

5
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
POLITICA SOCIAL II.

DESCENTRALIZACION EDUCATIVA:
ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL
1988 - 1994

TRABAJO DE INVESTIGACION

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
ERENDIRA BALDOVINOS LARRAÑAGA

ASESOR: LIC JAVIER REYES CARRILLO.



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX. NOVIEMBRE 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES

En el camino de la vida, siempre estuvieron junto a mí, dándome todo su apoyo y lo mejor de cada uno de ustedes, guiaron mis pasos por el sendero correcto, a ustedes que me han dado la vida, les dedico este triunfo. A ti madre que te desvelabas junto a mí sin reproche alguno, por tu dedicación y confianza.

A ti padre que me inyectabas coraje, responsabilidad y esmero por ser la mejor.

"Juntos llegamos a la meta, el éxito es nuestro". Mil gracias por todo su amor.

A MIS HERMANOS

Gracias por creer en mí, por su apoyo incondicional.

A MIS FAMILIARES Y AMIGOS

Su compañía, apoyo y cada palabra de aliento, me motivo para luchar y llegar al final del trayecto. Gracias.

A MI ASESOR

Gracias por su paciencia, dedicación — e interés.

A LA ENEP ACATLAN

Gracias a la institución y profesores pude—superarme, logrando uno de mis más grandes sueños "titularme".

INDICE

INTRODUCCION

1	AFINIDAD DE LA POLITICA EDUCATIVA CON LA POLITICA DE MODERNIZACION DEL ESTADO	
1.1.	Reforma del Estado	7
1.2	Política educativa y Reforma del Estado	12
1.3	Compromiso social	17
2	CENTRALIZACION- DESCENTRALIZACION	
2.1	Principales problemas del centralismo	21
2.2	Marco conceptual centralización- descentralización	27
2.3	Transformación estructural	33
2.4	Enfoque metodológico	34
2.5	Federalización y descentralización educativa	38
3	MODERNIZACION EDUCATIVA Y LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION	
3.1	Evolución del sistema educativo y de su funcionamiento	43
3.1.1	Disponibilidad limitada de recursos financieros	48
3.1.2	Definición concertada entre SEP y entidades federativas del alcance y límites de la nornatividad	48
3.1.3	Reforma de la administración pública, estatal y municipal	49
3.1.3.1	Descentralización municipal	50
3.1.5	Conflictos sindicales	53

3.1.5.1.	El magisterio	54
3.2.	Evaluación de la descentralización educativa	57
3.2.1.	Características del sistema evaluación	58
3.3.	Recomendaciones	60
4.	ALCANCES DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA	
4.1.	Beneficios de la descentralización	62
4.2.	Limitaciones y obstáculos de la descentralización	68
4.2.1.	Descentralización y consecuencias	71
4.3	Descentralización y federación, estados y municipios	72
4.4.	Calidad de la educación	73
4.4.1.	Democracia	75
4.4.2.	Transformación social	76
CONCLUSION		78
ANEXOS		82
BIBLIOGRAFIA		96

INTRODUCCION

La Reforma del Estado Mexicano, conduce hacia un Estado solidario, en sustitución del viejo Estado paternalista o benefactor, la crisis mostró que un estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz, un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales y, a la postre, mas debilidad del propio Estado. Mientras aumentaba la actividad productiva del sector público, decrecía la atención a los problemas de agua potable, salud, alimentación, educación, vivienda, etc. El Estado se extendía, mientras el pueblo reclamaba las necesidades primarias para poder crecer. La estrategia de modernización que se llevo a cabo, a finales de la década de los 80's, requirió cambios en el orden educativo, al igual que en otros ámbitos de la vida nacional.

La Descentralización Educativa, implica una nueva relación del Estado, Sociedad y Niveles de Gobierno entre sí, en general se dará una participación mas intensa de la sociedad en el campo de la educación.

La teoría del Liberalismo Social, que nuestro país adquirió en los últimos años, retomó como eje a la educación, ofreciendo pautas de una educación pública de calidad y no de cantidad, mencionó esto, ya que, por razones internas y externas, desde hace tiempo la educación entro en una prolongada crisis que día a día se agravaba más, algunas de las principales causas se detectaron en su estructura administrativa centralizada; la Secretaría de Educación Pública creció rápidamente, transformó su estructura en un gigantesco aparato administrativo, complejo y torpe en su operación; El afán de control de sus funcionarios provocó en su interior una inercia burocrática centralizada, donde no hay un estatuto de derechos y deberes de los funcionarios, cayendo a veces en el autoritarismo, despotismo, y direccionismo, perdiendo la eficacia de los procedimientos administrativos, el aspecto social quedaba en segundo termino, descuidando funciones de orientar, guiar y supervisar el proceso educativo, la población cada vez era mas grande y el sistema educativo no se adecuaba a las necesidades, el instrumento administrativo era técnicamente inútil para realizar una gestión y planificación democrática, aspectos tan importantes como la

construcción y localización de centros de enseñanza, suministros de material, el profesorado necesario, previsión del número de alumnos que de ser atendidos, lo dejaron a la improvisación y al descuido, de esta forma el sistema educativo, cayó en crisis, es por esto, que mi interés reside en describir la eficiencia de la descentralización del sistema educativo, con base a la siguiente hipótesis: la descentralización de la educación fortalece las funciones y objetivos de la educación a nivel federal, estatal y municipal porque abate el burocratismo centralizado, hay flexibilidad en el sistema administrativo, se da una coordinación de acciones en los distintos niveles antes mencionados, y se incide en una mayor participación social en la educación..

La descentralización de la educación, sirve de punto de partida para revisar toda la organización del sistema educativo. Es un proceso que requiere el país para modernizarse, el Estado reconoce que debe reorganizarse para cumplir mejor con sus funciones, en el ámbito educativo, el federalismo educativo acerca a las autoridades y a los miembros de la comunidad, eso entraña que la capacidad de decisión para responder a las necesidades y demandas inmediatas de la sociedad debe estar en manos de autoridades locales, de esta manera se rechaza la pesada carga burocrática que lastraba el funcionamiento del sistema de la educación.

La investigación se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se revisa la afinidad de la política educativa con la política de modernización del estado. Por sus implicaciones para la política educativa se concentro un esfuerzo en comparar la reforma educativa y reforma del estado y la forma en que la sociedad participa.

La segunda parte se destaca el proceso de centralización-descentralización. Se mencionan antecedentes de los problemas más importantes que trae consigo la centralización y la forma en que se decide descentralizar la educación. Además se vierten conceptos básicos para entender el proceso descentralizador; se incluyen enfoques metodológicos para la aplicación de la descentralización educativa en una forma más homogénea en los diversos estados de la República, destacando los aspectos de planeación, organización y sistemas de administración.

La tercera parte, se incluye el tema de la Descentralización educativa y la manera como puede contribuir a propiciar el desarrollo regional comunitario y, consecuentemente, el del país. También se describe brevemente la evolución del sistema educativo y de su financiamiento, los conflictos sindicales que dieron lugar a un poderoso grupo de presión que comenzó a influir en prácticamente todos los aspectos del sistema educativo y se propone la nueva modalidad del sistema de monitoreo y evaluación.

La cuarta parte contiene una evaluación de los beneficios de la descentralización educativa y de la misma manera, se efectúa otra con las limitaciones y obstáculos al proceso. Se trata de establecer los alcances que se pueden obtener con la aplicación integral de la descentralización educativa en los estados municipios y localidades y su relación con la sociedad para lograr una participación más intensa en la educación.

Lo expuesto no agota el tema, por el contrario, al igual que el proceso de descentralización educativa, debe tender evolucionar y modificarse de acuerdo a los avances que se vayan presentando a mediano y largo plazo y a los problemas de carácter institucional; y a las habilidades y experiencia de responsables de conducir y operar la descentralización educativa.

1. AFINIDAD DE LA POLITICA EDUCATIVA CON LA POLITICA DE MODERNIZACION DEL ESTADO.

En 1988, México vivió una preocupante situación en todos los ámbitos (político, social y económico) de la vida nacional, el gobierno hizo patente una nueva política para sacar a México de la grave crisis " La Reforma del Estado", esto conduce hacia un Estado Solidario en sustitución del viejo Estado Paternalista o Benefactor, "La crisis que México vivió, mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz, un Estado mas propietario no es un Estado mas justo" (1)

Mientras el Estado era más grande y aumentaba el sector público decrecía la atención a los problemas sociales, el pueblo demandaba atención a problemas de agua potable, salud, alimentación, vivienda, educación, etc. El Estado Paternalista no respondía a los reclamos sociales, pues no se dedicaba a administrar sus propiedades, dejando aún lado las necesidades primaria de cada individuo, no se lograba el Bienestar Social.

La Reforma del Estado; implica una nuevas modalidades entre el Estado y la Sociedad y de los niveles de gobierno, se necesita que haya una participación más intensa de la sociedad.

La estrategia de Modernización del país y la Reforma del Estado, requieren que se aceleren cambios en el orden educativo, al igual que en otros ámbitos de la vida nacional. La modernización hace necesario transformar la estructura, consolidar la planta física y fortalecer las fuentes de financiamiento de la acción educativa.

Por lo mencionado anteriormente, se explicara brevemente, la Reforma del Estado para entender los cambios que la Política Educativa requiere para que el pueblo tenga una educación de calidad, en aspectos de contenido y métodos educativos, administrativos y de organización

1.1. REFORMA DEL ESTADO

La Reforma del Estado es sin duda uno de los temas más debatidos del mundo actual. Países con niveles de desarrollo diferentes con sistemas económicos y políticos diversos se enfrentan a las exigencias de Reformar el Estado y sus instituciones, "para Modernizar a México, debemos modernizar el Estado"⁽²⁾

El Estado nació como cristalización del sistema de relaciones internacionales, sustento de la forma en que una sociedad organiza la producción, el aprovechamiento de sus recursos y también como árbitro para garantizar el derecho de los individuos y grupos dentro de este proceso, el Estado tiene que responder a la exigencia de las nuevas bases de organización e interdependencia económica, a los derechos sociales, a las nuevas problemáticas y a los diversos grupos sociales.

En los países Latinoamericanos, la Reforma del Estado, parte de la crisis del Estado intervencionista-benefactor, pues tuvo inflación, endeudamiento y por sus propios excesos.

La crisis del Estado Benefactor, responde en cierta medida en dos sentidos:

Por la parte económica, en la medida en que las políticas estatales estimulan la producción para fortalecer la demanda, la capacidad de la producción encontró límites estructurales terminando por generar inflación e incrementos de costos que desalentaron la inversión privada y de alguna manera desplazaron del mercado a la esfera de los particulares.

En la parte política y social, por los cambios culturales de una sociedad que con niveles de bienestar básicamente satisfechos comenzó a plantear demandas de tipo cualitativo "como la participación, la autogestión y la ampliación del espacio privado, etc." ⁽³⁾

2. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994. pp. 16

3.-Villarreal Rene, Liberalismo Social y Reforma del Estado, pp. 209

mismas que chocaron con el tipo de gestión pública, la sociedad "se desencanta de los servicios estatales, del exceso de la participación económica del Estado, de la regulación de la vida privada y de gigantismo burocrático"(4)

Es por esto que la Reforma del Estado, pasa a ser un factor esencial, las estructuras de representación de intereses y los métodos y mecanismos de los gobiernos para gestionar políticas públicas, debían cambiar para lograr una unidad política y estabilidad

La Reforma del Estado en México tiene como punto de partida el reconocimiento de las fallas del Estado intervencionista, pero su finalidad es transformarlo, no eliminarlo o arribar a un Estado mínimo

La Reforma del Estado Mexicano parte del reconocimiento crítico de aspectos como los siguientes

- A) Los excesos del Estado Proprietario y la frecuente carencia de racionalidad que significó el crecimiento de empresas públicas, responsables de un déficit fiscal del gasto equivale al 17% del PIB en 1982.
- B) La ineficiencia de mercados sobrerregulados, por poner un ejemplo es el caso de transporte, donde la rigidez de las líneas generaba grandes problemas y costos elevados en el manejo y distribución de mercancías.
- C) El montaje de un Estado proteccionista que habiendo sido efectivo para promover una industrialización substitutiva, dio un carácter permanente, excesivo e indiscriminado, a tal política proteccionista, prohibiendo el desarrollo de una industria eficiente que además mantuvo un sesgo antiexportador.

4.-Ibidem.

D) La administración del considerable gasto social del Estado Paternalista que fue fundamental en la atención de la salud, la educación y la vivienda, pero que mostró ineficacia para atender los problemas de los grupos de extrema pobreza, tanto por su burocratismo como por la centralización del gasto, gasto que por los demás se sustentaba en mecanismos de financiamiento inflacionario que terminaron por marcar un límite severo al desarrollo de la política social

Lo que aquí se busca no es la sustitución del Estado benefactor por un Estado Mínimo, sino el tránsito hacia un Estado Solidario y Promotor del desarrollo. "El Estado se Moderniza al contacto y cercanía con la población, sin paternalismos, con apego a sus compromisos tutelares"⁽⁵⁾

Así, las principales orientaciones de Reforma del Estado dentro del Liberalismo Social son:

1. Estado Negociador (en relaciones económicas internacionales)
2. Estado Promotor del desarrollo.
3. Estado Regulador (en excesos e imperfecciones de mercado)
4. Estado Solidario (combate la pobreza y garantiza la atención de las necesidades básicas de la población.

Hay una redefinición de áreas y mecanismos de intervención de modo tal que la Reforma del Estado implica:

1. "Que el Estado delimita sus ámbitos y funciones como agentes económico, como regulador del mercado y como propietario.
2. Reconoce el éxito de las políticas públicas (económicas y sociales) dependen de que estas partan de problemas y actores reales, por esto plantea el acuerdo, la concertación social y la participación como mecanismos básicos para su diseño e implementación.

3. Que la sola intervención del Estado no garantiza la solución o el arreglo de los problemas y fallas de mercado. Incluso la concertación puede ser un recurso anodino, si no se elevan la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental" (6)

Para terminar la Reforma del Estado, mencionaré al Estado Solidario, este, es eje fundamental en las políticas para el desarrollo social

El Estado Solidario tiene tres aspectos importantes:

- A) Reconoce la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y para generar alternativas productivas
- B) Reconoce que no es con el crecimiento de aparatos burocráticos con lo que deben resolverse las demandas sociales.
- C) Desarrolla nuevas formas de financiamiento del gasto social no inflacionarios.

La falla fundamental del Estado Benefactor fue haberse apoyado en el exceso de gasto y en un financiamiento inflacionario, inhibiendo con su excesiva regulación y burocracia la generación de inversiones y empleos productivos.

Su desviación consistió en desarrollar las políticas distributivas sobre la base de orientaciones globales y burocráticas. Es decir, plantear soluciones generales para atender reclamos puntuales y específicos de grupos sociales regional y económicamente heterogéneos y diversos.

Desde la perspectiva el Estado Solidario no es el Estado mínimo "es un Estado más justo porque distribuye menos recursos en no sostener aparatos democráticos y no traza líneas general de política social por encima de los interés concretos de los diferentes grupos"(7).

6. Reforma del Estado. Colegio de Ciencia Política y Administración Pública Op cit. p 75

7.- Villarreal Rene. Op Cit. pp 225.

El Estado Solidario sustituye al Estado que intento estar en todo, definirlo todo y adelantarse a todos, por un Estado cuya vocación es responder a las demandas de la sociedad.

En conclusión, la crisis económica trastornó todas las variantes del Estado Benefactor. Los efectos de la deuda, la recesión y la inflación, a la par que drenaron los recursos, sobrecargaron de demandas al Estado al agudizarse las distorsiones sociales en un mercado estancado que polarizó la riqueza. El Estado tuvo que disminuir su capacidad económica y de movilizar sus recursos para dar respuesta a las múltiples exigencias y rezagos tanto de amplios sectores de la sociedad como de grupos particulares ya existentes o que emergieron por la crisis.

"La Reforma del Estado Mexicano no tiene por objeto la supresión de las prestaciones sociales, sino su eficaz destino y su permanencia de acuerdo con las posibilidades financieras del gobierno y destinada a los grupos de población que en realidad requieren de un tratamiento preferencial"⁽⁸⁾, en este tratamiento preferencial entra la educación, pues sigue siendo una escalera para acceder a mejores condiciones económicas y de bienestar personal y familiar. Sin duda promover el bienestar forma parte de la columna vertebral de la Reforma del Estado.

8.- Salinas de Gortari, Carlos, Reformando el Estado.

1.2. POLITICA EDUCATIVA Y REFORMA DEL ESTADO

Antes de hablar de la política educativa que nuestro país tiene, mencionaré la Política Social que se está llevando a cabo dentro de esta Reforma del Estado

La Reforma Social es una vertiente de transformación que remonta a la crisis política social del Estado Benefactor y su relación Paternalista con la sociedad. Su importancia en el programa de Reformas del Liberalismo Social responde a lo siguiente

Los cambios en la sociedad civil que demandaba una nueva relación de participación y corresponsabilidad con el Estado

Los principios constitucionales emanados de la Revolución que imponen al Estado Mexicano una responsabilidad con la justicia y equidad.

Un principio pragmático y de viabilidad del sistema para asumir los costos sociales del ajuste y la modernización económica y enfrentar el déficit social, también como un elemento que de soporte y viabilidad a la transformación del modelo de desarrollo reduciendo los riesgos de un rezago a una polarización social termine entorpeciendo el programa integral de reformas

Pero para que un país tenga viabilidad a futuro es necesario no sólo mantener un crecimiento sostenido con estabilidad, si no crear condiciones para una mayor empleo que junto con políticas específicas permiten abatir la inequidad, la concentrada distribución del ingreso y el deterioro ecológico y den lugar a un desarrollo sustentable. Por ello la Reforma Social debe articularse a la Reforma Económica.

La Reforma Social busca así fortalecer la cohesión social y brinda oportunidades a quienes menos tienen, por ello, en la política social el gasto en: Salud, Vivienda, Desarrollo Rural y Urbano y Educación, en general han sido prioritarios en la Reforma del Estado, dentro del marco del Liberalismo Social "sin una población con niveles adecuadas de educación, salud, bien alimentada, con acceso a servicios sociales, indispensables, se limiten las posibilidades para alcanzar una economía eficiente y competitiva"⁽⁹⁾

9.- Plan Nacional de Desarrollo. Op Cit pp 100

La Política Educativa, en este sentido, es un conjunto de decisiones que deben tomarse para hacer congruente la educación nacional con el modelo de desarrollo de nuestra sociedad. Como señala Fernando Solana, "Estas decisiones se ubican, de acuerdo a sus características, en tres niveles:

1. El marco normativo-jurídico. Comprende las disposiciones contenidas en la Constitución y demás instrumentos jurídicos relacionados con la educación
2. El nivel estructural. En donde se definen, de acuerdo con esas disposiciones, los grandes objetivos y propósitos del desarrollo nacional
3. El nivel estratégico. Ahí se señalan prioridades y metas en plazos concretos, su revisión, adecuación y retroalimentación debe ser periódica y objetiva, tratando siempre de ajustarse a las condiciones actuales y a los pronósticos y situaciones previsibles a corto plazo."⁽¹⁰⁾

Estos tres niveles, significan un proceso progresivo y coherente que constituye un universo general, que va de lo general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto. Las disposiciones del marco normativo jurídico adquieren en primer enfoque operativo en el nivel estructural, en donde se transforman en objetivos y programas para después, en el nivel estratégico, convertirse en prioridades y metas concretas que permiten que las acciones educativas se lleven a cabo en forma ordenada, sistematizada y racional.

