Oña Razo, *Política Educativa Nacional, camino a la modernidad*, op. cit., p.240

Además de que contábamos con un variado sistema de enseñanza media superior con instituciones técnicas, industriales, agropecuarias, profesionales, así como con un sistema de educación superior politécnica y universitaria.

El proceso de centralización educativa, como a grandes rasgos pudo notarse, respondió a cuestiones históricas, económicas y políticas de la expansión del Estado en todos los ámbitos posibles de la sociedad mexicana.

El rápido crecimiento de la SEP, desde hace más de cuarenta años, demostró la total ausencia de un programa congruente con las necesidades de enseñanza y con la demanda del servicio.

El afán de control y poder de los funcionarios de la SEP provocó en su interior la inercia burocrática centralista, y el agigantamiento de su aparato administrativo, la dificultad para gobernarlo, así como sus graves desviaciones y desequilibrios que desatendieron el mejoramiento de la organización, calidad y eficiencia educativa.

Los excesos del centralismo en la planificación educativa impidieron que el gobierno central advirtiera la diversidad de condiciones geográficas, sociales, educativas, culturales, etc., existentes en el país. Ello generó el establecimiento de una sola metodología para todo el territorio nacional, la cual jamás fue posible definir para una sola entidad federativa, pues en la mayoría de los casos, las regiones que conforman el país, presentaron características y peculiaridades distintas que fueron pasadas por alto, para imponer un sólo programa educativo para todo México.

1.2.4 Crecimiento de la estructura administrativa de la SEP

Este inciso tiene la finalidad de describir el crecimiento de la estructura administrativa de la SEP. Y parte del supuesto de que la administración centralizada del sistema educativo determinó que los esfuerzos federales, estatales y municipales estuvieran desvinculados de las decisiones del centro.

Las planeaciones sexenales cada vez incomunicaban más a los funcionarios centrales de los maestros. Incluso el centralismo en la enseñanza, generó problemas entre el

personal docente, como la falta de pagos y otros administrativos que se transformaron en conflictos políticos entre las autoridades y el magisterio.

Al ser creada la SEP en 1921, le correspondieron los siguientes asuntos: 1) Educación Primaria Urbana y Rural, incluyendo los Jardines de Niños; 2) Educación Secundaria; 3) Enseñanza Normal Urbana y Rural; 4) Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial; 5) Enseñanza Agrícola, con excepción de la Escuela Nacional de Agricultura; 6) Enseñanza Superior; 7) Enseñanza Profesional; 8) Educación Física. 9) Educación Artística; 10) Higiene Escolar.

Para el despacho de los asuntos de la SEP en 1941, la institución dedicada a la educación, estaba dividida de la siguiente manera: 1) un Secretario; 2) un Subsecretario; 3) un Oficial Mayor; 4) un Departamento Administrativo; 5) una Oficina de Estadística Escolar; 6) un Instituto Nacional de Antropología e Historia; 7) un Departamento de Psicopedagogía y Médico Escolar; 8) una Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios de la República Mexicana; 9) un Departamento de Enseñanza Primaria y Normal; 10) un Departamento de Enseñanza Secundaria; 11) un Departamento de Enseñanza Agrícola y Normal Rural; 12) un Departamento de Enseñanza Técnica; 13) un Departamento de Educación Obrera; 14) una Caja Escolar de Ahorros; 15) un Departamento de Bellas Artes; 16) Departamento de Bibliotecas; 17) una Dirección Nacional de Educación Física; 18) una Campaña Nacional Pro-Educación Popular; 19) una Comisión Editora Popular; 20) una Oficina de Acción Social; 21) una Comisión Nacional de Escalafón; 22) una Oficina Jurídica y de Revalidación de Estudios; y 23) un Departamento de Supervisión.²⁰

Puede notarse que en el directorio de las publicaciones de la SEP de 1941, la estructura administrativa de la SEP estaba compuesta de la secretaría, diez departamentos, tres oficinas, un instituto, dos comisiones, una caja escolar de ahorros, una campaña nacional, dos direcciones, una oficina mayor, y una subsecretaría.

Si se compara aquella estructura administrativa con la que operaba en 1988, a simple vista puede notarse el amplio crecimiento de la SEP, ya que además de la función del secretario, esa institución contaba con siete subsecretarías, la oficialía mayor, ocho

²⁰ *La Educación Pública en México, 1º de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940*, México, Secretaría de Educación Pública, 1941, s/p.

consejos, dos comisiones, una auditoría general, treintinueve direcciones generales, un centro de procesamiento, dos unidades, treintidós delegaciones generales, la Universidad Pedagógica Nacional, el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Radio Educación y las oficinas y departamentos que dependían de las direcciones generales.²¹

Cada dirección general, ante la carga de trabajo, empezó a crear órganos o a nombrar representantes para que atendieran los asuntos de su competencia en cada entidad federativa. Algunos Estados llegaron a tener hasta 17 representantes reportando de las cuestiones educativas a distintas autoridades del centro.

Esa situación ocasionó grandes problemas y una deficiente utilización de recursos, ya que la expansión de los servicios educativos no se hacía conforme a las necesidades de la entidad, y más bien obedecía a presiones políticas o a decisiones centrales alejadas de la realidad.

Un claro ejemplo de lo anterior, fue la creación en 1971, de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa, que entre otras cosas reveló la pugna de algunos grupos en lucha por el control político en la SEP.

Lo anterior será tratado más adelante —en el inciso dedicado al estudio de las relaciones entre el SNTE y la SEP— por lo pronto, aquí lo que más interesa es destacar la creación de dicha subsecretaría, que poco a poco fue expandiéndose, permitiendo la creación de otras fuentes de poder.

La fundación de dicha subsecretaría fue un agregado al aparato administrativo de la SEP, que no implicó una restauración de la burocracia tradicional. Por lo tanto, su instauración no respondió a un proceso interno de planificación burocrática, sino a los deseos de un nuevo grupo de posición renovadora que pretendía consolidarse frente al grupo tradicional, por lo que la existencia de la subsecretaría como del nuevo grupo propició conflictos con la tendencia tradicional y con los intereses constituidos históricamente.

La Subsecretaría de Planeación de la SEP desde un principio pareció cumplir especialmente la función de desarrollo de nuevos programas que promovieran cambios en el sistema educativo.

²¹ Secretaría de Educación Pública, Oficialía Mayor, *Manual General de Organización*, México, SEP, 1988.

Ya que la Subsecretaría de Planeación en algunos casos podía sustituir al secretario en sus ausencias temporales, gozó de inmediato de cierto *status* y autoridad formal frente a las demás subsecretarías, lo que dio al grupo renovador una cohesión que facilitó su identificación y reforzó su orientación hacia procesos de tecnificación y racionalización que no eran aceptados por el grupo tradicional.

Con el propósito de poder observar la consolidación progresiva de la tendencia renovadora, a continuación se cita un bosquejo cronológico de algunos de los cambios más significativos en las funciones administrativas relacionadas con las tareas de planeación de la SEP.

- Junio 1971. Creación de la Subsecretaría de Planeación Educativa

- Agosto 1971. Creación de la Dirección General de Planeación Educativa (DGPlan), con facultades sobre la información estadística del sistema educativo y con la facultad de crear la unidad central de organización y métodos, y de elaborar un proyecto sobre la operación descentralizada de la SEP.

- Agosto 1971 a noviembre de 1972. Creación de áreas de aspectos cualitativos, recursos y manejo del centro de procesamiento electrónico de datos.

- 1973-1975. Crecimiento de la Subsecretaría de Planeación. De alrededor de 150 personas en 1972, aumentó a 1 150 en 1975, incluyendo 200 comisiones en la provincia. Se crean las subdirecciones de Sistemas regionales, Computación, Administración, Sistemas Abiertos, Evaluación y Acreditación, Programación (mantener y publicar estadísticas) y la Dirección de Sistemización

-1975. Creación del Sistema Nacional de Educación de Adultos. Se asignaron a la DGPlan, funciones de promoción, acreditación y certificación del sistema.

- Diciembre 1976. Cambio sexenal, Reforma administrativa de López Portillo (SPP maneja inversiones y gastos comentos del presupuesto). División de la DGPlan en dos direcciones generales, una de Planeación y otra de Sistemas. La de Planeación incluye las subdirecciones de Programación y Presupuestación, mientras que la Dirección de Sistemas absorbió toda la parte de información, acreditación, organización y métodos.

- Febrero a julio de 1977. El subsecretario de Planeación coordinó la elaboración del Plan Nacional de Educación (en agosto fue aprobado por el presidente de la república).

- Diciembre 1977. Renuncia del secretario y del subsecretario de planeación. Ingresó Fernando Solana como Secretario de Educación.

- Febrero de 1978. Nueva reestructuración de la SEP. La Dirección de Organización y Métodos pasó a depender directamente del secretario. Planeación se dividió en las direcciones generales de Programación y Planeación (DGPr.) adquirió facultades de elaborar e integrar los anteproyectos presupuestales, bajo el nuevo sistema de presupuestación por programas (el ejercicio y control de presupuesto quedó a cargo de la Oficialía Mayor).

- Marzo 1978. Creación de la delegaciones, comienza la instrumentación de la política de desconcentración.

- Septiembre 1978. Publicación de reglamentos internos de la SEP.

- Febrero de 1980. Cambios en las funciones de la direcciones generales (como parte de la política de desconcentración).

- Finales de enero de 1981. Se divide la Subsecretaría de Educación Básica en la Subsecretaría de Educación Media y Subsecretaría de Educación Elemental. También se creó la Subsecretaría del Deporte.²²

Visto desde la óptica de la solución del problema de pagos de maestros, la asignación de plazas y el mejoramiento de la calidad de los servicios administrativos en las localidades, estos cambios respondieron más a intereses políticos que a necesidades administrativas, dentro del contexto general de las acciones modernizadoras de la institución, que además involucraron el proceso de asignación de recursos, motivando también modificaciones importantes para su realización.

Por su parte, las autoridades estatales, municipales y otros organismos que requieran coordinarse con el sector educativo, lo encontraban muy difícil por la diversidad y amplitud de representantes. Al mismo tiempo, la SEP no contaba con una visión global de lo que sucedía en cada Estado del país.

Debe quedar claro que la estructura jerárquica de la SEP, opera de arriba hacia abajo y que, obedece al concepto clásico de la burocracia, que parte del supuesto que sostiene la

²² Noel McGinn, et al., *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México, un proceso técnico en un contexto político*, México, Fundación Javier Barros Sierra/Gefe, 1983, pp.85, 86 y 87.

posibilidad, en el nivel más alto, de normar y regular las acciones trascendentales del resto de los niveles del sistema.

La estabilidad o permanencia del personal empleado por la SEP, en general, está en relación inversa a su posición jerárquica. Es decir, las personas con mayor estabilidad son los profesores, quienes gozan de empleo ya de por vida; en cambio el secretario dura relativamente poco tiempo, casi siempre menos que un presidente de la república.

Al llegar el secretario a la SEP, los tecnócratas entran a ocupar distintos puestos, en los diferentes niveles del aparato burocrático, así como una serie de personas leales a él, cuya permanencia regularmente coincide con la del secretario.

Además de los vaivenes sexenales, en parte, la inestabilidad del secretario se debe a sus necesidades de introducir cambios en el manejo del sistema educativo. Cada nueva administración llega con la idea de dejar su marca en el sistema.²³

Otra de las características del sistema político mexicano, es la relativa a la carrera de los secretarios, ya que ellas pueden desarrollarse independientemente de sus actividades profesionales. Es decir, no es requisito indispensable conocer la problemática educativa, para llegar a ser el titular de la SEP, dado que ese puesto es otorgado con un criterio eminentemente político.

La posición del maestro se encuentra en un bajo nivel jerárquico, su participación es excluida en la toma de decisiones relativas a los cambios de política administrativa y educacional. Ninguna sección sindical puede hacer huelgas u organizar congresos sin la autorización del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Lo que será revisado en la parte correspondiente al estudio de la relación entre el SNTE y la SEP.

²³ Noel McGinn, *op. cit.*, pp.72-73

Esta publicación muestra los resultados y planteamientos derivados de una investigación educativa efectuada por la Fundación Javier Barros Sierra, A.C., durante 1981 y 1982, a solicitud de la Secretaría de Educación Pública.

Cuadro 1. Evolución histórica de la matrícula de primaria, 1921-1979.

Años	Alumnos	Maestros	Escuelas
1921	869 040	22 626	11 041
1925	1 080 916	N D	13 187
1926	1 114 825	N D	14 868
1927	1 308 357	N D	17 546
1928	1 402 701	32 657	18 701
1929	1 231 533	N D	11 523
1930	1 206 899	N D	11 379
1931	1 368 307	N D	10 832
1932	1 478 902	N D	11 686
1933	1 486 064	N D	15 722
1934	1 410 880	N D	18 488
1935	1 508 395	N D	18 118
1936	1 662 951	N D	18 531
1937	1 810 333	N D	20 423
1938	1 919 087	N D	20 885
1939	1 958 046	N D	20 862
1940	1 960 759	N D	21 874
1941	2 017 141	N D	18 895
1942	2 154 388	43 831	18 496
1943	2 352 902	48 918	20 170
1944	2 388 203	52 368	20 183
1945	2 424 841	54 136	20 886
1946	2 717 418	58 468	21 637
1947	2 815 181	60 648	22 888
1948	2 838 015	61 978	23 248
1949	2 886 163	63 557	23 532
1950	3 030 388	67 317	24 083
1951	3 176 043	69 781	24 654
1952	3 298 738	74 080	25 613
1953	3 474 786	77 678	26 626
1954	3 731 888	81 660	27 319
1955	3 836 031	85 786	27 826
1956	4 108 188	89 931	28 417
1957	4 327 576	94 265	29 140
1958	4 573 800	98 400	30 816
1959	4 811 207	105 883	31 707
1960	5 401 508	108 010	32 895
1961	5 783 382	118 076	32 812
1962	6 108 473	127 515	33 892
1963	6 542 073	137 308	35 428
1964	6 801 778	148 889	36 810
1965	7 262 847	151 854	37 703
1966	7 724 884	161 862	39 210
1967	8 156 941	171 871	40 424
1968	8 429 414	180 431	41 534
1969	8 768 081	188 488	42 815
1970	9 248 190	194 001	45 074
1971	9 700 444	207 637	46 138
1972	10 113 138	220 115	47 703
1973	10 508 898	231 274	48 818
1974	10 888 713	242 488	51 048
1975	11 461 413	255 839	55 618
1976	12 229 338	277 187	56 021
1977	12 848 310	288 031	57 517
1978	13 604 476	334 146	60 704
1979	14 652 000	348 586	75 625

Fuente: Celerino Cano²⁴

N.D. Información no disponible. Para los ciclos comprendidos de 1922 a 1941 fue imposible concentrar información acerca del número de maestros, ya que la SEP no midió resultados a la entonces Dirección de Estadística, organismo encargado de publicarlos en los anuarios estadísticos. Los datos fueron proporcionados por la Dirección General de Programación de la SEP.

²⁴ Celerino Cano, "Evolución Histórica de la Matrícula por Nivel Educativo, 1900-1979", en: Fernando Solana, et al., Historia de la educación pública en México, op. cit., Apéndice B, pp.595, 596 y 598.

De las cifras expuestas en el cuadro anterior, destaca la dinámica de expansión de alumnos, maestros y escuelas, que además significó un fuerte incremento, en términos reales, de los recursos destinados a la educación, que no son contemplados en los datos numéricos aquí presentados.

En la columna dedicada a la cuantificación de alumnos, puede observarse que durante el periodo de 1921 a 1929, se registró un incremento del 39.57 por ciento, mientras que el de las escuelas fue de 2.82 por ciento.

De 1930 a 1934, se experimentó un aumento de alumnos de aproximadamente el 9 por ciento, mientras que el de las escuelas fue de un 44.9 por ciento.

De 1935 a 1939, el porcentaje de alumnos siguió creciendo en promedio en 30.12 por ciento, y las escuelas en sólo 14.15 por ciento. Las cifras de este quinquenio contrastan con las de 1940 a 1944, ya que el número de alumnos creció en por medio en un 22.15 por ciento, mientras que las escuelas muestran un decremento del 4.98 por ciento.

En el periodo comprendido entre 1945 y 1949, del cual ya se dispone información del número de maestros, puede notarse que los incrementos son para los alumnos de un 10.45 por ciento; para los maestros de un 17.40 por ciento; y para las escuelas de un 12.24 por ciento.

De 1950 a 1954, los aumentos son: en alumnos en un 23.14 por ciento; en los maestros de un 21.36 por ciento; y en escuelas de un 13.44 por ciento.

En el quinquenio 1955-1959, los incrementos experimentados fueron: en el renglón de los alumnos de un 24.77 por ciento; en los maestros de un 23.41 por ciento; y en las escuelas de un 13.95 por ciento.

Entre los años de 1960 a 1964 continuó la expansión en el número de alumnos a un promedio de 27.77 por ciento; en el de los maestros en un 36.09 por ciento; y en el de las escuelas en un 11.9 por ciento. El crecimiento casi permaneció constante durante el quinquenio 1965-1969, ya que el aumento de alumnos fue de un 20.69 por ciento; el de los maestros fue de 24.95 por ciento; y el de las escuelas fue de 13.56 por ciento.

De 1970 a 1974, la expansión fue de 18.94 por ciento en alumnos, de 24.97 por ciento en maestros, y de 13.28 por ciento en escuelas. Mientras que de 1975 a 1979, el aumento fue de 27.84 por ciento en alumnos, de 36.2 por ciento en maestros, y de 36.33 por ciento en escuelas.

El incremento global registrado de 1921 a 1979, fue para los alumnos de 1587.94 por ciento, para los maestros de 1419.63 por ciento; y para las escuelas de 586.76 por ciento.

1.3. Segunda fase. Centralismo en la educación primaria

Este inciso —sin tocar el proceso de alfabetización— pretende mostrar los saldos sociales de la estrategia administrativa impuesta en la educación primaria y sus repercusiones, para tratar de ampliar el razonamiento acerca de la centralización operada en la SEP.

Así pues, en los siguientes subincisos se pretende seguir, a grandes rasgos, el desarrollo de la educación primaria en México, para ubicar la perspectiva desde la que se juzgará su impacto y relevancia.

A manera de nota introductoria puede afirmarse que históricamente el fenómeno del federalismo, al contrario de lo que postulaba en cuanto a mantener un equilibrio estable en la distribución del poder, en la cuestión educativa desencadenó un proceso dinámico de creciente concentración de las funciones también generado por el crecimiento de la SEP. Lo que pudo constatarse en la forma de organizar las funciones académicas y administrativas, así como en la elaboración de los libros de texto.

Como en los aspectos educativos, así en todos los órdenes de la vida del país, la ley estableció la distribución de competencias de acuerdo con el sistema federal, lo cual no se cumplió y ha producido una cierta indefinición en cuanto a lo que debe o puede hacer cada autoridad. Eso ha generado una permanente absorción de funciones por parte del centro, aunque con frecuencia no pueda ejercerlas, mientras que aquél a quien jurídicamente le corresponderían, tampoco lo hace, porque carece de autoridad real, o del aparato administrativo necesario, o de los recursos financieros y humanos o, simplemente, como ocurre, porque teme interferir con las autoridades centrales que lo impusieron.

*"Por esto el centralismo de facto produce a la vez congestonamiento y vacío, que se traducen en ineficiencia y anarquía (...) Porque un federalismo de jure que funciona como centralismo de facto es mucho peor que un centralismo institucional."*²⁵

En septiembre de 1996, se cumplieron 75 años de la creación de la Secretaría de Educación Pública. Entre otras cosas, los festejos se remitieron al definitivo ingreso del Estado en la construcción y difusión de su ideología, y al recuerdo de la época en que surge

²⁵ Manuel Rodríguez Lapuente, *Centralismo y federalismo en México*, Colección ensayos y monografías, Instituto de Estudios Sociales, Universidad de Guadalajara, 1984, p.9

de un Estado expansivo y fuertemente centralista, dispuesto a penetrar en todos los ámbitos de la vida del país.

Después de 75 años la SEP, no se parece en nada a la pequeña agencia creada por Vasconcelos, dado que es la más grande empleadora del país y porque ahora, opera con un amplio aparato de presupuesto, de programas, metas y análisis de sistemas con terminales computarizadas.

Asegura Olac Fuentes Molinar que a la salida de José Vasconcelos del ministerio de educación, se inicia un aparente eclipse histórico de la SEP, ya que sus sucesores conservaron algunos de sus argumentos, pero no su impulso misional, además de haber sido satanizado por improvisador y desorbitado. Incluso fueron más elogiadas las preocupaciones burocráticas de Puig Casauranc, o el pragmatismo modesto e ingenuo de Moisés Sáenz y posteriormente la paradójica mentalidad obsesiva e industrializadora de Narciso Bassols.

*"Con la educación socialista culmina la marginación del que fuera el primer secretario de la SEP() y con Avila Camacho, Vasconcelos resucita para quedarse. La reformulación de la ideología educativa que realiza Torres Bodet, con la supresión de toda referencia clasista y el predominio de la unidad nacional y el humanismo retórico, se articulan como una versión inícia de la doctrina vasconcelista."*²⁶

Comenta Fuentes Molinar que a partir de entonces permanece esa doctrina, con la idea de industrialización de la década de los cuarenta, con el civismo patriótico de Ruiz Cortines, con la paz de la escuela es la paz de México, pregonada por López Mateos y aun con la explicación diazordacista del conflicto del 68 aparece en todo discurso el argumento vasconcelista adecuado a las exigencias de los tiempos.

Agrega el autor que en los años setenta su presencia es todavía mayor, con la insistencia de Echeverría en la prioritaria transformación de las estructuras mentales y la reiterada afirmación de Fernando Solana relativa a que nada hay más revolucionario que la educación, todo ello es el reflejo fiel del Ulises criollo.

²⁶ Olac Fuentes Molinar, *Educación y política en México*, México, editorial Nueva Imagen, 1983, p.27

En síntesis cada que de manera oficial se pretende justificar ideológicamente la educación pública, se remite al discurso original de Vasconcelos, sin duda, para encubrir las tendencias del centralismo y la fatacia del federalismo.

1.3.1. Marco jurídico para impartir educación primaria

Este subinciso se propone describir la formulación oficial de los objetivos de la educación primaria en México, que se encuentran en el Artículo Tercero de la Constitución y en la Ley Federal de Educación.

La importancia política que ha tenido la educación en México a partir de la Revolución, puede explicarse por el rango constitucional que tiene el derecho a la educación. Asimismo, de todos los servicios que ofrece el Estado, la educación está reglamentada en sus contenidos por la ley, y que esos contenidos sean comunes para cualquier establecimiento o servicio que la imparta, ya sea privado o público, federal, municipal o estatal.

La Constitución explícitamente señala en el capítulo I, artículo 3º, fracción VI, y en el capítulo II, fracción I, la obligatoriedad de la educación primaria para todos los mexicanos. También, en el artículo 3º constitucional se señalan los principios que deben normar los contenidos educativos (fracción I), la función docente en general (fracciones II, III, IV y V) y la función pública docente (fracciones VII y VIII). De acuerdo con estos preceptos, en el país existe libertad de enseñanza, reservándose el Estado la facultad de reconocimiento oficial de los estudios. Esta situación le otorga considerable capacidad de decisión y dirección sobre la función docente privada.

