

00463

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

E
Zej



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA DESCENTRALIZACION POLITICO-
ADMINISTRATIVA EN MEXICO.EL CASO DE LA
EDUCACION BASICA Y NORMAL 1992-1999.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN ADMINISTRACION
P U B L I C A
P R E S E N T A
FIDEL ROBERTO RIVERA LUGO

ASESOR: MAESTRO ROBERTO MORENO ESPINOSA

273/99

AGOSTO DE 1999

1999

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.

PAGINACION

DISCONTINUA.

AGRADECIMIENTOS.

Regresar a las aulas universitarias, después de mucho tiempo de haber cursado los estudios de licenciatura, es un ejercicio que considero fructífero. Constatar la experiencia profesional contra las nuevas teorías y enfoques de la ciencia de la administración y disciplinas afines, es una norma que debe ser aplicada a cualquier egresado de nuestra *Alma Mater*. Desde este punto de vista la condición de estudiante no termina nunca, pues la retroinformación es esencial en el desarrollo de nuestra vida intelectual y profesional.

Convergen en esta investigación muchas horas de enseñanza, análisis y reflexión que, de manera conjunta, maestros y estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, han contribuido al cultivo del conocimiento científico de la administración pública. Es en la División de Estudios de Posgrado donde he logrado dar forma a las ideas de este trabajo.

La investigación que presento con el propósito de culminar los estudios de Maestría en Administración Pública, ha sido producto del interés por el estudio de una de las políticas gubernamentales de mayor trascendencia en nuestra vida institucional: la descentralización político-administrativa. Con ello pretendo contribuir al análisis reflexivo de las transformaciones que está teniendo nuestro país.

Expreso mi agradecimiento por sus valiosas observaciones y comentarios para mejorar el contenido de esta investigación a los miembros del Jurado Examinador: Maestro Rolando Barrera Zapata, Maestro Javier Alanís Boyso, Maestro Roberto Moreno Espinosa, Doctor José Juan Sánchez González y Maestro Juan Montes de Oca Malvaez.

A mi amigo y maestro Roberto Moreno Espinosa, Coordinador de Administración Pública, mi gratitud y reconocimiento especial. Su paciente y estimulante asesoría durante el desarrollo de la investigación me ayudó a dar mayor solidez al trabajo.

DEDICATORIAS.

A Graciela Pérez Uribe, mi esposa, quien con su apoyo y comprensión me impulsó para culminar la presente investigación, sacrificando muchas horas de convivencia familiar, además de haberme ayudado a clarificar algunos pasajes.

A mi hija Graciela, quien representa la nueva generación que habrá de dirigir los destinos de México y a quien le deseo continúe sus estudios profesionales con éxito, como lo está haciendo.

A mi madre María Josafat Lugo Viuda de Rivera, quien me ha dado el ser y la entereza para luchar por mis propios ideales. A mis hermanos Jovita, Candelario, María Elena, José Manuel y Juan Fernando.

Al Doctor Francisco T. Cantú Garza, mi gratitud por su apoyo y estímulo constante para superarme en todos los aspectos de mi vida.

F.R.R.L.

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

LOS PROCESOS DE LA CENTRALIZACIÓN - DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

1.1 Concepto de administración pública	1
1.2 Conceptos y características de la centralización, desconcentración y descentralización	4
1.3 La centralización-descentralización como proceso permanente	7
1.4 La centralización: característica del Estado moderno	8
1.5 La centralización-descentralización política y administrativa	10
1.6 La centralización administrativa de México y sus efectos en las administraciones estatales	14
1.7 Las políticas descentralizadoras de México	20
1.8 Algunos conceptos y enfoques sobre la descentralización educativa	25

CAPÍTULO II

LA PLANEACIÓN EDUCATIVA.

2.1 Los modelos educativos	31
2.2 Algunos enfoques teóricos de la planeación	39
2.3 Enfoques clásicos de la planeación educativa	45
2.3.1 El enfoque de la estimación de la demanda	46
2.3.2 El enfoque de la planeación de los recursos humanos	51
2.3.3 La perspectiva económica en la educación	52
2.3.3.1 El enfoque de las tasas internas de retorno	57
2.3.3.2 El enfoque del costo- beneficio	59
2.4 La planeación y los grandes problemas educativos de México	61

CAPÍTULO III

EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA VIDA INTELECTUAL EN MÉXICO.

3.1 Política y administración educativa en la Colonia	71
3.2 De la Independencia a la creación de la Dirección General de Instrucción Pública	74
3.3 De la Primera Reforma a la Reforma Juarista	77
3.4 De la Reforma Juarista a los Congresos Nacionales de Instrucción Pública .	80
3.5 Del <i>Constituyente de la Enseñanza</i> a la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes	82
3.5.1 La uniformidad pedagógica	83
3.5.2 Características de la nueva escuela mexicana	83
3.5.3 La crisis administrativa de la educación mexicana a principios del siglo	85
3.6 De la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes a la creación de la Secretaría de Educación Pública	85
3.7 De la creación de la Secretaría de Educación Pública a la etapa de la supercentralización educativa	89

CAPÍTULO IV

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL.