Lo fundamental de la educación se centra en el artículo tercero constitucional y en la Ley Federal de Educación como proceso personal (la educación mexicana debe ser consecuente con los procesos de cambio del país y con el desarrollo científico y tecnológico mundial. Por esto, los métodos educativos deberán ser flexibles, no acentuarán lo intelectual sino las experiencias, no insistirán en la memorización, sino en la capacidad de observación, el análisis, las interrelaciones y la deducción, no darán el conocimiento elaborado, sino llevarán al educando a aprender por sí mismo y estimularán su creatividad) y como proceso social (promoviendo una mayor igualdad de oportunidades y procurando infundir los valores que favorezcan la introducción de reformas económicas, sociales y políticas.

En consecuencia la educación insistirá en ciertas actitudes más apropiadas para el cambio social: el aprecio por el trabajo manual, la solidaridad, la lucha por la justicia, el respeto a la libertad y a la disidencia, la responsabilidad y la comunicación entre educandos, educadores y padres de familia).

En síntesis, el propósito de la ley es de que la educación contribuya a modificar el modelo social de nuestro país para lograr mejores condiciones de convivencia, de distribución y de participación.

La Política Educativa de nuestro país, se interesa por el desarrollo de las personas, no de las cosas; La Secretaría Educación Pública, desde su creación, estaba altamente centralizada, las decisiones y la administración de la educación fueron instrumento que permitió consolidar nuestra identidad y unidad como nación, además de sentar las bases para una educación moderna. No obstante el desarrollo obtenido por la aplicación de este modelo, se ha dejado en rezago considerable en grandes zonas del territorio y, fundamentalmente, a aquellos estados y municipios cuya actividad primordial está en el sector primario.

La necesidad de diseñar criterios diferentes para servicios de educación es urgente pues es injusto tratar igual a desiguales. La actual situación propicia la concentración de servicios en zonas urbanas, las migraciones de población y, lo mas grave, la marginación del campo, la vinculación entre zonas de bajo desarrollo y resultados educativos deficientes es muy estrecha "la modernización de la educación requiere mejorar la calidad en todo el sistema educativo" (11).

Este panorama sólo puede ser superado en la medida que la descentralización de la vida nacional se convierta en realidad. Existen dos vertientes en las cuales debe dirigirse toda acción para la solución del problema.

Primera, reorganizar a cada una de estas comunidades con una actividad económica- productiva más definida, aceptando y reconociendo las diversidades regionales que integran nuestro país

Segunda, intensificar la acción educativa de manera que permita la igualdad de oportunidades a todos sus habitantes y genere una permeabilidad social más efectiva.

Pero esto implica tomar grandes decisiones. La estructuración de un sistema nacional de educación que, con un esquema de funcionamiento descentralizado, forma parte integral y sustantiva de un programa general de gobierno, debe ser el resultado de la conjugación armónica de los planes estatales de educación que llevados a nivel de municipios o, inclusive, de microrregión, le otorguen un sentido social más intenso a la labor educativa

La descentralización Educativa, como política de gobierno, dentro de esta nueva modalidad, dará eficaz resultado a los problemas que enfrenta la educación. Sin embargo se traduce voluntariamente en aspectos no muy favorables al proceso de descentralización; modificar las estructuras significa mucho más que cambios de procedimientos y de metodología, por muy probados y eficientes que estos sean. Se trata precisamente de transformar para mejorar nuestra sociedad y la base indiscutible de este proceso político lo constituye la educación de ahí la necesidad de cambiar la mentalidad con la que hasta ahora ha venido funcionando el sistema educativo.

Habrà de fortalecerse la vida cultural mediante la búsqueda de dos grandes objetivos: " ampliar la participación democrática de los individuos, de los grupos y de las comunidades en el conocimiento, la creación y el disfrute de nuestra cultura y enriquecer, afirmar y difundir los valores propios de nuestra identidad nacional".(12)

No es posible plantearse el progreso en términos unilaterales. El avance de la vida económica y política requiere del apoyo y la orientación de una política educativa. "La política y el Estado son al fin y al cabo, obra de la cultura"(13).

12 - Guerra Rodríguez, Diódoro, Descentralización Educativa p. 67

13 - Oria Razo Vicente, Política Educativa Nacional pp. 148

Segun Diodoro Guerra, la política educativa deberá seguir seguir las siguientes directrices:

.Ofrecer la educación básica a toda la población en edad escolar, procurando intensificar las acciones que permitan garantizar la permanencia y la culminación de estos estudios, aumentando la eficiencia terminal y cerrando el analfabetismo.

.Dar prioridad a grupos y comunidades marginados, tratando, a través de todos los medios posibles, de hacer realidad la igualdad de oportunidades educativas

.Intensificar las tareas para eliminar el analfabetismo

.Impulsar la educación para el desarrollo, procurando la congruencia entre la formación de profesionales y los requerimientos de las actividades productivas.

.Mantener, preservar y acrecentar nuestra tradición e identidad cultural, estimulando todas sus manifestaciones, e impulsar sus programas dirigidos a la comunidad en general

La Política Educativa, no es una Reforma más del Estado, pues esto, permitirá construir un México más equilibrado y más justo. La transformación definitiva de las estructuras centralistas y ortodoxas por la definición de un modelo flexible, basado en la descentralización de la vida nacional.

1.3. PARTICIPACION SOCIAL.

Las estructuras y los sistemas sociales sufren continuamente cambios inherentes a sus condiciones de existencia, conformación, funcionamiento y la realización de sus potencialidades de desarrollo. En situaciones normales, estos cambios no son radicales, sino graduales, múltiples y acumulados, es decir, representan mutaciones que conducen a modificaciones de los sistemas, posteriormente de las estructuras y si logran consolidarse de la sociedad en general.

En el ámbito educativo la población demandaba una participación mas intensa en la educación, pues el sistema era ineficaz debido a que enfocaba mas a lo administrativo dejando a un lado lo social, es por esto que México modernizó la Educación para proporcionar una calidad y eficiencia, con igualdad de oportunidades para los individuos y fortalecer el desarrollo nacional.

Esta nueva etapa de la educación nacional se ha iniciado con un fuerte sacudimiento del sector educativo; en el marco de una gran consulta nacional, en todo el país se discutió sobre contenidos y métodos educativos; se revisó el sistema escolar y se analizaron las formas de participación de la sociedad en la educación. Este proceso sirvió para replantear la vinculación de la escuela con la sociedad; "se debe comprender claramente que en ningún momento solo se educa a la familia o la sociedad. Educa la vida misma, la sociedad como un todo, la educación es obra de todos"⁽¹⁴⁾.

La Educación reclama la participación de cuantos se interpone a los procesos educativos:

Los Maestros, los alumnos, los padres de familia, los directivos escolares y las autoridades de las distintas esferas de gobierno, para lograr este propósito, es indispensable fortalecer la capacidad de organización y la participación en la

14.- Oria Razo Vicente. Op Cit. p 199

base del sistema, la escuela, los maestros, los padres de familia y los alumnos "Para alcanzar los propósitos de la Política Educativa, la participación de los maestros será fundamental, la sociedad por su parte debe revalorar la tarea educativa" (15).

Tener una vinculación estrecha entre el sistema educativo y la comunidad ofrece ventajas como: La participación de la comunidad en las tareas educativas, permiten desplegar la energía social para un decidido enriquecimiento de la educación y se eliminará la intermediación burocrática entre todos los actores del proceso educativo esto es, redundará en una comunicación más directa y fluida entre alumnos, maestros, escuelas y comunidad.

Se recomienda implementar acciones que se adecuen a la realidad y que sean promotoras del desarrollo de la sociedad:

.Impulsar la educación extraescolar como alternativa válida para coadyuvar a generar modelos pequeños, pero eficientes, de desarrollo integral de las comunidades.

.Diseñar modelos de educación-capacitación-empleo, ajustados a las potencialidades regionales y a las necesidades específicas de comunidades o grupos sociales.

.Implementar innovaciones educativas, procesos de investigación, modelos experimentales, etc., y nuevas perspectivas, considerando el tiempo como factor elemental para prepararnos para un futuro mejor.

.Impulsar la participación de las comunidades en la planeación y coordinación de la educación, promoviendo además los programas de participación familiar y la insustituible educación en el hogar.

Para una mejor comprensión de lo anterior, habrá que empezar por reafirmar y profundizar el concepto de desarrollo. Este no existe con el simple crecimiento económico, sino en la posibilidad de utilizarlo y armonizarlo con el

15.- Plan Nacional de Desarrollo. Op Cit. pp. 103.

desarrollo personal; adecuarlo a las características y calidad de vida, a la propia capacidad del hombre, a su preparación, educación y cultura, dirigiéndolo hacia el arraigo de los valores humanos como son la igualdad, libertad y el cambio social, destacándolos como fines supremos del ser humano y por encima de los bienes materiales. Vivir para nosotros mismos y no para los sistemas de producción

De esta concepción del desarrollo resultan para la educación tareas muy concretas:

Terminar con el ancestral individualismo, sustituyéndolo, a través de una educación cooperativista, por una actitud de solidaridad, necesaria para hacer realidad la igualdad social.

Fomentar una conciencia crítica, que permita a las personas ubicarse en la historia, el universo y la naturaleza, y comprender las posibilidades de transformarla para su beneficio y el de la sociedad en que viven

Inculcar sentido de responsabilidad a las acciones, y funciones encomendadas a personas o grupos sociales promoviendo su capacidad de organización e incrementando su productividad

Es a través de estos procesos como se considera factible la transformación de la sociedad en nuestro país. Consecuentemente, la política educativa nacional debe orientarse en este sentido y promover así el desarrollo armónico e integral de nuestra sociedad.

En síntesis La sociedad define los espacios de participación y se responsabiliza de la difusión, aprovechamiento óptimo de los medios de comunicación, para generar información confiable y de interés general, así como de garantizar la participación ciudadana en el proceso educativo. La Educación debe vincularse con la familia y la sociedad. Desarrollando cada individuo, cada comunidad, cada localidad y cada municipio, se estará logrando el desarrollo del país "Para fortalecer la participación en la sociedad en la tarea educativa, requiere de los siguientes procedimientos íntegros y normen las acciones de asociaciones de padres de familia y de comités municipales de educación",¹⁶

16. Plan Nacional de Desarrollo. Op Cit p. 104

desarrollo personal; adecuarlo a las características y calidad de vida, a la propia capacidad del hombre, a su preparación, educación y cultura; dirigirlo hacia el arraigo de los valores humanos como son la igualdad, libertad y el cambio social, destacándolos como fines supremos del ser humano y por encima de los bienes materiales. Vivir para nosotros mismos y no para los sistemas de producción.

De esta concepción del desarrollo resultan para la educación tareas muy concretas:

Terminar con el ancestral individualismo, sustituyéndolo, a través de una educación cooperativista, por una actitud de solidaridad, necesaria para hacer realidad la igualdad social.

Fomentar una conciencia crítica, que permita a las personas ubicarse en la historia, el universo y la naturaleza, y comprender las posibilidades de transformarla para su beneficio y el de la sociedad en que viven

Inculcar sentido de responsabilidad a las acciones y funciones encomendadas a personas o grupos sociales promoviendo su capacidad de organización e incrementando su productividad.

Es a través de estos procesos como se considera factible la transformación de la sociedad en nuestro país. Consecuentemente, la política educativa nacional debe orientarse en este sentido y promover así el desarrollo armónico e integral de nuestra sociedad.

En síntesis La sociedad define los espacios de participación y se responsabiliza de la difusión, aprovechamiento óptimo de los medios de comunicación, para generar información confiable y de interés general, así como de garantizar la participación ciudadana en el proceso educativo. La Educación debe vincularse con la familia y la sociedad. Desarrollando cada individuo, cada comunidad, cada localidad y cada municipio, se estará logrando el desarrollo del país "Para fortalecer la participación en la sociedad en la tarea educativa, requiere de los siguientes procedimientos: integren y normen las acciones de asociaciones de padres de familia y de comités municipales de educación"(16).

16. Plan Nacional de Desarrollo. Op Cit p. 104

2. CENTRALIZACION-DESCENTRALIZACION

El sistema educativo se considero desde el exterior, es decir, desde el punto de vista de la necesidad de modernizar la educación debido a que la sociedad reclamaba una educación de calidad y por las aportaciones que esta puede dar para el desarrollo nacional

La vida interior del sistema educativo esta regida en un alto grado por su lógica interna, su dinámica y sus costumbres. Está muy influenciada también por las presiones, limitaciones y exigencias procedentes del ambiente exterior.

Un sistema educativo no es algo rígido, posee una flexibilidad y una capacidad interna de elección ante diversas respuestas a las presiones externas. durante la última década, sin embargo, parece que muchos de los cambios efectuados en los sistemas educativos, han sido erróneos, pues estaban basados en la "centralización", esto provocaba signos de malestar, pues existía una desproporción entre la firmeza de sus fuerzas externas e internas, es decir, internamente la Secretaría de Educación Pública creció y se convirtió en un aparato administrativo demasiado grande, difícil de gobernar, se dedicaba más a administrar sus bienes que a las necesidades que el pueblo requería para una educación de calidad.

Cuando las fuerzas internas del sistema educativo, parecen demasiado débiles para introducir cambios por propia iniciativa, y cuando las fuerzas externas exigen cambios para mejorar y no se dan, se requiere entonces modernizar para que haya una vinculación entre la sociedad, educación y gobierno, se lleva a cabo, la "Descentralización Educativa" para unificar criterios en el ámbito educativo.

2.1. PRINCIPALES PROBLEMAS DEL CENTRALISMO

ANTECEDENTES: EL CENTRALISMO.

Concluida la etapa de la lucha armada de la Revolución de 1910 y restablecida parcialmente la paz social, los dirigentes del movimiento empezaron a preocuparse por el diseño de las estructuras políticas y económicas que, de acuerdo con la Constitución, deberían conformar la nación, en este diseño, el aspecto educativo era una parte esencial. Se tomó entonces la decisión, interpretando de manera diferente los postulados constitucionales, de que la forma de organización y funcionamiento de este servicio sería centralizada, principalmente por las causas siguientes:

- a) El 70% de la población era analfabeta, presa fácil de cualquier desvío ideológico.
- b) Había que garantizar el impulso de la identidad nacional y el respecto a los símbolos y valores patrios.
- c) El gobierno federal asumía la responsabilidad del contenido del artículo 3o. constitucional: "educación laica, gratuita y obligatoria".
- d) La ampliación del servicio al ámbito rural, en ese entonces la mayoría de la población, implicaba la incorporación e improvisación de maestros: había que considerar su vocación, su deseo de servicio y fundamentalmente, su identificación con el régimen.
- e) La prestación del servicio debería establecerse de manera armónica y equilibrada, programando una distribución adecuada y garantizando igualdad en planes, métodos y contenidos educativos a nivel nacional.

"De esta manera se crea, en el año de 1921, siendo Presidente Alvaro Obregón, la Secretaría de Educación Pública, cuya titularidad recae en José Vasconcelos, quien de inmediato se aboca a diseñar una infraestructura muy ambiciosa, contemplando aspectos y metodología, algunas de las cuales aún son vigentes"⁽¹⁷⁾

"A partir de ahí, se han venido incrementando los recursos destinados a la educación. Las estrategias también se ha adaptado. Se crearon las Escuelas Normales y el Instituto Politécnico Nacional. Se estableció el Libro de Texto Gratuito. Se amplió y diversificó la Educación Superior Universitaria y Tecnológica. Se ha fomentado la investigación. Los programas y libros se han adecuado constantemente, orientando los aspectos pedagógicos dentro de la dialéctica social"⁽¹⁸⁾

Sin embargo, todas estas acciones se realizaron con criterios centralistas, con un enfoque mayor hacia los aspectos de cobertura, es decir, de cantidad, de acuerdo a la muy equivocada idea de concebir la educación como una acción productiva a nivel social, en donde se consideraba que la sola atención a la demanda, y el incremento de los gastos de educación promovería el crecimiento económico y el desarrollo de la población.

Para ir satisfaciendo las necesidades educativas se requirió de constantes reestructuraciones y reorganizaciones de la propia Secretaría de Educación Pública.

Fue necesaria la creación de nuevas subsecretarías, direcciones, departamentos, dependencias descentralizadas, pero todos estos espacios de control se agregaron a la estructura administrativa existente, hasta llegar a ser la Secretaría de Estado más grande, anacrónica y problemática.

17 Solana Fernando. Historia de la Educación Pública en México p.30

18 Ibidem.

Cualquier sistema, sean cuales fueren sus objetivos y su tecnología, requiere una dirección, debe tener guía, supervisión y coordinación, evaluación y ajuste constante. En el caso del Sistema Educativo, sus problemas de administración son extraordinariamente difíciles, en parte porque su tamaño total está dividido en muchas porciones pequeñas y esparcidas.

Un gran número de organizaciones y personas están involucradas en el manejo de los diferentes aspectos de un Sistema Educativo "Se incluyen agencias gubernamentales a todos los niveles, iglesias y otros cuerpos particulares, políticos y funcionarios públicos, directores de escuela y rectores de universidad, profesores y maestros, estudiantes y padres, críticos profesionales"⁽¹⁹⁾.

Lo cierto es que por razones internas y externas, desde hace varios años la educación entro en una prolongada etapa de crisis que cada mes y cada año, se agravaba más. Algunas de sus causas, ya habían sido detectadas en su estructura administrativa centralizada, burocratizada y muy viciada.

La estructura de la Secretaría de Educación Pública, "se diseñó en 1921 para administrar con el tiempo una 100 mil plazas en forma centralizada pero ese número pronto fue rebasado. Actualmente, de todas las plazas que administra el gobierno federal que son un millón 600 mil, a la Secretaría de Educación Pública, le corresponden un millón 200 mil. A todas las demás Secretarías y dependencias juntas les corresponden aproximadamente 400 mil plazas "⁽²⁰⁾.

El rápido crecimiento de la Secretaría de Educación Pública, la convirtió en un gigantesco aparato administrativo sumamente complejo y difícil de gobernar. El afán de control de sus funcionarios provocó en su interior una inercia burocrática centralizadora que causó a la Educación graves desviaciones y desequilibrios. Sus funcionarios concentraron toda su atención a problemas administrativos y operativos y descuidaron sus tareas esenciales de normar, dirigir, orientar y evaluar la educación.

19. *Oria Razo Vicente. Op cit pp 169*

20. *Oria Razo Vicente. Op cit pp 169*

"La atención a las tareas para satisfacer la demanda cuantitativa de educación ocasionó que se desatendiera el problema de mejorar la organización, la calidad y la eficiencia de los servicios educativos"(21).

El problema gira en torno de si los arreglos básicos administrativos de un sistema educativo son adecuados para las tareas a desempeñar. ¿Están bien orientados hacia esas tareas?, ¿disponen de adecuadas ayudas especializadas y fuentes de información aquellos responsables de las decisiones mayores y dirección del sistema?, ¿tienen estos responsables, los adecuados conceptos analíticos y los instrumentos para saber lo que sucede dentro del sistema, evaluar sus funciones tanto interiores como en relación a su medio ambiente para medir opciones y planear sus futuro y para prevenir la implantación de tales planes?, ¿recurre el proceso de administración del sistema a todos los recursos disponibles, tanto dentro como fuera del sistema para conseguir la máxima fortaleza y efectividad?, ¿son los arreglos para el reclutamiento y desarrollo de la carrera de varios tipos de personal administrativo, suficientemente adecuados a las necesidades?, ¿existen medios adecuados para comprobar en que debería cambiarse el sistema para determinar los cambios mas convenientes y ponerlos entonces en practica?