De lo anterior se desprende que el Artículo 3º Constitucional así como la Ley Federal de Educación establecen la obligación de la educación primaria o su equivalente para todos los mexicanos. Supuestamente alcanzar tal nivel educativo implica el dominio integral de la lectura y la escritura, que son las bases para emprender el camino del conocimiento científico, crítico y reflexivo de la realidad social o natural, de algunos conocimientos tecnológicos o artísticos, del dominio completo de las operaciones matemáticas elementales y la formación de actitudes y hábitos para el desempeño en la vida social y laboral, formación cívica en la solidaridad nacional e internacional y también de respeto a los valores

patrios. Además, la enseñanza primaria tendrá que desarrollar en el alumno la capacidad de aprender a aprender, para que continúe estudiando a lo largo de toda su vida.

Asimismo en el Artículo tercero, queda claramente establecida la obligación de los padres de familia: hacer que sus hijos o pupilos menores de quince años, asistan a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de instrucción pública de cada entidad federativa.

En el citado artículo, también existen algunas restricciones a la función educativa y docente de las escuelas privadas, en relación con la enseñanza primaria, los particulares requieren de un permiso previo para su ejercicio, y quedan excluidos de esa labor las corporaciones religiosas, los ministros de algún culto y las sociedades que la realicen y se encuentren ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso.

La educación primaria federal se otorga a través del sistema escolarizado regular completo, con las escuelas rurales incompletas, las unitarias, las de cursos comunitarios, con los albergues escolares y aulas rurales móviles.

Pese a que la educación primaria pública es ofrecida de modo incondicional, gratuito y sin necesidad de contraprestación, al contrario de otros servicios como el de salud o vivienda, en los que se requiere ser derechohabiente, en los servicios educativos coexisten tanto en el sector público como en el privado, diferencias fundamentales en cuanto a la calidad de la educación recibida por el alumnado.

Ya que operan escuelas para niños de clase media urbana y escuelas para niños campesinos e indígenas, existen escuelas privadas para educandos provenientes de familias con altos ingresos y también de menores ingresos, incluso en el interior de las escuelas públicas urbanas pueden observarse diferencias entre el turno matutino y vespertino, diferencias en el trato y la dedicación de los maestros de acuerdo con el origen social de los educados.

Tales condiciones imponen desigualdades respecto de la calidad del servicio recibido y de las posibilidades de concluir o no el nivel educativo. De este modo el ideal igualitario en el acceso, permanencia, conclusión y calidad de los estudios implícitos en la Constitución, se distorsiona en la realidad, imponiéndose la lógica del sistema socioeconómico imperante, es decir, la lógica del mercado y de la desigualdad social.²⁷

²⁷ Julio Boltvinik y Arturo Cantú, *Educación, necesidades esenciales en México, situación y perspectivas al año 2000*, México, Coplamar/Siglo veintiuno editores, 1982, pp 18 y 20.

En la anterior cita, puede observarse que frente a una legislación que garantiza la educación primaria para toda la población, aparecen y se manifiestan las condiciones reales de existencia de los diferentes grupos de población y del funcionamiento de los servicios educativos, que de alguna manera ponen en tela de juicio el cumplimiento de la legislación enunciada.

De lo anterior pudieron observarse algunos aspectos legales que influyeron en la tendencia centralista en el nivel de primaria: en las restricciones impuestas a las corporaciones privadas, en el reconocimiento y validez oficial de los estudios, en la normatividad de los centros de enseñanza así como en la formulación de los contenidos educativos, regularmente diseñados por la cúpula burocrática de la SEP.

Por ejemplo, la redacción, edición y distribución de los libros de texto y cuadernos de trabajo destinados a todos los niños mexicanos que cursan su educación primaria constituye una tarea exclusiva de las altas autoridades educativas.

La tónica para llevar a cabo esa labor editorial quedó establecida desde un principio, en el decreto del 12 de febrero de 1958, con el que se creó la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, y se designó de inmediato presidente de ella al escritor Martín Luis Guzmán.²⁸

Desde el punto de partida la Comisión estableció las normas para la redacción de los guiones técnico-pedagógicos a que debería sujetarse la elaboración de los libros y cuadernos de trabajo para los alumnos y los instructivos para los maestros, en los seis grados de la educación primaria.

En seguida se procedió a convocar a los escritores y pedagogos mexicanos, con el objeto de que participaran en el primer concurso abierto para la elaboración de los libros, cuadernos de trabajo e instructivos del maestro. Este concurso se abrió el 12 de mayo de 1959 y se cerró el 15 de octubre del mismo año. Después hubo nuevos concursos.

Empero el resultado de los concursos no fue del todo halagador, pues muchas de las obras presentadas a juicio de los jurados no cumplían los requisitos establecidos ni tenían la calidad deseada, razón por la cual la Comisión encargó la redacción de los textos a

²⁸ Arquimedes Caballero y Salvador Medrano, "El segundo periodo de Torres Bodet: 1958-1964": en Fernando Solana, et al., *Historia de la Educación Pública en México*, op. cit., p. 373

maestros que además de estar ligados con la autoridades educativas, siguieron al pie de la letra las instrucciones establecidas.

Los libros de texto gratuitos tuvieron desde un principio, detractores y opositores, pero no tardó mucho la respuesta oficial, y en febrero de 1962, Jaime Torres Bodet declaró a la prensa que las obras habían sido escritas dentro de una voluntad positiva de unión patriótica, sin pasiones o rencoros.

1.3.2. Contenido educativo de la Instrucción primaria

Aquí, la pretensión es citar los objetivos oficiales planteados para el nivel de primaria, a partir de dos supuestos fundamentales: uno, que las acciones relativas al aprendizaje propiamente dicho, provienen exclusivamente de políticas controladas directamente por la SEP; y dos, que en la elaboración de los contenidos no son tomados en cuenta los maestros. Por ello, puede afirmarse que los contenidos se encuentran regidos de forma vertical y centralizada. Ya que la actuación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) quedó definida como estructura corporativa. Se insertó en el proceso a nivel de cúpula manteniendo una enorme distancia con las bases. La estructura burocrática del gobierno, a su vez, integró a la dirigencia bajo el esquema de compromisos mutuos, esa ha sido la forma histórica de relación SEP-SNTE.

Los objetivos se encuentran plasmados en los programas de estudio, organizados en asignaturas o áreas por grado, y están subdivididos en unidades de programas o unidades temáticas que se orientan, según el dictamen de la Sección Permanente de Planes de Estudio, Programas y Métodos de Enseñanza Primaria de 1973, al logro de lo siguiente:

- a) Encauzar el desenvolvimiento integral de todas las potencialidades que configuran una personalidad armónicamente constituida desde el punto de vista físico, intelectual, emocional y de adaptación social.*
- b) Encauzar el desarrollo psicológico (de los educandos) hacia la formación de un pensamiento objetivo y científico, basándose en la realización de experiencias vitales que conduzcan a un proceso de elaboración y redescubrimiento de los conocimientos y verdades científicas.*
- c) Favorecer en el alumno, en su constante relación con el maestro, la práctica de hábitos democráticos.*
- d) Propiciar la conservación de las tradiciones y valores de la cultura nacional.*

- e) Preparar a los escolares para que viven en armonía en la escuela, en el hogar y en la localidad y desarrollen una sólida conciencia de convivencia armónica en la comunidad universal, mostrando una amplia disposición para recibir las aportaciones de todas las corrientes del pensamiento científico.*
- f) Lograr que el niño aprenda a seguir aprendiendo bajo su propia guía.*
- g) Comprender que el presente es el producto del pasado y herencia del esfuerzo sostenido de muchas generaciones y desarrollar la capacidad de interpretar críticamente el momento actual!*
- h) Formar una actitud de cambio en la conciencia de los niños, para que no sean resistentes, sino flexibles ante los cambios que se producen en la sociedad, en las ciencias y en la cultura, y para que, además, llegado el momento participen con conocimientos y responsabilidad en la transformación que habría de configurar la sociedad del futuro.*²⁹

Aquí se pasa de los libros de texto a la organización del sistema educativo, ya que la labor de la enseñanza no pertenece exclusivamente al orden del saber competente. Depende también de la heterogeneidad existente entre el conocimiento, la pedagogía y la acción educativa integral que incluye la administración. Es decir, involucra aspectos éticos profesionales, de elaboración de los planes y programas de estudio, de las cuestiones administrativas, los aspectos políticos gremiales y salariales, así como de la toma de decisiones.

Al pasar del libro de texto a la organización del sistema educativo, puede continuarse con el seguimiento del eje de análisis del inciso dedicado al estudio de la centralización en la educación primaria, ya que las características formales de la elaboración del texto gratuito, permiten observar la organización centralista en ese nivel, porque la SEP, en ese renglón como en muchos otros, es el único gestor de esos materiales y su exclusivo agente, además de que es la propia Secretaría la que determina los contenidos de los guiones técnicos-pedagógicos, los elabora en forma de texto, los edita y distribuye gratuitamente a través de su vía formada por sus circuitos escolares.

Los grandes estrategias de la educación pública, como fueron Vasconcelos y Bassols, nunca pensaron en ella como un fin en sí mismo, por el contrario, vieron en la enseñanza pública un instrumento para que el Estado organizara y filtrará su proyecto de nación, sus puntos de vista, sus ideas y para poder definir un conjunto de enseñanzas para todo un pueblo.

²⁹ *Ibidem*, p.20

Debe quedar claro que aquí no se pone en tela de juicio el contenido laico de los libros de texto de primaria, ya que la educación laica es uno de los últimos reductos de la política social, y pese a las críticas de los sistemas públicos de enseñanza, aun permanecen los contenidos laicos que pugnan por la sujeción de los intereses individuales al desarrollo de la sociedad. En todo caso, la objeción podría dirigirse a la forma centralista de su elaboración, edición y distribución.

Así pues, sin la idea de analizar exhaustivamente el logro de los objetivos planteados por la SEP, para la enseñanza primaria, es importante para la tarea sugerida en este trabajo, cuestionarse sobre el impacto y relevancia de su expansión, ya que la SEP, a lo largo de su desarrollo fue absorbiendo funciones diversas que respondieron a necesidades e intereses coyunturales diferentes a los principios que le dieron origen a la institución dedicada a la educación pública.

Por ello, en este capítulo se destina un apartado al estudio de la operación y el funcionamiento del sistema de educación primaria; y en otro inciso, serán señaladas algunas de las relaciones del contexto social con el nivel analizado.

Si algo caracteriza a la educación primaria es la inercia establecida por el gobierno central, ya que

"mientras hubo expansión y prosperidad relativa, se aceptaron los beneficios y se logró el equilibrio social, pero, al reducirse las oportunidades para grupos considerables de la población, se empezaron a frustrar las esperanzas puestas en la escuela, se agudizó la conciencia de las desigualdades, y se empezó a cuestionar su relevancia" 30

Como lo comenta el texto citado, las metas buscadas por la SEP para el nivel de enseñanza estudiado, históricamente han respondido a criterios sexenales y no a los principios que dieron vida a la SEP. Por ello, aquí, sin tomar en cuenta la eficiencia en el manejo de los recursos, la idea es seguir los criterios utilizados comúnmente por las investigaciones pedagógicas, en la evaluación del funcionamiento de los sistemas educativos, que son, la atención a la demanda y su grado de eficiencia interna y externa.

30 Gabriel Cámara, *Impacto y relevancia de la educación básica: panorámica sobre el estado de la investigación*, México, Secretaría de Educación Pública-Centro de Estudios Educativos, A.C., 1983, p.8

En cuanto a la atención de la demanda y la eficiencia interna, la referencia es el grado de cobertura de primaria, que comprende tres aspectos, uno, el grado en que el servicio alcanza a toda la población, que por su edad constituye la demanda potencial del servicio; dos, el grado en que los alumnos inscritos aprueban sus estudios y pasan al siguiente curso —transición de un grado a otro—, y tres, la proporción en que los alumnos inscritos en el primer grado terminan su instrucción en el último grado del ciclo correspondiente o lo que se conoce como eficiencia terminal.

En relación a la eficiencia externa, se refiere a la capacidad con la que egresa el alumno, que ha terminado algún grado o ciclo. Este criterio estima el contenido y calidad de la enseñanza con relación al tipo de educación, de acuerdo con los objetivos que pretende alcanzar el sistema educativo.

Para la evaluación de los logros de esos criterios señalados, puede afirmarse que los relativos a la cobertura son fácilmente cuantificables, mientras que los relativos a la eficiencia externa, sólo pueden medirse a manera de conjetura.

Debe señalarse que en los criterios aludidos influyen las condiciones económicas, políticas y culturales de la sociedad, es por ello, que no resulta ocioso comentar que una de las características de la enseñanza primaria pública, es que la oferta del servicio se concentra en las zonas urbanas, específicamente en las más desarrolladas.

1.3.3. Cobertura

En los estados de la República donde se encuentran más centralizados los recursos económicos, es donde la cobertura educativa es más amplia, por ello, aquí como punto de partida, debe quedar claro que los resultados de la cobertura no fueron obtenidos de una metodología integradora de la información oficial, ya que son el producto de diversos materiales de investigaciones con los que se pretende comentar empíricamente sobre el impacto y la relevancia de la educación primaria.

En este apartado, el problema de la cobertura se inserta con la discusión del centralismo educativo, porque la cobertura es un aspecto desde el cual puede observarse la falta de equidad en la oferta del servicio público de enseñanza, ya que las políticas de crecimiento

educativo privilegian la atención de las zonas urbanas y de entre ellas a las más desarrolladas, así como a las que representan una presión política para el Estado. Y porque la vida rural, es la víctima más visible de la oferta educativa gubernamental.

La cobertura tal y como la define el Estado, es el número de personas a las que les llega el servicio, y sus resultados quedan impuestos por la forma de la distribución de la escolaridad en el país.

Aunque oficialmente a principios de la década de los 80, el gobierno informó que prácticamente el 100 por ciento de la población de seis a 14 años contaba con la oportunidad de cursar la primaria, es decir que la demanda estaba satisfecha, es un hecho que no la concluyen todos.

Los estudios realizados revelan que si bien las oportunidades de ingresar al sistema escolarizado son amplias y generalizadas, sin embargo, la permanencia en el sistema más allá de los diez años de edad, como las posibilidades de terminar la primaria, siguen estando correlacionadas con los niveles de desarrollo —y el grado de centralización de los recursos— de las diferentes entidades del país.³¹

"Los alumnos de las escuelas rurales, que representan el 46% de la matrícula, constituyen sólo el 25% de los que egresan del sexto grado. Se estima, que cada año, alrededor de un millón de alumnos abandona las escuelas primarias, y que un 10% de los matriculados está repitiendo algún grado escolar. Además el 22% de los alumnos inscritos cursan grados inferiores a los correspondientes a sus edades respectivas."³²

El retraso citado hace más difícil cursar la primaria en los tiempos definidos por el sistema. En consecuencia, no más del 48% de los niños logran terminar la primaria cinco años después de haberla iniciado.

El fenómeno enunciado obedece principalmente a causas estructurales como la realidad socio-económica y cultural de las poblaciones con menores recursos. Además la deserción escolar se explica no sólo por cuestiones de estructura, sino porque también es resultado de los atrasos relativos no atendidos por los maestros, o por el programa, y la organización escolar, lo que agudiza el retraso. Lo cual sólo es una parte de la problemática general para concluir el nivel de primaria.

³¹ Carlos Muñoz Izquierdo, *Revisión del sistema educativo a la luz de la planificación del desarrollo de los recursos humanos del país*, México, Centro de estudios educativos, 1981.

Así pues, la deserción en primaria así como el número y la distribución de quienes concluyen el nivel se asocian a las características de la estructura social del país, a la conformación de las clases sociales, a los contenidos educativos centralmente diseñados, al papel del maestro en el aula y al grado de cultura del padre de familia.

En resumen, lo anterior demuestra que las posibilidades de concluir la primaria, pese a las garantías constitucionales, depende de numerosos factores económicos, sociales, de sexo, etnia, lugar geográfico, de prestigio de las instituciones y organización escolar. Y que en realidad la problemática de la centralización de los recursos en las zonas urbanas de más desarrollo, es mucho más grave de lo que a simple vista parece.

Es verdad que la centralización de los recursos en zonas urbanas desarrolladas, es sólo una parte del problema, porque la calidad de la oferta, hoy en día, es el centro de la actual política educativa. Otros de los aspectos que contrastan con los progresos en la cobertura, solo son mencionados por así convenir a los fines del trabajo, ellos son: la deficiente calidad de la enseñanza, la escasa equidad de la oferta, la centralidad de las oportunidades, deserción, repetición y movilidad social, entre otras.

Sin dejar de lado el hilo conductor de este apartado, a manera de ejemplo de la centralización de los recursos, en un trabajo sobre regionalización efectuado por Coplamar,³² se presenta una estratificación de los municipios de la República de acuerdo con la proporción de la población de 12 años y más sin educación primaria en 1970. En esa estratificación se observa que los municipios con mayor número de población sin primaria concluida, son los que tienen menores ingresos del erario federal.

El estudio señalado no deja de comentar que la mayoría de esa población pertenece al medio rural y trabaja en actividades agrícolas tradicionales. Según estimaciones de Julio Boltvinik, elaboradas en 1982, anualmente a la secundaria no ingresaban a este nivel entre 250 mil y 300 mil egresados de la primaria.³⁴

32 Gabriel Cámara, *op cit.*, p.24

33 Coplamar, *Mínimos de Bienestar. 6. Regionalización*, México, 1979.

34 Julio Boltvinik, *op cit.*, p.45

1.3.4. Atención a la demanda y rezago en primaria, 1982-88

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, en el que propiamente se ubica el presente estudio, la educación primaria, desde muchos aspectos no recibió el impulso que al menos permitiera dar continuidad al esfuerzo del gobierno de José López Portillo con su Programa de Primaria para Todos los Niños. Lo anterior pudo constatarse en lo expuesto por Carlos Salinas de Gortari en su Programa para la Modernización Educativa 1989-1994.³⁵ En el documento citado quedó el reconocimiento oficial de que:

- *Cerca de 300 mil niños mexicanos, 2 por ciento del total, no tienen acceso a la escuela.*
- *Cerca de 880 mil alumnos abandonan cada año la educación primaria.*
- *Un millón 700 mil niños de diez a catorce años de edad no están matriculados.*
- *Sólo el 54 por ciento de los 14.6 millones de alumnos concluyen sus estudios de primaria en seis años.*
- *Se advierten disparidades hasta de uno a cuatro años en los promedios de escolaridad en sectores de la población rural, en contraste con la urbana.*
- *Más de 15 mil escuelas primarias no ofrecen los seis grados, y más de 16 mil son atendidas en todos sus grados por un solo maestro.*³⁶

Sin duda, esta realidad es también el resultado de los procesos y mecanismos centralistas que persisten desde hace varias décadas, en la SEP.

³⁵ Carlos Salinas de Gortari, "Texto íntegro del programa para la modernización educativa 1989-1994", en: Vicente Oria Razo, *Política educativa nacional, camino a la modernidad, op. cit.*

³⁶ Carlos Salinas de Gortari, "Texto íntegro del programa para la modernización educativa 1989-1994", en: Vicente Oria Razo, *op. cit.*, p.242

1.3.5. Cifras de primaria. Cuadro 2

Atención a la demanda en primaria 1982-88.

(Población en millones de niños)

Concepto	Periodos					
	1982-82	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Matrícula total	15.2	15.4	15.2	15.1	15.0	14.9
Población 6-14.	18.7	18.9	19.0	19.0	18.9	18.9
Demanda insatisfecha	1.1	0.7	0.3	0.3	0.3	0.3
Porcentaje de atención a la demanda	93.5	95.4	98.0	98.0	98.0	98.0

Fuente: Anexo estadístico de los informes presidenciales en 1986 y 1987.³⁷ La demanda insatisfecha es la diferencia entre la población de 6 a 14 años, menos la inscrita en primaria y la población de 12 a 14 años con primaria terminada.

En el cuadro anterior puede notarse a simple vista que la evolución de la educación primaria presenta una significativa mejoría en la atención a la demanda que pasa de 93.5 a 98 por ciento en el sexenio. Sin embargo, en el régimen anterior, cuando la demanda potencial llegaba a su nivel más alto, la SEP afirmó que se cubriría la demanda en un 99 por ciento para el año de 1982.

Al finalizar el período presidencial de José López Portillo, oficialmente fue anunciado que en el país se atendía en primarias a la casi totalidad de los niños que la demandaban. Sin embargo, en el régimen de Miguel de la Madrid, la cifra se redujo sin explicación alguna, según consignan los datos incluidos en el cuadro anterior a un 93.5 por ciento de la población demandante.³⁸

Pese a que las diferencias de la información proporcionadas entre un sexenio y otro, hacen que surjan dudas acerca de la veracidad de las cifras y que por ello revelan otros graves problemas del sector, puede suponerse que si en realidad la demanda potencial de primaria hubiera disminuido desde el período 1983-84, como se registra en el cuadro de

37 "Anexo estadístico de los informes presidenciales en 1986 y 1987", cuadro citado en: Blanca Margarita Nonega Chávez, *Crisis y descentralización educativa en México 1982-1988. Informes de investigación educativa*, 2, México, Dirección de Investigaciones, Universidad Pedagógica Nacional, 1992, p.37

38 Blanca Margarita Nonega Chávez, *op. cit.*, p.37

referencia, entonces la inscripción disminuyó en una tasa de 2.3 por ciento, en promedio anual.

Sin embargo, la inscripción de nuevo ingreso, tendió a decrecer a ritmos mayores que la disminución estimada de la población. Por tanto, el resultado de ello, es que un fragmento importante de la población está rezagado, sin poder acceder al sistema, según lo demuestra Lavín.³⁹

Si las apreciaciones de Lavín son certeras, puede afirmarse que los sectores de población con mayores problemas sociales, económicos y culturales, siguen sin la posibilidad del acceso al sistema educativo. En otras palabras, el rezago educativo volvió a crecer durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado.

En 1996, cumplió catorce años de haberse publicado, el revelador estudio prospectivo de Boltvinik y Cantú que con cifras demostró que no obstante que los avances educativos eran palpables desde los últimos años del siglo XIX, con ligeros descensos de las inversiones en periodos históricos críticos, el sistema educativo era ineficaz e insuficiente, porque además del rezago había que añadir el crecimiento del número de personas que no habían terminado la educación primaria.

Destaca el citado estudio que:

*"aunque existe tal capacidad de atención de la demanda, el funcionamiento del sistema educativo y las condiciones económicas y sociales imperantes en el país dificultan la atención efectiva del total de la demanda, registrándose una baja eficiencia y la existencia de un flujo de desertores"*⁴⁰

De lo anterior se desprende que la eficiencia interna y el sentido y calidad de la enseñanza primaria, constituyen los principales problemas que enfrenta la educación primaria mexicana.

Argumenta Boltvinik que de su análisis presentado se puede inferir que el problema fundamental al que se enfrenta el sistema educativo es el de la población adulta rezagada.

³⁹ Sonia Lavín Arriaga, *Exclusión y rezago escolar: elementos para una orientación y perspectiva, Coloquio del estado actual de la educación en México*, en: Blanca Marganta Nonega Chávez, op. cit., p.38
⁴⁰ Julio Boltvinik, op. cit., p.190

El rezago es la población que cumple 15 años sin haber concluido su educación primaria y, en el caso del hipotético nivel de educación básica, de la que cumplió 18 años sin terminar ese nivel educativo.

Estima el citado autor, que en el caso de la población de 15 años y más sin primaria, alcanzaban en 1980 una cifra superior a los 20 millones de personas y, en relación a la población de 18 años y más sin educación básica, la cifra de rezagados era del orden de los 30 millones de personas.

Por ello, para hacer realidad el mandato constitucional de proporcionar educación primaria en forma obligatoria para todos los mexicanos, el texto mencionado, recomienda eliminar la deserción de la primaria y, simultáneamente, reducir al máximo el rezago de la población adulta.

Hace ya más de una década que fueron emitidas esas recomendaciones, pero sin embargo, poco ha cambiado el perfil del funcionamiento del sistema educativo mexicano, por lo tanto, las sugerencias de Boltvinik mantienen su vigencia y cada vez adquiere mayor consistencia, ya que todavía en 1993, más de 40 por ciento de los niños matriculados seguían interrumpiendo su enseñanza primaria. Según cifras publicadas en los diarios de circulación nacional, donde quedó establecido que:

"el 45% de la matrícula de primaria no terminaría el ciclo, 22 por ciento no llegaría a tercero de primaria, y que el 80 por ciento de la deserción escolar estaba concentrada en las zonas rurales del país."⁴¹

El hecho de que 45 por ciento de los niños que inician la primaria no la terminen, muestra el índice de deserción y la tasa de reprobación, y es claro que los factores sociales que explican esos altos índices son parte de las condiciones de vida en casa, con bajo nivel económico, carencias nutricionales y sanitarias, viviendas precarias, así como la deteriorada oferta pedagógica con todo y sus programas de estudio rígidos y elaborados desde el centro; escuelas con docente único, equipamiento insuficiente, ausencia de materiales de apoyo y escasa preparación docente.

⁴¹ Manuel Moreno Domínguez: "Más del 40% de los Niños Matriculados no Termina Primaria", *El financiero*, 9 de julio de 1993.

Cuadro 3

Alumnos desertores en educación primaria por grado escolar (en miles)

Ciclo escolar	Grado						Total
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	
1982-83	185.2	107.5	64.0	81.2	72.3	58.8	569.0
1983-84	186.5	111.0	97.1	88.3	78.6	72.9	634.4
1984-85	196.0	110.1	102.9	96.0	88.3	72.4	665.7
1985-86	191.8	105.5	96.5	90.2	83.8	70.4	638.1
1986-87	211.9	121.0	106.8	99.0	90.2	75.0	703.9
1987-88	212.5	122.2	105.8	96.3	90.3	71.7	698.9

Fuente: Estadística básica del sistema educativo nacional. Fin de cursos, para cada uno de los ciclos escolares, SEP.⁴²

En este cuadro puede notarse una tendencia oscilante, hacia un mayor número de desertores. En todos los grados, aparece un número importante de deserción, pero el problema se agudiza en los tres primeros. En todo el período los porcentajes acumulados en esos grados mantienen una oscilación entre 61 y 63 por ciento del total. Por tanto, de cada cien niños que dejan la escuela durante el ciclo escolar, entre 61 y 63 se encontraban inscritos en 1°, 2° y 3°.

Las cifras demuestran con claridad que los primeros tres años expulsan a la mayor cantidad de alumnos, que de no reincorporarse a la escuela, serán a los 14 años de edad, miembros de las filas de los analfabetas funcionales. Lo que agrava los problemas sociales e individuales.

En general, las oportunidades de recibir la educación primaria benefician a grupos de población ubicados en los niveles sociales intermedios y superiores, los que viven en comunidades urbanas y en regiones de mayor grado de desarrollo relativo. Por ello, la atención de la SEP a ese tipo de servicio es con una visión que se centra en determinadas regiones.

⁴² Estadísticas básicas del sistema educativo nacional. Fin de cursos, para cada uno de los ciclos escolares, SEP, cuadro citado en: Blanca Marganta Noriega Chávez, op. cit., p.41

Cuadro 4.
Eficiencia terminal de primaria.

Ciclo escolar	1982-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Insc. a 1º, seis años antes	3,492.2	3,838.4	3,857.8	3,898.2	3,721.8	3,623.1
egreso de 6º	717.3	1,819.2	1,875.1	1,925.3	1,926.3	1,914.3
% de eficiencia	49.4	47.4	48.6	49.4	51.8	52.8

Fuente: Estadísticas básicas del sistema educativo nacional, fin de cursos, para cada uno de los ciclos escolares.⁴³

Aun cuando la autora de los cuadros encuentra incongruencias entre las cifras proporcionadas por el gobierno de José López Portillo con las de Miguel de la Madrid, sin embargo, observa que los vaivenes de la información no modifican sustancialmente el problema. Ya que de cualquier forma es notable que poco menos de la mitad de la población que ingresa a la primaria no logra terminarla seis años después.

Esta situación de la educación primaria, es uno más, de los ejemplos que demuestra que las acciones centrales y coyunturales agravan la situación del nivel y que las políticas definidas por las altas autoridades de la SEP, ahondan el problema social, por la desigualdad en las oportunidades de formación.

Aunque esta es una conclusión general, sociológicamente permite reconocer algunos problemas generados por la centralización educativa.

⁴³ Estadísticas básicas del sistema educativo nacional, fin de cursos, para cada uno de los ciclos escolares, SEP, cuadro citado en: Blanca Margarita Noriega Chávez, *op. cit.*, p.43.

1.4. Relación SNTE-SEP

Aquí pretende describirse la forma en la que la realidad operativa de la SEP se encuentra vinculada con la acción del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y con Vanguardia Revolucionaria, (grupo que desapareció formalmente a fines de 1986 y principios de 1987) principal organismo sindical del magisterio, que permite observar mejor las tendencias del aparato centralista durante el periodo comprendido entre los años de 1974 a 1988, es decir, en este apartado se intenta conocer la relación entre el SNTE y la SEP, ya que ésta última ejerce una influencia determinante en el sistema educativo y en las formas de organización gremial centralizadas.

Como ya quedó señalado, resulta evidente la actuación del sindicato como estructura corporativa, principalmente porque a nivel de cúpula mantiene una gran distancia con las bases. La estructura burocrática del gobierno, a su vez, integró a los líderes sindicales bajo el esquema de compromisos mutuos, que ha sido la forma histórica de relación SEP-SNTE.

En nuestro país, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) tiene una relación directa con la SEP. Los intereses de los líderes sindicales van más allá de las demandas gremiales, ya que no sólo presionan por mejores remuneraciones, en el marco de un sistema jerárquico, que mantiene controlada a la base del magisterio; sino que también ejercen presiones para obtener puestos burocrático-administrativos dentro de la institución y fuera de ella. Por tanto, su influencia rebasa las posiciones puramente sindicales.

El poder del SNTE está fundamentado, entre otras cosas, en el control que ejerce el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE sobre las carreras políticas de los maestros; en la repartición de puestos; en la ubicación y promoción de los maestros dentro del sistema educativo —preprimarias, primarias, secundarias, educación media, normal, etcétera—, en los puestos de directores y supervisores, tanto dentro del sindicato como en la propia SEP, así como en la certificación académica de los maestros, esto último, gracias a su intervención en la Normal Superior y en la Universidad Pedagógica.⁴⁴

⁴⁴ Leopoldo García Bernal, "Corrientes históricas al interior del SNTE y su repercusión en la educación", en: María Eulalia Benavides y Guillermo Velasco, *et al.*, *SNTE, Sindicato Magisterial en México*, México, Instituto de Proposiciones Estratégicas A.C., 1992, cap. III, pp. 173-195

Asegura el autor que para la SEP, el control sindical del SNTE representa alejar las presiones constantes sobre la instrumentación de las políticas educativas y administrativas, así como sobre el ejercicio presupuestal que pueda afectar a los líderes de los maestros o al propio sindicato.

El esfuerzo de la SEP por controlar los principales aspectos del proceso de la enseñanza y los esfuerzos de los maestros para organizarse para la lucha de sus derechos, son los elementos que vinculan esas relaciones de tal manera que cada uno de esos sujetos sociales influye en el otro. Y es aquí donde puede explicarse orgánicamente la relación estructural a nivel administrativo, político, organizacional y gremial.

Así pues, mientras el SNTE reproduce su acción política, los otros grupos sindicales pueden o no significar una alianza, oposición o coacción, según el énfasis de sus demandas.

Las otras fuerzas políticas —que aquí no son contempladas— como los grupos y asociaciones de profesionales, grupos empresariales y asociaciones de padres de familia, opinan sobre todo en cuestiones de planes educativos y en aspectos relativos a sus propios intereses económicos; ellos no siempre son escuchados ya que sus demandas regularmente quedan en el nivel de opiniones aisladas, por ello son fácilmente atendidas o ignoradas por la autoridades de la SEP.

Todavía a principios de la década de los ochenta, dentro de la estructura jerárquica del SNTE, la ubicación de los maestros desfavorece su participación en las decisiones, tanto administrativas, educativas o en la defensa de sus intereses gremiales. Por ejemplo, ninguna sección sindical puede hacer huelgas, organizar congresos o elegir directamente a sus representantes, sin la autorización explícita del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, lo que representa una fuerte limitación al ejercicio democrático.

1.4.1. Antecedentes de la creación del SNTE

Sin el propósito de analizar con profundidad la trayectoria histórica del SNTE y su acentuado corporativismo, ya que sólo se analiza el período de 1982 a 1988, aquí es útil recordar que

en sus orígenes, los movimientos obreros nacieron subordinados al poder político emergente.

La hipótesis general de este subinciso demostrará que desde los orígenes del SNTE, sus características fueron fundamentalmente centralistas, por ello son señalados solo algunos aspectos principales de la historia del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.

El Estado surgido de la Revolución de 1917, representó el ascenso de una clase política que se consolidó con la creación posterior de su partido. De este suceso nació el actual sistema político mexicano.

Los antecedentes históricos del movimiento magisterial datan de la época virreinal, desde fines del siglo XVI, y principios del siglo XVII, cuando aparece la primera agrupación de maestros. Sin embargo, en este inciso se parte del momento en que el proceso aglutinador del magisterio inició con la integración de clubes y asociaciones locales, inconformes con las persistentes y desfavorables condiciones que les afectaban todavía en los primeros diez años de principios del siglo XX, y que consistían en un bajo salario; irregularidades en el pago; inestabilidad en el puesto; pésimas condiciones materiales, higiénicas y didácticas para realizar su labor.⁴⁵

La autora comenta que esas circunstancias se ven agravadas por el abuso de las autoridades hacia los maestros, por la indiferencia y subestimación social y profesional que se reflejaban en las condiciones de vida de los mentores.

Si económicamente la situación del magisterio continuaba siendo precaria, desde el punto de vista político y profesional, estaba madurando con una creciente conciencia de clase, nutrida con las ideas del Partido Liberal Mexicano (PLM), fundado en 1905.

Sin duda, las manifestaciones de descontento escenificadas en el país, a partir de la publicación del programa del PLM, propiciaron que los maestros aquilataran la importancia y trascendencia de su labor como agentes de cambio social, de su *status* y de la injusta situación que vivía la mayoría de la población.

⁴⁵ María Eulalia Benavides, "Trayectoria histórica del sindicalismo magisterial", en: María Eulalia Benavides y Guillermo Velasco, *et al.*, *SNTE, Sindicato Magisterial en México*, op. cit., pp.33-172.

Como ya quedó previamente señalado, el 8 de julio de 1921, Álvaro Obregón restablece la Secretaría de Educación Pública, que Venustiano Carranza suprimiera el 13 de abril de 1917, cuando se denominaba Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Al frente de la nueva secretaría quedó —como ya fue apuntado— José Vasconcelos, pese a que su designación fue acogida positivamente por el magisterio, ya que alentaba la esperanza de que la educación del país sería mejor atendida y, por ende, la difícil situación de los maestros; el incumplimiento gubernamental persistió, por tanto, el magisterio continuó realizando diversas actividades para agruparse en una asociación o sindicato que defendiera sus intereses y se opusiera a las autoridades.

En 1930 aparecen los primeros intentos de crear una agrupación sindical, se organiza la Unión de Directores e Inspectores Escolares de Educación, con Luis Tijerina Almaguer y J. Dolores Medina, Eliseo Bandala y otros destacados educadores ligados con el medio rural. Alentados por la propia SEP, promueven la constitución de una central, que no pudieron establecer hasta 1932, cuando se alian con el Frente Revolucionario del Magisterio (FRM) y la Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales (CNOM), promovida por el profesor David Vilchis, miembro del grupo lombardista.

El siguiente intento por la unificación de los maestros se realizó en 1938 en la Ciudad de México, cuando se formó el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM), resultando electo como secretario general, el profesor rural potosino Octavio Campos Salas.

De los sucesivos intentos de unificación realizados hasta 1940, los maestros salieron más divididos y sus diferencias se ahondaron.

Fue hasta el 30 de diciembre de 1943, cuando por fin y ante la urgencia de celebrar el enésimo congreso de unidad, en Bellas Artes se reunieron el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (SUNTE), el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación (SMMTE), el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM) y algunas pequeñas organizaciones de docentes que se agregaron, después de un acalorado y tortuoso debate de seis días, para conformar el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

El 15 de marzo de 1944, se publicó el decreto presidencial de reconocimiento del SNTE como sindicato único, disponiendo que las cuotas sindicales se descontarían del salario de los trabajadores y se entregarían al secretario general del sindicato.

El sindicato surgió con presiones internas de los grupos que participaron en el congreso de unificación. El contexto en el que nace el SNTE determinó su carácter e influyó en la orientación y relaciones entre él y el gobierno.

Al nacer el SNTE, había diferentes corrientes ideológicas con filiaciones políticas diversas, así como formas opuestas de concebir los problemas del magisterio y la manera de solucionarlos.

Como ya fue mencionado los maestros que pertenecían al Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la Educación, su filiación era anticomunista; los docentes miembros del Sindicato Único de Trabajadores de la Enseñanza tenían el apoyo de la Confederación Nacional Campesina; los profesores del Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza Mexicana compartían la ideología del Partido Comunista Mexicano y entre ellos había simpatizantes del pensamiento de Lombardo Toledano.

Ante la diversidad de grupos al interior del SNTE, los conflictos entre las agrupaciones iniciaron rápidamente, el problema no fue solamente a nivel del Comité Ejecutivo Nacional, sino que trascendió a las diferentes secciones de los sindicatos del país.

En cuanto a los principios constitutivos del SNTE, un análisis acerca de ellos, elaborado en 1992, por el Instituto de Proposiciones Estratégicas, encontró algunas de las características del sindicato, que a continuación son citadas:

- 1. Aglutinador. Ya que se integra con las diversas asociaciones y agrupamientos magisteriales que ostentaban distintas posiciones sociopolíticas.*
- 2. Único. Tiene la titularidad legal de la representación de sus agremiados ante las autoridades.*
- 3. Pluralista. A su interior existen y pueden coexistir diferentes corrientes ideológicas.*
- 4. Nacionalista. Defiende y fortalece la unidad nacional.*
- 5. Liberal. Promueve y lucha por las libertades individuales y colectivas.*
- 6. Autónomo. Salvaguarda los principios de asociación y autodeterminación.*
- 7. Piramidal. Su estructura es de carácter vertical muy acentuado.*

8. **Centralista.** Todas las decisiones importantes las toma el CEN y más concretamente, su secretario general.

9. **Corporativo.** Comprometido en apoyar al Estado y sus instituciones.

10. **Fillación obligatoria.** Automática al ingreso del personal a los servicios educativos oficiales.

11. **Autofinanciado.** Obligadamente por parte de sus miembros. Las autoridades descuentan el 1% del salario mensual de todo trabajador del CEN.

12. **Autoritario.** Los comités delegacionales y seccionales, requieren previa autorización del CEN, para realizar cualquier actividad normal en la vida de toda organización gremial. Los órganos de gobierno presentan la siguiente jerarquía: Congreso nacional, consejo nacional, comité ejecutivo nacional, comisión Nacional de vigilancia, comité ejecutivo de la sección, comité ejecutivo de delegación, comité ejecutivo de subdelegación, cuerpo de coordinadores regionales.⁴⁶

De las características del SNTE arriba enlistadas, a continuación serán tratadas dos de ellas, una, el corporativismo y, la otra el centralismo.

⁴⁶ María Eulalia Benavides y Guillermo Velasco, et al., *SNTE, Sindicato Magisterial en México*, ob cit, pp.60-61

1.5. Corporativismo del SNTE

Antes de iniciar la exposición de las peculiaridades del SNTE, es necesario advertir que el corporativismo y el centralismo van emparentados desde el propio surgimiento del sindicato.

Como ya fue anotado, después de varios intentos fallidos de formar una organización de maestros a nivel nacional, a finales de 1943 queda constituido el SNTE que, con el reconocimiento oficial y el apoyo del gobierno de la República, se consolidaría como la organización sindical de los empleados y maestros que dependen de la SEP y de la mayor parte de los que pertenecen de los gobiernos locales.

La relación de la SEP con su personal y su representación sindical tienden a normalizarse a partir de la fundación del SNTE.

*"La SEP responderá a las demandas sindicales por medio de una política de constantes concesiones "incrementalistas": mejores salarios, más plazas y mejores, más credenciales, más categorías escalafonarias, más posiciones administrativas, etc"*⁴⁷

Sostiene Alberto Arnaut que cuando el incrementalismo tiende a estancarse y la relación SEP-SNTE pasa por uno de sus momentos más críticos a principios de la década de los cincuenta, los maestros de la sección IX del sindicato se rebelan, salen del control de la dirección nacional, y después ellos mismos en esa forma provocan la reconciliación entre la dirección sindical y las altas autoridades educativas, las cuales comienzan a resolver los conflictos combinando represión y concesiones.

Asegura Arnaut que entre las concesiones, sobresale el aumento de los sueldos, la reforma escalafonaria y el catálogo de puestos, la creación del escalafón económico o sistema de quinquenios, la reforma del sistema de pensiones por jubilación, la titulación masiva de los maestros sin título por medio del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y los acuerdos niveladores de los sueldos de los maestros federales foráneos y de algunos de los estatales con los de educación primaria del Distrito Federal.

Ya para finales de los años sesenta, los sueldos y las categorías del escalafón de los maestros federales foráneos se habían nivelado con los maestros federales de la capital de

⁴⁷ Alberto Arnaut Salgado, comentarios al trabajo de Yolanda de los Reyes, en: Blanca Torres et al., op. cit., p. 192.

la República, y casi en su totalidad los maestros no normalistas habían obtenido su título en el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio o su exención por antigüedad en el servicio.

Hoy en día, el régimen político mexicano se ha caracterizado por un corporativismo en el cual el sindicalismo está subordinado al Estado; este último cuenta con la prerrogativa de intervenir en casi la totalidad de los asuntos de los sindicatos.

*"Como es bien conocido, diversas cuestiones que en la Ley Federal del Trabajo no eran más que atribuciones administrativas, se convirtieron en mecanismos de control. Así sucedió con la obligación de los sindicatos de registrarse ante la Secretaría del Trabajo y de informar sobre cualquier cambio en su dirección"*⁴⁸

Agrega Bizberg que el Estado no sólo ha intervenido en esos asuntos, sino que a través del requerimiento de los sindicatos a emplazar a huelga a las empresas y de la facultad que tiene de declarar inexistente una huelga, la Secretaría del Trabajo se erigió en el árbitro supremo en las relaciones obrero-patronales. Lo que también es válido para el caso del SNTE en su relación con la SEP.

En esa forma, añade el autor citado, los empresarios y sindicatos hicieron del arbitraje estatal una costumbre. Lo que contribuyó a formar actores sociales dependientes, que no requerían plantear en forma coherente sus demandas, ni responsabilizarse enteramente de sus actos, ya que el Estado cuenta con los códigos legislativos que constituyen el marco de regulación de la acción sindical que impacta sus expresiones, limitando la libertad de difusión de la prensa obrera, determinando los límites de la acción, coartando el derecho de huelga y bloqueando las finanzas sindicales a los controles y presupuestos gubernamentales.

El SNTE surgió desde la base de los trabajadores de la educación y procedió a defender sus intereses a partir de leyes sociales que enmarcaron su aparición en una realidad organizacional ya existente.

Desde fines de la década de los 70 y principios de la primera parte de la década de los 80, la recesión en el aparato productivo y la crisis financiera del Estado, mostraron la

⁴⁸ Ilán Bizberg, "Hacia el fin de las corporaciones", en: *Trabajo*, revista trimestral, número 3-4, verano-otoño, México, 1990, pp. 1 y 2.

inviabilidad del modelo económico, lo que dificultó aún más el difícil funcionamiento del esquema sindical del SNTE, sobre todo a partir del tercer informe del gobierno de Miguel de la Madrid en el que anunció una drástica disminución en el gasto destinado a educación, que más adelante será señalado.

Lo anterior cuenta como antecedente de análisis sociológico, ya que al disminuir el gasto en educación, también fueron recortados los ingresos del SNTE, hecho que impedía la manipulación de las cuotas de poder en beneficio de la cúpula sindical.

A lo anterior hay que agregar que las pautas de gestoría estatal como base de su legitimación social, así como su capacidad de interlocución se vieron disminuidas como efecto de la crisis. Lo que estrechó el consenso y la capacidad electiva de la dirigencia magisterial, involucrada en la lucha por puestos de representación popular a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El resultado de todo ello, ha sido la pérdida de sus espacios de influencia en el seno de las luchas gremiales y dentro del propio Estado, ya que el SNTE está más comprometido en apoyar las instituciones estatales que en promover las demandas de sus sindicalizados.

Con su carácter corporativo y su necesidad de control los líderes del magisterio, con la intención de salvaguardar sus intereses y prebendas, regularmente se muestran dóciles a las directrices marcadas por el Estado.

Es del dominio público que Vanguardia Revolucionaria no moviliza a los maestros para apoyar sus peticiones a la SEP, sino que acata las disposiciones del gobierno respecto de las demandas económicas de sus agremiados; en las pocas ocasiones que amenazó con ir a la huelga o realizar paros de labores, esas amenazas nunca fueron cumplidas, pese a que jamás ha logrado satisfacer las demandas de los trabajadores de la educación, además de que el salario del magisterio fue reduciéndose y las demás prestaciones económicas casi desaparecieron o fueron insuficientes para los miembros del SNTE.

El impacto de vanguardia revolucionaria fue de tal magnitud que se le llegó a confundir con el propio SNTE.

Por su parte, Susan Street destaca que la clase dominante en la lucha por el poder, permanentemente trata de asegurar su control del Estado a fin de mantener su dominio sobre los sindicatos y la sociedad en general, ya que son muchos los grupos que tratan de penetrar en él para conseguir representatividad.

En ese sentido la educación, tal y como se encuentra organizada por el Estado, no escapa al conflicto político por la dirección y control del propio Estado.