Las preguntas se responden por si mismas. Los arreglos administrativos tipicos de los Sistemas Educativos, son en conjunto, inadecuados para lidiar con una serie de nuevos cambios en una aguda crisis y constituyen, ellos mismos un parte crucial de la crisis educativa, por poner algún ejemplo, las escuelas no son suficientes en algunas localidades, los libros no se abastecen por la mala organización, no se planea a futuro, ni se localizan las fallas por falta de un sistema de evaluación que pueda detectar los errores y poderlos corregir a tiempo, antes de que se agudicen.

De esta forma surge la necesidad de plantear criterios diferentes para la ubicación de los servicios educativos, se puede partir de la premisa de que el atraso de unos municipios respecto a otros (el medio rural y el medio urbano), lo que en educación se manifiesta con mayores indices en el ámbito rural (la deserción ausentismo, reprobación, analfabetismo, etc.).

21.. Orta Razo Vicente Op cit pp 169

Son varias las formas en que se detecta esta situación en los estados de la República Mexicana:

En los programas de inversión, el mayor porcentaje de ella se canaliza a las principales ciudades, mientras que el resto de los municipios son tradicionalmente los menos favorecidos.

Los programas orientados a comunidades rurales son muy restringidos, o requieren de fuertes aportaciones de la comunidad, mientras que en las ciudades sólo se hacen aportaciones simbólicas

En cuanto a los maestros que trabajan en los municipios menos favorecidos, generalmente son los de nuevo ingreso si no es este el caso, el maestro está desactualizado por la lejanía de los centros docentes y por falta de cursos de actualización. En los casos extremos, que no son pocos, las comunidades tienen una escuela unitaria en donde un maestro atiende todos los grados.

Los instructores comunitarios, son instalados en pequeñas comunidades y, generalmente, el personal sólo cuenta con estudios secundarios, lo que se traduce en un programa con baja eficiencia terminal

El nivel preescolar tiene poca cobertura en el medio rural. Su acción ha sido más orientada a las ciudades, y las educadoras son formadas en escuelas urbanas. Esto hace que la deserción en provincia sea mayor, y que la movilidad del campo a la ciudad sea la principal ambición de este personal.

La secundaria es un servicio aún inaccesible a comunidades dispersas, y éste viene a ser uno de los factores que ocasionan la migración hacia los centros urbanos. La Telesecundaria, que es la modalidad que más se adapta a pequeñas localidades, no puede extenderse a todo el territorio por problemas de recepción de señal y pocos maestros con el perfil indispensable están dispuestos a irse a esas comunidades.

Los niveles de educación superior sólo se encuentran en centros urbanos.

Un factor importante en la calidad de la educación es el de la supervisión educativa. En muchos casos ésta se reduce a la elaboración de un informe y a

rendir algunos datos estadísticos, haciendo de esta tarea una actividad de inspección en lugar de la conducción participativa y democracia hacia el logro de los objetivos superiores del proceso educativo.

Mención aparte conviene darle al aspecto del suministro de materiales didácticos y libros de texto, que con la carencia de los primeros y la no muy oportuna entrega de los segundos, se agrava aún más la precaria situación de la escuela rural

"Es muy significativo lo mucho que hasta ahora se ha logrado, pero también es importante reconocer lo que falta por hacerse, y buscar soluciones que habrá de aplicarse

Estas solo se encontrarán intensificando la descentralización de la vida nacional en la educación (trasladando la capacidad política y jurídica de entidades federativas, su estructura de organización interna, factores de administración pública que hagan posible el establecimiento de programas integrales de desarrollo en cada municipio, localidad o comunidad)"(22).

2.2. MARCO CONCEPTUAL CENTRALIZACION-DESCENTRALIZACION.

La diversidad de acepciones de los conceptos de descentralización y centralización, hace necesario definir con claridad que se entiende por ellos a lo largo del trabajo. Estos fenómenos son una caracterización de lo social.

Las cuestiones de la centralización, la desconcentración y la descentralización son un fenómeno común a la Ciencia Política

La sabiduría política es, en gran parte, el saber adelantarse a los acontecimientos, el entender los tiempos, el conocer momento en que, dentro de la legalidad, se dé curso a los deseos de la ciudadanía en el sentido de dar mayor y mejor participación en los negocios públicos, a las autoridades locales con las que está más en contacto dicha ciudadanía

En toda sociedad existe la tendencia de concentrar facultades en poderes centrales, en perjuicio de autoridades locales. También es común el movimiento inverso, es frecuente que por acciones del centro o de los Estados algunas facultades ejercidas por poderes centrales sean atribuidas a poderes locales.

La consulta popular realizada en su campaña por el Lic Miguel de la Madrid Hurtado, se inclinó en el sentido de que es el momento de descentralizar, de transferir del centro a la periferia, cúmulos de facultades.

Tomando en cuenta el marco constitucional "la descentralización que debemos instrumentar, ha de fortalecer y perfeccionar al Sistema Federal. No pensemos en la pulverización del esfuerzo ni en la dispersión en el uso de recursos limitados. La descentralización nos debe conducir al aprovechamiento cabal de la energía social y la enorme reserva del talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana. Ello para fortalecer la nación"⁽²³⁾

²³ Gonzalez Fernández José A. "Aspectos Jurídicos de la descentralización" Seminario de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. pp 2

Se pretende fortalecer la soberanía de los poderes locales, a la vez de que exista un firme propósito de evitar duplicidad de esfuerzos y desperdicio de energías.

Así es más factible que todos los habitantes del país puedan tener una educación básica de calidad, con menos problemas externos como internos.

Al mismo tiempo, las entidades federativas se fortalecerán, crecerán y podrán tener al alcance inmediato sus propios habitantes, mayores posibilidades y recursos para prestar servicios de educación que demandan los usuarios. Es obvio que se procuró recurrir a una figura que con respeto de la autonomía local, permitiera la realización de actividades a órganos locales no sometidos jerárquicamente a los poderes centrales.

La descentralización, no implica una relación de subordinación, significa respetar la autonomía de las partes, atribuirles campo de acción y coordinar el esfuerzo del Estado. "El gobierno federal, conservará, en todos los casos, atribuciones de planeación, definición, normatividad y evaluación, para mantener la unidad e integridad de la nación. La planeación nacional mantiene unidad en la diversidad y estimula la participación popular"²⁴

En este sentido, es como debemos entender, hoy en día, la naturaleza de la descentralización o en su caso desconcentración que se requiere.

Comprendo, por descentralización como el proceso de transferencia de facultades, programas y recursos de la administración pública federal a la administración pública de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios, conservando aquella el control de tutelar.

Por lo que a la desconcentración se refiere al proceso de transferencia de facultades, programas y recursos de las unidades administrativas superiores centrales a unidades administrativas de la misma dependencia, quedando éstas últimas bajo el control jerárquico de aquella. Es usual que la desconcentración tenga una expresión territorial.

24. *Ibidem* pp 3

Así entendidos los términos de la descentralización y desconcentración, podemos afirmar que no puede existir un modelo único, rígido, de cómo aplicarlas.

Sin embargo, atendiendo a la dependencia y función de que se trate, el tipo de sus atribuciones y servicios que preste, de las condiciones, posibilidades y recursos de las entidades federativas y posiblemente en muchos otros factores, habrán de diseñarse los mecanismos necesarios para que se lleven a cabo las descentralizaciones respectivas (educación, salud, vivienda, etc.)

Por lo mismo, en virtud a la diversidad de formas de implantar la descentralización, los aspectos jurídicos de ella, es decir, sus características y mecanismos legales serán igualmente distintos.

Son conceptos novedosos que contrastan con los típicos conceptos de la descentralización, desconcentración y en su caso, delegación de facultades como formas típicas de organización administrativa.

En efecto, se han comprendido tradicionalmente los conceptos de centralización, delegación de facultades, desconcentración y descentralización, de la siguiente manera:

CENTRALIZACION

"La centralización como forma de organización administrativa, se entiende cuando las unidades y órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan en niveles articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la república, con objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución"(25)

La centralización nos indica una clara subordinación, el centro es el que manda y decide, es decir se caracteriza por la relación de jerarquía directa que vincula a los órganos superiores con los inferiores de la administración, constituyéndose a favor del órgano superior ciertos poderes frente al inferior como son: el nombramiento, mando, vigilancia y revisión entre otros.

DELEGACION DE FACULTADES.

“La delegación de facultades, es un acto jurídico-administrativo discrecional que permite a un funcionario (delegante) transferir a sus subalternos (delegados), sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, una o varias funciones de tramitación de asuntos que no implica las facultades de decisión correspondientes”⁽²⁶⁾

DESCONCENTRACION

“La desconcentración de facultades ha sido entendida como el acto jurídico-administrativo que permite al titular de una dependencia delegar ciertas facultades de autoridad, a un funcionario u órgano de la institución que le esta jerárquicamente subordinado debiendo publicarse tal disposición en el diario oficial de la federación”⁽²⁷⁾

La desconcentración de facultades permite, por una parte, contar en ámbito territoriales determinados, con funcionarios públicos o unidades administrativas que acercan el tiempo, espacio y especialidad, las acciones y decisiones al público y por otra parte contribuye a la más eficaz y eficiente atención y despacho de los asuntos de las dependencias y entidades de la administración pública federal

DESCENTRALIZACIÓN

“La descentralización administrativa ha sido explicada, comúnmente, como la acción de crear o transferir funciones a organismos con personalidad jurídica distinta a la del Estado, con patrimonio propio y con autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados), pero que se encuentre sujetos a controles especiales establecidos por la administración pública centralizada”⁽²⁸⁾

La descentralización administrativa a diferencia de la centralización implica la existencia de un órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal, que debe tener personalidad jurídica, patrimonio propio y facultades hasta cierto punto autónomas. (anexo 1).

26. *Ibidem* p.6

27. *Ibidem* p. 6

28. *Ibidem* p -7

Ortega Lomelin, sustenta que el marco conceptual Centralización-Descentralización tiene los siguientes principios fundamentales:

-La centralización y la descentralización total, como categorías o modelos polares, son útiles exclusivamente para establecer delimitaciones teóricas de los conceptos. En la realidad los casos extremos nunca se presentan. Ningún sistema se ajusta a estas caracterizaciones extremas sino que presentan rasgos de uno y otro modelo.

-Los términos centralización y descentralización son correlativos, pudiéndose establecer diferencias entre ambos tanto cuantitativas o de grado, como cualitativas, atendiendo al contenido e interrelación de las funciones estatales, administrativas y económicas

-La centralización y la descentralización son categorías útiles para analizar tanto la organización del Estado, como la naturaleza y tipo de relación que el poder estatal mantiene con la sociedad

-La centralización y la descentralización son esencialmente fenómenos vinculados con la concentración y distribución del poder. De ahí la pertinencia de no sólo considerar los elementos cuantitativos del poder sino sobre todos sus características cualitativas. Lo anterior es relevante para evitar erróneas concepciones que, al considerar exclusivamente un criterio cuantitativo, homologan la distribución del poder público con un fenómeno de debilitamiento del Estado.

-Atendiendo al criterio Jurídico, la descentralización se revela como un principio fundamental de organización del Estado, referido a su articulación territorial, al ámbito espacial de validez de sus normas

Significa la coexistencia de una pluralidad de entes con competencias jurídicas delimitadas territorialmente, sujetos a la norma superior o Constitución que rige el Estado. De ahí deriva el examen de distintos órdenes o, como coloquialmente se les conoce, niveles de gobierno.

-Al manifestarse la descentralización como ámbitos territorialmente delimitados de validez de las normas jurídicas, resulta pertinente destacar la relación entre los principios de autonomía y de unidad, aparentemente en contradicción. En efecto, el principio de autonomía no sólo no puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido. Toda organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo de donde deriva su ámbito competencial. De esta manera, la autonomía hace referencia siempre a un poder limitado en sentido territorial y material.

-La parcialidad o los grados de la descentralización deben ponderarse de acuerdo con los ámbitos materiales de validez de las normas jurídicas, lo que constituye objeto de estudio particular desde la trilogía de las funciones públicas: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. La magnitud, proporción e importancia de las competencias legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales a cargo de los órganos estatales (centrales y locales), determinarán el grado de centralización o descentralización que guarda el ejercicio del poder público.

-La descentralización se asocia con los principios de legalidad y eficiencia administrativa y financiera al considerar los métodos y procedimientos conforme a los cuales los órganos de la administración pública toman las decisiones y llevan a cabo sus funciones, los grados de discrecionalidad que poseen, su ubicación geográfica e institucional, así como la productividad en el uso de los recursos que emplea.

-La descentralización se vincula con la economía al examinar los desarrollos económicos y sociales espacialmente diferenciados y los sistemas e instrumentos diseñados por el Estado para abatir o mitigar desigualdades y desequilibrios regionales.

-La descentralización puede ser apreciada en una perspectiva más amplia al trascender su aplicación del radio de acción estatal y situarse en el análisis de las relaciones y equilibrios entre el Estado y sociedad.

-La descentralización se vincula con la democratización de la sociedad y del poder público a través de sus componentes de representación y participación social, tanto en su expresión regional como al considerar la relación que el Estado mantiene con la sociedad.

2.3. TRANSFORMACION ESTRUCTURAL.

La Política Social se descentraliza, por ende, la educación entra dentro de este proceso innovador. Es decir, que los servicios sociales de educación ya no estarán en manos de un estado central y que entidades federativas, municipios y pequeñas comunidades comiencen a supervisar dichas funciones

Esta propuesta de descentralización se debe a que la educación requiere una transformación estructural, por las siguientes razones:

La coordinación de la política social por un Estado centralista se presta a que éste destine recursos y atención, sobre todo a algunas regiones, Entidades Federativas o Municipios que tienen más recursos y mayores potencialidades de desarrollo económico y social. Proponer que la Política Social en la educación, se descentralice y se controle por las diversas Entidades Federativas tiene por meta una mayor equidad, que la educación llegue a todos, aun a los de menores recursos y potencialidades.

Cuando el Estado central controla la política social se desarrolla una burocracia central que comienza a manejar la política social de la educación en beneficio de sus intereses particulares, originando que los recursos se desvíen hacia esferas de la propia burocracia o hacia sectores no prioritarios. Descentralizar la educación, ayuda a eliminar el control que la burocracia central tenía sobre ésta y reducir sus privilegios.

La descentralización sería fomentar que las comunidades participen activamente en la educación y para que sea una gestión más social de ésta en lugar de una gestión únicamente estatal. Cuando las tareas sociales se descentralizan, las comunidades participan en la construcción de escuelas (por ejemplo).

Con esta transformación estructural se intenta lograr mejores resultados sociales, para que los ciudadanos intervengan más en las decisiones en la educación, estableciendo bases de una democracia directa que pueda funcionar en las pequeñas comunidades, en parte por la simplicidad que revisten ahí las tareas de gobierno y porque en el marco de las pequeñas comunidades resulta más factible la toma de conciencia de los pobres con respecto a los problemas que enfrenta la educación.

El proceso de descentralización no sólo se circunscribe a un cambio en la modalidad como se imparten los servicios sociales, sino que supone una reorganización del Estado en los planos nacional, federal e incluso municipal, así como redistribuir el poder a favor de ayuntamientos, comunidades y municipios para lograr una asignación más racional de los recursos económicos y del poder político.

2.4 ENFOQUE METODOLÓGICO.

CONSIDERACIONES GENERALES.

La diversidad de condiciones antropológicas, geográficas, sociales, educativas, etc. que existen en el país, impiden definir una sola metodología para la descentralización educativa en todo el territorio nacional. Ni siquiera es posible definirla (de manera integral) para una Entidad Federativa, pues, en la mayoría de los casos, las regiones que la conforman presentan características y peculiaridades distintas que obligan a elaborar programas o acciones educativas para cada una de ellas. A su vez, éstos deben quedar enmarcados en un orden de prioridades y de organización dentro del plan educativo del Estado que, por su parte, se sustenta en un proyecto político y social.

Por ejemplo, existe una objetiva diferencia, entre las necesidades educativas del Estado de Nuevo León y el de Michoacán. Su organización social es muy distinta. Mientras que en el primero la población está concentrada en una gran zona conturbada de más de tres millones de habitantes, y su principal actividad económica es industrial, es decir, de tipo terciario, en el otro, la población está dispersa en más de 8,300 comunidades, con actividades productivas de tipo primario y con una incipiente industrialización. Su cultura, el nivel educativo y grado de analfabetismo observan también marcadas diferencias, primordialmente en lo que se refiere a las desigualdades sociales y educativas y consecuentemente a sus perspectivas de desarrollo. El mismo problema se presenta en el resto del país, en virtud de que cualquier Entidad Federativa que sea sometida a un estudio de sus características, reflejará una diversidad de factores de acuerdo a los análisis y parámetros utilizados.

Concedores de estas circunstancias y de acuerdo con estos criterios, se debe proceder a la elaboración de un Marco Metodológico, adecuado a las condiciones de cada Estado, en donde se puedan diseñar los proyectos específicos que requiera la entidad. Una estrategia que indudablemente puede ser de gran utilidad a los Consejos Estatales de Educación Pública, pues tiene validez incluso para cualquier dependencia del sector público, es la siguiente:

1. Elaboración de un diagnóstico general:

Incluirá por supuesto, un análisis de las características sociales, económicas, productivas y culturales referidas al contexto a la tarea educativa. Es esta manera, se podría precisar cuáles son las necesidades esenciales que deben satisfacerse para propiciar el avance de una población con características muy específicas, ubicada en una extensión territorial cuyas condiciones geográficas, su potencial de recursos naturales y la posibilidad de transformarlos y mejorarlos, estén perfectamente definidos.

Habrá que elaborar un estudio detallado que incluyera datos y resultados relativos a cuatro factores esenciales que en conjunto presentarán una radiografía general del Estado, sus habitantes y sus perspectivas de desarrollo. En lo particular, cada uno de ellos se evocará al análisis de determinados aspectos de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) diagnóstico socio-económico de la entidad.
- b) Elaboración de un diagnóstico del sector educativo.
- c) Establecer prioridades, políticas y criterios que permitan articular las características y potencialidades del estado, con los programas educativos.

2. Elaborar o reestructurar el programa estatal de educación.

Una vez elaborado el diagnóstico y de acuerdo con la ruta crítica establecida, se procedería a conformar un plan educativo que diera respuesta a las necesidades esenciales detectadas tanto a mediano como a corto plazo haciendo énfasis en aquellas que se considerarán de mayor significación e importancia para convertir en realidad la igualdad de oportunidades educativas y para promover el desarrollo social de la entidad.

3. Diseñar un esquema organizacional que responda a los principios de descentralización y a los objetivos del programa estatal de educación.

El aspecto organizacional es sin duda el punto clave del programa. De él depende, en gran medida, que los resultados del sistema educativo sean eficientes. Representa la posibilidad de evaluar y a su vez, mejora el proceso general de la descentralización.

De ahí la necesidad de que la estructuración de un proyecto organizacional constituya la tercera fase del enfoque metodológico propuesto y que su elaboración sea realizada después de las fases de diagnóstico y de plan educativo estatal hayan sido efectuadas rigurosamente, procurando una congruencia lógica entre ellas y por supuesto, bajo un enfoque integral.