*"el esfuerzo del Estado por controlar el proceso de la enseñanza y los esfuerzos de los maestros por organizarse a sí mismos se encuentran inextricablemente vinculados de forma que cada uno influye en el otro"*⁴⁹

Por ello, asegura la autora que la interdependencia de los miembros del SNTE y la SEP, no sólo responde a un proceso intergremial, ya que el problema que los maestros representan para el Estado, así como los proyectos organizativos, son productos históricamente determinados de esa interacción social.

El argumento anterior, le permite a Susan Street sostener que la lucha magisterial también conforma al Estado, que por naturaleza es clasista y determina un consenso general en favor del modo de vida burgués.

Street explica que el rasgo específico que define el modelo burocrático es la institucionalización del modelo jerárquico, por el cual se siente que el control emana de una estructura legítima global.

1.5.1. Tercera fase. Centralización del SNTE desde su nacimiento

Este inciso tratará de describir algunas de las acciones centralistas de la política gremial al interior del sindicato más grande de América Latina: el SNTE, que desde su nacimiento aparece como una vasta organización fuertemente centralizada debido a diferentes factores que Alberto Arnaut Salgado explica de la siguiente manera:

*"Uno de ellos fue la debilidad de sus partes regionales del magisterio federal y local. Otro, fue la legislación especial para regular las relaciones laborales del gobierno de la república con sus trabajadores. Y por último, el grado de centralización que para entonces había alcanzado el sistema educativo nacional, sobre todo en el nivel primario."*⁵⁰

⁴⁹ Susan Street, *op. cit.*, p. 47.

⁵⁰ Alberto Arnaut Salgado, *comentarios al trabajo de Yolanda de los Reyes, op. cit.*, p. 192.

Al nacer el SNTE, en 1943, a su interior existían diferentes corrientes ideológicas, con diversas filiaciones políticas y con puntos de vista encontrados para analizar el problema magisterial y para darle solución.

En relación a los maestros que pertenecían al Sindicato Autónomo de Trabajadores de la Educación, su filiación era anticomunista; los que eran miembros del Sindicato Único de Trabajadores de la Enseñanza, tenían el apoyo de la Confederación Nacional Campesina; los docentes del Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza Mexicana, compartían la ideología del Partido Comunista Mexicano donde había destacados lombardistas.

Ante la diversidad de grupos al interior del SNTE, pronto iniciaron sus desacuerdos que no fueron sólo al interior del Comité Ejecutivo Nacional, sino que la problemática trascendió a las diferentes secciones del país.

No obstante los problemas que se presentaron al inicio de la vida sindical del SNTE, debidas a las tendencias opuestas que lo componían, la agrupación del magisterio logró centralizar los diferentes Comités Ejecutivos Nacionales y Sindicales integrados con miembros de las diversas corrientes de pensamiento.

Poco tiempo después, el Partido Revolucionario Institucional centralizó los diferentes cargos sindicales y progresivamente se fue apropiando de las posiciones más importantes en los comités ejecutivos nacionales y seccionales.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se encuentra incorporado a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), y ésta, al PRI, por ello, los miembros del SNTE forman parte indirectamente de ese partido.

Además el maestro, al ingresar a la SEP, automáticamente forma parte del SNTE, aun sin su consentimiento, lo que puede constatar al momento de recibir su primer pago, ya que se le descuenta la cuota sindical, contemplada en el concepto 58 del código de descuentos.

Cuando el maestro está en desacuerdo con las acciones del SNTE, lo único que puede hacer es buscar dentro de su organización sindical los espacios que le permitan luchar por la defensa de sus intereses laborales y sindicales. Esos lugares, se encuentran en las corrientes democráticas que se han formado a través de los años de vida del SNTE.

De las tendencias democráticas destacan dos por su importancia: el Movimiento Revolucionario Magisterial (MRM) y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), agrupaciones que aparecen en diferentes etapas de la vida sindical.

Algunas de las características de esas corrientes son su lucha por obtener mejores condiciones económicas y democracia sindical, aglutinar a todos los maestros opositores con los procedimientos de sus dirigentes.

Vanguardia Revolucionaria fue la corriente más importante que hubo en el SNTE, aunque su nacimiento difiere del de las opciones democráticas arriba señaladas, ya que su origen tiene como marco de referencia la lucha interna en el CEN del SNTE por el poder sindical. Además de que toma por la fuerza parte del control del sindicato con la aprobación del presidente, pero en contra del consentimiento de los líderes del magisterio.

"Vanguardia Revolucionaria trata de justificar su presencia dentro del sindicato, diciendo que apoya al magisterio en la lucha por defender sus derechos, pero convierte al SNTE en un feudo donde los maestros quedan (...) bajo la voluntad del "gula mora" del magisterio, el profesor Carlos Jonguitud Bernal."⁵¹

García Bernal argumenta que la marcada ausencia de integridad en los líderes del SNTE y de sus comités ejecutivos nacionales, determinó que antepusieran sus intereses personales y políticos a los derechos y demandas de la base, actitud que generó malestar y repudio entre los maestros, quienes comenzaron su aglutinación, propiciando así la formación de corrientes opositoras en contra de la orientación diseñada por su dirigencia, así fueron separándose de aquélla, debilitándola, a la vez que fortaleciendo la pérdida de confianza y credibilidad del magisterio en sus propios dirigentes.

Señala el autor citado que en 1951, los sectores progresistas del SNTE pretendieron organizarse para contrarrestar el *charismo*. Aglutinados en torno a las demandas de democracia sindical, aumento salarial, asistencia social y una ley de pensiones acordes con las necesidades gremiales de ese momento; fundaron el entonces denominado Frente Nacional de Unificación del Magisterio (FNUM)

Sin embargo, esa acción opositora encontró dificultades, porque entre otras cosas, existieron discrepancias entre los profesores militantes del Partido Comunista Mexicano y los del Partido Popular; por la inminente campaña y candidatura de Vicente Lombardo Toledano a la presidencia de la República, y porque la gran mayoría de puestos de dirección en las diferentes secciones había recaído en manos de la dirigencia del PRI, lo que

⁵¹ Leopoldo García Bernal, *Corrientes históricas al interior del SNTE y su repercusión en la educación: en María Eulalia Benavides y Guillermo Velasco, et al., op. cit., p. 188.*

intensificó con mayor fuerza los intereses de la burocracia sindical entonces encabezada por el ingeniero y profesor Jesús Robles Martínez —de marzo de 1949 a noviembre de 1952—, con el aparato gubernamental.

En este primer momento de lucha democrática al interior del SNTE, aparece el esfuerzo de sus dirigentes por mantener centralizado el poder sindical.

En respuesta a lo anterior y puesto que los maestros siempre luchan por la democracia y la defensa de sus intereses gremiales, nuevamente comenzaron a manifestar su desacuerdo con la política centralista del CEN del SNTE.

En la época en la que Enrique W. Sánchez había sustituido a Manuel Sánchez Vite en el cargo de Secretario General, para frenar el descontento del magisterio por la ausencia de democracia, el nuevo secretario impulsó una política de amenazas de expulsión a los maestros disidentes y el impulso de una amplia campaña publicitaria de corte anticomunista.

Así ante esa situación, nace al interior del SNTE una corriente que integrada con profesores de educación primaria y preescolar, denominada como Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM), jefaturado por Othón Salazar y Encarnación Pérez Rivero.

Debe señalarse que el MRM manifestó por medio de su jefatura, la preocupación constante de mantener una lucha sólo por el salario y que además no se oponían al gobierno y mucho menos al presidente de la república, además de que insistían en que su movimiento no era de tipo político. Aun cuando contaban con el apoyo de la gran mayoría de los profesores de la sección 9, determinaron otra forma de lucha que consistió en no aceptar ser parte del CEN del SNTE, actitud que con el tiempo resultó contraria a los intereses del MRM, ya que en los futuros combates presentó una posición de debilidad sindical.

Con el tiempo, el MRM cambió su táctica y aceptó los puestos de representación sindical, lo que le permitió mantenerse dentro del SNTE como fuerza opositora, pero al paso de los años, sin duda, esa actitud oscilante le ganó la pérdida de representatividad entre el magisterio del Distrito Federal, principalmente. Todo en detrimento del avance democrático y en favor de la centralización del poder en manos del *charrismo* sindical.

En otro contexto, al interior del SNTE, en el año de 1974 surge otra corriente ideológica, que sin duda es la más ejemplificativa del centralismo sindical en el gremio magisterial. Esta corriente denominada Vanguardia Revolucionaria, se crea no por deseos de la base sino por las discrepancias que se presentaron en el CEN del SNTE, el problema apareció porque el secretario general, Carlos Olmos Sánchez no tomaba en cuenta a los demás integrantes del CEN y su actitud no era del agrado del presidente del comité de vigilancia, Carlos Jonguitud Barrios.

*"El 22 de septiembre de 1972 un grupo armado, dirigido por Carlos Jonguitud Barrios, se educó del edificio que albergaba las oficinas del CEN del SNTE, y de inmediato convocó a la celebración del IV Congreso Nacional Extraordinario del SNTE a cuyo frente fue colocado Eloy Benevides Salinas (...) de lo anterior se pone fin al efímero dominio de Jesús Robles Martínez. Así una nueva etapa del chamismo se inició en el SNTE, a partir de la llegada de Carlos Jonguitud Barrios. La intolancia, la antidemocracia en todos los niveles, la imposición de dirigentes e incluso el asesinato, se convirtieron en el accionar político cotidiano del sindicato."*⁵²

Es Ernesto Meneses quien asegura que Luis Echeverría Álvarez, siendo presidente de México, impulsa directamente a Vanguardia Revolucionaria y permite a Jonguitud lograr el consenso de los trabajadores de la educación, en favor de esa corriente, gracias a pequeñas concesiones y medidas reformistas, como aumentos anuales directos e indirectos al salario; ayudas para pasajes y material didáctico; incrementos a quienes cursaban la licenciatura; implantación más o menos masiva del doble turno. Así Vanguardia Revolucionaria creó una buena base social de sustentación.⁵³

La filiación política de Vanguardia Revolucionaria con el PRI, expresa concretamente su carácter gremialista, ya que al pertenecer a ese partido, se buscó por todos los medios que el magisterio del país se afiliara a vanguardia revolucionaria, ya que era un requisito indispensable pertenecer a esa corriente para ocupar un cargo sindical.

Al pertenecer al PRI, la organización sindical tenía la obligación de enviar a sus agremiados a todos los actos de gobierno y de partido, quienes asistían a esos eventos

⁵² Enrique Avila Carrillo y Humberto Martínez Bnzuela, *Historia del movimiento magisterial 1910-1989, democracia y salario*, México, ediciones quinto sol, 1990, p. 47.

⁵³ Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México 1961-1976*, México, Centro de estudios educativos A.C., 1988, p. 229.

programados por el CEN del SNTE, les otorgaban días y otras facilidades, como préstamos a corto plazo e hipotecarios, comisiones sindicales con goce de sueldo, cambios de turno, doble plaza, ascensos, puestos en las delegaciones sindicales, asistir a congresos nacionales y seccionales.

García Bernal sostiene que Vanguardia Revolucionaria no movilizaba al magisterio para apoyar sus peticiones a la SEP, sino que acata las disposiciones del gobierno respecto de las demandas económicas de sus agremiados. Nunca realizó una huelga pese a sus amenazas y empleaba dos estrategias, una con sus miembros, acordando diversas prestaciones económicas o aumentos de salario, y la otra, con las autoridades educativas, aceptando lo que le daban a cambio de mantener pasivo al magisterio de base.⁵⁴

Otras canonjías que recibió Vanguardia Revolucionaria y sus seguidores, fueron desde los puestos de elección popular como candidatos a gobernadores, senadores, diputados federales y locales, hasta las representaciones del PRI en las asambleas estatales, distritales y municipales, funcionarios de casilla en los diferentes procesos electorales, comisionados especiales para la preparación y desarrollo de las elecciones para diputados locales, cargos en la comisión estatal electoral y en la federal electoral, y otras de menor responsabilidad.

Lo anterior permaneció inalterado hasta el gobierno de Miguel de la Madrid, en ese periodo el líder vitalicio de Vanguardia Revolucionaria, Carlos Jonguitud Barrios, comenzó a manifestar su descontento con la política educativa descentralizadora, ya que esa estrategia amenazó las cuotas de poder del CEN del SNTE, de lo cual también tratará el siguiente capítulo.

A manera de conclusión puede comentarse acerca de una tercera corriente de importancia al interior del SNTE, es la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), esta agrupación aparece en la política sindical educativa por la falta de espacios democráticos dentro de la organización sindical y como contrapeso a Vanguardia Revolucionaria, aglutina a casi todas las corrientes democráticas que como ella, luchaban por la democracia en el sindicato y por aumentos de salario al magisterio.

⁵⁴ Leopoldo García Bernal, *Comentarios históricas al interior del SNTE y sus repercusiones en la educación*, op. cit., p.185

CAPÍTULO 2. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DE 1982-1988

CAPITULO 2. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DE 1982-1988

En el presente capítulo se parte de una noción general de la descentralización, para después tratar ese término, en relación a la principal política social del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, durante el sexenio 1982-1988, diseñada para el sector educativo.

El propósito de este capítulo es analizar las propuestas de dicho programa, para evaluar la congruencia entre lo que se propone oficialmente y lo que se realizó en la práctica.

En lo posible aquí se intenta comprender y explicar la génesis y consecuencias de la política de la descentralización educativa.

Los objetivos de la estrategia educativa delamadridista, sus lineamientos, metas y programas serán repasados ya que como se verá, fueron expuestos de manera difusa y genérica.

En cuanto a las cuestiones legales, con la *revolución educativa*, se pretendía definir y poner en operación en el periodo 1984-1988, la estructura administrativa y jurídica que permitiera elevar la eficiencia en el uso de los recursos, además de adecuar los servicios educativos a las necesidades de esa política llamada *revolución*.

2.1. Noción de descentralización

Para el logro de los fines de este trabajo, es de importancia entender el término descentralización, por ello, este inciso está dedicado a la explicación de dicho concepto.

En la primera acepción del *Diccionario de la lengua española de la Real Academia*, la palabra *descentralización* aparece en su uso común como la acción y efecto de descentralizar, es decir, se refiere a la traslación de algo del centro a la periferia.

En ciencias sociales, el término es relativo al sistema político que tiende a transferir algunas corporaciones o instituciones de una parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno del Estado, hacia otras administraciones regionales.

Allí, el concepto cuenta con un valor genérico aplicable a otras áreas de las ciencias sociales, por ejemplo, en política administrativa aparece como una modalidad desconcentradora de los servicios.

Por su parte, el federalismo es concebido como otra forma de descentralización, ya que afecta directamente a la unidad política del Estado. En ese marco de referencia, descentralizar es esparcir los atributos de autoridad que existen en un punto del Estado, distribuyéndolos a otros niveles de la sociedad.

En función del regionalismo, la descentralización es definida en favor de las regiones que histórica y geográficamente dividen al territorio de un país.

Para un régimen autonomista o de autonomía local, la descentralización se caracteriza por que las autoridades de la administración central niegan o impiden cualquier intento de descentralización.

De la descentralización administrativa, puede afirmarse que es una expresión relativa a los problemas de organización de la administración, en donde el gobierno determina las competencias que deben trasladarse de las autoridades centrales a las locales, por lo tanto, puede aparecer como la delegación de atribuciones de los órganos centrales a las autoridades locales.

En el momento que los intereses de la localidad y la provincia tienen una administración propia y exclusiva, el Estado se transforma en una federación compuesta de entidades que cuentan con los atributos que le son inherentes a sus formas de gobierno.

Por su parte, el municipio es el instrumento fundamental por medio del cual el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada. Al descentralizar los servicios públicos se intenta disminuir su dependencia respecto del poder central.

En urbanismo, la descentralización se refiere al desplazamiento de las personas de la zona central a la región periférica, tanto de las edificaciones como de los servicios públicos o privados.

Como puede constatarse el término descentralización puede adaptarse a diferentes ámbitos de competencia y su significado involucra aspectos diversos. Depende también de que a los subordinados del poder central se les conceda el derecho de tomar decisiones autónomas en el marco de su competencia o de que puedan participar en decisiones fundamentales que afecten a toda la organización.

Por otra parte, en la *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, David L. Sillis, al definir la descentralización y la centralización como términos complementarios, aclara que en el ámbito administrativo se emplean principalmente para describir una situación o tendencia de una estructura jerárquica de poder de base territorial.⁵⁵

La enciclopedia citada señala que en las tendencias o situaciones en donde opera la descentralización, es en donde la centralización opone los poderes de los funcionarios, cuya autoridad oficial se extiende sobre un vasto territorio donde el poder de esos funcionarios centrales está limitado a sectores o subsectores determinados de un territorio específico. Aquí el marco dimensional es el geográfico. Y el problema planteado es relativo a la relación entre el todo y las partes que lo integran.

La descentralización es la forma de representación que opone los poderes de las funciones territoriales, distribuidas en una serie vertical de niveles superiores, cuyo ámbito de competencia territorial es por consiguiente mayor. En este caso, el marco dimensional que interesa es el jerárquico y el problema típico que se plantea es el de la distribución de la autoridad entre distintos niveles.

Ahora bien, en la terminología francesa, *décentralisation* es un vocablo reservado para la definición de la cesión de poder por parte del gobierno central a una autoridad especializada territorialmente y con personalidad jurídica propia.

La descentralización institucional es sólo posible cuando ya existe una centralización social definida, porque si no existen funcionarios periféricos nacionales que experimenten los rigores del poder central, entonces no opera la descentralización.

Finalmente, puesto que la descentralización intergubernamental funciona principalmente a través de la burocracia, supone más o menos abierta la participación externa de los ciudadanos y grupos de presión en el proceso de adopción de decisiones, es decir, de acuerdo al carácter de la institución y de su naturaleza.

⁵⁵ David L. Sillis, *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid, Aguilar, 1979, vol. II.

En su momento y por su parte, Ulises Beltrán Y Santiago Portillo consideraron que en su sentido más amplio la descentralización equivale a fortalecer el carácter federal de las relaciones entre los tres niveles de gobierno: el federal, estatal y municipal, es decir, por ejemplo, el carácter federal de la República mexicana se define en oposición al régimen centralista. En este sentido, descentralizar es fortalecer la autonomía de los estados y municipios.⁵⁶

En ese mismo escenario, Miguel Angel González Block asegura hipotéticamente que el principal significado del término descentralización es dar nuevas responsabilidades a estados y municipios, que limiten las funciones ejercidas durante décadas por la federación, sin que eso implique que el Estado renuncie al control político.⁵⁷

González Block parte de los planteamientos establecidos por Rondinelli y Cheema, teóricos occidentales de la administración pública, acerca de sus prescripciones para la reforma administrativa y la modernización, González Block comenta que los estudios acerca de la descentralización, surgen de una definición administrativa donde la acción de descentralizar es interpretada como la transferencia de responsabilidades, y sólo después son discutidas las implicaciones que dicha transferencia tiene respecto del balance del poder entre las distintas unidades de gobierno implicadas.

Por tanto, argumenta el autor arriba citado, que la descentralización debe entenderse como un cambio en el valor de una relación, más que como la transferencia absoluta de responsabilidades.

Además González Block encontró que B.C. Smith definió el término analizado, por el grado en el que la autoridad se transfiere o dispersa a través de la geografía jerárquica estatal. En cambio, sostiene el citado autor, que para D. A. Rondinelli y S. G. Cheema la descentralización fue vista ya no como un simple recurso de dispersión territorial, sino como un conjunto de formas legales tendientes a modificar las jerarquías del poder en una diversidad de espacios administrativos.

⁵⁶ Ulises Beltrán y Santiago Portilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano", en: Blanca Torres et al., *Descentralización y democracia en México, op. cit.*, México, El Colegio de México, 1988, p.92

⁵⁷ Miguel Angel González Block, "Descentralización, integración y principios de vinculación en las relaciones centro-locales", en: *Estudios Sociológicos de el Colegio de México*, revista cuatrimestral, México, El Colegio de México, vol. IX, núm. 27, septiembre-diciembre, 1991, pp.483-482

Si por un momento fijamos la atención en el análisis de los diferentes puntos de vista, puede comprenderse que en el caso de la descentralización, existen algunas circunstancias que determinan acciones exclusivamente políticas, es decir, sin modificaciones administrativas, o bien ponen el acento en las transferencias de la administración sin arreglo político, o tal vez otorgan mayor importancia al aspecto financiero de ciertos programas. En ese sentido, lo más viable sería tomar en cuenta todos los factores que inciden en la puesta en marcha de las políticas públicas.

Por su parte, Gilberto Guevara Niebla asegura que la descentralización tiende a modificar la relación entre administradores y administrados, entre sociedad civil y sociedad política, ya que en el sentido teórico del término, la descentralización favorece un control más directo de la comunidad sobre las decisiones administrativas a nivel local y, con ello tiende a superar por lo menos en ese nivel, una de las grandes limitaciones atribuidas a los sistemas democráticos tradicionales en donde los procesos electorales sirven para legitimar las políticas de gobierno que después son aplicadas en ausencia de todo control popular. Desde esta perspectiva la descentralización se revela como un recurso democratizador.⁵⁸

Así pues, asegura Guevara Niebla que la descentralización puede favorecer la participación democrática de la población y la solución de los problemas reales de la administración estatal, ya que en algunos casos, contribuye a consolidar las formas democráticas de poder local en las cuales queda garantizada la participación regular de la población en la toma de decisiones. Por ello, advierte Guevara Niebla que algunas medidas descentralizadoras pueden eventualmente consolidar formas caciquiles de dominación, como suele darse en países atrasados.

En cuanto al orden internacional, según Blanca Margarita Noriega Chávez, la descentralización en muchos de los casos, es presentada como un proyecto que permite mayores márgenes de participación y democracia, ya que además propicia la agilización de trámites y resuelve, en buena medida, el embrollo administrativo de los sistemas, por ello, desde fechas recientes continua en el centro del debate internacional.⁵⁹

⁵⁸ Gilberto Guevara Niebla, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁹ Blanca Margarita Noriega Chávez, *Crisis y descentralización educativa en México 1982-1988*, México, Universidad Pedagógica Nacional, *op. cit.*, p. 5.

A partir de los planteamientos arriba citados, puede afirmarse que una política de la descentralización puede operar en todas las estructuras jerárquicas de la desigual y centralizada sociedad mexicana capitalista contemporánea.

Por ello, en este trabajo se interpreta la descentralización como una forma de poner en práctica un conjunto de ideas consensual y previamente concebidas, a partir de una metodología capaz de implementar acciones colectivas y pasajeras que permitan destruir alguna parte de la estructura anacrónica del poder centralizado.

Para que la descentralización pueda ser congruente, concreta y objetiva, deberá aplicarse donde no existen acciones contra los problemas derivados de los excesos del centralismo. Es decir, la descentralización conceptualmente opera cuando no han sido asumidos y enfrentados radicalmente los problemas centralistas.

Por tanto, una acción gubernamental descentralizadora requiere del interés previo y de la participación de la colectividad gobernada, para posteriormente aplicar sus propuestas de solución a los conflictos derivados del centralismo, en todo caso, sólo podrá superarse el problema de la centralización, si a partir de una metodología logran subordinarse los intereses individuales al interés colectivo, es decir, haciendo prevalecer los juicios comunitarios sobre las ideas personales.

Como forma de organización política, la descentralización se encuentra ligada a la acción del gobierno y del Estado, por ello, incumbe también a los gobernados, y es ahí donde incide directamente en el aspecto de la democracia, de la que hay más propósitos y criterios generales, que información precisa de cómo podrían traducirse en hechos las propuestas gubernamentales relacionadas con la redistribución de los poderes.

Como política de desarrollo, la descentralización opera directamente en la redistribución de los poderes del gobierno central. Ya que al tomar en cuenta las alternativas de solución de los problemas regionales y solucionarlos en el lugar donde se generan, incide en el ámbito del bienestar social, puesto que sustancialmente mejora la calidad y el nivel de vida de las comunidades y eleva la participación política de los gobernados.

Finalmente como forma de organización gubernamental, pone de manifiesto la modernización y el mejoramiento de los servicios, al distribuirlos a los demás órganos del gobierno.

2.2. Antecedentes de la descentralización de la enseñanza pública

El objetivo del presente inciso es conocer los orígenes de la descentralización educativa en México. De acuerdo con Yolanda de los Reyes no hubo en el país, desde la consumación de la Independencia y hasta 1921, un órgano administrativo específico que se encargara de la educación primaria.⁶⁰

Según Yolanda de los Reyes al promulgarse la Constitución de 1917, los constituyentes otorgaron al municipio la libertad económica y política, así como el derecho a controlar y organizar la escuela primaria y los jardines de niños.

Además, como ya quedó previamente señalado, en el artículo 14 transitorio de la Carta Magna se declaró la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes que había sido creada durante el porfiriato, ya que se hacía innecesaria conforme a la nueva distribución de la acción educativa.

Asegura De los Reyes que como resultado de estas medidas, en un par de años hubo una considerable reducción de los servicios educativos por varias razones; entre las importantes se encuentran las modificaciones legales que no fueron acompañadas con las medidas técnicas, económicas y administrativas correspondientes, por lo tanto, pronto comenzaron a cerrarse planteles en todo el país, por la falta de pago a los maestros.

Ante esa situación, como ya fue señalado, Vasconcelos inició la labor de creación de un órgano que atendiera la función educativa a nivel nacional. Después de amplios y acalorados debates parlamentarios, el 8 de julio de 1921 el Congreso aprobó la creación de la Secretaría de Educación Pública.

A partir de la creación de la SEP, comienza el proceso de centralización contemporáneo del Sistema Educativo Nacional. Y aunque los planteles educativos se encontraban dispersos en todo el país, aun en las comunidades más remotas, la planeación, la operación de los servicios y la administración de los recursos estaban centralizados en la SEP, ya que desde el principio, los órganos de decisión fueron concentrados en el Distrito Federal.

⁶⁰ Yolanda de los Reyes, "Descentralización de la educación", en: Blanca Torres *et al.*, *Descentralización y democracia en México*, op. cit., pp.161-174.

Ese centralismo que sólo al inicio funcionó para concretar la creación de la SEP, con el tiempo hizo inoperante el sistema en su conjunto, ya que estimulaba el burocratismo e iba en detrimento de la calidad de la educación, puesto que la preocupación fundamental de las autoridades fue aumentar los servicios educativos para enfrentar a una demanda que crecía aceleradamente, sin importar la atención de los aspectos cualitativos y regionales, para así tratar de hacer efectivos los postulados revolucionarios de igualdad de oportunidades y justicia social.

2.2.1. Descentralización en el gobierno de Venustiano Carranza

Sin la pretensión de efectuar una indagación nominal de la estrategia de la descentralización o de tratar de establecer una comparación de equivalencia entre los distintos gobiernos, y menos aun de tomar como sinónimos a los términos descentralización y desconcentración, aquí sólo se intenta detectar el uso de esas políticas en otros mandatos presidenciales, para así poder dejar consignado que fue el propio gobierno de Miguel de la Madrid el que identificó como antecedente histórico de su reforma descentralizadora, a otra acción reformista hecha pública en el Diario Oficial del día 28 de noviembre de 1917, por el régimen de Venustiano Carranza, el cual al poner en marcha la reforma, también transfirió a los ayuntamientos municipales las responsabilidades incluso salariales de las escuelas elementales y las superiores.⁶¹

Al ser aprobado el proyecto de Ley Orgánica para reformar algunas Secretarías de Estado, aún el gobierno carrancista no sabía que al ceder las obligaciones educativas a los municipios del país, también desencadenaba adversidades en su contra.

El argumento del citado proyecto es terminante, al señalar que las escuelas elementales y superiores que hasta entonces dependían de Instrucción Pública, pasarían en lo sucesivo a depender de los ayuntamientos municipales.

Los acalorados debates parlamentarios de esa época, para reformar la legislación en la Cámara de Diputados, no se suscitaron el día 17 de noviembre de 1917, ya que a diferencia de otros, el de ese día se caracterizó porque no hubo necesidad de recurrir a las armas

⁶¹ *Diario Oficial, México, 28 de noviembre de 1917.*

para llegar a un consenso general. Puesto que en medio de la tranquilidad general y sin complicaciones en el recinto legislativo, de una asistencia de ciento cuarenta y ocho representantes populares, sólo veinte se opusieron a la citada reforma, los otros ciento veintiocho votos estuvieron a favor de reformar el Artículo 115 constitucional.

Como ya fue señalado, en la sesión comentada, no hubo muestras de violencia o enojo, todo transcurrió en relativa calma, ya que para la mayoría de los asistentes al debate citado, no existían impedimentos para transferir a los municipios los compromisos educativos de las escuelas elementales y superiores, así como las funciones de las oficinas llamadas del Fiel Contraste, encargadas del control de los pesos y medidas en los intercambios de mercancías, así como las actividades de las cárceles establecidas para la prisión preventiva de los acusados por faltas y delitos de orden común.

Fue así como el gobierno de Venustiano Carranza se convirtió en el primer régimen constitucional que implementó una radical estrategia descentralizadora en la educación pública del país. También fue el primero en fracasar.

El rotundo descalabro del primer intento descentralizador educativo de 1917, según coinciden los historiadores, se debió a que los ayuntamientos municipales del país, no contaban, por entonces, con los medios humanos, pedagógicos y económicos suficientes para responsabilizarse del control de la enseñanza pública.

La insuficiencia de recursos, edificios, mobiliario escolar, libros de texto y pago regular de maestros, fueron otros de los impedimentos que imposibilitaron que la educación en manos de los ayuntamientos municipales diera resultado.

"Lo primero que hizo Carranza fue dar cumplimiento a las disposiciones legales para que los ayuntamientos de todo el país se hicieran cargo de las escuelas elementales, en segundo lugar expidió las leyes necesarias a fin de que el gobierno del Distrito Federal ejerciera su acción sobre las instituciones educativas que le correspondían, y que el Departamento Universitario funcionara como dependencia del gobierno federal, con lo cual su régimen se desarrolló bajo una organización educativa completamente descentralizada."⁶²

No era posible resolver los grandes problemas educativos de México, con una simple reforma, y después de un prolongado periodo de acciones incandescentes, la tarea se

⁶² Leonardo Gómez Navas, "La Revolución mexicana y la educación popular", en: Fernando Solana et al., *Historia de la educación pública en México*, op. cit., p.151.

presentaba muy difícil de lograr. Sobre todo en los momentos que apenas comenzaba a construirse el aparato escolar.

El 80% de la población mexicana, durante el porfiriato eran personas analfabetas. Y con el proceso revolucionario de 1910-1917, seguramente la cifra se incrementó, por tanto, la atención de la educación primaria requería de un esfuerzo de magnitudes considerables que sobrepasarán el ámbito legal.

Pronto aparecieron por toda la República las protestas por la falta de pagos regulares a los maestros y así comenzaron a cerrar los planteles educativos.

Como ya fue señalado el intento desconcentrador carrancista pagó caro su pecado de iniciación, ya que la reforma fracasó rápidamente. Carranza entregó la instrucción pública a los ayuntamientos municipales, cuando el municipio no contaba con el presupuesto federal indispensable, con la preparación pedagógica y los maestros suficientes.

El profesorado al principio soportó la disminución de su salario hasta en un 75 por ciento y, el retraso de sus pagos, pero más tarde hizo que estallaran los paros de labores.

El entonces presidente de la República recurrió a la iniciativa privada (IP), ya no para seguir adelante con su acción reformista, sino para que la IP cooperara en la tarea de impartir la interrumpida educación por los paros magisteriales.

Fue tan desafortunada la medida descentralizadora de Carranza, que al quedar establecida, fortaleció el descontento magisterial y precipitó el fracaso de la reforma y el derrumbe del gobierno carrancista.

2.2.2 Luis Echeverría Álvarez y la desconcentración administrativa

El objetivo del presente inciso es detectar otra política administrativa gubernamental mediante la cual el Estado pretendió desconcentrar alguno de los servicios públicos.

Al continuar con la indagación de los antecedentes históricos de la descentralización, puede constatar que después de Carranza, ya no se pusieron en marcha acciones gubernamentales desconcentradoras. Fue hasta el régimen de Luis Echeverría cuando se reintentó emprender una estrategia en ese sentido, y con la ayuda de la coordinación de la

Secretaría de la Presidencia, para desconcentrar los asuntos administrativos de los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP).

Aunque la estrategia de Echeverría no tenía la intención de descentralizar la educación pública, vale la pena tomar esa acción administrativa como un antecedente del deseo manifiesto del Estado por desconcentrar la administración pública.

La medida de Luis Echeverría consistió en delegar facultades de autoridad para que pudieran ser resueltos los trámites de los asuntos en el lugar mismo donde se demandaban los servicios administrativos de la SHCP.

*"La Secretaría de Hacienda Y Crédito Público ha decidido descentralizar geográfica y funcionalmente ciertas atribuciones y mecanismos operativos, mediante la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas y la creación de dependencias regionales que permitan descentralizar la estructura administrativa y acercarla al origen y circunstancias del lugar donde se suscitan los problemas"*⁶³

Con el texto citado, puede comprobarse que el gobierno mexicano, después de Carranza, inició nuevamente un esfuerzo por desconcentrar la administración pública, hasta el régimen de Luis Echeverría. Pero también puede observarse que el intento de Echeverría sólo trataba de agilizar los trámites administrativos de los sistemas operativos de la SHCP.

2.2.3. José López Portillo y la desconcentración de la SEP

La desconcentración administrativa de personal emprendida en la SHCP por el gobierno de Echeverría, fue muy parecida a la que posteriormente efectuó en la Secretaría de Educación Pública (SEP) el régimen del presidente José López Portillo. Además, esas dos políticas desconcentradoras permiten afirmar, sin temor a la equivocación, que sirvieron de sustento para la estrategia que posteriormente emprendió Miguel de la Madrid. Por ello, aquí brevemente se expone los trabajos de desconcentración emprendidos por el régimen lopezportillista.

⁶³ *Descentralización administrativa México*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección general de administración fiscal y regional, 1970, p.3.

En la acción realizada por López Portillo se contempló a la desconcentración como un acto aislado para reubicar al personal de la SEP, en esa ocasión sólo se dio a conocer entre los empleados de dicha institución, la posibilidad de retomar a sus lugares de origen.

"Después de un complicado proceso de sensibilización, en 1973, surge la primera acción desconcentradora en nueve estados del país, con el establecimiento de unidades de servicios administrativos, con cobertura regional y áreas exclusivas de trámite y enlace con las oficinas centrales (...) En el mes de marzo de 1978, se inicia en la SEP el proceso de desconcentración enmarcado en la Reforma Administrativa del sexenio 1976-1978. Paralelamente, se inicia el diseño de un sistema de planeación que culmina con la elaboración de un plan general educativo, mismo que consigna los programas y proyectos que deben realizarse para alcanzar las metas señaladas por el mismo plan."⁶⁴

Aunque el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, oficial y públicamente no reconoció las acciones desconcentradoras de los dos sexenios que le antecedieron, esas acciones, sin duda, le permitieron construir y consolidar la infraestructura intelectual más tarde utilizada como base indiscutible para diseñar su proyecto de la descentralización educativa, implementado de 1982 a 1988.

Pese a lo expuesto por Diódoro Guerra, Yolanda de los Reyes asegura que fue hasta el año de 1978, cuando en México se inició el proceso de desconcentración administrativa del sector educativo, el cual marcó uno de los cambios más radicales en la transformación administrativa de la enseñanza pública, para tratar de elevar su eficiencia.

"A partir de agosto de 1979 se empezaron a transferir los servicios educativos, y paulatinamente fue consolidándose la estructura y funcionamiento de las delegaciones generales. Para 1982 éstas operaban totalmente los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, indígena, Física, secundaria (general, técnica y telesecundaria), normal y la de adultos."⁶⁵

Pese a que la información otorgada por Diódoro Guerra se contradice con la que proporciona Yolanda de los Reyes, acerca de la fecha del inicio de la descentralización, puede notarse que ya para el inicio del sexenio 1982-1988, el programa de desconcentración había alcanzado logros importantes, porque incluso las Delegaciones

⁶⁴ Diódoro Guerra Rodríguez, *Descentralización educativa, estrategia para el desarrollo*, México, Editorial Legsa, 1987, p.30.

⁶⁵ Yolanda de los Reyes, *op. cit.*, p.28.

generales en los estados del país, ya tenían a su cargo la elaboración de estudios de microplaneación, la elaboración de programas presupuestales, la administración de personal con todo y la selección, contratación, hasta su pago; además de que podían hacer sus propias adquisiciones, contratar servicios y obras que requieran, ejercer su presupuesto y mantener el control de los recursos financieros. Además de que ya contaban con edificios propios y centros de cómputo, llevaban el control escolar, expedían certificados, otorgaban becas y promovían actividades culturales.

Según Yolanda de los Reyes, otro logro importante fue la integración física, en un sólo lugar de todas las oficinas administrativas que tenía la SEP en los estados de la República. Para ello fueron construidos los 31 centros SEP, en cada una de las capitales de las entidades federativas.

Como pudo notarse, la estrategia descentralizadora emprendida por el gobierno de Miguel de la Madrid, no partió de cero. Al contrario contó con una base prestablecida durante el sexenio presidencial que le antecedió.

2.3. Descentralización educativa de Miguel de la Madrid, 1982-1988

Este capítulo se propone describir el proceso de descentralización del sector educativo durante el régimen de Miguel de la Madrid. El objetivo del trabajo es examinar algunos de los problemas políticos y administrativos que fueron enfrentados por el gobierno delamadridista, al ponerse en marcha la reforma de la descentralización de la enseñanza pública.

La hipótesis general de este trabajo sostiene que para lograr una auténtica descentralización educativa se requiere de por lo menos tres requisitos indispensable: 1) que todos los involucrados en el sector —maestros, trabajadores de la educación, analistas, especialistas, padres de familia y alumnos— cuenten con mayor injerencia en la toma de decisiones para definir el rumbo que debe seguir la educación pública; 2) que sea operada una auténtica reforma fiscal que le permita al municipio y a los gobiernos estatales, usar sus ingresos de la recaudación fiscal en su propio beneficio; y 3) que todo el sistema educativo sea íntegramente contemplado dentro de una reforma descentralizadora.

2.4 Política descentralizadora en la coyuntura económica

En el momento que se dieron a conocer las estrategias de la descentralización educativa, aparecieron las sospechas públicas ya que un gobierno de raíces profundamente centralistas pretendía impulsar políticas descentralizadoras. Una de las explicaciones a tal postura la instrumentaron los economistas quienes argumentaron que por efectos de la aguda crisis del sistema, el gobierno delamadridista mostraba a su política social, como una medida para contrarrestar los efectos nocivos del excesivo centralismo.

El propósito de las líneas presentes es señalar que al llegar Miguel de la Madrid Hurtado a la presidencia de la República, el 1 de diciembre de 1982, el peso de la deuda externa tenía al país sumido en la insolvencia, lo que hacía conflictiva la instrumentación y conducción de los programas gubernamentales, al grado que al principio del sexenio 1982-1988, se tuvo que declarar una moratoria de pagos por un lapso de seis meses.

En este lugar del presente apartado es conveniente hacer un breve señalamiento del porqué son incorporadas las variables "economía nacional", "deuda externa" y "políticas del Banco Mundial", ya que de la estrategia económica-social del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, puede advertirse con claridad que contó con un significado que se observa en tres aspectos particulares de la dinámica propia de la economía : 1) el financiamiento, 2) las condiciones de producción y comercialización y 3) de una condición financiera más amplia.

En relación al financiamiento de la economía nacional, la estrategia gubernamental representó la búsqueda de una adaptación creciente al mercado mundial y a los mecanismos del sistema financiero internacional y nacional.

En cuanto a la producción la estrategia del gobierno delamadridista buscaba la reestructuración del aparato productivo para garantizar la recuperación de la tendencia descendente de la productividad general de la economía y su articulación creciente al mercado mundial, lo cual en el corto plazo, enfrentó a la economía a severos problemas de infraestructura, de tecnología y de falta de capacitación de la fuerza de trabajo.. Por la inminencia del ingreso al mercado mundial, se siguió la vía de explotar a la fuerza de trabajo por medio de la depresión salarial.

Al nivel de la comercialización, la política de Miguel de la Madrid pretendía el acceso al mercado internacional y la consolidación en el mercado nacional. Para lograr lo primero, debía aceptar las condiciones impuestas por las instituciones internacionales de crédito y concretamente las del Banco Mundial.

En torno a la condición general financiera, la estrategia intentaba la recuperación de la tasa de rentabilidad, fortaleciendo la concentración y centralización dineraria para superar los problemas ocasionados por la elevación de la tasa de interés y tratar de abatir la inflación, en general se pretendían modificaciones para reorientar la producción mediante la consolidación de una industria básica capaz de permitir aumentos considerables en la productividad general de la economía mexicana que no lesionara los intereses de la iniciativa privada y que apoyara la existencia de un sector industrial orientado al mercado mundial

A lo anterior hay que agregar el efecto de la nacionalización de la banca (el día 1 de septiembre de 1982) realizada por el todavía presidente del país, José López Portillo, que repercutió fuertemente en el manejo político del nuevo gobierno.

No es aquí el lugar adecuado para estudiar el comportamiento de las diferentes agrupaciones empresariales durante el periodo estudiado, es suficiente con afirmar que la insolvencia y la falta de cooperación de los empresarios en el ámbito económico representaba uno de los principales obstáculos para impulsar el proyecto económico del gobierno delamadridista. Por tanto, la reconciliación con el empresariado mexicano era el desafío político estratégico para el Estado. Por esto mismo, para Rafael Montesinos,⁶⁶ es comprensible que la oferta del gobierno de Miguel de la Madrid prometiera la privatización del 34% de la banca, para abrir la posibilidad de generar una banca paralela, en la que evidentemente participarían los empresarios. Además de la venta de los activos no financieros de la banca nacionalizada y el reconocimiento explícito formulado en el Programa Nacional de Desarrollo (1983-1988) acerca de la importancia de la participación del sector empresarial en el desarrollo nacional.

⁶⁶ Rafael Montesinos, "Empresarios en Brasil y México. Un ensayo sobre el neoliberalismo en América Latina", en revista *Sociológica*. UAM-A, número 7, mayo-agosto 1992, México, p.178

Con dicho reconocimiento el sector privado reafirmó su nuevo protagonismo político, orientado fundamentalmente al fortalecimiento de su presencia en la sociedad y a una incidencia de mayor envergadura en el sistema político para la defensa de sus intereses.

Para que la sociedad mexicana pudiera apreciar la magnitud de la crisis económica en la que se encontraba inmerso el país, Miguel de la Madrid, el mismo día de su toma de posesión, ofreció un diagnóstico de la crisis económica en México:

"sufrimos una inflación que casi alcanza este año el cien por ciento, un déficit sin precedente del sector público que la alimenta gradualmente y carece de ahorro para financiar su propia inversión; el rezago de las rentas y los precios públicos pone a las empresas del Estado en situación precaria. Encubre ineficiencias y subsidia a grupos de altos ingresos, el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en un crecimiento de cero (...) el sistema de divisas se ha paralizado (...) tenemos una deuda externa pública y privada que alcanza una proporción desmesurada cuyo servicio impone una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y desplaza recursos de la inversión productiva y los gastos sociales. La recaudación fiscal se ha debilitado (...) el crédito externo se ha reducido drásticamente y se ha demontado el ahorro interno y la inversión. En esas circunstancias, están seriamente amenazados la planta productiva y el empleo 67

Frente a esa situación económica descrita, el gobierno delamadrísta instrumentó una estrategia de desarrollo económico y social que contemplaba dos líneas estratégicas: la reordenación económica y el cambio estructural. Medidas que fueron contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Aseguran Najera Coronado y Cisneros Ramírez que la primera de las líneas tenía como objetivo prioritario restablecer el orden macroeconómico en un plazo de dos años aproximadamente. Dicha reordenación económica se circunscribió al llamado Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). La segunda línea fue materia del Plan Nacional de Desarrollo y constituyó un proyecto de largo plazo. En teoría ambas se correspondían.⁶⁷

En estas dos propuestas se sintetizaron las estrategias generales de la política económica de Miguel de la Madrid, cuyos principales objetivos fueron: 1) combate a la

⁶⁷ Miguel de la Madrid Hurtado, *Mensaje de toma de posesión*, México, Presidencia de la República, 1 de diciembre de 1982, p.

inflación; 2) búsqueda de un nuevo modelo de crecimiento económico, estable y sostenido; 3) mejoramiento de las cuentas nacionales con el exterior; y 4) Iniciar los cambios cualitativos en las estructuras económicas, políticas y sociales que requería el país.

Señalan Najera Coronado Y Cisneros Ramírez que el PIRE constituyó la respuesta del gobierno para combatir la crisis más aguda de las últimas cinco décadas que antecedieron al período estudiado. Pero que ese programa fue la estrategia ideal para que el sector empresarial dejara sus capitales en el país e impulsara la inversión privada, facilitara las negociaciones salariales, mantuviera el ahorro, fortaleciera las exportaciones y en general apoyara la recuperación económica.⁶⁸

En efecto, el PIRE reflejó también la puesta en marcha de los compromisos contraídos con el FMI en la Carta de Intención firmada previamente por José López Portillo, el día 10 de noviembre de 1982.

La respuesta que ofreció Miguel de la Madrid para enfrentar la crisis económica, constituyó un programa justo a las necesidades de la iniciativa privada, al tiempo que ponía en sus manos buena parte de la responsabilidad de conducir el desarrollo económico del país. Así se hizo evidente que el ejecutivo garantizaba las decisiones que restablecieran la confianza empresarial en el régimen.

La movilización de las organizaciones empresariales, su articulación con la sociedad civil, su actividad partidaria, que a principios de los años ochenta se da en el Partido Acción Nacional (PAN), y que a partir de 1987, en vísperas de la campaña presidencial de 1988 se dio abiertamente en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sólo son algunas muestras de la nueva actitud política de los empresarios nacionales, así como de su diversificación en el activismo político.

La actividad política de las organizaciones empresariales sólo fue una más de las acciones de la nueva actitud global de la derecha en México a partir de la nacionalización de la Banca.