4. Incorporar los elementos fundamentales de la administración sistemática al proceso educativo.

Otro elemento básico, además de los organizacionales que son indispensables en toda tarea administrativa, lo representa la sistematización, de su utilización adecuada dependen en gran parte de los resultados favorables y oportunos. Su estructuración responde a los criterios tradicionales de planeación, organización, operación y control (supervisar y evaluar).

A la implementación secuenciada y ordenada de estos principios se le denomina administración sistemática y es el modelo más apropiado para entender las proporciones y la magnitud de los problemas educativos.

La configuración y realización de cada una de las fases estaría en función de las condiciones de cada estado, que serían las que determinarían los diversos grados de integración y avance del proceso, porque es indudable que las circunstancias son un factor determinante en las perspectivas y velocidad del enfoque metodológico, y que de ellas depende las facilidades que lo propicien a los obstáculos que lo limiten.

Independientemente de las características y peculiaridades de cada entidad, se deben de tomar en cuenta para el desarrollo de este modelo, según Diodoro Guerra, los siguientes principios:

1. Reducir el tramo de control, procurando una secuencia lógica y concéntrica. Esto es: la escuela, la zona escolar, el municipio, las oficinas regionales y la administración central. Vinculando a cada unidad de la administración escolar, primero entre sí y posteriormente al siguiente nivel y así sucesivamente, y estos a su vez respetando la delimitación geográfica de la célula de nuestra organización políticas, el municipio.

2. Uniformar las normas y disposiciones, tanto para los servicios federales como estatales.

3. Procurar la cohesión del Sistema Educativo, desde la educación preescolar hasta la investigación científica, cada uno de estos niveles tal vez se puedan ver en forma separada para su estudio, mas no para su planeación, operación y administración. Los planes y programas de estudio deben tener una congruencia que facilite al estudiante su tránsito y comprensión de nivel, así como la programación requerida para atender la demanda potencial

4. Involucrar a la sociedad, en todos sus niveles, en el proceso educativo, reafirmando el criterio de que su implementación de manera integral requiere de la participación de la familia, la comunidad y la escuela, y que por tanto que dada quien asuma su responsabilidad.

Se debe buscar una política de permanente renovación que permita dar congruencia a la vida política del país con la vida social de sus habitantes, ofreciendo la posibilidad de reducir el periodo de adaptación de las innovaciones que presenta, así como incrementar la velocidad de avance dentro del propio proceso, para lograr la adecuación del sistema educativo a la dialéctica social y su confirmación como verdadera estrategia del desarrollo nacional.

2.5. FEDERALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

El 18 de mayo de 1992, se hizo el proyecto de una reforma educativa que a largo plazo puede significar la oportunidad de superar el deterioro de la calidad educativa en el nivel básico. Puedo decir que de lograrse un avance sistemático en esa dirección, no solo del sistema económico sino de la sociedad en su conjunto contarán con una población equitativamente dotada de capital humano y capaz de una mayor participación política y social.

A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, los actores del proceso educativo se enfrentan ya al reto de desarrollar nuevas tareas y obligaciones que habrán de cumplirse bajo un nuevo conjunto de reglas. De ahí la dificultad de avanzar en el proceso de Federalización y simultáneamente en la carrera magisterial. En ambos procesos está la descentralización, pero también está incluida la capacitación y mejoramiento del magisterio, de todo esto depende la calidad de la educación. El Sistema Educativo debe permear al sistema desde el nivel agregado a los sistemas estatales, hasta el ámbito microsociedad de la escuela.

Esta tarea, que trasciende por mucho el horizonte de una sola administración el camino que revertir la vieja lógica burocrática y gremial. A esto último subyace el precio que se pagaría por construir el Sistema Educativo. En tiempos del secretario Vasconcelos y que había de llevar a la centralización de una burocracia creciente "Convencidos de que el centralismo (aun con su aparente justificación política, ideológica y económica, solo trajo como consecuencia la concentración excesiva)".

De muchas formas, los agentes de la política educativa debieron ser estratégicos en el manejo de la información relevante y en control de las acciones que pasaron por sus manos. Siguiendo su propia racionalidad e inmersos en el desarrollo del proceso educativo procuraron maximizar el monto y el control de recursos, expandir sus ámbitos de acción, y decisión, distribuyendo, en fin, posiciones y espacios. Este proceso que centralizó la administración y la organización magisterial fue contraproducente a la construcción del sistema de la educación, pero acabo determinando los resultados de la política educativa, su eficiencia y efectividad.

Entre otras cosas, "La Reforma plantea, destrabar el binomio de intereses político-administrativo"⁽³⁰⁾, ello da sentido gradualmente al control del proceso educativo a actores locales y estatales que inicien una nueva lógica que incentive la calidad.

La Federalización o la Descentralización del sistema hace que la SEP una nueva agencia, sus funciones buscarán abocarse a las complejas labores de evaluar y vigilar el proceso educativo, normar planes y programas y llevar a cabo las importantísima tarea compensatoria entre las distintas regiones del país. Con esta reorganización se supera la desconcentración administrativa. Las tareas de la dirección de servicios coordinados pasan ahora a manos de las estructuras administrativas estatales se enfrentan a desarrollar un papel protagónico en el proceso educativo que conlleva a profundas responsabilidades.

Por lo mencionado anteriormente el objetivo final de la descentralización es elevar la calidad de la educación, delegándole funciones tan importantes como la administración del proceso educativo a los estados y buscar el equilibrio de los cursos que manejan entidades muy disímiles, implicará la factibilidad de otro proceso complejo. El éxito de cualquier proceso de la descentralización depende de cuales son las actividades que el centro delega y a quien se las delega, que tanto pueden las instancias locales recibir en sus manos el proceso educativo. En el caso particular de la educación, diferentes investigaciones sobre calidad educativa concluyen que la descentralización debe llevarse más allá del estado y municipio hasta alcanzar el ámbito microsocioal de la escuela. Es difícil pensar en una descentralización completa de la noche a la mañana, y que esta, alcance a todas las escuelas de todas las regiones y comunidades. "El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, subyace una estrategia incremental que no espera resultados definitivos desde el principio, si no avanzar en una lógica que ira permeando a cada Estado y a cada Sección Sindical"⁽³¹⁾.

30. Jones Claudio. La Reforma Educativa. Retos y Porvenir p 273

31. Claudio Jones. Op Cit. P. 274

3. MODERNIZACION EDUCATIVA Y LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION.

El Sistema Educativo está integrado por los niveles elemental, medio y superior, comprende además la educación especial y otros tipos que se imparten conforme a las características y demandas de la población. Dadas las grandes contradicciones sociales y económicas de México, al Sistema Educativo se le ha asignado la función de proporcionar a la población desde una formación básica, hasta el más alto nivel de especialización, habiéndose creado una gran infraestructura y un modelo de operación centralista congruente con la política que en general se ha venido siguiendo en el país y fue hasta mediados de los sesentas cuando se inició una política de desconcentración y en 1992 de descentralización de los servicios y recursos educativos.

Aún cuando en 1917 se decidió "la creación de una República, en la que en cada entidad se reconocía la creación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, debido al caos y las condiciones tan críticas en las que se encontraba el país, quienes tenían el poder en sus manos desarrollaron una política fuertemente centralista, que quizá era la mejor alternativa para enfrentar dicha situación y fue sólo hasta mediados de los sesentas, cuando el modelo de desarrollo adoptado comenzó a mostrar su agotamiento, que el Gobierno Federal comienza a desarrollar una política de descentralización económica y política y en el caso del sector educativo fue hasta los sesentas se inicia la desconcentración administrativa del mismo y hasta 1992 su descentralización"³².

Entre 1970 y 1976, la Secretaría de Educación Pública llevó a cabo una reforma con el propósito de promover el carácter democrático de la enseñanza, la actualización, flexibilización y diversificación del Sistema Educativo y la desconcentración administrativa, en 1973 se promulgó la Ley Federal de la Educación y además se elaboraron nuevos planes y programas de estudios, nuevos libros de texto gratuitos y otros apoyos didácticos para la educación

³² Rodríguez Maroneo Serio. descentralización educativa y desarrollo, retos y oportunidades. P 229

primaria y lo propio se hizo para la educación secundaria. En este período se impulsó significativamente la educación tecnológica y la investigación, y en materia administrativa se regionalizó el país y se establecieron unidades de servicio para agilizar trámites y recolectar información, y se implantaron nuevos sistemas y procedimientos que permitieron mejorar la administración central. "En este período se encuentra los orígenes de la descentralización educativa que se está realizando actualmente y que es una condición necesaria para lograr la modernización educativa, la cual es uno de los componentes indispensables para consolidar la Reforma del Estado y para garantizar la incorporación eficaz del país a las grandes transformaciones mundiales que se viven hoy en día y que se siguen sucediendo vertiginosamente"³³

Entre 1976 y 1982 la política de desconcentración de la Secretaría de Educación Pública, avanzó firmemente, estableciéndose una delegación en cada entidad federativa e impulsándose un proceso de integración y reorganización de servicios educativos que aún no se concluye.

Entre 1982 y 1988 prácticamente no se avanzó en la desconcentración de la Secretaría de Educación Pública, desvirtuándose los avances logrados hasta esa fecha, tanto por factores políticos y sindicales, como por la reducción del gasto educativo en términos reales y en general, por la crisis económica del país, todo lo cual afectó seriamente al ánimo de los maestros y trabajadores de la educación.

Para enfrentar la crisis económica, entre 1982 y 1988 el gobierno mexicano decidió impulsar una nueva estrategia de desarrollo, en la que asume un papel de promotor del desarrollo económico, desincorporando el mayor número de empresas públicas y conservando únicamente las que son estratégicas y prioritarias para regir la economía y salvaguardar la soberanía. Al mismo tiempo el gobierno ratifica su obligación de combatir la pobreza mediante nuevos esquemas y reconoce explícitamente la importancia y responsabilidad que la iniciativa privada tiene en la reactivación económica, iniciando la desregulación

33. *Ibidem* p 250

económica y la simplificación administrativa. Asimismo hay que recordar que en 1986 al adherirse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, México se sumo a la tendencia económica que propone que sea el mercado donde se regulen los procesos, fundamentalmente con base en la competencia, ya que de ella se derivan las condiciones en que los individuos realizan las transacciones económicas. Actualmente y como parte de la nueva estrategia se han establecido diferentes acuerdos comerciales multilaterales, destacando el TLC (Tratado de Libre Comercio). "sin embargo, en el terreno educativo, como se apuntaba, no hubo cambios y se redujo el presupuesto sensiblemente, lo cual resultaba incongruente con la reforma económica y con las características del nuevo modelo o estrategia de desarrollo, mismo que exige una reforma microeconómica y en general de una población productiva en todos aspectos tanto económicos como sociales y políticos"³⁴

Por tanto, en 1989 se pone en marcha un programa de modernización educativa que comprende aspectos cualitativos y una asignación creciente de recursos financieros para restituir la pérdida del poder adquisitivo y para atender carencia y rezagos que se agudizaron en la década de los ochenta

En mayo de 1992, se suscribió el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, mediante el cual la Federación traspasa a los gobiernos estatales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo, la educación normal, la educación indígena y la educación especial. "Este acuerdo traslada los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles con los que la Secretaría de Educación Pública, venía prestando en el estado respectivo, hasta esa fecha, los servicios educativos, así como los recursos financieros utilizados en su operación"³⁵

En el Acuerdo se establece el compromiso de la federación de seguir apoyando a las Entidades Federativas en el quehacer educativo y en particular para superar las desigualdades regionales y sociales que persisten en cada uno de ellos y entre sí. También, se considera que el Acuerdo Nacional permitirá una reorganización del Sistema Educativo, una participación social más intensa y efectiva en el fomento de administración de recursos destinados a la educación y una mejor distribución de su financiamiento entre los tres poderes de gobierno.

34. Órnelas Carlos. La educación mexicana: demandas de una economía. p.213

35. Rodríguez Marínolojo. Op.cit. p.232.

3.1. EVOLUCION DEL SISTEMA EDUCATIVO Y DE SU FINANCIAMIENTO Y LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION.

A partir de la Revolución Mexicana el país se ha transformado profundamente y como parte del mismo se construyó un sistema educativo extraordinario, en 1990 la población es de 82 millones mientras que en 1921 era de 14 millones de mexicanos, la cobertura del sistema educativo es adecuada, si bien persisten desigualdades entre regiones y grupos sociales que afectan a los que radican en zonas de difícil acceso y a los grupos pobres y muy pobres, cuyos miembros ocasionalmente pueden permanecer y concluir la educación básica.

Para atender a la creciente demanda, los servicios educativos y recursos destinados a ellos crecieron geométricamente y actualmente, dada la evolución de la estructura democrática, puede decirse que ya se han alcanzado los niveles cuantitativos máximos y que en el futuro los problemas cualitativos, son los que tendrán que resolverse para lograr la modernización educativa.

“Es posible prever que en la medida en que se reafirme el crecimiento económico, será posible combatir con mayor efectividad las desigualdades y elevar la calidad educativa, con el concurso de municipios y entidades federativas, en función de la descentralización educativa vigente”⁽³⁵⁾.

Uno de los factores que limitan el alcance de la descentralización es el financiamiento por lo que en seguida se describen someramente las principales características:

36. Ibidem. p233

La participación porcentual de la Secretaría de Educación Pública en el presupuesto total del gobierno federal, sin incluir organismo, pasó del 13.7 por ciento en 1982 al 5.2 por ciento en 1988, aumentando a 13.5 en 1992. Observándose que hay congruencia entre las líneas y prioridades de la política y la asignación de recursos de la actual administración (cuadro 1).

La distribución del financiamiento del gasto educativo entre los tres poderes, corresponde al modelo centralista que se había venido siguiendo, en 1991 la federación aportó el 78.2 por ciento, a los gobiernos estatales el 15.9 por ciento, los municipios aportaron el 0.3 por ciento y los particulares el 5.5 por ciento (cuadro 2).

En el cuadro 2 se presenta el gasto por fuente de financiamiento en 1982, 1988 y 1991 destacando que la aportación de los estados aumento del 13.1 por ciento al 15.96 por ciento reduciéndose la del gobierno federal y municipal, manteniéndose la participación porcentual privada en 5 por ciento aproximadamente.

La aportación de cada entidad federativa al gasto educativo total que se realiza en cada una, varía desde el 42.7 por ciento hasta el 2.1 por ciento, mientras que el promedio nacional es de 16.3 por ciento, como puede observarse en la siguiente tabla elaborada con base en información de la SEP.

CUADRO 1

**PRESUPUESTO FEDERAL TOTAL Y DE LA SEP
1982, 1988, 1991 Y 1992 (MILLONES DE PESOS)**

AÑO	PRESUPUESTO FEDERAL			SEP	
	PRECIOS	PRECIOS	PRECIOS	PARTICIPACION	
				ORGANIZACION	CON
				SIN	CON
1982	3,320,569	3,320,569	306,523	13.7	9.2
1988	193,939,899	4,927,585	7,968,125	5.2	4.2
1991	222,156,488	2,878,756	20,915,715	13.5	9.4
1992	238,284,544	2,814,739	28,539,254	17.6	12

FUENTE: COMPENDIO ESTADISTICO DE GASTO EDUCATIVO, 1992 SEP
PRESUPUESTO AUTORIZADO FEDERAL TOTAL CUADRO 1.1
PRESUPUESTO SEP CUADRO 1.5

Se puede observar que las entidades con mayor grado de desarrollo son las que contribuyen con un mayor porcentaje de gasto educativo total, con algunas excepciones y aún cuando esta información sería insuficiente para intentar afirmar que hay una correlación positiva entre disponibilidad de ingresos estatales y gasto educativo y que el mayor gasto en educación contribuye al mejor desenvolvimiento de la actividad económica y por el contrario en aquellas entidades donde es mayor el atraso o menor el grado de desarrollo relativo, es donde hay un menor contribución de las entidades a dicho gasto por lo que es posible apuntar, que la política de descentralización que se está realizando es acertada ya que prevé más recursos para las entidades con mayor rezago educativo, lo cual contribuirá a promover el progreso económico y social.

CUADRO 2

**GASTO EDUCATIVO SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO
(MILES DE MILLONES DE PESOS)**

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	1982	5%	1988	%	1991	%
FEDERAL SEP.	368.6	71.53	10,120	73.11	24,910.7	64.71
FEDERAL OTRAS SECRETARIAS	46.8	9.08	956.0	6.91	5,199.6	13.51
SUBTOTAL FEDERAL	415.4	80.61	11,076.0	80.02	30,110.3	78.21
ESTATAL	67.7	13.18	1,461	10.55	6,434	15.96
MUNICIPAL	5.8	1.13	51.4	0.37	115	0.3
PARTICULAR	26.3	5.08	1,253.1	9.05	2,130	5.53
TOTAL	515.3	100	13,842.4	100	38,498.7	100

FUENTE: COMPENDIO ESTADÍSTICO DE GASTO EDUCATIVO, 1992-SEP CUADRO 2.2.

CUADRO 3

GASTO EDUCATIVO SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO FUENTES CONSTANTES DE 1982 (MILES DE MILLONES DE PESOS)

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	1982	1988	INCREMENTO EN %	1991	INCREMENTO EN %
FEDERAL SEP.	368.6	-257.5	-30.14	322.8	25.36
FEDERAL OTRAS SECRETARÍAS	46.8	24.3	-48.08	67.4	177.37
SUBTOTAL FEDERAL	415.4	281.8	-32.16	390.2	38.47
ESTATAL	67.9	37.1	-45.36	79.6	114.56
MUNICIPAL	5.8	1.3	-77.59	1.5	15.38
PARTICULAR	26.3	31.8	21.37	27.6	-13.21
TOTAL	515.3	352	31.69	498.9	41.73

FUENTE: COMPENDIO ESTADÍSTICO DE GASTO EDUCATIVO, 1992-SEP CUADRO 2.2.

El Acuerdo Nacional para la Modernización la Educación Básica está propiciando condiciones adecuadas para superar rezagos y elevar la calidad de los servicios educativos y va a contribuir al desarrollo equilibrado entre entidades y regiones, sin embargo, será necesario que se resuelvan y superen diferentes problemas y retos entre los cuales se destacan los siguientes:

3.1.1 DISPONIBILIDAD LIMITADA DE RECURSOS FINANCIEROS

Aun cuando los recursos transferidos están asignados y autorizados para atender necesidades educativas y aún cuando hay conciencia y compromiso en los gobernantes sobre ello la realidad y algunas experiencias, muestran que en circunstancias de crisis los recursos disponibles se aplican para enfrentar las mismas y ello se ve con mayor claridad con los recursos de inversión. Ante esta problemática no sería suficiente establecer mecanismos y procedimientos de control más eficientes, los que se requiere es crear esquemas de financiamiento que fortalezcan las finanzas municipales y estatales, sin menoscabo de que se establezcan controles y de que se siga promoviendo e intensificando la participación social en la administración y fomento de recursos destinados a la educación, particularmente los financieros (ver cuadro 4).

3.1.2. DEFINICIÓN CONCERTADA ENTRE SEP Y ENTIDADES FEDERATIVAS DEL ALCANCE Y LÍMITES DE LA NORMATIVIDAD (RECURSOS FINANCIEROS).

Al transferirse los recursos financieros educativos necesarios para la operación de los servicios educativos descentralizados en muchos casos el presupuesto de egresos de las Entidades Federativas prácticamente se ha duplicado y debido a que las estructuras, normas y procedimientos de administraciones locales, no se han modernizado al ritmo de las federales, se corre el riesgo de que no se realicen oportunamente las reformas jurídicas y administrativas necesarias para enfrentar este problema y que lejos de seguir avanzando en la descentralización y desconcentración, "El Acuerdo Nacional pudiera dar lugar a un mayor Centralismo Estatal" (37).