Aunque existió una clara decisión presidencial de reivindicarse con el sector empresarial, los hombres de negocios comenzaron a vincularse en forma más directa con el resto de los

68 Egle María GUadalupe Najera Coronado e Isidro Hildegardo Cisneros Ramírez, *Modernización económica y proyecto empresarial en el sexenio de Miguel de la Madrid*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, tesis de licenciatura en sociología, 1988, p.172

69 *Idem.*, p.174.

sectores conservadores de la sociedad, como el PAN, la Iglesia Católica y con aquellas asociaciones civiles que aún comparten los principios de la derecha mexicana, como Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana, Movimiento Familiar Cristiano, y con el Frente Cívico de Participación Ciudadana.⁷⁰

Puede explicarse la transición del Estado, y el cesión de funciones claves a la sociedad civil y en concreto a la derecha mexicana, sin tomar en cuenta las consideraciones o alternativas de esa clase social con respecto a la crisis mexicana, aun cuando al convertirlas en presiones, logran con ellas la reordenación económica, es decir, la reprivatización de la banca, la liberación de precios, las puertas abiertas a la inversión extranjera, o el mayor control de los sindicatos. Entonces, ¿de qué transición se habla? De aquella que resulta de su organización política que sin dejar de lado la presión, acude a la sociedad civil en busca del voto y del consenso para obtener los gobiernos de los estados de la República, ayuntamientos municipales y diputaciones, aun con todo y que esa clase social es la responsable de la actual situación por haber detentado el poder por varias décadas.

Sin embargo, Miguel de la Madrid mantuvo su actitud de responder a las demandas del sector empresarial, como el ajuste presupuestario, la liberación de la economía, el apoyo financiero, la reprivatización de la economía, y la contención salarial.

Es válido señalar que la insolvencia y la crisis de la deuda externa del gobierno mexicano tuvo su primer anuncio con la suspensión de pagos decretada en agosto de 1982, por el gobierno detamadridista. Fueron seis años continuos de esta crisis (aún todavía no resuelta a fines de 1996) que desencadenó fenómenos muy profundos, que en seguida procuran señalarse aunque sólo sea de paso.

A partir de la moratoria y la suspensión de pagos de la deuda exterior, México transitó por el largo camino de la renegociación de sus adeudos, que posteriormente lo convirtieron en uno de los tributarios imprescindibles de la banca trasnacional. Desde entonces nuestro país paga cantidades sorprendentes en forma de intereses, que se traducen en proporciones altísimas de toda su exportación tanto de mercancías como de servicios, al grado de que las altas tasas de interés, se han convertido en el mecanismo principal de

⁷⁰ Nora Pérez Rayón, *et al.*, "La derecha en México (1982-1990). Continuidades y rupturas", en revista *Sociológica*, UAM-A, número 15, enero-abril, 1991, México, p.128.

obtención de recursos de capital por parte de los países imperialistas, a costa de la explotación de la fuerza de trabajo mexicana.

De esa política económica, además destaca la severa contracción del gasto y de la inversión pública; la disminución sobre todo del llamado gasto corriente y el de los servicios sociales para la población, que si bien crecen lo hacen en detrimento de la calidad de vida de los profesores, médicos y demás operarios y empleados que prestan esos servicios, ya que sus remuneraciones cuentan con un poder adquisitivo cada vez menor, además de que las plazas vacantes tienden a ser congeladas y algunos de los empleados son despedidos.

Según Fernando Carmona,⁷¹ con la puesta en práctica de esa estrategia económica en 1983, se pretendía que el objetivo de la política de contracción del gasto estatal y de los salarios reales -que perdieron más del 50 por ciento en comparación con 1976- eliminara o redujera los déficit presupuestales y atemperara o evitara la inflación. Pero ésta última, como los déficit presupuestales, se vinculan estrechamente al pago de intereses de la deuda externa y cada vez más, también al de los de la deuda interna que conjuntamente absorbían más del 50 o 60 por ciento del presupuesto del gobierno federal.

Argumenta Fernando Carmona que al mismo tiempo que los aumentos de precios de los bienes y servicios básicos proporcionados por el Estado, desde gasolina y otros derivados del petróleo, así como la electricidad, carreteras de peaje, transporte ferroviario, aéreo y varios servicios urbanos como el correo, telégrafos, teléfonos, e inclusive la supresión de subsidios al consumo, tuvieron el objetivo de reducir el déficit fiscal. De la misma manera los incrementos en las tasas de interés internas nominales fueron destinadas para acercarlas o situarlas arriba de las tasas inflacionarias, así como la devaluación incesante de la moneda nacional respecto al dólar devaluado. Fueron otros componentes de la política económica fondomonetarista, que también agudizaron la inflación que desde 1986 excede al 100 por ciento anual, y alrededor de 140 por ciento en 1987.

Con el pago de la deuda externa y la reducción de los salarios, también sobrevino el adelgazamiento del gasto estatal no financiero, el de los propios aparatos estatales. El aumento del desempleo y del subempleo, el deterioro de los niveles y la calidad de vida de las mayorías, la especulación, la mayor concentración del ingreso, la creciente desigualdad

⁷¹ Fernando Carmona, "Las Leyes del Desarrollo Capitalista y las Políticas Económicas Neoliberales. Reflexión en Torno al Caso Mexicano", en revista *Problemas del Desarrollo*, número 72, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1988, pp.138-139.

social, sectorial y regional, la inflación y las devaluaciones más grandes de toda la historia del capitalismo mexicano, el cierre de plantas productivas, así como la prosperidad de unas cuantas empresas e industrias y de un pequeño sector social. Además de lo anterior se propició la descapitalización del país y la pérdida constante de la soberanía nacional, en síntesis estos fueron los resultados de las fórmulas impuestas por el Fondo Monetario Internacional con el propósito de favorecer a las empresas privadas nacionales y extranjeras.

Por su parte Lorenzo Meyer encontró que las raíces del fracaso de ese modelo de economía impuesta por los organismos financieros internacionales en 1982, pueden encontrarse desde 1971, cuando la deuda externa del sector público comenzaba a situarse en niveles alarmantes.

"4.5 miles de millones de dólares. y cuando Echeverría dejó el poder ya había subido a 19.6 miles de millones de dólares. Al entregar la banda presidencial a su sucesor, López Portillo le entregaba también una deuda pública superior a los 80 mil millones de dólares...la que seguía en ascenso"⁷²

Acerca de la deuda externa, agrega Meyer que ésta creció de manera sorprendente entre 1977 y 1981 porque el millón y medio de barriles diarios que Petróleos Mexicanos decidió —y pudo— exportar tenía precios excepcionales, sin precedente, superiores a los treinta dólares por barril. Desafortunadamente justo cuando la capacidad exportadora de Pemex llegaba a su meta, el precio del crudo empezó a bajar, de tal manera que de acuerdo con Meyer, para 1981 la economía mexicana dependía en mayor medida de las exportaciones petroleras. Y en ese momento el mercado mundial de hidrocarburos daba las primeras muestras de saturación.

De tal manera que en poco tiempo la promesa de la prosperidad se transformó en la certidumbre de una crisis sin precedentes desde hacía más de cinco décadas. Crisis que se manifestó, entre otras cosas, en fuga de capitales, devaluación, inflación, pérdida de confianza del empresariado nacional e internacional, control de cambios y nacionalización del sistema bancario, cuestiones que culminaron con la declaración mexicana de insolvencia en 1982.

⁷² Lorenzo Meyer. *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*. México, Cal y arena, 1984, p.58

Por todo lo anterior, puede señalarse a manera de conclusión de las presentes líneas que como respuesta a la crisis económica, el proyecto sustantivo del gobierno de Miguel de la Madrid consistió en acercarse al sector empresarial para que la Iniciativa Privada tuviera un papel protagónico frente a las finanzas nacionales en crisis, además de intentar disminuir el tremendo déficit gubernamental, cumplir con los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional y con todos nuestros acreedores, así como premiar la eficiencia y la productividad, reducir el campo de acción donde funcionarios y empresarios corruptos pudieran medrar a costa del erario. Lo que puede llamarse como un proceso de autonomía de la sociedad civil, ya que se fortalecieron fuerzas políticas y emergieron nuevas organizaciones.

2.4.1 Marco legal para la descentralización educativa

Es importante conocer el marco legal que dio sustento a la descentralización educativa, por ello, en este inciso se reseña la legislación que permitió la reforma del sector durante el sexenio 1982-1988.

En su campaña como candidato del PRI a la presidencia de la República, Miguel de la Madrid formuló siete tesis en su programa de acción política para combatir los más importantes problemas de México; una de esas tesis era la descentralización de la vida nacional.⁷³

En el discurso de Miguel de la Madrid, reiteradamente apareció la preocupación por los efectos negativos de la centralización, tanto en cuestiones económicas, como políticas y sociales. También se consideraba que esa centralización producía el retraso e inadecuación en las decisiones que afectaban la eficiencia general de las organizaciones públicas.

Ya en su discurso de toma de posesión de la presidencia de la República, Miguel de la Madrid anunció la decisión de transferir a los gobiernos locales la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que la federación impartía en todo el país, así como los

⁷³ Ulises Beirán y Santiago Portilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano 1983-1984", en: Blanca Torres, *et al.*, *op. cit.*, p.91.

recursos que ella requería. Concretamente, en eso consistió la descentralización educativa del sexenio 1982-1988.⁷⁴

De lo anterior puede interpretarse que la descentralización fue uno de los proyectos que Miguel de la Madrid se propuso desde antes de ser presidente de México. Según lo anunciado parecía tener un carácter global, ya que se proponía impulsar el desarrollo y consolidar los municipios, con la promesa de efectuar una reforma fiscal que permitiera una mejor distribución entre los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios. En relación al sector educativo, la descentralización, según el presidente del país, estaba fundamentada en una demanda, en un reclamo nacional.

Poco después, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la descentralización de la educación básica y normal fue considerada como una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y, la forma para auspiciar la participación de la comunidad.

Como secretario de educación pública, Jesús Reyes Heróles aseguró que la descentralización era una medida indispensable para:

*"recuperar nuestro federalismo, para estimular la vitalidad de los estados, municipios y comunidades y adquirir una mayor cohesión de signo diferente al que ha supuesto la centralización económica, social, política y cultural, realizada a pesar de nuestra definición jurídica y política federal."*⁷⁵

Cuando Reyes Heróles decía que debía recuperarse nuestro federalismo, implícitamente argumentaba la tesis fundamental de la descentralización, ya que encontrar el federalismo perdido, significaba el reencuentro con la democracia y por tanto con la cesión del poder de decidir el rumbo que los habitantes de cada uno de los estados de la República decida, tomando en cuenta las opiniones de los habitantes de los municipios y comunidades.

En la clausura del XII Congreso Nacional Ordinario del SNTE, realizado el 3 de febrero de 1983, también Reyes Heróles aseguró que:

*"La descentralización debe hacerse y se hará, pero con los maestros, sin su participación de antemano estaría condenada al fracaso. Juntos la planearemos y ejecutaremos"*⁷⁶

⁷⁴ Miguel de la Madrid Hurtado, Mensaje pronunciado al asumir la presidencia de la República, 1 de diciembre de 1982, México, Cuadernos/SEP, 1983, p.11

El presidente Miguel de la Madrid, el 8 de agosto de 1983, expidió un decreto con el que facultó a la Secretaría de Educación Pública para celebrar acuerdos con los gobiernos de los estados, a fin de establecer los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa, mismos que estuvieron presididos por el gobernador de la entidad federativa, e integrados por los representantes de los servicios educativos estatales y federales, por miembros de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del ISSSTE y del SNTE.⁷⁷

El 20 de marzo de 1984 fue publicado otro decreto que determinó los lineamientos a que se sujetarían las acciones descentralizadoras de los servicios federales de educación básica y normal. En él se prevén acuerdos de coordinación de la SEP con los gobiernos estatales, en los que son señaladas las modalidades y mecanismos para la prestación de los servicios federales de educación básica y normal, y las de los respectivos servicios estatales.

Se establecen como bases para la descentralización, que:

a) "I.- La SEP continuará ejerciendo sus facultades en lo referentes a la formulación de planes y programas para toda la República, así como en lo relativo al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional;" b) "II.- Se convendrá que los servicios federales de educación básica y normal mantengan su presente régimen jurídico y administrativo;" c) "IV.- Los trabajadores de la educación de los niveles a descentralizar conservarán su relación laboral con la SEP y vigentes sus derechos individuales y colectivos, en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores del Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo y se mantendrán las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores de la educación, y" d) "La Comisión Mixta de Escalafón y la Comisión Mixta de Cambios seguirán funcionando conforme a sus respectivos reglamentos y disposiciones administrativas procedentes, sin menoscabo de los estudios que se emprendan para su ordenación y reestructuración. Y f) "Artículo 7º.- En los Acuerdos de Coordinación a que se refiere este decreto se establecerán las bases para que la Federación ponga a disposición de los gobiernos de los estados los recursos materiales y financieros destinados a los servicios de educación básica y normal. Dichos recursos mantendrán su régimen jurídico presente y su administración federales, conservando su régimen jurídico presente y su manejo y administración estarán sujetos a las disposiciones legales y administrativas federales."⁷⁸

75 Jesús Reyes Heróles, *Educación para construir una sociedad mejor*, México, Cuadernos/SEP, 1983, p.94

76 Jesús Reyes Heróles, "Clausura del XIII Congreso Nacional Ordinario del SNTE.. en Cozumel, Quintana Roo, febrero de 1983", en: Miguel de la Madrid Hurtado, *Educarémos para la independencia, la libertad, la democracia y la justicia*, México, Cuadernos/SEP, octubre de 1983, p.10

77 *Diario Oficial*, México, 8 de agosto de 1983, pp.23 y 24

78 *Diario Oficial*, México, 20 de marzo de 1984, pp.10 y 11

El 28 de julio de 1984 se firmaron los primeros acuerdos de coordinación con Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Y ya para mediados de 1985, se habían instalado los Consejos Estatales de Educación Pública de los 12 estados mencionados, así como los de Tamaulipas y Jalisco. Y para el año de 1995, estaban firmados los acuerdos de coordinación de la totalidad de los estados de la República.

Los elementos prioritarios de la descentralización educativa, pudieron conocerse en las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo y, concretamente en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (PNECRD), que permiten ver como la propuesta central de la estrategia, planteó avanzar en torno a seis objetivos fundamentales y específicos.

- *1) Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes.*
- 2) Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos.*
- 3) Vincular la educación y la investigación científica, la tecnología y el desarrollo experimental con los requerimientos del desarrollo nacional.*
- 4) Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal (...) la educación superior, la cultura y la investigación.*
- 5) Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación.*
- 6) Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.⁷⁹*

Como puede desprenderse de lo anterior, la estrategia manifestó su oposición a la improvisada y defectuosa participación de los docentes, y a la desigualdad de oportunidades de ingreso a la educación, concretamente, entre el medio urbano y el rural e indígena.

Aspiraba a reducir la falta de coordinación, sistematización y articulación pedagógica entre los diferentes niveles de la educación básica. Y mantenía un firme rechazo a la descompuesta centralización e hipertrofia del sistema educativo.

Además, la medida educativa delamadridista hizo suyo el compromiso de acometer contra el analfabetismo y los altos índices de deserción en el nivel básico. Y pretendía

⁷⁹ Programa nacional de educación, cultura, recreación y deporte 1984-1988, México, Cuadernos/SEP, 1984, p.32

atender el desmedido crecimiento de la matrícula en los niveles medio-superior y superior, y la desvinculación de sus quehaceres con las necesidades socio-económicas del país.

Para enfrentar los problemas educativos enunciados en el programa, el gobierno de Miguel de la Madrid estableció esos seis grandes propósitos o estrategias.

El programa aludido propuso tres acciones con el fin de elevar la calidad de la enseñanza en todos los niveles, mediante el mejoramiento de la educación de los futuros maestros. Las tres acciones determinadas en el PNECRD 1984-1988, fueron las siguientes:

*"a) en los docentes; b) en los programas y contenidos educativos; y c) en los métodos y técnicas para elevar el aprovechamiento de los alumnos y la eficiencia terminal."*⁸⁰

El propósito de preparar a los maestros ya estaba antecedido por el plan formalizado en la educación normal, con el sistema integral de formación de profesores, que contaba como punto de partida indispensable el bachillerato.

Los otros dos puntos de la propuesta para mejorar los programas y contenidos, así como los métodos y técnicas, quedaron permanentemente sin tocar durante todo el sexenio.

Para poder comprender la razón y el porqué un gobierno de raíces marcadamente centralistas, pretendía poner en marcha una estrategia descentralizadora, es conveniente regresar aunque sólo sea de manera sintética a observar la situación en la que Miguel de la Madrid asume la presidencia de la República, ya que es importante para comprender la razón y el porqué un gobierno de raíces marcadamente centralistas, pretendía la descentralización.

A finales del gobierno de José López Portillo el descontento de grandes sectores del país, se acentuaba en la falta de credibilidad de los gobernados en sus gobernantes y principalmente en el presidente del país. Los motivos: el manejo irracional de la economía, la devaluación, la incontrolada inflación, el nepotismo, así como los abusos de los recursos públicos de funcionarios gubernamentales.

A lo largo del régimen de López Portillo, la figura presidencial había sufrido un notable deterioro y la falta de confianza no sólo de los empresarios sino que también de amplios sectores de la población. Esta pérdida de legitimidad se extendió al conjunto de la clase

⁸⁰ *Ibidem*, p.47.

política que había solapado los excesos que estaban arruinando la economía del país. Se puede asegurar que la crisis de legitimidad del sistema político mexicano fue heredada por el gobierno de Miguel de la Madrid.

2.4.2. Reformas legales de la descentralización de la enseñanza

Antes de proceder a la revisión de las reformas para impulsar la descentralización educativa, es conveniente exponer, en este inciso los criterios principales de la descentralización en general, para poder así analizar el marco de referencia que motivó la estrategia estudiada.

Sin lugar a dudas, la falta de credibilidad de la mayoría de los gobernados en sus gobernantes, propició que el régimen de Miguel de la Madrid se caracterizara por la búsqueda de la racionalidad del aparato administrativo del sector público. Desde el principio del sexenio 1982-1988, el mandato del maderista planteó la necesidad de establecer un sistema nacional de planeación democrática, junto a la descentralización de la administración pública; la reestructuración del aparato paraestatal; una rígida disciplina en el ejercicio del gasto público, dirigida por la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y la creación de una Secretaría de la Contraloría General de la Federación, acciones que se encontraban entre las medidas principales del programa de racionalización de la administración pública.

La descentralización fue interpretada como la forma de responder a los problemas nacionales impulsando un desarrollo regional equilibrado y armónico, así como propiciando una sociedad democrática, participativa e igualitaria.

En ese sentido puede afirmarse que la descentralización fue concebida no sólo como reajuste o reestructuración administrativa, sino como factor de equilibrio social y desarrollo político. Descentralizar significó acercar el poder de decisión y solución de problemas al lugar mismo donde se prestaban los servicios.

Los efectos nocivos de la centralización fueron la principal preocupación de Miguel de la Madrid en todos los órdenes de la vida nacional, en lo económico, político y social, por ello, la descentralización debería abarcar prácticamente todos los aspectos de la vida del país, y

por eso el término era aplicable en todos los posibles significados semánticos de las ciencias sociales. Ya que intentaba fortalecer el federalismo y los gobiernos locales, desconcentrar a la población y el empleo de las zonas metropolitanas, aumentar la participación de la población en los programas de gobierno, transferir responsabilidades en programas administrativos y de servicios a los gobiernos municipales y estatales, así como mejorar la coordinación entre éstos y la federación, reubicar organismos públicos, empresas y unidades administrativas fuera del Distrito Federal, y también desarrollar regiones marginadas o deprimidas.⁸¹

*"En su sentido más amplio, descentralizar equivale a fortalecer el carácter federal de las relaciones entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal (...). En este sentido, descentralización es el fortalecimiento de estados y municipios."*⁸²

De hecho, el sujeto social clave en toda la estrategia de la descentralización, fue el municipio, contemplado en la reforma al artículo 115 constitucional, que aumentó las facultades y los recursos de los gobiernos municipales, al señalar los servicios que deberían tener a su cargo los municipios —servicios de alcantarillado, agua potable, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastos, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los demás que determinen las legislaturas locales según las condiciones de cada municipio— (fracción III, de la reforma municipal).

La reforma del 115 constitucional también contemplaba darle autonomía al municipio en el manejo del presupuesto y fuentes de ingreso propias (fracción IV). Asimismo se reiteró la personalidad jurídica de los municipios y se otorgaron facultades para establecer convenios de coordinación con los estados para asumir los servicios correspondientes a ellos o al gobierno federal (fracciones II y X). Con todo lo anterior, jurídicamente se establecieron las bases que permitieran una descentralización de los servicios federales al ámbito municipal.

La reforma municipal apareció como una medida coherente, ya que la articulación de las instituciones de gobierno, otorgaba viabilidad al régimen político vigente, y porque la

⁸¹ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Descentralización*, México, Fondo de Cultura Económica, Cuadernos de renovación nacional, número 2, 1988, p. 23
⁸² Ulises Beltrán y Santiago Portilla, *op. cit.*, p. 92

descentralización administrativa sólo podría tener éxito si se vinculaba al fortalecimiento de la autonomía y la capacidad de gestión del municipio libre.

Otro factor importante de la reforma de la descentralización, estaba dirigido a la ampliación de las capacidades de los gobiernos locales con los Convenios Unicos de Desarrollo, definidos como:

"el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federales y estatales establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común".⁸³

Esos convenios fueron usados para asignar los recursos financieros a los gobiernos estatales con el objeto de efectuar obras en las que tuviera alguna injerencia la federación.

Estos mecanismos de coordinación —que aquí permiten pasar al análisis de la reforma de la descentralización educativa—, serían la vía para transferir los recursos necesarios para la descentralización de los servicios de educación y salud.

En relación al sector educativo, la reforma descentralizadora, según se desprende de su marco legal, partió del hecho de que existía una centralización nociva al sistema de enseñanza pública. Por ello, mantenía como intención fundamental transferir la responsabilidad administrativa de los niveles de preescolar, primaria, secundaria y normal, así como el manejo de los recursos a los gobiernos estatales.

La transferencia de los servicios educativos fue un objetivo ampliamente definido en el Plan Nacional de Desarrollo, donde el elemento importante era la descentralización de los recursos financieros a las entidades federativas.

Otro elemento de vital importancia en la estrategia de la descentralización educativa, como puede notarse en su marco legal, fue la intención de fortalecer el federalismo e involucrar al maestro en la toma de decisiones. Además de mejorar la calidad de la enseñanza.

Es notorio que en el programa delamadridista estaba presente la idea de que con la descentralización se propiciaría una mayor participación democrática, ya que se consideraba que la centralización ahogaba la energía participativa popular.

⁸³ María del Carmen Pardo, "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en: Blanca Torres, *op. cit.*, p. 128.

De manera oficial, la descentralización educativa se inició formalmente con la publicación de un decreto presidencial el día 8 de agosto de 1993. Como ya fue señalado, ese decreto ordenaba la transferencia en el mediano plazo de la responsabilidad de la educación básica y normal a los gobiernos de los estados.

Aspirar a describir la secuencia histórica de los asuntos administrativos, jurídicos, organizativos y normativos de la descentralización, solo sería posible conformando un marco teórico metodológico que permitiera interpretar la problemática de la descentralización en un contexto cruzado por la economía y la política, pero que además recogiera los anhelos de la gente por la democracia, los aportes populares para lograr una participación social no mediatizada desde el poder, y no solamente ubicarse en el análisis de lo producido por la institución gubernamental. Como es el caso del trabajo presente.