Cuadro 4

**ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO EDUCATIVO
SEGUN FUENTE DE FINANCIAMIENTO 1991**

ENTRADA	FEDERAL	ESTATAL	PARTICULAR	TOTAL
AGS	88.8	7.3	3.9	100
BC	55.2	40.2	4.6	100
BCS	88.8	9.4	1.8	100
CAMP	88.09	10.5	0.6	100
COAH	72.2	22.8	5	100
COL	85.4	12.2	2.4	100
CHIS	76.4	21.5	2.1	100
CHIH	64.7	31.4	3.9	100
DGO	78.9	15.3	5.8	100
GTO	78.7	17.4	5.9	100
GRO	94.5	4.4	1.1	100
HGO	95.2	2.4	2.4	100
JAL	61.7	23.5	14.8	100
MEX	54.3	41.6	4.1	100
MICH	83.4	12.8	3.8	100
MOR	89.5	5.8	4.7	100
NAY	91.7	7.1	4	102.8
NL	46.8	42.7	10.5	100
OAX	96.7	2.1	1.2	100
PUE	83.4	10.3	6.3	100
QRO	85.5	9.7	4.8	100
SLP	90.8	4.9	4.3	100
SIN	69.1	28.1	2.8	100
SON	64.4	31.5	4.1	100
TAB	79.6	18.4	2	100
TAMS	70.2	22.1	7.7	100
TLAX	86.4	11.9	1.7	100
VER	72.4	23.6	4	100
YUC	80.1	15.7	4.2	100
ZAC	83.4	14.1	2.5	100
subtotal	73.6	21.5	4.9	100
DIF	80	8.3	11.9	100
total	78.2	16.3	5.5	100

Fuente : Censo Estadístico de Gasto Educativo, 1992 SEP.

El Acuerdo Nacional surge en el seno de la organización Federalista del país y establece condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios, así como de los consejos escolares y de zona y de los consejos municipales, sin embargo, no establecen explícitamente la forma en la que los gobiernos estatales debe administrar los recursos financieros y por eso se requiere ampliar el Acuerdo de Descentralización, puesto que los aspectos administrativos no podrían estar rezagados respecto a los educativos

3.1.3 REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL.

En la mayor parte de las entidades federativas se requiere realizar una reforma administrativa que favorezca y fortalezca la descentralización. Las constituciones políticas locales y sus leyes reglamentarias necesitan actualizarse y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, implica la modernización de normas y procedimientos administrativos para el manejo de los recursos financieros transferidos. En general, las dependencias y organismos de las entidades federativas requieren modernizarse, específicamente tiene que sistematizar y automatizar el manejo de todo tipo de información, es necesario que descentralicen funciones y recursos hacia los municipios y hacia instancias regionales.

“Los municipios también requieren transformar su administración y actualizar su ordenamiento legal, ya es hora de que se reglamente el artículo 115 constitucional.”⁽³⁸⁾

Para lograr los objetivos del Acuerdo Nacional es necesario que con respecto a la autonomía estatal y municipal se apoye e impulse la reforma administrativa.

3.1.3.1 DESCENTRALIZACION MUNICIPAL DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS.

La congruencia de objetivos y propósitos entre el fortalecimiento municipal y la descentralización de la educación plantea una estrategia que debe apoyarse, impulsarse y complementarse "Los principios de reducción de tramo de control, expuestos en los fundamentos del nuevo proyecto educativo, se enmarcan perfectamente en los límites geográficos, poblacionales, políticos y sociales de los municipios y su entorno regional por su parte, el enlace adecuado de espacios territoriales unidos por sus condiciones naturales, la cultura de sus habitantes y las características topográficas y de vías de comunicación, constituyen la base de postulados de desarrollo regional y municipal y son coincidentes también con las aspiraciones que prenden en el ámbito y nivel correspondiente, al sector educativo"(40).

De acuerdo con nuestro sistema político y con la tesis actual de fortalecer el federalismo, esta acción se realiza considerando la célula de organización del estado mexicano el municipio libre que, merced a las reformas del artículo 115 constitucional, ejerce con más plenitud sus funciones y responsabilidad, pero que requiere sin duda, que sea más permanente y profunda, con un sentido más apegado a la realidad y a las potencialidades de cada región pero sobre todo, donde el maestro constituya el factor de cambio, asumiendo conscientemente su papel en esta importante tarea, convencido de que solamente la educación y que la hace posible, lograrán esa modificación estructural de nuestra sociedad

Para ello será necesario que, en el marco de los convenios de descentralización, cada estado diseñe sus propias estrategias y alternativas con el propósito de atender el servicio educativo de acuerdo a sus condiciones y características particulares.

Igual importancia es el de considerar las potencialidades propias de cada región, a fin de dar congruencia a la formación de profesionales, de esta manera, "se permitirá establecer un enlace anticipado con el aparato productivo, lo que facilitará dirigir con una orientación social estratégica, fundamentalmente en lo que se refiere a la generación de empleos. Será también el desarrollo de una tecnología nacional menos ambiciosa en cuanto a avances científicos, pero más apropiada a nuestras actuales condiciones sociales económicas"(40).

39.. Rodríguez Marmolejo Op cit p 235

40. Guerra Rodríguez Diodoro Op cit p 184

Es necesario impulsar las tareas de la administración y los sistemas de control, continuando con la determinación de tomar como base al municipio, para que las acciones educativas sean más congruentes, ordenadas, con una metodología, atendiendo propósitos y metas concretas, procurando que la racionalidad de los recursos sea efectiva y la integración entre planeación, programación y presupuestación se dé con plenitud. En síntesis, que la organización en la labor educativa sea más eficiente y los resultados más satisfactorios.

Otras proposiciones de carácter más específico, son las siguientes:
Diseñar programas de inversión para los municipios más marginados, con recursos amplios e intransferibles. Estos programas deben también considerar la creación de fuentes de trabajo, con cargo al presupuesto del proyecto.

Considerando al maestro como eje fundamental en todo cambio, es conveniente impartirle una capacitación permanente y brindarle los apoyos necesarios para que se realice profesionalmente en las comunidades donde trabaja, con la dotación de libros para su actualización, suministro de materiales didácticos y deportivos, esto primordialmente a los municipios en desventaja.

En cuanto al nivel preescolar, habrá que escolarizarlo para que se integre debidamente al ciclo de educación básica, elevando además la meta de atención hasta alcanzar a corto plazo el 100%. Por otra parte habrá que modificar la política de ingreso a las Normales de Educadoras, para formar personal procedente de los municipios a donde irán a prestar sus servicios.

Para el nivel de primaria la capacitación de todos los niños y la eficiencia terminal en números absolutos, constituyen ahora el problema a resolver. Gracias a la microplaneación ya sabemos cuántos desertan de la escuela y de donde son, con la descentralización podremos saber quiénes y por qué, procurando así diseñar soluciones para cada lugar e incluso, si es posible, para cada persona. Se deberá también extender el sistema de albergues para todos los municipios con comunidades dispersas, concertando en ellos a todos los niños que son atendidos por instructores, facilitando así su acceso a escuelas de organización completa.

Para el nivel de secundarias es indispensable la innovación de estrategias de atención, ya que la actual situación muchas comunidades nunca tendrán acceso a este servicio, convendría que se pudiera implantar un significativo programa de becas, que se amplíe la cobertura de transmisión de la señal de tele secundaria, que se ofrezcan incentivos a los egresados de la normal superior para hacer atractivo el trabajo en pequeñas localidades y que se cree un sistema de transporte adecuado para el desplazamiento de aspirantes a la secundaria

Como señala E A J Johnson "El mito de la educación consiste en suponer que los programas docentes generales prepararán a los jóvenes para desempeñar cualquiera de esos papeles tan exigentes.

La verdad es que las escuelas de las aldeas no pueden proporcionar la educación y la preparación necesarias, sin embargo, cuarenta aldeas enlazadas debidamente con una población con mercado, podrían ser capaces, sin grandes problemas, de suministrar la preparación más especializada que necesitan los jóvenes aldeanos de ambos sexos, con incentivos apropiados, para convertirse en personas claves y verdaderamente útiles en un programa de desarrollo"⁴¹.

Municipio y Educación están entonces estrechamente vinculados, para resolver el problema de educación, que tiene su origen, entre otras causas, en la concentración de los recursos materiales, financieros y humanos, y de las actividades económicas y productivas, en pocas zonas y regiones del país

Las unidades administrativas de la SEP, transferidas adolecen de los vicios y excesos burocráticos que padece el Sistema Educativo y que señalan en el propio Acuerdo Nacional, dichas unidades operan con demasiadas normas y han centralizado la administración y la operación de los recursos humanos, financieros y materiales. Basta señalar que las unidades de servicios regionales fueron transferidas, hasta la fecha no han podido desempeñar las funciones por las cuales fueron establecidas, coexisten con estructuras que manejan desde la capital de cada entidad federativa. Además la administración del recurso humano, que es el más importante de la SEP, se maneja discrecionalmente en función de factores sindicales, laborales y a veces políticos.

41. E A J Johnson Descentralización de poblaciones, Edit. Letras México 1972 pp 408-40

"Así como se ha señalado que se requiere la reforma de la administración Estatal y Municipal, también es preciso destacar que es indispensable desconcentrar y descentralizar las unidades administrativas y servicios educativos transferidos, ya que de no hacerlo se corre el riesgo de que fracase el Acuerdo Nacional. Desde otro punto de vista, la problemática descrita podría ser la justificación para que en algunos casos los gobiernos estatales centralizaran indebidamente los recursos transferidos"⁽⁴²⁾

3.1.5 CONFLICTOS SINDICALES.

El Sindicato Nacional de Trabajadores (SNTE), agrupa a la mayoría de los trabajadores en el Sistema de Educación Pública en México, se dice que es el Sindicato más grande de América Latina. El Sindicato se opuso, en un principio a los intentos de descentralización por que suponían que esto afectaría al poder de dirigencia central al dar mayor autonomía a sus secciones para negociar con los Gobiernos Estatales.

"La oposición del sindicato a la descentralización venía también del hecho de que durante más de 40 años hubo una preponderancia a los líderes no formales dentro de la organización, que ejercían el poder en una forma patrimonial, completamente incompatible con prácticamente cualquier medida orientada a mejorar la Eficiencia del Sistema"⁽⁴³⁾

En 1989 hubo cambios significativos en el SNTE, Cuando una nueva dirigencia, encabezada por Elba Esther Gordillo, antigua aliada de Carlos Jongitud, quien ejerciera el control del sindicato por un largo periodo, se hizo cargo del sindicato. Aunque el predominio personalizado ha disminuido considerablemente en el SNTE, aún subsisten muchas de las condiciones que le dieron origen y lo permitieron, principalmente la rigidez y verticalidad en la estructura de la organización.

42. Rodríguez Marmolejo. Op.cit. p 240

43. Álvarez Córdoba Leonardo. Evaluación y financiamiento hacia una educación pública básica de calidad en un sistema descentralizado p 469

Sin embargo, los cambios también han permitido que se fortalezcan algunos de los grupos que oponían fuertemente al viejo liderazgo. Cualquiera de estos grupos intentaría, ante una situación de cambio organizacional, aprovechar el desconocimiento e incertidumbre que esto naturalmente conlleva para incrementar su poder. Posiblemente algunas de las viejas tácticas empleadas por el grupo de Carlos Jongitud, de desestabilizar políticas para obtener concesiones a cambio de calmar a la oposición, podrían ser empleadas por algunos de estos actores.

Así la dirigencia central del sindicato probablemente no favorecería que los estados tuvieran sus propios recursos financieros, pues esto implicaría aumentar la capacidad negociadora de los estados y de sus propias secciones, disminuyendo su control sobre las diferentes instancias regionales. Sin embargo, como esta medida favorecería a los miembros de las dirigencias sindicales seccionales y locales, no sería conveniente para los miembros del Comité Ejecutivo Nacional oponerse directamente a las medidas con base en razones débilmente argumentadas.

El Sindicato quizás resentiría la existencia de un sistema objetivo de evaluación. Dando que el énfasis estaría en la obtención de resultados, este sistema limitaría su discrecionalidad para hacer arreglos en relación con la asignación del personal, pues eventualmente llevaría a un componente de desempeño en el proceso de contratación y promoción del personal. Esto podría ser compensado con el desarrollo de mecanismos de promoción que abrieran nuevas oportunidades de superación profesional y económica al magisterio, ya que permitiría a los dirigentes sindicales adjudicarse en parte, al menos, este triunfo.

El personal docente posiblemente se preocuparía por la implantación de los nuevos instrumentos de evaluación, porque podrían ser percibidos como una posible amenaza en su contra. Los profesores que tuvieran constantemente malos resultados en lo relativo a los exámenes de sus alumnos podría ser despedidos u obligados a trabajar con mayor ahínco del que estaban dispuestos.

De cualquier forma, si a los profesores se les explica con claridad que el sistema, más que utilizarse para evaluar las habilidades de enseñanza estaría orientado hacia una asignación más eficiente de los recursos, con mayor inversión en las zonas que más lo necesitan (de tal manera que los profesores puedan desempeñar mejor sus tareas), además de que se basaría en criterios objetivos de necesidad, el sindicato probablemente tendría poco campo de acción para producir oposición política.

Explicando los problemas que han habido, en varias entidades federativas se ha venido dando una lucha por la representación sindical de las secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE, y en la medida en que estos conflictos prevalezcan y se involucren en problemas políticos electorales, será más difícil que se lleve a cabo las reformas mencionadas y que se logre reorganizar el Sistema Educativo, implantar la carrera magisterial y revalorar la función y el aprecio por el maestro.

México vive una etapa que exige la participación responsable de todos los ciudadanos y en especial de los maestros para consolidar las reformas económicas y la descentralización educativa. La participación debe darse con apego al marco jurídico y si esto resultara obsoleto, existen los mecanismos para su actualización, de tal manera que no se violenta el orden jurídico ni se rompa la paz social.

Los problemas sindicales tienen que resolverse ya que respetando la decisión de la mayoría de los maestros y trabajadores de la educación, para que los dirigentes que resulten electos sumen su esfuerzo, experiencia y capacidad de movilización al de las autoridades educativas y de la sociedad en general para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación.

3.1.5.1 EL MAGISTERIO.

Es importante para mi juicio, la formación y actualización permanente de los maestros. Tal vez el error histórico de la SEP, es que siempre intentó controlar a los maestros y así perdió el control de la educación. Si se desea hacer una reforma profunda de la educación (en realidad cualquier tipo de reforma educativa) se debe conquistar para la causa a la mayoría de los maestros (no necesariamente a sus sindicatos).

El magisterio mexicano se encuentra en una situación contradictoria. le encomendamos a nuestros hijos, pero no le reconocemos plenamente su trabajo, y le exigimos responsabilidad y diligencia, sin embargo no le pagamos bien, le brindamos una fiesta de honor el 15 de mayo, mas no admitimos plenamente que son profesionales. Por su parte el magisterio aunque padece de una ideología corporativista cerrada que en principio rechaza ideas, teorías y prácticas que no provengan de integrantes del gremio, el magisterio exige reconocimiento pleno a su labor patriótica, mas no muestra una ética de trabajo que se reproduzca en las aulas, demanda un salario profesional al gobierno y a la sociedad, no obstante, hace poco para convencer a la sociedad de su profesionalismo.

En las condiciones actuales y futuras del país, se tendrá que recompensar mejor a los maestros, pero se les deberá exigir mucho más. La formación del magisterio tendrá que ser de mayor calidad, pero también de diferente naturaleza: "deberá constituir un desafío intelectual y motivarlo para un trabajo mucho más creativo que el que realiza en la actualidad. el reconocimiento social al quehacer de los maestros sólo sucederá si a cambio de su disposición gremialista asumen actitudes de apertura y comprensión a muchos otros profesionales que se ocupan de la educación y demuestran con hechos que su ética de trabajo se reproduce en el salón de clases: siendo puntuales, cumplidos, honestos y diligentes"(44)

Diodoro Guerra, propone que la evolución del Sistema Educativo en congruencia con el proceso de descentralización, debe involucrar fundamentalmente la preparación del personal docente de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Establecer programas estatales de mayor cobertura, para que el magisterio en servicio pueda obtener en un plazo razonable el grado de licenciatura.
2. Impulsar la formación de profesores con el nivel de licenciatura, apoyando las instituciones educativas responsables de esta tarea mediante la infraestructura elemental que se requiere la Educación Superior para lograr condiciones de calidad adecuada.

44. Rodríguez Marmolejo Op cit

3. Programar la formación de profesores de acuerdo a los requerimientos futuros de cada entidad federativa, procurando su captación de diversos lugares del estado, para evitar en lo posible su movilidad excesiva y promover su arraigo efectivo.

4. Reestructurar el sistema de educación normal en cada entidad federativa

3.2. EVALUACION DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

Resulta aconsejable dentro de esta nueva modalidad que haya un sistema de monitoreo y evaluación, aunque esta evaluación ponga en juego para el individuo un elemento motivacional fundamental un prestigio ante colegas y personas que lo conocen, es decir, que a los estímulos (positivos o negativos) proporcionados por la organización formal se añaden los relativos al estatus social del individuo sujeto al proceso de evaluación

Es evidente que el sistema de evaluación no proporcionara todos los estímulos y recursos que son necesarios para una gestión pública eficiente y adaptable a las cambiantes necesidades del contexto. Sin embargo, es claro que permitirá tener la información adecuada para tomar medidas a tiempo y aprender de los problemas que se suscitan en la organización.

Lo que hace el sistema de evaluación es advertir acerca de las áreas que presentan situaciones particularmente problemáticas y señalar las unidades que muestran un comportamiento especialmente satisfactorio. Un buen sistema de evaluación permite detectar deficiencias e investigar sobre sus causas, ya sean éstas problemas de gestión, de capacidad individual y organizacional o simplemente la existencia de una asignación de recursos humanos, también nos proporciona información útil para mejorar la calidad de los servicios al identificar las unidades que tienen un desempeño de excelencia y permitimos indagar sobre las razones que le dieron cabida y propiciaron

De hecho identificar a las unidades organizacionales que tienen un desempeño sobresaliente puede funcionar como un mecanismo de motivación. Si a los directivos de estas unidades se les reconoce públicamente pidiéndoles que explique cómo lograr éxito, esto conlleva para ellos una satisfacción por la admiración y respeto que ganan ante sus colegas y permite a los demás entender métodos y técnicas de gestión innovadores que resultan particularmente útiles para la obtención de los resultados deseados. Así se fomenta una cultura innovadora, flexible y orientada a resultados de gestión. "El burocrata se caracteriza por mantener sus ámbitos de influencia y reducir su incertidumbre mediante el uso de las normas de la organización. El cambio de paradigma implica una visión de resolver problemas más allá del aspecto normativo"⁴⁵, que tendrá que producir servicios educativos de mejor calidad.

3.2.1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN.

Antes de medir el desempeño de las organizaciones que prestan los servicios educativos es necesario que sepamos en forma clara qué es lo que queremos lograr, la evaluación es sólo un instrumento para determinar el logro de algunos objetivos concretos. En México, casi todo el mundo está de acuerdo con los objetivos generales, pero no es claro que exista un consenso en relación con objetivos específicos y con cuánto énfasis debería dársele a las distintas áreas. Por lo tanto, la primera etapa para crear un sistema nacional de evaluación de la educación es la de establecer en forma realista y precisa qué es lo que esperamos de la educación pública.

45. Alvarez Cordoba. Op. cit. p. 478

Los criterios para evaluar al sistema educativo (la operacionalización de los objetivos y la determinación de los mismos) deberían ser desarrollados por medio de un proceso basado en una consulta pública. Habría que establecer foros en cada estado en los que funcionarios estatales y federales, académicos de prestigio, asociaciones de padres de familia, representantes del SNTE y otras organizaciones sociales expresaran sus opinión

Después de recolectar y analizar toda esta información, la Secretaría de Educación Pública debería hacer públicos los resultados así como los criterios y razones que llevaron a su selección. Una vez pasada la prueba del escrutinio público, los técnicos de la SEP podrían elaborar instrumentos estandarizados de medición con base a estos criterios.

Los instrumentos de medición debería ser alguna clase de exámenes estandarizados para medir las habilidades y el conocimiento desarrollados por los niños de la escuela. Los resultados sería utilizados para determinar rangos de lo que podría esperarse del desempeño de una región o estado

Determinar qué resultado educativo se puede esperar en un estado o región de acuerdo con su situación socioeconómica, porcentaje de población indígena, porcentaje rural, gasto educativo per cápita y otras variables (ver enfoque metodológico), es fundamental para evaluar la calidad de la gestión y las capacidades institucionales en un área determinada.

En fin, se puede utilizar, por ejemplo, modelos basados en el uso de la técnica de regresión múltiple. "La regresión múltiple es un modelo que está orientado a determinar efectos y relaciones causales en sistemas donde hay una multiplicidad de variables que afectan el resultado final."⁴⁶, con este análisis sería posible calcular un puntaje promedio esperado para los diferentes estados y regiones. Esta información sería sumamente útil para determinar la claridad de la administración y los esfuerzos del personal. Así pues, permitiría establecer un sistema de incentivos económicos para los distintos estados que recompensara, por un lado, a los que tienen un alto desempeño en relación con el valor esperado, y por el otro, a los estados que mostraran una mejora notable en su desempeño de un año a otro.

46 Ibidem. p. 479.

3.3. RECOMENDACIONES

Alvarez Cordoba, nos proporciona recomendaciones para el sistema educativo:

.Es deseable proveer a los Gobiernos de los Estados de recursos propios para financiar la educación pública (estableciendo una formula de gasto por alumno)

.Establecer un sistema de evaluación, basado en lo que los estudiantes aprenden en las escuelas. La existencia de dicho sistema de evaluación hará que sea mas eficiente el destino de los recursos

.Establecer mecanismos que faciliten el aprendizaje organizacional detectando y diseminando los logros de estrategias innovadores desarrolladas a nivel local. (es bueno establecer un premio a la excelencia en gestión al sistema administrativo).

.Concentrar a la SEP en su función evaluadora y proveedora de apoyo técnico

.Los gobiernos estatales tendrán que aceptar todas las partes de la nueva política educativa, ya que encontrarían en esto un beneficio en la asignación de recursos pues les permitirá financiar en forma autónoma el gasto en educación y que la evaluación tenga énfasis en cada estado.

.El gobierno debe aclarar a los trabajadores educativos que el nuevo sistema de financiamiento y evaluación.

1. Permitirá destinar mas recursos y asistencia a las zonas que más lo necesiten.
2. No tendrá ninguna incidencia sobre la forma en que se tramitan los pagos del magisterio.
3. Será completamente objetivo en lo relativo a los mecanismo de asignación de recursos.
4. Permitirá establecer un sistema más completo de capacitación y desarrollo profesional para los trabajadores educativos.

4. ALCANCES DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA.

Las condiciones actuales en que operan los modelos de sociedad y lo injusto de los sistemas originados conjuntamente con ella, tales como el político, el educativo, el económico y otras áreas del conocimiento, que interactuando entre sí hacen posible su funcionamiento, obligan a replantear la manera como estos sistemas se han venido adaptando y modificando para adecuarse a la dialéctica social. Esto ha sido siempre en forma independiente, partiendo de bases, principios, leyes naturales y criterios diferentes, aislados unos de los otros, lo cual, obviamente, genera enfoques incongruentes y resultados, en algunas de sus áreas, verdaderamente desequilibrados. Y es que hasta ahora el procedimiento se ha realizado poco a poco en cada sistema, ajustándolo a las necesidades y posibilidades de la época, sin prevenir las reacciones negativas, lo que motiva, por su puesto, que la modificación sucesiva de ese sistema.

Por lo anterior, considero, que la estrategia futura que se debe de utilizar es el análisis conjunto y el enfoque integrador de los sistemas y áreas del conocimiento que intervienen en forma directa en la sociedad y en su desarrollo, tratando de identificar, con base en el traslado a un lenguaje común, los principios y factores de unidad y coordinación que permiten diseñar a través de este proceso científico, y en apego estricto a las libertades del hombre, un nuevo modelo de sociedad.

La descentralización educativa, deberá entonces alcanzar las dimensiones y límites que le impongan la capacidad y el esfuerzo de la población. El proyecto Educativo de cada entidad responderá a su propio diseño y circunstancias.

4.1. BENEFICIOS DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

La descentralización es una acción a favor de todos y particularmente para mejorar la educación. Son muchos los beneficios que ya se empiezan a obtener. Con la descentralización la educación ha entrado a un proceso de cambio para superar hábitos viciosos, para prescindir de lo obsoleto y crear una administración educativa sencilla y eficiente, que facilite la rectoría de la Secretaría de Educación Pública para elevar la calidad de la educación, con un pleno sentido de los intereses nacionales que al mismo tiempo sirva para fomentar el federalismo, para reducir desigualdades y para fortalecer la democracia nacional.

“Con la descentralización educativa se ha empezado a conformar un sistema de participación democrática, operado y administrado localmente, más ligado a la base de la población, que permitirá desburocratizar las estructuras educativas y así se abrirán posibilidades de aprovechar el ingenio creador de los maestros para mejorar sus labores docentes”⁽⁴⁷⁾

Para efectos de la investigación, conviene anunciar algunos beneficios importantes que ha traído consigo la descentralización del sector educativo, “que en conjunto permiten dar respuesta a la demanda de elevar la calidad y mejorar la eficiencia de los servicios educativos”⁽⁴⁸⁾.

1. EN LO POLITICO

-Se ha propiciado y fortalecido la coordinación de las acciones que de manera aislada venía realizando la Federación y cada Estado en materia educativa, sin menoscabo de la unidad nacional, toda vez que los órganos centrales de la Secretaría de Educación Pública conservan las funciones de dirección, normatividad y evaluación del Sistema Educativo Nacional.

47 Oria Razo Vicente. Op. cit p 173

48 Ibidem

-Se ha contribuido a reforzar la identidad nacional, "para lo cual se han retomado y desarrollado Jornadas Cívicas Estatales"⁽⁴⁹⁾, en las cuales se ha logrado la participación de la población en general, para rendir homenaje tanto a los símbolos patrios como a los hombres que forman parte de la historia de cada estado y del país

-Se ha fortalecido económicamente a las Entidades Federativas, al descentralizar la operación de los recursos del sector de cada una de ellas.

-Se ha fortalecido la organización política del país, al transferir la responsabilidad de la administración del Sistema Educativo a cada estado y compartirla con sus municipios, pero sin perder por ello la unidad nacional que debe identificarlo.

2. DE PLANEACION

-Se ha facultado a cada Estado para que exprese los objetivos y metas propias que responden a sus requerimientos y posibilidades, a la vez que coadyuvan al logro de los objetivos y metas nacionales

-Se ha podido dar congruencia a la Ley de Planeación con las políticas estatales, al establecer en cada Entidad Federativa un Plan Estatal de Educación, mismo que contempla el desarrollo de acciones reformadoras y de proyectos efectivos de transformaciones, que han permitido que el Sistema Educativo adquiera su cabal sentido social como agente promotor del desarrollo integral de la entidad.

-Se ha propiciado el diseño y operación de una estructura organizacional acorde a los requerimientos de funcionalidad y operatividad del sistema en cada estado.

49. Guerra Rodríguez Diodoro. Op cit p 118

-Se ha dado congruencia a la administración educativa en los diferentes niveles, al unificar sistemas que han permitido orientar las expectativas de los educandos, evitando los desconcertos provocados por el tránsito entre sistemas de control diferente.

-Se han podido establecer la infraestructura y las condiciones necesarias, a fin de que cada estado se encuentre en posibilidades de garantizar que la población en edad escolar asista, permanezca y culmine sus estudios de educación básica.

-Utilizando alternativas de los modelos educativos existentes a nivel nacional y adecuadas a las características y peculiaridades regionales, se ha logrado aumentar substancialmente la cobertura de los servicios de educación básica, haciendo llegar a este beneficio a un mayor número de habitantes.

3. ADMINISTRATIVOS.

-Se ha posibilitado la unificación de criterios en cuanto a la administración, prestación y control de los servicios educativos

-Se ha promovido el aprovisionamiento de documentos normativos acordes a la realidad de cada estado que, por una parte, normen el desarrollo de las actividades del personal y por otra lo apoyen técnicamente en el desempeño de las mismas

-Se ha establecido la posibilidad de aprovechar al máximo los recursos, iniciativas y capacidades existentes en los ámbitos de cada estado, para que respondan a los requerimientos de funcionalidad y operatividad del Sistema Educativo.

-Se ha logrado una mayor flexibilidad en el sistema de administración, lo que ha permitido la optimización de los recursos asignados por la Federación y por los gobiernos de los estados al Sistema Educativo, a dotarlo de las herramientas que le permitan responder a las exigencias de enfrentar nuevas situaciones.

-Se ha incrementado notablemente la eficiencia del Sistema Educativo en cada estado, al reducir los tramos de control de la administración escolar, lo que ha venido haciendo más efectiva la supervisión escolar y la implementación de los procesos de retroalimentación.

-Se ha impulsado la participación comunitaria en las tareas de construcción, mantenimiento y conservación de edificios escolares, con el consecuente ahorro económico.

-Se ha acercado el poder de decisión a los centros de trabajo "mediante la descentralización hacia los departamentos de servicios regionales, de trámites y servicios que se había venido desarrollando centralmente"⁽⁵⁰⁾, lo cual a contribuido de manera directa a elevar la eficiencia administrativa del sistema.

4. TECNICO - PEDAGÓGICOS.

-Se ha establecido la posibilidad de elaborar propuestas de grados, niveles y modalidades educativas, para cada entidad federativa.

-Se ha concretado la posibilidad de presentar a los "órganos centrales de la Secretaría de Educación Pública, las propuestas de modificación de programas y contenidos educativos"⁽⁵¹⁾, mediante los cuales asegure la congruencia y continuidad que deben existir desde el nivel básico hasta el nivel superior, y se incorporen, además, las expresiones y particularidades del estado y de sus regiones.

-Se garantiza la unidad nacional de la enseñanza de la educación básica, con los libros de texto gratuito y los contenidos de los planes y programas de estudios, vigente a nivel nacional.

50. Gudi Kawas Gerardo Op cit p 95

51. Guerra Rodríguez Diodoro Op cit p 122

-Se ha puesto especial interés por garantizar no sólo la prestación del servicio sino también su calidad, por lo cual se han establecido Consejos Estatales de Educación y se ha dado un apoyo irrestricto a las áreas de proyectos académicos y técnico pedagógicos de cada nivel educativo.

-Se han podido desarrollar, a nivel estatal, programas y acciones encaminados a abatir los índices de deserción y de reprobación escolar y a incrementar el de eficiencia terminal.

-Se ha responsabilizado a cada estado del control del sistema de educación normal, lo que ha permitido regular el equilibrio entre la formación de profesores y las necesidades existentes, evitándose así la formación de excesivos cuadros de personal docente que podrían sufrir desempleo y, en consecuencia, emigrarían hacia otras entidades federativas.

5. AL MAGISTERIO

-Se ha dado más plenitud a la participación del magisterio en la vida democrática del país, mediante el uso de facultades personales, para hacer más efectiva su participación en el diseño de proyectos de planeación y programación académica.

-Se ha logrado corresponsabilizar y concientizar a los maestros, de los resultados que los programas educativos han tenido en cada entidad.

-Se ha promovido la realización personal del magisterio y su relación con la comunidad, mediante el desarrollo de proyectos de arraigo y de vinculación maestro-comunidad.

-Se ha posibilitado el diseño e implantación de programas y estrategias de capacitación y actualización para el magisterio, lo que ha permitido que el personal en servicios se encuentre permanentemente actualizado acerca de las innovaciones y avances que ha tenido el sistema en sus diferentes niveles, contribuyendo así a su profesionalización y a rescatar la imagen de servicio.

-Se ha podido homologar al personal estatal con el personal federal, en lo referente a percepciones, prestaciones y servicios.

-Se ha abierto la posibilidad de establecer, a nivel estatal, un sistema escalafonario, tanto para el personal docente como para el no docente.

6. A LA COMUNIDAD.

-Se ha concretado la ampliación de la cobertura de los servicios educativos en cada entidad.

-Se ha beneficiado a la población al brindársele mayores oportunidades educativas y culturales, en todos y cada uno de los niveles ya descentralizados.

-Se ha visto igualmente beneficiada población adulta del estado, al hacerle extensivos los servicios educativos mediante el desarrollo de acciones modulares.

-Se ha logrado la participación activa de los padres de familia y de la comunidad en general, a través de su participación en las acciones que realizan las Asociaciones de Padres de Familia, los Comités Pro-construcción y Mantenimiento de Escuelas y los Comités Municipales de Educación.

-Se ha obtenido un mejor uso y aprovechamiento de las instalaciones y servicios existentes.

-Se ha generado la posibilidad de autodesarrollo, al concedérsele ser el principal elemento de detección y de solución, bajo un enfoque de desarrollo regional.

4.2 LIMITACIONES Y OBSTACULOS DE LA DESCENTRALIZACION

Como puede observar, el avance logrado y las expectativas que ofrece el proceso son significativos, pero es indudables que es más cuantioso lo que aún falta por realizar. "Esto obliga a revisar el panorama que presentan los servicios educativos, ahora inmersos en el proyecto descentralizador"⁽⁵²⁾

Los enfoques que se utilizaran seran los siguientes.

.Politico. Incluye los aspectos sociales, las relaciones laborales y el impacto y participación que se ha generado en la sociedad

.Tecnico-Administrativo. Se refiere a la transferencia real de funciones y facultades en el ámbito operativo, los obstáculos que se presentan para efectuarla, así como propuestas específicas para realizarla.

.Educativo. Plantea los principales problemas que ha enfrentado el desarrollo de programas educativos regionales de acuerdo a los principios básicos de la descentralización.

Procederé a realizar una descripción, con la advertencia de que los aspectos señalados, por razones obvias no son imputables a la totalidad de los estados, en algunos casos se refiere en la gran mayoría y en lo menos a rezagos aislados, pero en sí representan serios obstáculos al avance del proceso

POLITICO.

La difusión del proyecto se ha realizado con mayor intensidad en los medios de comunicación, sin lograr la penetración ni la comprensión absoluta de la comunidad académica y de la sociedad en general.

52. Guerra Rodriguez Drodoro Op cit. p124

.La participación entusiasta de la población es muy variable mientras en algunos estados está plenamente consolidada, en otros ni siquiera se ha elaborado un programa para promoverla.

No se ha estructurado una acción tendiente a adecuar las disposiciones jurídicas en materia educativa.

."No se ha procedido a integrar el escalafón estatal", que además de garantizar los derechos laborales, permitiría una distribución más justa de promociones y recursos.

. La participación del municipio en la tarea educativa no ha sido promovida en forma eficaz, la disparidad y dispersión de acciones es bastante notable.

TECNICO-ADMINISTRATIVO

.En la mayoría de los estados no se ha rebasado el ámbito jurídico-normativo del convenio.

.La diferencia entre los aspectos esenciales de operación de los servicios educativos en las antiguas Delegaciones y los actuales servicios coordinados de educación, es imperceptible, la excepción la constituye el manejo de los recursos financieros.

.Las dependencias involucradas en el proceso descentralizador, continúan operando de manera separada. No se ha propiciado su integración, ni física ni organizacional.

.No se ha transferido funciones administrativas que signifiquen un avance real en los criterios fundamentales de la descentralización.

.Continúan centralizadas parte de las facultades, hasta el extremo de controlar no solo los procedimientos, sino también la elaboración de formatos para un trámite determinado.

EDUCATIVO

.El diseño de modelos educativos regionales no rebasa aun el ámbito de proyecto. Las estrategias para su implementación no se han autorizado

.El sistema continua funcionando con la rigidez de antaño, desde la planeación hasta la operación de programas educativos. Los intentos por romper la inercia son muy relativos.

.La dependencia de las oficinas centrales, en aspectos de apoyo y orientación pedagógica, es absoluta. La resistencia al cambio promueve una lucha permanente y desigual.

. La ausencia de innovaciones en lo que se refiere a contenidos y métodos educativos, es una indiscutible realidad.

4.2.1 DESCENTRALIZACION Y CONSECUENCIAS.

La estrategia en su conjunto, implicará gran voluntad y decisión política, pero sobre todo una enorme confianza en la fuerza social de la nación y de sus habitantes.

Las consecuencias que trae consigo el proceso de descentralización educativa son:

- Mayor libertad de participación en materia educativa, pero al mismo tiempo mayor responsabilidad de comunicaciones e individuos en su estructuración y funcionamiento.
- Impulso de modelos pragmáticos basados en la conciencia de la realidad y en sus posibilidades concretas de desarrollo.
- Mayor creatividad y aprovechamiento del talento de la población de la provincia mexicana.
- Aprovechamiento integral de tradiciones, costumbres y expresiones culturales.
- Acciones concretas para lograr la reconversión y modernización del país.
- Impulso de la participación comunitaria y del apoyo fundamental que significa en el proceso educativo.

4.3. DESCENTRALIZACION Y FEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPIOS

La acción del sector educativo se fundamenta en el artículo 3o constitucional, el cual expresa que la educación que imparte el Estado, entendiéndolo como tal a la Federación, el Estado y los Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará a él, a la vez amor a la patria y la conciencia en la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Con la descentralización educativa se debe aprovechar, todos los avances que con esta tendencia se han estructurado, Considerando, por ejemplo, " Las correspondientes a la Planeación Educativa, en donde la unidad de coordinación la conforma el Municipio. Con base en él se programan servicios, se diseñan esquemas de control, se elaboran estadísticas y se establecen modalidades que permiten ofrecer los servicios de la educación básica a casi toda la población en edad escolar" (53).

Es importante avanzar aún más en el proceso descentralizador, involucrando la acción de los municipios, lo que requerirá del fortalecimiento técnico-administrativo de los ayuntamientos, para que puedan estar en condiciones de mejorar la participación que ya tienen en educación y en la promoción de la toma de conciencia y de la intervención de su población en la tarea educativa.

La coordinación de acciones de los tres niveles de gobierno en materia de educación, debe definirse de tal manera que señale facultades y responsabilidades para cada uno de ellos

53. Guerra Rodríguez Diodoro Op cit p 200

4.4 DESCENTRALIZACION Y CALIDAD DE LA EDUCACION

El objetivo de la descentralización educativa es formar al hombre nuevo y modelar a generaciones venideras, en concordancia con el tipo de sociedad que se pretende crear.

El sector educativo persigue, de acuerdo con la estrategia del cambio estructural, los siguientes objetivos específicos:

- Elevar la calidad de la educación de todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes.
- Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos.
- Vincular la educación y la investigación científica, tecnológica y el desarrollo con los requerimientos del país.
- Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal. Regionalizar y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura.
- Mejorar y ampliar los servicios en áreas de educación física, deportes y recreación.
- Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.