Sin embargo y pese a que la tarea no es sencilla, la idea debe ser valorada como un intento inicial de clarificación, sujeto a necesario desarrollo y profundización, en todo caso, las ideas que aquí se presentan deben ser consideradas en la perspectiva de la investigación como una actividad libre y creativa. En todo caso si puede exponerse de manera hipotética que las tendencias de los cambios actuales muestran que la centralización como forma de gestión económica, política y administrativa, se aproxima a sus límites de resistencia. Por lo tanto, es una exigencia revertir esas prácticas y estructuras que vinieron desarrollándose en ese sentido centralista, ya que en cuanto a la descentralización real aun son acciones políticas y sociales que no se han operado en toda su amplitud.

Sin embargo, al hablar de la estrategia elegida para la enseñanza pública por el gobierno de Miguel de la Madrid, se constituyó un comité consultivo para la descentralización educativa en cada estado del país, la integración de los comités ya fueron señaladas. Su función sería adecuar el proceso de descentralización a las características de cada entidad.

El mencionado decreto también creó la coordinación general para la descentralización educativa en la SEP. Simultáneamente, las delegaciones de la SEP en los estados se transformaron en unidades de servicios educativos a descentralizar.

Las premisas o criterios fundamentales en que se basaría la instrumentación de la descentralización educativa eran, según lo señala el decreto citado, la cooperación y

corresponsabilidad de los gobiernos estatales y municipales y el pleno respeto de las garantías y derechos del magisterio.⁸⁴

Así pues, el proceso partió del supuesto de que sería posible efectuar la descentralización del sector a través del establecimiento de los objetivos y los criterios generales para la coordinación del gobierno federal con los gobiernos estatales y con la negociación con los maestros, .

En el decreto publicado el 20 de marzo de 1984, quedaron definidos los lineamientos demarcadores de las acciones de la descentralización de la educación pública. Ahí comenzaron las dudas acerca de la posibilidad de lograr la descentralización, pues en ese decreto se estableció que los trabajadores de la educación conservarían su relación laboral con la SEP. El decreto ordenó la creación de los consejos estatales de educación pública y direcciones de servicios coordinados de educación pública, las cuales sustituirían a las antiguas delegaciones y a las unidades administrativas que las habían reemplazado, y se encargarían de administrar simultáneamente los servicios educativos federales y estatales.

El acuerdo de coordinación para el establecimiento del Consejo Estatal de Educación Pública y los Servicios Coordinados de Educación Pública en cada estado, dispuso las dudas acerca de llegar al logro de los propósitos que pretendía la descentralización, y afirmó la idea de que en principio la estrategia carecía de viabilidad, aún cuando quedaron establecidas las instituciones gubernamentales que en un futuro podrían darle continuidad al proceso de descentralización.

Pese a que en la cláusula segunda, incisos II y III quedó señalado lo siguiente: La SEP continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la república, así como las relativas al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional; Los servicios federales de educación básica y normal mantendrán su presente régimen jurídico y administrativo.⁸⁵

Es evidente que estos acuerdos establecieron un sistema de coordinación y no de descentralización, y que los servicios de educación estatal y federal serían administrados por un sólo funcionario nombrado conjuntamente por la SEP y el gobierno del estado.

⁸⁴ *Diano Oficial*, 8 de agosto de 1983, *op. cit.*

⁸⁵ *Diano Oficial*, martes 25 de septiembre de 1984, pp.70 a 74

Las unidades administrativas recién creadas deberían respetar la normatividad de cada orden de gobierno, aclarar el origen y monto de los recursos, y rendir cuentas a la instancia correspondiente.

A lo anterior hay que agregar, que cualquier cambio en los sistemas administrativos requería el consentimiento expreso de las partes. En resumidas cuentas, los acuerdos señalados crearon dos sistemas paralelos, que funcionaban en forma distinta e independiente, pero subordinados a una misma autoridad inmediata. Por lo tanto, las autoridades estatales no contaban con la autonomía en la administración de los sistemas educativos de sus estados.

El hecho de que el gobierno Federal transfiriera ciertos bienes y recursos del sector educativo a los estados generaría la apariencia de una gran autonomía, pero estos tan sólo les fueron prestados.⁸⁶

"El fracaso rotundo de la política descentralizadora fue reconocido implícitamente por la propia SEP con la formulación en noviembre de 1985 del programa de activación del proceso de descentralización educativa, ya que uno de sus objetivos —a dos años de iniciado el proceso de descentralización—, era la concientización y sensibilización de los beneficios de descentralizar."⁸⁷

Antes de que pudiera observarse algunos logros dignos de mencionar acerca del proceso de descentralización educativa, murió el creador de la estrategia, Jesús Reyes Heróles, Secretario de Educación Pública y encargado inicial del impulso de esta política.

Miguel González Avelar hizo el relevo. Con el nuevo titular en la SEP, hubo cambios en los puestos directivos, así como en el grado de importancia otorgado por el gobierno a la descentralización del sector.

Una de las tareas inmediatas que atendió González Avelar, al sustituir al fallecido secretario, fue precisamente la descentralización. En los primeros meses de su gestión, realizó reuniones con varios subsecretarios para analizar sus logros y problemas.

Según comenta Blanca Margarita Noriega Chávez, en esas reuniones se reconoció que el avance era muy lento, y que en realidad se estaba desconcentrando y no

⁸⁶ Yolanda de los Reyes, "Descentralización de la educación", en: *Foro internacional*, número xxx-1, México, El colegio de México, 1988, p.145

descentralizando; además que aún estaba lejos de lograrse una auténtica integración de los sistemas educativos en los estados donde ya se habían firmado los convenios correspondientes a cada entidad. Los recursos seguían canalizándose por los mismos conductos y no se contaba con la infraestructura administrativa y pedagógica que permitiera las adecuaciones regionales a planes, programas y materiales didácticos. Otro de los aspectos tratado en las reuniones enunciadas, que de hecho también se convirtió en una crítica de peso a la labor desempeñada en la SEP por Jesús Reyes Heróles, fue la idea de González Avelar de que no se había avanzado por la ausencia de un proyecto técnico y por las indefiniciones del proceso. De ahí su pretensión de diseñar normas y procedimientos, contraria a la actitud de Reyes Heróles de ir construyéndolos sobre la marcha.⁸⁷

En octubre de 1985, la SEP orientada por la SPP, delineó el programa para la reactivación de la descentralización a través de los siguientes objetivos:

*"a) concientizar y sensibilizar a los maestros, estudiantes, padres de familia y comunidad en general, sobre los beneficios que trae la descentralización; b) propiciar una mayor participación de las áreas sustentivas en el proceso, c) promover el funcionamiento de los consejos estatales de educación pública; d) registrar el seguimiento del avance, y e) optimizar la administración de los servicios coordinados de educación pública."*⁸⁸

Asegura Noriega Chávez que pese a las buenas intenciones, las acciones no lograron acelerarse y el proceso continuó su lento ritmo, además los propósitos eran poco conocidos entre los usuarios y prestadores del servicio.

De hecho los avances del proyecto quedaron cancelados, ya que fueron insignificantes las acciones que pudieron realizarse, tanto en la fase de Reyes Heróles como en la de González Avelar. Sólo el proceso de destape de los candidatos a la presidencia de la república venció los obstáculos para que los estados que todavía no firmaban los convenios, se decidieran a hacerlo.

⁸⁷ Leonardo Manno Álvarez Córdova, *Elementos para la descentralización administrativa de la educación pública básica en México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, tesis de licenciatura, 1991, p.107.

⁸⁸ Secretaría de Educación Pública, "Evaluación del proceso de descentralización de la educación", en: Blanca Margarita Noriega Chávez, *op. cit.*, p.18.

⁸⁹ Secretaría de Educación Pública, "Programa de activación del proceso de descentralización de la educación básica", en: Blanca Margarita Noriega Chávez, *Ibidem*, p.19.

La inquietud política que desencadenó el destape y después la campaña y las elecciones, suscitaron el interés del SNTE. Existen sobradas razones para considerar que el grupo vanguardista en ese momento salió suficientemente fortalecido, ya que el sindicato cobró fuerza como sustento del partido del gobierno.

Al principio de la puesta en marcha de la estrategia descentralizadora, el grupo hegemónico del SNTE mantuvo un rechazo en contra del secretario de educación y de su propuesta, porque la intención de la medida, era con el interés gubernamental de debilitar al comité ejecutivo nacional, quien con la estrategia perdía uno de sus más efectivos mecanismos de control y clientelismo: la negociación de salarios, escalafón, asignación de plazas y otras prestaciones.

Sin embargo, el debilitamiento de la cúpula magisterial fue realidad hasta después de haber concluido el mandato delamadridista. Por lo tanto, durante el sexenio 1982-1988, los líderes del magisterio no experimentaron desgastes significativos, pero fue notable su reacción opuesta a la descentralización, actitud que se transformó en uno de los principales obstáculos para el logro de los objetivos descentralizadores, que a la vez contradijo el supuesto que sostenía que con la participación del magisterio se completaría el cumplimiento cabal de las propuestas educativas de Miguel de la Madrid.

*"Así finalmente la descentralización que en su origen se había planteado el desmembramiento de la fuerza del SNTE obtuvo, de momento, resultados contrarios."*⁹⁰

Por otra parte, en los resultados de un cuestionario formulado a 706 profesores, elaborado por Blanca Marganta Noriega, puede observarse que los acuerdos de descentralización no fueron conocidos por los maestros y que ni la SNTE o el SNTE previeron estrategias para que la información fluyera hasta la base. Así, Noriega Chávez encontró más que corrientes de opinión entre los docentes, una marcada desinformación e incongruencia en las respuestas.

De lo expuesto por la autora en el texto comentado, resulta evidente la actuación del SNTE como estructura corporativa y una gran distancia entre la cúpula y la base magisterial.

⁹⁰ *Ibidem*, p.20

Aun cuando en el proceso de negociaciones para la descentralización el SNTE pudo controlar a las bases y logró movilizarias durante el periodo electoral, ese triunfo fue efímero, como lo demostró el movimiento magisterial de 1989.

2.4.3 Evaluación de la descentralización educativa

Antes de exponer las conclusiones finales, se elaborará una reflexión evaluatoria de la descentralización, para poder enumerar sus principales límites y alcances. El criterio de evaluación es bien simple, ya que intenta medir lo que la descentralización educativa propuso oficialmente y lo que se realizó en la realidad práctica.

Al analizar los obstáculos, se pretende detectar los problemas que deben resolverse. La evaluación de los alcances, ayudará a formular sugerencias que permitan rescatar los aspectos relevantes de la estrategia en estudio.

La forma descrita en que fue operándose la estrategia de la descentralización educativa, demuestra que la base del magisterio estuvo al margen de las negociaciones, efectuadas solamente entre la SEP y la cúpula del gobierno, ya que los maestros no sólo no pudieron expresarse al respecto, sino que el control de la información por parte de la SEP y del SNTE alentó las actitudes de pasividad y escepticismo, dado que nunca quedó definida la forma en que el profesorado participaría, esa es tal vez la razón de fondo para que se diera ese escenario. Por lo tanto, la intensión manifiesta de involucrar a los maestros en la reforma educativa, quedó en un buen propósito que no se realizó

Por su parte Regina Cortina, detectó que fue el SNTE el principal obstáculo para el logro de los objetivos iniciales de la descentralización, puesto que la descentralización otorgaría, según el discurso oficial, mayor autonomía a las secciones sindicales y pondría en peligro la unidad de la organización sindical. El grupo vanguardista llegó a temer por su propia existencia en el poder, ya que desde el punto de vista de los líderes del magisterio, la idea de la descentralización, afectaba directamente las funciones y el poder del sindicato.⁹¹

⁹¹ Regina Cortina, "La vida profesional del maestro mexicano y su sindicato", en: *Estudios sociológicos*, revista cuatrimestral, México, El colegio de México, enero-abril, 1989, p. 101.

Lo anterior no era un simple temor infundado, ya que en la descentralización de la enseñanza pública había un aspecto político que no se hizo público, pero que atentaba directamente en contra de las cuotas de poder que hasta entonces había venido manipulando la cúpula del SNTE.

Pese a que en principio el objetivo gubernamental era disminuir el poderío sindical, durante el sexenio 1982-1988 y sobre todo al final del mismo, con los apuros electorales de 1988, los compromisos entre la SEP y el SNTE se consolidaron.

Durante la breve gestión de Jesús Reyes Heróles como titular de la SEP, la descentralización operó sin un plan administrativo previo y técnicamente definido. Los trabajos estuvieron ubicados en el plano político de la negociación, principalmente con la dirigencia del SNTE, apoyándose en los mecanismos de control corporativista.

La SEP no optó por mecanismos democráticos para impulsar su propuesta descentralizadora, ya que las formas de negociación excluyeron a la base, la cual no fue consultada y ni siquiera informada mínimamente acerca del proyecto descentralizador.

Pese a que los amplios objetivos iniciales de mejorar la calidad de la enseñanza y de democratización del sector eran dignos de elogio, la reforma educativa de Miguel de la Madrid sólo obtuvo, como mayor logro, la firma de los convenios firmados entre la federación y cada uno de los Estados. Ya con ellos, se sentaron las bases jurídico-normativas del proyecto de acciones burocrático administrativas, como la regionalización de algunas funciones y la apertura de oficinas locales.

Durante el sexenio estudiado, muchos de los problemas ya tradicionales que comenzaron a combatirse, en educación preescolar, primaria y secundaria resurgieron y en algunos casos se agudizaron.

La educación preescolar siguió siendo relativamente prioritaria. Incorporó a un millón más de niños. El esfuerzo mayor lo hicieron los gobiernos estatales. Pasaron de atender al 16.5 por ciento del total de la matrícula en 1982-83, al 19.3 por ciento de los inscritos en 1987-88.⁶²

Asegura Noriega Chávez que la federación por su parte, a diferencia de los gobiernos estatales, siguió un proceso inverso, ya que captó al 76 y 72 por ciento para los años 1987-88, respectivamente. Igual sucedió con el servicio de ese nivel de enseñanza otorgado por

los particulares, quienes al principio del sexenio captaban el 7.5 por ciento de la matrícula total y al final, sólo el 6.8 por ciento.

Agrega la citada autora que la educación indígena en este nivel logró atender 50 mil niños más pero éstos sólo recibieron el servicio hasta cumplir los cinco años de edad, por tanto, no obtuvieron el beneficio de una acción escolar prolongada como sucede con los niños de las zonas urbanas y con los que son atendidos en las escuelas particulares. En cuanto al preescolar comunitario destinado a menores campesinos, no experimentó ningún proceso expansivo, sino que por el contrario registró un descenso en la matrícula, ya que el periodo finalizó con 11 mil niños menos que los inscritos inicialmente, pues la inscripción fue de 46 mil y pasó a 35 mil infantes al final.

De lo anterior puede deducirse que la expansión del nivel de preescolar presenta diferencias en el tipo de servicio y entre quienes lo atienden, ya sea entre los de carácter federal, estatal, indígena, comunitario o particular.

La expansión de preescolar está asociada a las políticas y estrategias de la SEP para intentar aumentar la eficiencia de la educación primaria, pero sin determinar los criterios de la propia expansión. Sin embargo, la desigualdad en la distribución de la oferta explica en parte que el incremento no repercuta en la eficiencia de primaria.

En relación al nivel de primaria, como ya fue señalado en su momento, siguió siendo el problema principal del sistema educativo, ya que durante el sexenio estudiado este nivel no recibió el impulso para continuar con las acciones del gobierno anterior con el programa de primaria para todos los niños.

La matrícula atendida comenzó a reducirse, por descenso de la población, según lo justificó la SEP, sin embargo en 1989 se reconoció que cerca de 300 mil niños no tenían acceso al nivel obligatorio.⁹²

Es Blanca Margarita Noriega Chávez quien señala que la llave del rezago, que casi se cerraba en el sexenio anterior, se volvió a abrir con los niños que quedaron sin acceso escolar y con la expulsión anual de al menos 700 mil alumnos, producto de la deserción y

⁹² Blanca Margarita Noriega Chávez, *op. cit.*, p.97.

⁹³ Secretaría de Educación Pública, "Programa nacional de modernización educativa 1988-1994", México, en: Vicente Ona Razo, *Política Educativa Nacional, camino a la modernidad, op. cit.*, p.242.

reprobación. Lo anterior con graves repercusiones en el país y con el estímulo de los índices de analfabetismo.⁹⁴

En efecto es imposible abatir el rezago sin definir políticas permanentes que tengan seguimiento y continuidad, además de contar con los recursos humanos, pedagógicos y económicos suficientes.

En cuanto a la matrícula de primaria, como pudo observarse en su momento, en las cifras proporcionadas por Noriega Chávez, la reducción en el nivel no fue homogénea ya que durante el sexenio en estudio, la atendida por el sector federal redujo su inscripción a un ritmo de 2 por ciento en promedio anual. Los cursos comunitarios lo hicieron más rápidamente, a una tasa de 5.7 por ciento y los servicios estatales se redujeron a menor velocidad, en uno por ciento. Por el contrario, en promedio anual, las escuelas particulares aumentaron su matrícula en uno por ciento.⁹⁵

Por todo lo anterior puede asegurarse que la descentralización educativa, fue sólo una desconcentración de los asuntos burocráticos de la SEP, con el fin de mantener centralizado el poder y sin importar mejorar la calidad de la enseñanza. Esta conclusión puede ser ubicada al nivel del aparato burocrático y para los fines de la descentralización desde una óptica que observa la voluntad política de racionalizar la acción del Estado, con el fin de hacerlo más eficaz a través de la reducción drástica de sus competencias y medios de intervención por parte del gobierno. Sin embargo debe quedar claro que es la lucha de los inconformes la que propicia los cambios en las políticas de Estado.

Ahora bien, en lo referente al gasto educativo, debe quedar claro que aun cuando en este trabajo de tesis no se tocó el tema, ya que implica un esfuerzo aparte, puede señalarse que con la crisis económica empezaron las restricciones y el freno a ese tipo de gasto, que durante décadas había crecido en forma constante. Sin embargo, en el periodo de Miguel de la Madrid se cerró el ciclo de expansión del presupuesto destinado a la enseñanza pública, eso en detrimento de la propia realización de los objetivos de la descentralización del sector.

Uno de los grandes obstáculos de la descentralización educativa estuvo en la política de austeridad en el sector impuesta por Miguel de la Madrid. La fuerte reducción al gasto

⁹⁴ Blanca Margarita Noriega Chávez, *op. cit.*, p. 98.

⁹⁵ *Ibidem*, p.98

educativo, no sólo acentuó los mecanismos de control selectivo que operan en la escolaridad, sino que además disminuyeron el número de egresados en los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

Así pues, los límites para el logro de los objetivos de la descentralización educativa también fueron económicos, ya que en el tercer informe de gobierno, Miguel de la Madrid hizo público la reducción sustancial del gasto público.⁹⁶

*"En términos reales, anualmente y en promedio, la federación redujo cerca de 10 pesos por cada cien gastados el año anterior, los Estados disminuyeron alrededor de 9 pesos, los municipios 57 pesos y los particulares sólo 57 centavos por cada cien pesos."*⁹⁷

En ese sentido, también debe afirmarse, que al transferir a los gobiernos estatales la administración de la educación básica y normal con todo y sus recursos económicos correspondientes, el gobierno de Miguel de la Madrid, lo hizo con la mira de fortalecer su acción política.

De la estrategia educativa estudiada, la meta concreta se encuentra en las propuestas fundamentales de la descentralización educativa, que tenían por sentido mejorar la calidad de la enseñanza; ceder la administración de la educación básica y normal a todos y cada uno de los estados de la República e involucrar a los maestros y la ciudadanía en esa movilización. Antes de ver por separado cada una de esas propuestas para observar más claramente sus limitaciones, de paso debe señalarse que los ejes de la política gubernamental para desconcentrar la burocracia, estuvieron determinados por la meta de resolver los problemas administrativos, de las cuestiones educativas, en el mismo lugar donde se generaran las problemáticas.

Para mejorar la calidad de la enseñanza, el gobierno de Miguel de la Madrid, en el primer año de su sexenio, hizo el ofrecimiento de establecer como meta de la escolaridad básica, 10 años de estudios. El ideal sólo quedó en eso. Poco tiempo después del ofrecimiento, jamás se volvió a mencionar nada al respecto.

Para elevar la calidad de la educación de todos los niveles involucrados en la estrategia, el gobierno delamadridista pretendía establecer en el nivel normal, un sistema integral de

⁹⁶ Miguel de la Madrid Hurtado, *Tercer informe de gobierno*, México, Presidencia de la república, 1985.

⁹⁷ Blanca Margarita Norega Chávez, *op. cit.*, p.101.

formación de docentes que tendría como antecedente necesario el bachillerato. De lo anterior, el único avance consistió en elevar al rango de licenciatura los estudios de normal, y confirmar al bachillerato como su antecedente obligatorio. Sin embargo, los maestros en funciones no pudieron observar alguna estrategia para mejorar sus labores docentes.

Además el programa educativo de Miguel de la Madrid intentaba mejorar los programas y contenidos educativos, así como los métodos y técnicas para estimular el aprovechamiento de los alumnos y la eficiencia terminal. Todas esas vertientes permanecieron sin ser revisadas, lo que representó uno de los límites fundamentales para el logro de los objetivos de la descentralización.

En lo relativo a la descentralización administrativa de los niveles de preescolar, primaria, secundaria y normal, destacó la incongruencia derivada del hecho de que el centro pretendía ceder a la periferia la administración del servicio pero conservando la normatividad técnica, que incluía la elaboración de programas, evaluación y acreditación. Aspectos que limitaron el cumplimiento de la propuesta central y contradecían el contenido general del concepto de descentralización.

Por su parte las dependencias involucradas en el proceso descentralizador continuaron operando de manera separada, hasta el final del sexenio y jamás se propició o difundió su integración, como lo estableció el acuerdo previo entre las entidades federativas y la SEP.

Fueron nulas las diferencias experimentadas en las antiguas delegaciones, sus métodos burocráticos tradicionales permanecieron inalterados y los Servicios Coordinados de Educación establecidos con la descentralización actuaron de la misma manera que las Delegaciones.

Como puede observarse, el sistema continuó funcionando con las tendencias centralistas de antaño, la rigidez era palpable desde la planeación hasta la operación de los programas educativos. En realidad, la resistencia al cambio fue el imperativo del régimen estudiado.

En cuanto al aspecto educativo, el diseño de modelos regionales nunca pasó el ámbito de proyecto, las estrategias para implementarlos nunca fueron autorizadas.

Aún cuando quedaron establecidos algunos mecanismos para la profesionalización de la docencia y la desconcentración del servicio, no puede afirmarse que la medida haya logrado cumplir con sus principales objetivos de mejorar la calidad de la enseñanza, descentralizar la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, o involucrar a los maestros y la

ciudadanía en la medida diseñada por el gobierno, lo que la hizo aparecer como otra utopía oficial.

Es necesario apuntar que no fue suficiente con señalar qué era lo que se debía hacer, sino tenía que probarse en la práctica que se actuaba en consecuencia con las propuestas pregonadas.