La crisis económica, internacional y nacional, tiene una profunda repercusión en el Sistema Educativo. En el marco de los convenios de descentralización educativa, se han hecho múltiples esfuerzos por subsanar las deficiencias educativas y culturales de la población, con los recursos existentes.

Es deseable que las políticas educativas y culturales tiendan a consolidarse en los cambios estructurales del sistema, mismos que harán posible una elevada calidad:

a) Consolidar una educación sin rigidez y sin las limitaciones que ofrece la actual estructura de la educación.

b) Adoptar un modelo regional que permita el fortalecimiento de instituciones, vinculándolas entre sí por principios de coordinación y complementariedad. Este modelo deberá dar respuesta a requerimientos del entorno, desarrollando un sistema integral de investigación ligado a la docencia. Asimismo se tendrá que racionalizar la estructura de carreras a nivel licenciatura y posgrado y mediante la experimentación e implantación de nuevos métodos y programas, habrá de consolidar la alta calidad de la enseñanza.

c) Articular un modelo de formación de profesores, coherente con los diversos niveles y modalidades educativos, el cual cubrirá las necesidades pedagógicas del sistema.

Pero sólo existe una forma de que la educación sea de calidad haciéndola congruente con las necesidades reales de cada comunidad. Cuando los maestros, las familias y la comunidad entera participen y opinen sobre la educación que requieren ésta entonces será más real, planteará retos objetivos; generará una escuela con estilo propio que proponga tareas concretas que comprometa por igual a maestros, alumnos, padres de familia y autoridades locales en el proceso educativo dando así la relevancia que la convierta en esencia del desarrollo, porque la sociedad avanzará en la medida y hasta el límite que avance su educación.

4.4.1 DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA

Hoy por hoy, el país enfrenta a los que, sin duda, son los retos más significativos de su historia: vencer la crisis económicas y superar su capacidad de crecimiento para estar en condiciones de ofrecer en los próximos años, a su joven población una perspectiva de vida aceptable, ello implica avanzar hacia la modernidad y sus consecuencias: más eficiencia, mayor productividad, mayor desarrollo tecnológico y mayor competitividad, mediante una modificación gradual pero absoluta, de las actuales estructuras económicas y sociales y, asimismo, perfeccionar su sistema democrático como una forma de vida, incorporándolo en todas las tareas comunitarias que reclaman una actitud solidaria en las decisiones de su entorno, de su región y de la nación entera.

La educación forma parte insustituible de esta estrategia. Si deseamos el progreso de la nación, debemos enmarcar nuestros anhelos de libertad, democracia, justicia y soberanía. "Contribuyendo a la descentralización de la vida nacional y a la democratización integral, será como la educación participe en el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos"⁵⁵

Representa la posibilidad de que personas y comunidades definan su forma de vida, de que aprovechen integralmente los avances de la ciencia e incorporen los sistemas de producción, de educación, y de convivencia que más se adapte a sus características y peculiaridades.

Reduciendo la centralización (el tramo de control) e incrementando la participación ciudadana en una permanente actitud democrática, necesariamente habrá de aumentar la eficiencia, ya que se tomara en cuenta la situación de cada entidad y las necesidades que se requieren en las mismas.

Por eso, las decisiones en educación no deben ser influenciadas ni por la flexibilidad demagógica, ni por la rigidez tecnocrática. Su participación en la formación de la sociedad no lo permite.

Las decisiones tomadas con relación a la descentralización educativa, son producto de severos análisis y cuestionamientos a nuestro Sistema educativo. Son el resultado de concepciones objetivas y dialécticas del universo y la sociedad.

55. Plan Nacional de Desarrollo Op.cit

4.4.2 DESCENTRALIZACION Y TRANSFORMACION SOCIAL

En la esfera internacional se vive hoy una etapa de transición en la que un fuerte grado de incertidumbre e inseguridad, producto de la crisis económicas y políticas que viven países, repercute en todos los ámbitos y presiona la convivencia social.

Las desigualdades sociales, los desequilibrios económicos, la desvinculación de los procesos productivos y la insuficiencia de recursos financieros muestra difícil condición, que para solucionarse requiere de toda la capacidad creatividad de la nación. Solo así será posible efectuar cambios en nuestra economía y en la conducción estatal de desarrollo. En estas transformaciones profundas, las soluciones educativas no deben desligarse de otras medidas y acciones de transformación socio-económica.

En materia educativa, la nación ha conformado un Sistema Educativo de cobertura cada vez más amplio, fundamentalmente en la educación básica, a pesar del extraordinario crecimiento demográfico, ha desarrollado y expandido la educación media superior en sus ramas universitaria y tecnológica, también ha establecido el derecho de los trabajadores a la capacitación y al adiestramiento.

La Descentralización viene a constituir la más importante decisión y la más contundente demostración de la voluntad política de transformar para mejorar nuestra sociedad.

Pero si bien esto ha permitido ampliar substancialmente la cobertura, intensificando asimismo la labor educativa y aumentando su eficacia, aun existe una gran diferencia con lo que debe ser un Sistema Educativo Integral, que promueva y acelere el desarrollo general de la nación. "Y es que, queramos o no, existen dos Méxicos: uno, con un crecimiento económico aceptable, que vive en ciudades con servicios y que en su gran mayoría tiene un nivel razonable de bienestar, el otro, marginado, alejado, dedicado al cultivo rudimentario, casi siempre para autoconsumo, sin ingresos fijos, sin posibilidades de incrementarlos con el actual esquema productiva del país"(56)

Esta situación, que obviamente nadie desea, sólo podrá ser superada si somos capaces de establecer sistemas y estrategias novedosos, que de manera definitiva e irreversible, promuevan la descentralización de la vida nacional, con base en el fortalecimiento pleno y auténtico del federalismo, acompañado de los factores económicos, educativos, sociales y productivos. Sólo así, esta acción será decisiva y la transformación de la sociedad posible. Una sociedad igualitaria sólo podrá alcanzarse bajo el principio de que no se debe tratar igual a desiguales

^ la sociedad en general, le permitirá un desarrollo más armónico e integral.

CONCLUSION

El sistema educativo en los países subdesarrollados no está cumpliendo su función de impulsar el desarrollo económico, social y cultural de toda la población, ni su función de equilibrar las desigualdades entre las clases sociales. Los países subdesarrollados necesitan transformar profundamente sus sistemas educativos para devolverles funciones esenciales.

En México, las crisis en el ámbito político, económico y social, obligan al estado a modificar la forma centralizada con la que operaba, se puede ver que un estado más grande o propietario no es un Estado justo y con más capacidad para atender reclamos sociales, el Estado se extendió y demostró menos capacidad para responder a reclamos sociales; esto obliga a modernizar o reformar al Estado en todos los ámbitos (económico, político y social). Ello implica revisar a fondo su funcionamiento y, en consecuencia, tomar grandes decisiones, como las que propone la descentralización de la vida nacional, que en una acción congruente con sus postulados debería profundizarse al grado de transferir a los estados y municipios las dependencias relacionadas con los satisfactores básicos de la población como son: alimentación, educación, salud y vivienda, reservándose para la administración central del gobierno, los aspectos estratégicos de la soberanía, gobierno y la defensa nacional, así como los relativos a la política económica a la industria paraestatal y a los medios de producción.

Por lo anterior, el sector educativo requirió cambios dentro de este nuevo concepto de modernidad, ya que por razones internas y externas la educación cada día era deficiente para los individuos. La función educativa es reclamo de un pueblo que se está construyendo con bastantes dificultades, con condiciones elementales de bienestar. De ahí que la estrategia educativa, sea promotora de algunos factores importantes del desarrollo, no puede ni debe estructurarse en forma parcial. Si bien la descentralización educativa debe ser implementada en forma integral y total a todos los estados y municipios, para que todas las comunidades estén en posibilidad de contar con educación para su desarrollo y bienestar.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Particularmente en México, la estrategia debe considerar que somos un país constituido por un mosaico geográfico y étnico muy diverso. Sus habitantes son producto del mestizaje de varias razas.

Sin embargo, no se puede olvidar que pesar de sus años de vida independiente, aún persisten grandes desigualdades sociales y muchos núcleos de población no ha podido ser incorporados al proceso educativo, situación que perdura no obstante los esfuerzos realizados y la gran cantidad de programas que cada administración ha implementado para lograr este propósito, entre otras, por las siguientes causas

- a. Exorbitante cantidad de comunidades dispersas
- b. Alto índice de analfabetismo
- c. Costumbres y vicios enajenantes
- d. Una administración Centralista

La descentralización educativa, debe ser, entonces, la más importante de las acciones, para que las comunidades urbanas y rurales cuente con facilidades para poder estudiar. De ello dependen en gran medida las posibilidades de transformación que requiere nuestro país.

La relación entre la educación y el desarrollo social debe hacerse más estrecha, a fin de que la educación sirva, para el mejoramiento de los modos de vida. Esta se vuelve la cuestión vital para sociedad y para el Estado.

Los principales obstáculos que pueden superarse para salir del rezago son la centralización y la excesiva reglamentación a los que aún están sometidos los sistemas educativos. Estos fenómenos se expresan en procesos de evaluación y acreditación. Solo combatiendo la centralización y la sobrerreglamentación, la educación podrá responder a las necesidades de cada comunidad local en particular.

Es preciso avanzar en el proceso de descentralización y de desreglamentación, a fin de devolver a la educación su función de fuerza productiva y de instrumento de la sociedad para su propio desarrollo material e intelectual.

Otro elemento para que la descentralización, sea efectiva, es la facultad del gobierno federal para determinar los planes y programas de estudio de la educación, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Educación, así como vigilar el cumplimiento del artículo tercero

Por otra parte, corresponde a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter Educación Pública, ha prestado, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación.

En consecuencia, el gobierno federal traspasó, y el respectivo gobierno estatal recibió, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativos, derechos y obligaciones, bienes, muebles e inmuebles para la operación de los mencionados servicios educativos.

Se puede apreciar que la descentralización educativa tiene como objeto aligerar el funcionamiento del estado, de adelgazar sus estructuras, en suma reorganizar su operación a fin de cumplir mejor sus responsabilidades primordiales.

El gobierno federal otorga recursos especiales a los gobiernos de los Estados para que estos ejecuten programas en beneficio de las zonas marginadas del país y que tienen los mayores rezagos educativos. La centralización de la gestión escolar había restado ímpetu a la tarea educativa en zonas más pobres del país.

La descentralización educativa, acerca a los individuos, profesores y servicios escolares, a través del trato directo, se comprometen autoridades, maestros, alumnos y padres de familia a participar en las labores cotidianas de educación de reorganización del sistema escolar. Este sistema habrá de poseer una estructura que parta de la escuela, el espacio de interacción cotidiana de los maestros, alumnos, padres de familia, y se extienda a la comunidad municipal primero, hacia la entidad federativa después, y por último, al conjunto de la federación. La nueva estructura organizativa implica el cumplimiento de responsabilidades, el uso de recursos, la correspondencia con los niveles de gobierno emanados de régimen federal, y la creación de figuras colegiadas consejos escolares, municipales y estatales en la que estén representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad. Implica también funciones de gestión ante otras autoridades, colaboración y apoyo.

De ahí la importancia de la profunda descentralización educativa, la cual ha sido producto del reconocimiento de los problemas de la realidad educativa de nuestro país, y de un empeño efectivo por abatirlos. Sin embargo, la descentralización educativa, conlleva a riesgos e incertidumbre que de no ser superados pueden no tan sólo limitar el alcance de las metas propuestas, sino inclusive retrasarlas. Debe tenerse presente que no existen soluciones mágicas a los graves problemas que aquejan la educación del país, y que superarlos requiere de la participación constante de todos: autoridades, maestros y sociedad. Los resultados solo podrán apreciarse a largo plazo, cuando los alumnos maduran y vierten su preparación en una mayor productividad y en una mejor calidad de vida para ellos y sus familias. De ahí que aunque la descentralización educativa tiene bases sólidas, es necesario que la gestión del proceso sea flexible, participativa y transparente, es decir, es necesaria la voluntad y capacidad para lograr los ajustes que sean necesarios conforme a los procesos de evaluación identifiquen problemas y obstáculos no contemplados en un principio. La descentralización Educativa constituye una medida fundamental para lograr un desarrollo económico, político y social.

ANEXOS

**ETAPAS FUNDAMENTALES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
EDUCATIVA DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA.**

1a

MARCO JURÍDICO- NORMATIVO

2a

ASPECTO ORGANIZACIONAL - ADMINISTRATIVO

3a

**ESQUEMA INTEGRAL DE PLANEACIÓN, PRESUPUESTACIÓN
Y OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS**

4a

DISEÑO Y APLICACIÓN DE MODELOS EDUCATIVOS REGIONALES

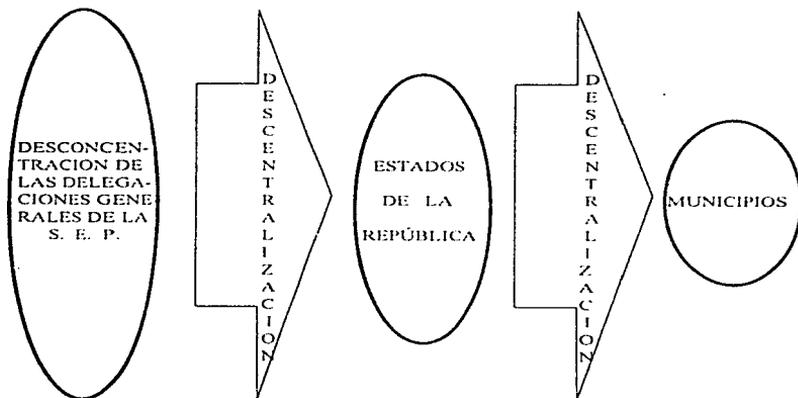
5a

ADECUACION DE LA RELEGISLACIÓN EDUCATIVA

6a

REFORMA FISCAL Y FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

FASES ALTERNATIVAS DEL PROCESO DE DECENTRALIZACIÓN EDUCATIVA



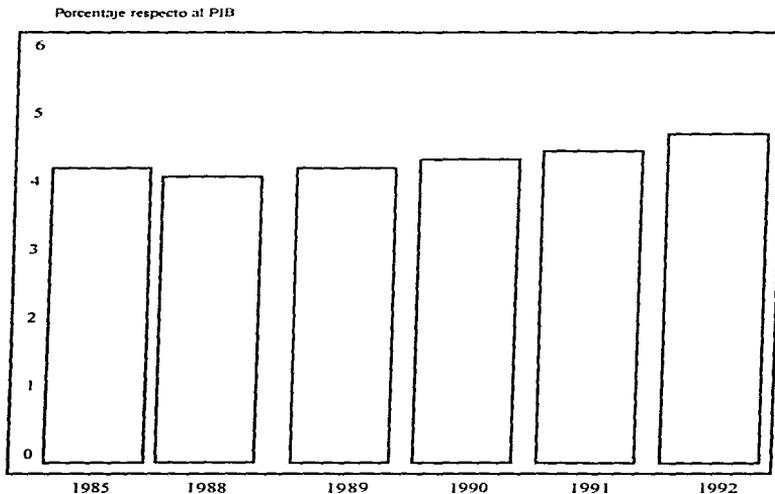
DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACION	DELEGACIÓN DE FACULTADES	CENTRALIZACIÓN
1	2	3	4

	1	2	3	4
<i>COMPARATIVO</i>	-Forma de organizacion administrativa	-Proceso tendiente a descongestionar las grandes CDS	-Acto consistente en transferir facultades de un superior a un inferior	-Forma de organizacion administrativa
<i>DEL</i>	-No hay jerarquia, sino controles especiales por parte del centro	-Replica total o parcialmente las depts o entidades	-Se delegan funciones de tramite	-Orden o jerarquia de subordinacion
<i>PROCESO</i>	-se crean organos con patrimonio y personalidad propios y autonomia tecnica	-Se aplica preponderantemente a la centralización	-La delegacion no implica la perdida de la facultad del superior	-Unidad de mando, decision, accion y ejecucion poderes de nombramiento
<i>CENTRALIZACIÓN</i>				mando, vigilancia, revision, etc. del superior al inferior
<i>DESCENTRALIZACIÓN</i>	-Dependencia del centro indirecta	-El desconcentrado tiene facultades de decision	-La delegación no implica las facultades de decisión correspondiente	
<i>CONCEPTOS</i>				
<i>TRADICIONALES</i>				

BENEFICIOS DE LA DESCENTRALIZACION DEL SECTOR EDUCATIVO

PLANEACION	POLITICO	ADMINISTRATIVO	AL MAGISTERIO	A LA COMUNIDAD	TECNICO-PEDAGOGICO
<p>Facultar a cada Estado para que exprese los objetivos y metas propios</p> <p>Establecimiento en cada entidad federativa de un plan estatal de educacion</p> <p>Diseño y operacion de una estructura organizacional acorde a los requerimientos de funcionalidad y operatividad del sistema de cada estado</p> <p>Unificacion de sistemas para orientar las espectativas de los educandos</p> <p>Establecimiento de la infraestructura necesaria para poder garantizar que la poblacion en edad escolar permanezca y culmine sus estudios de educacion basica</p> <p>Ampliacion de la cobertura de los servicios</p>	<p>Coordinacion de acciones federacion - estado</p> <p>Comunicacion abierta entre los representantes sindicales y los gobiernos de los estados</p> <p>Resolucion a nivel estatal de la problematica magisterial</p> <p>Fortalecimiento economico de los estados</p> <p>Fortalecimiento de la identidad nacional</p> <p>Fortalecimiento de la organizacion politica del pais</p> <p>Acercamiento del poder de decision a los centros de trabajo</p>	<p>Unificacion de criterios en cuanto a la administracion, prestacion y control de los servicios educativos</p> <p>Provisionamiento de documentos normativos acordes a la realidad de cada estado</p> <p>Possibilidad de aprovechar al maximo los recursos humanos y capacidades existentes en cada entidad</p> <p>Flexibilidad del sistema de administracion</p> <p>Optimizacion de los recursos del sistema educativo en cada estado</p> <p>Incremento de la eficiencia del sistema educativo en cada estado</p> <p>Abandono del burocratismo centralizado</p>	<p>Mayor participacion en el diseño de proyectos de planeacion y programacion academica</p> <p>Corresponsabilizacion y concientizacion de los resultados de los programas educativos en cada entidad</p> <p>Promocion de su realizacion personal y profesional</p> <p>Promocion de su vinculacion con la comunidad</p> <p>Diseño e implantacion de programas y estrategia de capacitacion y actualizacion</p> <p>Profesionalizacion y rescate de su imagen de servicio</p> <p>Homologacion del personal estatal con el federal</p> <p>Establecimiento de un sistema estatal de escalafon</p>	<p>Ampliacion de la cobertura de los servicios educativos en cada entidad</p> <p>Mayor acceso de la poblacion a los satisfactores y oportunidades educativas y culturales</p> <p>Ampliacion de los servicios educativos a la poblacion adulta de cada estado</p> <p>Participacion activa de los padres de familia y de la comunidad en general en el quehacer educativo</p> <p>Promocion del mejor uso y aprovechamiento de las instalaciones y servicios existentes en las localidades</p> <p>Equilibrio entre las demandas de cada entidad federativa</p> <p>Possibilidad de atender el desarrollo al exterior, desde ser el principal agente de deteccion de soluciones de su problematica bajo un enfoque de desarrollo regional</p>	<p>Possibilidad de mejorar a nivel estatal propuestas de grados, niveles y modalidades educativas</p> <p>Possibilidad para elaborar propuestas de modificacion a los programas y contenidos educativos conforme a las necesidades y caracteristicas de cada entidad</p> <p>Garantizacion no solo de la prestacion del servicio educativo sino tambien de su calidad</p> <p>Desarrollo a nivel estatal de programas y acciones encaminados a abatir los indices de desercion y reprobacion escolar y a incrementar el de eficiencia terminal</p> <p>Equilibrio entre la formacion de cuadros de personal docente y las necesidades existentes en cada entidad educativa</p> <p>Garantizacion de la unidad nacional de la ensefianza de la educacion basica</p> <p>Enriquecimiento de los contenidos nacionales con las aportaciones estatales</p>

PORCENTAJE RESPECTO AL PIB DEL GASTO EDUCATIVO NACIONAL



FUENTE: Informe Anual Banco de México Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1992 DBPPP, SEP.