En realidad los alcances de la descentralización educativa, quedaron definidos en la tónica marcada por el decreto que permitió a la Federación, transferir los recursos económicos y administrativos para que los estados de la república operaran la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, pero sin dejar de conservar la normatividad técnica.⁹⁸

El propósito oficial era contribuir a un cambio de la estructura administrativa de la Federación, para tratar de modificar el aparato central y así poder solucionar los problemas educativos en el lugar donde lo demandaran los maestros y usuarios del servicio.

No existía ninguna contradicción en las acciones del gobierno al desconcentrar los aspectos administrativos y ceder a los estados de la federación su control y el de los servicios de educación básica y normal, ya que así el gobierno central facilitaba la solución de múltiples problemas magisteriales en contra de la SEP y de los gobiernos estatales, pugnas que se suscitaban por la impuntualidad en el pago de salarios, asignación de plazas, contrataciones y otros servicios y prestaciones a los maestros, que eran el motivo de las disputas entre las autoridades y el profesorado.

Hay que advertir que las luchas del gremio continuaron, pero la agilidad en la atención de los problemas que permitió la descentralización, constituyó un auténtico progreso político que detuvo el descontento regional de los maestros para impedir que llegara hasta el centro.

Fue un verdadero avance el reconocimiento oficial de la ausencia de participación del magisterio en el diseño de los proyectos de planeación y programación académica, aún cuando no fue un logro tangible.

Conceptualmente la descentralización educativa contó con un amplio significado político, ya que tenía la intención de que los maestros y el pueblo resolvieran sus propios problemas

⁹⁸ *Diario Oficial*, 8 de agosto de 1993, *op. cit.*

y los vicios derivados del centralismo, lo cual redundaría en el estímulo de la democratización del magisterio.

2.5. Continuidad de la estrategia educativa en el salinismo

Garantizar con toda seguridad que el sucesor en la presidencia de la república va a continuar el camino del presidente saliente, ningún mandatario lo ha logrado hasta ahora. Sin embargo, con la política de la descentralización educativa sí sucedió así, ya que Carlos Salinas de Gortari entre sus estrategias de gobierno contempló a la descentralización educativa. Según queda demostrado con las siguientes líneas.

En el año de 1993, el entonces Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León, al participar en la conferencia "Descentralización y Democratización" del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, indicó que la SEP canalizaría siete mil millones de dólares al programa de descentralización educativa.⁹⁹

Desde el principio del régimen de Carlos Salinas de Gortari, en el texto del programa para la modernización educativa quedó formalmente garantizada la continuidad de la descentralización de la enseñanza pública delamadrinista. Sin embargo, la llamada modernización fue el rasgo principal del mandato salinista.

En su oportunidad, tanto la descentralización como la modernización tuvieron como requisito oficialmente explícito el punto de partida que reconoció que la estrategia sólo funcionaría convocando a los maestros, padres de familia, intelectuales y en general a todos los mexicanos, para que hicieran suyo el programa de gobierno. En los dos casos no fue concreta la idea de cómo serían involucrados los sectores de la sociedad civil.

La diferencia estuvo en que durante los primeros meses del gobierno salinista fue emprendida una consulta nacional con los maestros para que fueran tomadas en cuenta sus inquietudes. Sin embargo, al momento de publicar los libros de texto de primaria, pudo comprobarse que sus argumentaciones fueron menospreciadas, ya que prevalecieron las ideas del grupo "Nexos", comandado por Héctor Aguilar Camín para la redacción de los contenidos de dichos libros.

Tanto la estrategia educativa salinista como la delamadrinista reiteraron que la descentralización no significaba abandonar el mandato constitucional.

⁹⁹ *El financiero*. "Programas educativos iguales para preservar la identidad nacional", jueves 29 de julio de 1993, p.31.

*"Con una normatividad, fundada en el mandato constitucional, es posible y deseable intensificar la descentralización educativa"*¹⁰⁰

Como puede notarse tanto la política educativa de Carlos Salinas como la de Miguel de la Madrid pretendieron ceder a los gobiernos estatales la administración del servicio pero conservando la normatividad técnica, es decir, la elaboración de programas, evaluación y acreditación. Con ello, se mantuvo la incongruencia de descentralizar. En realidad no era sólo un problema de normatividad técnica, ya que la desconcentración administrativa también permitió un mejor control del Estado central sobre las empresas públicas y concretamente sobre las educativas.

Otro rasgo común de la descentralización delamadridista y la modernización del sector, operada por Salinas, fue que las dos intentaron llevar la solución de los problemas de la enseñanza al lugar donde lo requerían. También fue reiterativa la estrategia salinista en la aplicación del mandato educativo de la Constitución de 1917, en lo relativo a que el esquema centralizado se había agotado.

En realidad lo que hizo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue continuar con el programa de desconcentración administrativa y debilitar a los líderes vanguardistas, con el desafuero de Carlos Jonguitud Barrios.

¹⁰⁰ Carlos Salinas de Gortari, "Programa para la modernización educativa", en: Vicente Oria Razo, *op. cit.*, p.242.

CONCLUSIONES GENERALES

CONCLUSIONES GENERALES

La productividad y la riqueza de las naciones están determinadas principalmente por el desarrollo de las aptitudes físicas e intelectuales de sus habitantes. Por ello, en la educación son fundamentales las acciones para buscar nuevos procesos y un conjunto coherente de métodos y técnicas de enseñanza - aprendizaje, que al realizarse transforman la estructura educativa en todos sus niveles, preservando el testimonio del ayer y conservando las culturas actuantes. Lo anterior con un sentido y un significado que considere que el hombre sólo puede alcanzar su plenitud en sociedad al reafirmar su confianza en el ámbito escolar, para llegar a una nueva y mejor sociedad, que conjugue libertad y democracia.

Tal vez, un ejemplo digno de ser señalado, podría encontrarse en el libro de texto gratuito para la primaria, ya que desde 1993, fueron elaborados, en sustitución de los que habían sido utilizados durante veinte años.

La renovación de los libros de texto gratuito es parte del proyecto educativo general de mejorar la calidad de la enseñanza primaria impartida por el gobierno de la República.

El procedimiento que estableció la SEP para la elaboración de los textos gratuitos fue distinto al usado tradicionalmente, ya que convocó a concurso abierto a los maestros, especialistas y diseñadores gráficos. Las propuestas se ajustaron a los planes y programas de estudio, su evaluación estuvo a cargo de jurados independientes, integrados por personas con prestigio y experiencia.

Con este trabajo el gobierno federal puso en marcha un proceso de mejoramiento que pretende ser continuo, para la superación del nivel de estudio de primaria. Las opiniones de los maestros, de los niños y los padres de familia serán tomados en cuenta aunque aún no está bien determinado el medio para hacer llegar sus sugerencias para las próximas redacciones de los materiales. Nadie puede negar el crecimiento y los logros de la SEP pero

tampoco puede soslayarse la implantación desde 1921 de métodos y medios que han permitido que la enseñanza pública sea accesible y gratuita a cualquiera de los mexicanos.

Al concretar las veinticinco conclusiones generales que se desprenden de lo expuesto en las anteriores páginas, es indispensable formular en primera que de la centralización en el proceso educativo del país, no existe un responsable directo de esa tendencia, ya que desde el comienzo de los gobiernos posrevolucionarios la centralización era indispensable, para garantizar la unidad de la nación, así como para contribuir a elevar la eficiencia de la planeación, para compensar las desigualdades regionales y fortalecer la autonomía nacional.

A partir de la creación de la SEP, en 1921, cuando Vasconcelos puso en marcha el proyecto de federalizar la enseñanza, en el estado de Veracruz apareció la primera sospecha de que con la creación de la SEP, podría centralizarse la labor educativa. Entonces la junta académica de la Escuela Normal de Veracruz y el gobernador de esa entidad, hicieron una cuidadosa distinción entre centralización y federalización.

Para la junta académica de la Normal de Veracruz era muy claro que *centralizar* significaba reunir todos los elementos activos de autoridad en una sola mano, es decir, someter a un solo poder todas las atribuciones de la autoridad, como la dirección técnica, administrativa y económica, elementos con los cuales desaparecería la autonomía de cada una de las unidades, pues el conjunto absorbería las partes o las centralizaría.¹⁰¹

Sin embargo, la centralización educativa que conocemos no es tanto producto de la absorción de los sistemas locales, como de la expansión del sistema educativo federal en los estados de la República. Además de que un federalismo *de jure* que funciona como centralismo *de facto* es mucho peor que un centralismo institucional, ya que el segundo produce a la vez congestiónamiento y vacío, que se traducen en ineficiencia y anarquía.

Ahora bien tratar el tema de la descentralización educativa, conduce inevitablemente al reconocimiento de que la vida de México ha seguido el rumbo de la centralización del poder. Y que en aras del federalismo pudo desarrollarse el actual centralismo, ya que de hecho el sistema presidencialista cobijado en los ideales del federalismo, estableció un dominio casi total en todos los órdenes de la vida del país, diseñando así un poder centralista.

¹⁰¹ Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1911-1934, op. cit.*

En México, es evidente que en cuanto a la centralización las cosas han ido demasiado lejos. A no dudarlo, la nación mexicana es una República sometida en más de un sentido a criterios del centralismo gubernamental.

Reconocer lo anterior, exige una real y pronta descentralización del poder y de la toma de decisiones, por ello, aquí se afirma que la estrategia de Miguel de la Madrid, no fue más que una desconcentración territorial de la administración pública, propiciada por la necesidad de redistribuir las responsabilidades administrativas y para dar respuesta a las luchas magisteriales que pugnaban por obtener los espacios que les correspondían en la toma de decisiones.

Ausente de la toma de decisiones, la sociedad civil en general ha sido relegada por el Estado, y hasta ahora no se conoce a ningún gobierno que haya ejercido el poder a partir de políticas plebiscitarias o consensuales, es decir, que tomen en cuenta la opinión del ciudadano común. Tal vez el único caso digno de mención es el del gobierno de Lázaro Cárdenas, sin embargo su política de masas generó el paternalismo y el populismo de Estado del que aun quedan algunos vestigios.

En la aplicación del gasto público y en los criterios generales de la planificación estatal sólo la clase gobernante impone sus criterios. De la misma manera fue diseñada y establecida la descentralización educativa del sexenio 1982-1988, sin embargo, no fue una actitud personalista o el resultado de un desplante casual de Miguel de la Madrid, ya que la concentración del poder estatal además de haber provocado y generalizado problemas administrativos en todo los sectores del gobierno, también había auspiciado su propia corriente de opinión en contra.

La antipatía de la periferia a la capital del país por el marcado centralismo de los poderes, ha sido detectada como una dificultad que incluso todavía hoy podría llegar a crear desequilibrios a la integridad nacional.

La configuración del Estado moderno, propició que las condiciones actuales en que opera la sociedad del México de hoy, sean injustas. Las crisis económicas, políticas, ideológicas y educativas obligan a modificaciones extraordinarias en las estructuras, lo anterior induce a la revisión de fondo de su funcionamiento para poder emprender decisiones como las que propuso la descentralización —sin llegar plenamente a cumplirlas—, acompañadas con acciones congruentes y con postulados que deberían

transferir a los estados y municipios todas las dependencias relacionadas con el bienestar social, como son la educación, alimentación, vivienda y salud.

Se concluye entonces que el fundamento conceptual de la descentralización debe ser llevado hasta sus últimas consecuencias que sin duda redundarían en la ampliación de los espacios democráticos, ya que su amplio significado político tenía la intención de que los maestros y el pueblo en general resolvieran sus propios problemas y los vicios generados del centralismo.

El proceso de descentralización puede ser considerado como el más importante de los actos del futuro, ya que de ella dependerá en gran medida la posibilidad de transitar sin violencia a nuevas formas de organización social, que permitan y estimulen la convivencia democrática.

La descentralización educativa promovida durante el sexenio 1982-1988, careció de una metodología capaz de llevar las ideas a la realidad, por ello, puede sostenerse que una auténtica descentralización de la enseñanza pública deberá dejar de ser contemplada como una propuesta asumida e ideada solamente desde el gobierno.

Una descentralización educativa auténtica tendrá que ser el resultado de una política consensual que obligue a los gobernantes a poner el acento en la participación de todas las tendencias políticas del sindicato de maestros. Asimismo deberá anularse la separación entre Estado y sociedad civil en la gestión de la enseñanza pública, es decir, tendrá que pugnar por que todo órgano de la sociedad civil interesado en la educación participe significativamente en las decisiones educativas.

En el aspecto administrativo, resultaría conveniente diseñar una acción que permitiera a los responsables de la administración educativa estatal disponer de los recursos indispensables para atender la demanda de enseñanza pública en su entidad.

En conclusión una descentralización auténtica habrá de tomar en cuenta los aspectos sociales, las relaciones laborales y el impacto y participación de las ideas concebidas consensualmente por todos y cada uno de los gobiernos estatales, orientados por los maestros, especialistas en cuestiones educativas de cada una de las entidades federativas.

Una verdadera revolución educativa deberá ser encabezada no por el gobierno, sino por los maestros, alumnos, padres de familia, especialistas, trabajadores de la educación, empresarios, interesados, partidos políticos, grupos no gubernamentales y en general por

todos los ciudadanos mexicanos, convocados y apoyados por las autoridades gubernamentales.

Con la descentralización tendrá que buscarse una administración, más sencilla y eficiente que al mismo tiempo sirva para promover un desarrollo de la nación más igualitario, que amplíe la vida democrática —cuestión que sigue siendo un mero propósito— y mejore los aspectos administrativos, lo cual fue uno de los aciertos en materia educativa en la reforma emprendida por el gobierno de Miguel de la Madrid.

Puede asegurarse que en los niveles administrativo y directivo de la SEP, el proceso y los métodos en la programación del presupuesto no cambiaron sustancialmente, ya que la asignación de recursos sigue siendo centralizada.

No debe soslayarse que la estrategia aquí estudiada fue útil, ya que el Estado observó los peligros derivados de los excesos del centralismo y además le permitió desconcentrar algunos de sus aspectos administrativos. También fue un avance que el Estado reconociera explícitamente la necesidad de que el magisterio participara en la toma de decisiones de los asuntos educativos, aún cuando en la estrategia de la madridista no alcanzó a definirse la forma de incorporarlos. Pero debe quedar claro que no fue un asunto de voluntad puramente estatal, ya que detrás de la estrategia estuvo la lucha de los maestros informales, que fue la razón de fondo que motivó la puesta en marcha de la estrategia.

Las propuestas educativas ya no podrán seguir siendo sólo buenos propósitos de principios de sexenio, ya que de continuar así, seguirá profundizándose la falta de credibilidad de los gobernados en sus gobernantes, así como el conflicto social.

Finalmente puede asegurarse que para poder lograr una auténtica descentralización educativa, también deberá operarse una definitiva descentralización de los recursos tributarios, es decir, cada gobierno estatal y municipal deberán hacer uso de sus impuestos recaudados, para poder aplicarlos en los aspectos que les demanden sus gobernados. Todo bajo la estricta vigilancia del gobierno federal.

Para que los gobiernos estatales y municipales estén dispuestos a enfrentar el reto de prestar el servicio educativo en su entidad, es indispensable que cuenten con los recursos constantes y suficientes que puedan manejar con completa autonomía.

La descentralización en un estado federal implica la eliminación de controles y arbitrariedades de los funcionarios federales, para que los Estados puedan utilizar los

recursos sin más límites que los que marca la legislación local pertinente y lo que exija y demande la opinión pública en la entidad ó municipio.

Sin duda, la redistribución de fuentes gravables podría generar otros problemas, ya que la estructura del sistema impositivo y los enormes desequilibrios regionales existentes en México, llevarían a una recaudación y distribución inequitativas de los recursos, lo que a su vez dificultaría el funcionamiento del sistema tributario. Es por lo anterior, que en estas conclusiones se considera que la propuesta de Leonardo Marino Alvarez¹⁰², es aceptable ya que recomienda la creación de un fondo especial para las cuestiones educativas dentro del sistema nacional de coordinación fiscal, y el establecimiento de parámetros objetivos para la asignación de estos recursos basados en indicadores económicos y educativos.

Aunque en ningún lugar de la tesis se encuentra un análisis de las cuestiones fiscales, arriba fueron señaladas aunque solo sea de paso, ya que para hablar de una descentralización efectiva, deberán ser tomados en cuenta los problemas derivados del sistema impositivo.

En relación al aspecto político sindical, resulta evidente que uno de los principales impedimentos para que la descentralización educativa se realizara en el gobierno de Miguel de la Madrid fue la dirigencia del SNTE, cuyo manejo de la organización sindical era contraria a cualquier orientación que se opusiera al manejo patrimonial del sector educativo, es decir, la dirigencia se oponía a perder sus cotos de poder.

Hoy en día, la eliminación de vanguardia revolucionaria como grupo de poder del SNTE, es un paso importante para poder llevar a cabo una reforma descentralizadora, sin embargo, la legislación laboral y la estructura sindical continúan inalteradas, lo que permite la permanencia del autoritarismo y verticalismo en la SEP.

En otras palabras, debe señalarse que una descentralización implica retirar la toma de decisiones del poder de cualquier autoridad centralista. Cuando sólo se trasladan órganos y oficinas sin independencia del poder central como sucedió con el SNTE, ocurre un fenómeno de *desconcentración*. La explicación anterior permite argumentar que los programas y procesos de descentralización, en sus diversas modalidades, que operó el gobierno delamadridista sólo fueron procesos de desconcentración de algunos órganos y oficinas, pero nunca alcanzaron la categoría de un proceso de descentralización.

102 Leonardo Marino Alvarez Córdova, *op. cit.*, p.148.

A pesar de los límites de la descentralización educativa se puede asegurar que sentó las bases para un proceso que requiere ser profundizado, sin la pretensión de uniformidad; más propiamente, los ritmos, desarrollos y énfasis deben caracterizarse por la diversidad imperante en cada uno de los estados y municipios de la República. Principalmente en lo económico y en lo político, ya que así se fortalecería el desarrollo regional y de todo el país. Esa fue la razón por la cual la estrategia global de la descentralización contempló también las reformas al artículo 115 Constitucional, pero lo importante es que se llevan a la práctica.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez Córdova, Leonardo Marino, *Elementos para la descentralización administrativa de la educación pública básica en México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, Tesis de licenciatura, 1991.
- Arnaut Salgado, Alberto, *Del centralismo a la descentralización educativa y sindical*, (mecanografiado), México, 1990.
- Avila Carrillo, Enrique y Humberto Martínez Bizuela, *Historia del movimiento magisterial 1910-1989, democracia y salario*, México, Ediciones Quinto Sol, 1990.
- Benavides, María Eulalia y Guillermo Velasco, *et al.*, *SNTE, Sindicato Magisterial en México*, México, Instituto de proposiciones estratégicas A.C., 1992.
- Bizberg, Ilán, "Hacia el fin de las corporaciones", en revista trimestral *Trabajo*, número 3-4, verano-otoño, México, 1990
- Boltvinik, Julio y Arturo Cantú, *Educación, necesidades esenciales en México, situación y perspectivas al año 2000*, México, Coplamar/Siglo veintiuno editores, 1982.
- Cámara, Gabriel, *Impacto y relevancia de la educación básica: panorámica sobre el estado de la investigación*, México, Secretaría de Educación Pública-Centro de Estudios Educativos, A.C., 1983.
- Cortina, Regina, "La vida profesional del maestro mexicano y su sindicato", en revista cuatrimestral de *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, enero-abril, 1989.

Decreto por el que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa, *Diario Oficial*, México, 8 de agosto de 1983.

Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal, *Diario Oficial*, México, 20 de marzo de 1984.

Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional de Educación Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, *Diario Oficial*, México, 21 de septiembre de 1984.

De la Madrid Hurtado, Miguel, *3er Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1985.

De los Reyes, Yolanda, "Descentralización de la educación", en *Foro Internacional*, número XXIX-1, México, El Colegio de México, 1988.

Di Tella, Torcuato, *et al.*, *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, Buenos Aires, Puntosur, 1989.

El Financiero, "Programas educativos iguales para preservar la identidad nacional", México, El Financiero, jueves 29 de 1993.

Fuentes Molinar, Olac, *Educación y política en México*, México, Editorial nueva imagen, 1983.

González Block, Miguel Angel, "Descentralización, integración y principios de vinculación en las relaciones centro-locales", en revista cuatrimestral de *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, México, El Colegio de México, vol. IX, número 27, septiembre-diciembre, 1991.

- Guerra Rodríguez, Diódoro, *Descentralización educativa, estrategia para el desarrollo*, México, Editorial Leaga, 1987.
- Guevara Niebla, Gilberto, "La descentralización de la educación pública", en revista trimestral *Nueva Antropología*, # 21, México, junio 1993.
- James Fesler, "Centralización y descentralización", en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Barcelona, Aguilar, 1976, tomo II.
- McGuinn, Noel, et al., *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México; un proceso técnico en un contexto político*. México, Fundación Javier Barros Sierra/Gefe A.C., 1983.
- Meneses Morales, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934; la problemática de la educación mexicana durante la Revolución y los primeros lustros de la época posrevolucionaria*, México, Centro de Estudios Educativos, 1986.
- Meneses Morales, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México 1961-1976*, México, Centro de Estudios Educativos, 1988.
- Moreno Domínguez, Manual: "Más del 40% de los Niños Matriculados no Termina Primaria", México, *El Financiero*, 9 de julio de 1993.
- Muñoz Izquierdo, Carlos, *Revisión del sistema educativo a la luz de la planificación del desarrollo de los recursos humanos del país*, México, Centro de Estudios Educativos, 1981.
- Noriega Chávez, Blanca Marganta, *Crisis y descentralización educativa en México 1982-1988, Informes de investigación educativa, 2*, México, Dirección de investigaciones, Universidad Pedagógica Nacional, 1992.
- Ontza, Juan, *Enciclopedia de las ciencias sociales*, Bilbao, Asuri S.A., 1981.

- Oria Razo, *Política educativa nacional, camino a la modernidad*, México, Imagen editores, 1990.
- Reyes Heróles, Jesús, *Educación para construir una sociedad mejor*, México, Cuadernos/ SEP, 1983.
- Reyes Heróles, Jesús, *Clausura del XIII Congreso Nacional Ordinario del SNTE, en Cozumel Quintana Roo, México*, Cuadernos/SEP, 1983.
- Rodríguez Lapuente, Manuel, *Centralismo y Federalismo en México*, Colección ensayos y monografías, Instituto de Estudios Sociales, Universidad de Guadalajara, 1984.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Texto íntegro del programa para la modernización educativa 1989-1994, Convocatoria del presidente Carlos Salinas de Gortari a la modernización educativa*, México, Presidencia de la República, 1989.
- Secretaría de Educación Pública, Oficialía Mayor, *Manual General de Organización*, México, SEP, 1988.
- Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional de educación, cultura, recreación y deporte 1984-1988*, México, Cuadernos/ SEP, 1984.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Descentralización administrativa México*, México, SHCP, Dirección general de administración fiscal y regional, 1970.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Descentralización*, México, Fondo de Cultura Económica, Cuadernos de renovación nacional, número 2, 1988.
- Sillis, David L, *Enciclopedia de las ciencias sociales*, Madrid, Aguilar, 1979.
- Street, Susana, *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*, México, Ediciones de la Casa Chata, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología, Colección Miguel Othón de Mendizabal, 1992.