TEXTO INTEGRO DE JESÚS ALVAREZ GUTIÉRREZ.

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA ESCOLAR. CASO AGUASCALIENTES.

Quiero referirme al primero de los dos objetivos definidos: ¿Como impacta la descentralización a la eficiencia en el uso de los recursos destinados a la educación? ¿que vicios se había operado del sistema educativo como un éncrer absorbiendo un porcentaje cada vez mayor de los recursos, produciendo desperdicio? ¿ por qué es más fácil detectar estas deficiencia y corregirlas cuando se tiene la posibilidad de tomar las decisiones en unidades pequeñas, y cuándo estas unidades corresponden precisamente a entidades políticas?

Los beneficios derivados de la descentralización los divido en seis grupos: políticos, sociales, magisteriales, técnicopedagógicos, administrativos y de planeación.

BENEFICIOS POLÍTICOS

El Gobernador Otto Granados Roldán asume como propia la tarea educativa, no sólo por su afinidad personal y profesional con la materia, sino porque ahora:

-Se involucra en la elaboración del primer programa estatal de educación en Aguascalientes. Hasta ahora, la educación no aparecía ni siquiera como rubro en el presupuesto de egresos. Menos del 2 por ciento de la educación en Aguascalientes lo cubría el gobierno estatal.

-Respalda su implementación, es decir, hay voluntad política estratégica para el buen éxito del programa.

-Hay una comunicación abierta entre los representantes sindicales y la autoridad educativa estatal, lo que ha permitido la resolución expedita de la problemática magisterial acumulada por años.

-Se esta eliminando el sentimiento de "relación de dependencia" frente a un autoritarismo central destinado a buscar el control político, presupuestal, sindical, etcétera.

BENEFICIOS SOCIALES.

Ampliación de la cobertura de los servicios educativos, en preescolar, secundaria y educación media. Gracias a una activa promoción, obtuvimos en febrero una preinscripción en primero de secundaria el 95 por ciento de los alumnos del sexto grado de primaria, cuanto tradicionalmente estos indicadores no rebasaban el 80 por ciento.

Mediante los Consejos Escolares se dará una participación activa de los padres de familia y de la comunidad en general en el quehacer educativo, se encargarán del cuidado físico del plantel de su barrio y de instrumentar los programas complementarios de salud, nutrición, vigilancia, prevención de adicciones, vendedores ambulantes, vialidad, reforestación, etc

Los empresarios, en lo individual, o a través de sus organizaciones y clubes de servicio, prestará auxilio financiero a escuelas oficiales, ante el reconocimiento de que apoyan la formación de sus futuros trabajadores.

BENEFICIOS AL MAGISTERIO.

Participación real de los maestros, directores y supervisores en el diseño de proyectos y programas específicos. Se aprovecha su experiencia.

Se sienten ahora corresponsables del resultado de los programas. Tienen sentimiento de que nunca había sido escuchados.

Paralelamente se están subsanando vicios y deficiencias que derivaban en injusticias notorias: ¿cómo?, con la institución de un programa intensivo de regularización de plazas (tripartitas, comisionados con funciones de dirección o supervisión, sin la plaza correspondiente).

Homologación del personal estatal con el federal.

Se crea un sistema estatal de estímulos a los mejores docentes (adicional a la carrera magisterial y a la Medalla Altamirano), llamado Fundación Aguascalientes. A este fideicomiso, autónomo, contribuyen el gobierno estatal y los particulares.

Se establecen programas estatales de fomento a la vivienda y de adquisición de vehículos.

Se extiende los cursos de nivelación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) a las principales cabeceras municipales, para evitar a los maestros el costo y tiempo de los desplazamientos.

Se introducen en nuestro estado los primeros posgrados para maestros y las licenciaturas en educación especial.

BENEFICIOS TÉCNICO-PEDAGÓGICOS

Con la federalización se abre la posibilidad de enriquecer la curricular, introduciendo materias de contenido regional: geografía, historia, ecología y cultura, para fomentar el conocimiento y amor por nuestra entidad.

Se implanta un programa para ofrecer la computación en la secundarias generales y técnicas oficiales. Los padres de familia ponen el aula, el gobierno el equipo, programas de mantenimiento e instructores. Se trata de capacitar al joven para un trabajo bien remunerado.

Maestros y padres de familia se comprometen a dar al trabajo escolar la seriedad que merecen nuestros estudiantes y buscan la meta de los 200 días escolares efectivos rescatando los que se perdían, más de 30 por costumbre con motivos cívicos, sociales, burocráticos y sindicales y, rebasando los 190 días del calendario oficial tradicional. Esto incidirá en una disminución del índice de reprobación y, desde luego, en este caso con la continuidad del trabajo escolar se busca elevar la calidad.

BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS

El caso de las normales: en Aguascalientes hay cinco escuelas para formación inicial de maestros, pero se ocupa menos del 25 por ciento de su infraestructura física y menos del 30 por ciento de las horas que se paga a su personal docente no tienen mantenimiento adecuado, a pesar de que se gastan muchos miles de millones de pesos en la formación de 1,000 maestros (cada alumno normalista cuesta más del doble que un estudiante de universidad autónoma de Aguascalientes cursando una carrera humanística), que salen, además, al desempleo o a aceptar una plaza en otras entidades anhelando siempre su regreso.

Con apego a la normatividad nacional, se generará un órgano rector del sistema de normales que permitirá la optimización de los recursos físicos, humanos y financieros dedicados a la formación inicial, nivelación y actualización de los maestros, a partir de la determinación del número de docentes que se requieren en el futuro, para qué niveles y que perfil.

Ubicación de las unidades preescolares, primarias y secundaria: las distribución de estas unidades ha sido, hasta ahora, un problema grave, ya que así como se amontonan en un barrio, también están ausentes en colonias de alto crecimiento. Escuelas sin parcela, luz, agua, sanitarios y otras donde la gente simplemente se niega a mandar a sus hijos porque se encuentran ubicadas al borde de las carreteras, sin un cerco perimetral. Además de que se desconoce la situación legal de los predios donde están las escuelas.

BENEFICIOS PARA LA PLANEACIÓN

En cada entidad se propiciará un Programa Estatal de Educación con objetivos y metas propios. Por ejemplo en Aguascalientes nos hemos planteado la meta de una educación básica de 10 grados (al menos de preescolar, seis de primaria, tres de secundaria) Aguascalientes es una entidad pequeña, bien comunicada, con un desarrollo socioeconómico favorable.

Gracias a la federalización, en Aguascalientes se ha creado una estructura organizacional acorde a requerimientos locales: se crea el Instituto de Educación en Aguascalientes, que integra vertical y horizontalmente todos los niveles educativos con el objetivo de configurar un auténtico sistema estatal.

En Aguascalientes hemos profundizado en descentralización hasta llegar a la municipalización de la educación. Los presidentes municipales se convierten en los responsables primarios de la educación en sus municipios. Para fomentar la concurrencia de los diferentes sectores de la sociedad se han formado ya once Consejos Municipales de Educación, en donde maestros, padres, agrupaciones sociales y empresariales, investigadores y académicos, obreros y campesinos, encuentran nuevos canales de participación para apoyar la tarea educativa.

Los maestros podrán así concentrar su empeño en lo esencial, que es el área técnico-pedagógica, mientras que estos consejos cuidan los aspectos de mantenimiento y equipamiento de centros escolares a través de recursos propios y la gestión ante las instancias federales, estatales y municipales correspondientes. Asimismo, darán sustento a los programas complementarios de urbanización, salud, nutrición, seguridad y vigilancia.

En apoyo de los Consejos Municipales hemos configurado nuevas zonas de educación básica a fin de hacerlas coincidir con el territorio de cada municipio. En todas las zonas, se ha integrado un equipo de supervisores que contará con los medios necesarios para realizar y mantener actualizados el diagnóstico de la educación, hacer las propuestas pertinentes y canalizar éstos con los consejos municipales.

CREACIÓN DE UN SISTEMA ESTATAL DE INFORMACIÓN PARA LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, EVALUACIÓN Y ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.

Aguascalientes representa sólo el 1 por ciento del sistema educativo nacional. Estamos, pues, ante la posibilidad de organizar nuestra información, computarizarla, de manera que eficientemos la función de gestión de la educación en sus dos dimensiones, la administrativa y la académica y fundamentar inteligentemente la toma de decisiones.

Estamos en proceso de construir tres sistemas de bases de datos, uno para alumnos, otro para maestros y, el último, para escuelas. Estas bases de datos, derivados de la experiencia de maestros y especialistas, están diseñadas para mantenerse consistentes para el mediano y largo plazo, de fácil acceso, respuesta rápida, que permitan agregar información y, sobre todo, correlacionarla para ayudarnos a sacar conclusiones o probar hipótesis de investigación educativa.

Objetivos:

Regularizar la situación de predios, maestros y alumnos.

Evaluar compras,

Obtener vías de financiamiento mediante la actualización de cuotas de supervisión, incorporación, certificación.

Evitar sobrefacturación de luz y agua y

Validar información que hasta ahora el plantel pasaba al supervisor, éste a la delegación, la delegación a la SEP y la SEP la aceptaba como cierta.

BASE DE DATOS ALUMNOS.

La iniciamos con las inscripciones de febrero de 1993. Se ha diseñado una clave única que identifique a cada alumno inscrito en el sistema educativo. Esta clave (RNP) será la misma durante su vida escolar, independiente del nivel y del centro educativo a que esta adscrito. Se forma una ficha que contiene datos escolares, socioeducativos, psicoeducativos y de salud. Esto permitirá vigilar el desarrollo físico, intelectual, artístico y afectivo del niño durante su educación básica.

No solamente se dará precisión y oportunidad a la revisión de certificados, sino que permitirá un seguimiento personalizado de estudiante que dará bases al maestro, con el perfil de sus habilidades para impartir una adecuada orientación vocacional.

Con esta base de datos se construirán índices reales de equidad y eficiencia educativas (escolaridad, analfabetismo, rezago educativo, reprobación, deserción, eficiencia terminal, etc. Sabremos, por ejemplo cuando se origina la deserción

por qué, quiénes desertan y cómo se distribuyen en la geografía del estado, lo que ayudará a planear correctivos y evaluarlos.

BASE DE DATOS PARA MAESTROS

Aprovecha todo el esfuerzo nacional para captar información sobre los maestros que se integrarán a la carrera magisterial, en Aguascalientes se pretende crear una ficha técnica de alrededor de 7,500 docentes de educación básica, con una clave que identifique a cada uno, independientemente del número de nombramientos y los diversos niveles escolares en los que labore.

Se pretende corregir rezagos e injusticias acumuladas durante años en un gran porcentaje de maestros, cuya situación sigue siendo irregular (en cuanto a su base o plaza), lo que les ocasiona desánimo laboral. Con esa ficha se puede velar por las condiciones de trabajo, salud y rendimiento de los maestros, obtener información que correlacione salario, trayectoria académica, desempeño profesional y actualización de conocimientos etc.

Se podrán detectar maestros que tienen plazas asignadas a un nivel escolar que no corresponde a su preparación. Seguir una revisión médica y psicológica anual de los maestros. Tenemos el caso de muchos maestros con licencia médica frecuente donde debería intervenir el ISSSTE y liberar esos recursos al IEA para controlar los cambios de actividad.

De hecho, esta base de datos sobre maestros será factor estratégico para determinar a quien estimular, a quien promover para la Medalla Altamirano. En la carrera magisterial, detectamos el caso de directores que aceptaron documentos falsos de los maestros sobre cursos de actualización que no tomaron.

Un punto fundamental en este programa de regularización será detectar los casos de los maestros fantasmas, ya que aunque aparecen en la lista general de docentes no pertenecen a ningún centro de trabajo, o el número de horas frente a grupo no corresponde a su nombramiento.

BASE DE DATOS PARA ESCUELAS

Esta base de datos se relaciona con la de maestros resulta que ni la SEP sabe qué nos entregó, ni nosotros qué recibimos. Hay escuelas primarias en un barrio que se piratean a los alumnos para sobrevivir, hay colonias de alto crecimiento demográfico que no disponen siquiera de un terreno para primaria, hay escuelas de 200 alumnos que no tienen un sanitario. Otras son la mayoría no se han inscrito en el programa. Hay escuelas con más maestros que grupos y viceversa. Muchas escuelas tienen en las azoteas el mobiliario, supuestamente de desecho, pero no pueden deshacerse de él.

Requerimos construir, mediante visitas de campo y con apoyo de cada director, un expediente por escuela, lo más completo posible, que abarque desde la situación legal de su predio, la posesión de su parcela, la situación de su barrio, etc., pero que especialmente incluya la información actualizada sobre su infraestructura física, su extensión, aulas, sanitarios, anexos, talleres, laboratorios, canchas, cerco perimetral, pavimentación, luz agua, pintura, etc. Correlacionar esto con el número de maestros, alumnos y grupos, combinado con la existencia de un Consejo escolar, permitirá anticipar y coordinar las acciones de solidaridad, CAPFCE, CONAFE, etc. Cuidar disparidades entre inscripción e infraestructura, relación entre estudiantes y sanitarios, usar los consejos municipales para validar peticiones al C. Gobernador, etc.

CONSIDERACIONES FINALES.

Se había perdido el control en la administración de los servicios educativos. La explosión demográfica aunada al rezago educativo, obligó a la improvisación del maestro. Todo esto a consecuencia de la falta de planeación sistemática y de programas a mediano y largo plazo. Se amplió la cobertura, a costa de la calidad.

La Descentralización es una oportunidad para mejorar la eficiencia educativa porque

1. Permite elevar la calidad del factor trabajo y, en especial, del personal directivo.
2. Posibilita adaptación rápida a los cambios locales.
3. Aminorar el margen de incertidumbre en la toma de decisiones a nivel estatal y municipal.

El Proceso de Planeación inicia ahora en la comunidad misma y en los Consejos Municipales de Educación, estas autoridades enfrentan la demanda y ejercen control, el resultado, es una planeación flexible, cercana al lugar del problema, permitiendo una decisión más acertada.

Sólo en el ámbito estatal podrán atenderse posible sucesos como el que, a consecuencia de la disminución del índice de natalidad o por cuestiones de evolución económica, se produzca en el estado o en una comunidad un equilibrio entre oferta y demanda en el nivel de primaria y, más tarde un excedente de maestros que dé lugar a una transferencia de recursos a otros niveles o comunidades. Antes era más importante la rigidez de la normatividad que la racionalización.

Permitaseme concluir con estas ideas sobre la federalización:

1. Revitaliza y humaniza la tarea educativa.
2. Disminuye el tramo de control
3. Aprovecha la creatividad de cada estado, municipio, comunidad y escuela.
4. Fomenta la participación social en la tarea educativa
5. Armoniza potencialidades regionales y naturales con sus habitantes y aspiraciones.

En Aguascalientes, la Descentralización nos ha permitido:

1. Ofrecer y garantizar una educación básica de 10 grados
2. Extender el calendario escolar a 200 días y recuperar días perdidos para dar mayor continuidad al proceso educativo, disminuir el índice de reprobación y elevar la eficiencia terminal
3. Mejorar las condiciones laborales de los maestros, en términos de regularización de plazas, estímulos económicos y el establecimiento de programas de vivienda y vehículos

BIBLIOGRAFÍA

1. Alvarez Gutiérrez Jesús. Descentralización y eficiencia en la administración escolar caso Aguascalientes. Porrua, México 1993
2. Alvarez Leonardo. Evaluación y financiamiento hacia una educación pública básica de calidad en un sistema descentralizado. México
3. Calvo Ponton, Beatriz. Educación normal y control político. s XXI, México, 1989.4. Coomb's Philip. La crisis mundial de la educación. península México 1978
4. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. Reforma del Estado. Revista México
5. Crozier michel. Estado Modesto, Estado Moderno, Estrategia para el cambio. FCE México 1989
6. E. A. J. JOHNSON. Descentralización de poblaciones. Letras México 1972
7. Gómez, Emetrio. Reflexiones sobre el Neoliberalismo, México, Imagen, 1990.
8. González Fernández José. Aspectos Jurídicos de la descentralización. Seminario de la Secretaria de salubridad y asistencia. México
9. Guerra Rodríguez Diodoro. La descentralización educativa, México, Leaga, 1987
10. Guevara Niebla, Gilberto. El malestar Educativo. Mexico, Revista Nexos, febrero 1992.
11. Guevara Niebla, Gilberto, México ¿un país de reprobados?, México, Nexos, junio de 1990.
12. Gutiérrez Salazar, Sergio. Burocracia Federal, Descentralización, Desconcentración, Revista Administración Pública 67-68 julio-diciembre, México, INAP, 1987.

13. Gutiérrez Santos Luis. La Educación como impulso del desarrollo. Porrua. México 1993.
14. Guidi Kawas, Gerardo. Educación para hoy, Educación para mañana, México, Castillo, 1994
15. Jones Claudio. La reforma Educativa, Retos y porvenir. Porrua México 1993
16. Legislación Educativa. Porruá. México 1997
17. Latapi, Pablo. Política Educativa y Valores Nacionales, México, nueva Imagen, 1982.
18. Moctezuma Barragan Esteban. La educación frente a nuevas realidades. F.C.E. México 1993.
19. Órnelas Carlos. La Educación Mexicana, Demandas de una Economía Abierta. Porrua. México 1993
20. Ortega Lomelin. El nuevo federalismo, la descentralización porrua México 1988.
21. Ovalle Fernandez, Miguel. (coord. gral.). Necesidades Enseñales en México (Situación Actual y Perspectivas al año 2000). Educación, México, XXI, 1982.
22. Pardo, Ma. del Carmen. La Modernización Administrativa en México, México, INAP, 1994.
23. Reyes Heróles, Jesús. El liberalismo social mexicano, México, SEP, 1984.
24. Rodríguez Marmolejo Sergio. Descentralización Educativa y Desarrollo: Retos y oportunidades. Porrua. México 1993.
25. Salinas de Gortari. Reformando el Estado. Nexos 148, abril 1990.
26. SEGOB, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México

27. SEP. La Descentralización Educativa, Avances de un proyecto Nacional. México, SEP, 1986.

28. SEP. Acuerdo nacional para la Modernización de la Educación Básica. México, SEP., 1992.

29. Solana Fernando. Tan lejos como llegue la educación, México, FCE, 1982..

30. Teodilo Guzman, José. Alternativas para la Educación en México. México, Gernika, 1989.

31. Villareal Rene. Liberalismo Social y Reforma del Estado, México, F.C.E. 1991.