4.1 Los primeros intentos desconcentradores	101
4.2 La desconcentración del periodo 1973- 1974	106
4.3 La política desconcentradora del periodo 1978-1982	107
4.4 La descentralización educativa del periodo 1982-1988	113
4.5 La <i>federalización</i> educativa de 1992	115
4.6 Comentarios finales sobre la implementación de la política educativa	122

CAPÍTULO V

REPERCUSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES ESTATALES.

5.1 Redimensionamiento de las estructuras administrativas de la SEP	125
5.2 Las leyes de educación estatales y los órganos administrativos de servicios educativos	126
5.3 Las relaciones laborales del magisterio federalizado y estatal	128
5.4 Las relaciones políticas del Estado y del SNTE	130
5.5 La <i>federalización</i> de los servicios educativos en tres entidades federativas. .	132
5.5.1. El Estado de Chihuahua.	
5.5.1.1 Características socioeconómicas	133
5.5.1.2 La estructura y funcionamiento de la administración pública. .	135
5.5.1.3 La administración de los servicios educativos	141
5.5.2 El Estado de San Luis Potosí.	
5.5.2.1 Características socioeconómicas	145
5.5.2.2 La estructura y funcionamiento de la administración Pública .	148
5.5.2.3 La administración de los servicios educativos	153
5.5.3 El Estado de Oaxaca.	
5.5.3.1 Características socioeconómicas	161
5.5.3.2 La estructura y funcionamiento de la administración Pública. .	163
5.5.3.3 La administración de los servicios educativos	171
5.6 Propuesta de estudios de prospectiva a la descentralización político- administrativa	175

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental conocer y estudiar los procesos de la centralización y descentralización de la educación básica y normal de nuestro país, durante el periodo 1992-1999, con el propósito de analizar los alcances y resultados obtenidos de una de las políticas públicas contemporáneas de mayor trascendencia, adoptadas por el gobierno mexicano.

A partir del Estado de derecho, la administración pública desarrolló amplias estructuras centralizadas, jerarquizadas y profesionalizadas, que favorecieron medidas imperativas de planeación educativa, las cuales buscaban satisfacer la demanda de una población creciente.

Sin embargo, la etapa que denominamos de la *supercentralización educativa*, para enfatizar el crecimiento desmedido que se dio durante el desarrollo del Estado benefactor, provocó efectos negativos como la burocratización y las asociaciones de intereses gremiales corporativistas, que impidieron lograr los objetivos de elevar el nivel educativo de la población mexicana.

Ante la obtención de rendimientos decrecientes, en parte por la disminución de la inversión educativa, el ejecutivo federal diseñó e implantó políticas desconcentradoras y descentralizadoras de la educación básica y normal, dentro de un marco de *fortalecimiento del Federalismo*. Aquí cabe señalar que no hubo demandas sindicales, ni movimientos sociales o demandas de los gobiernos estatales para descentralizar la educación pública. Más bien, se mantiene la tesis de que el gobierno mexicano tenía la necesidad imperiosa de socializar las crisis económicas recurrentes y de modificar las relaciones de poder entre la burocracia sindical y la burocracia gubernamental.

La descentralización de la educación básica y normal, en el periodo que se estudia, implicó la transferencia del gobierno federal a los gobiernos estatales de alrededor de 96,000 inmuebles, de 23 millones de bienes muebles y de 700,000 trabajadores de la educación, a efecto de que las entidades federativas operaran los servicios educativos; mientras que el Ejecutivo Federal se reservaba las facultades técnico-normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional.

Las reformas al Artículo 3º. Constitucional, la nueva Ley General de Educación y el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, representaron la base legal para involucrar a los tres órdenes de gobierno en esta materia. Sin embargo, en estos documentos no se consignaron en detalle los

mecanismos y modalidades del financiamiento de los servicios educativos; tampoco se consideró la capacidad técnica y administrativa de cada gobierno estatal; por otra parte, persisten serias dificultades para la integración del personal federalizado, ya que por una parte, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se ha opuesto a su desmembramiento, y por la otra, los estados y municipios cuentan con personal docente contratado en condiciones laborables diferentes al personal federalizado.

Nuestra hipótesis general de trabajo afirma que la descentralización de la educación básica y normal que se realizó en México en el período 1992-1999, agudizó e hizo más evidente la centralización de nuestro sistema político-administrativo. La descentralización educativa ha sido un proceso uniforme e incompleto que no involucró en sus inicios a los actores responsables de ejecutarla.

Asimismo, las acciones descentralizadoras del gobierno federal no han logrado elevar los índices de eficiencia y calidad de la educación pública. En suma, la descentralización educativa del periodo objeto de estudio, no ha logrado revertir las tendencias concentradoras del poder y de la acción administrativa a favor de las administraciones públicas estatales.

No obstante las acciones emprendidas, los efectos producidos en la eficacia y eficiencia de los servicios educativos distan mucho de las metas propuestas. El propio *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* reconoce que existen más de 6 millones de mexicanos con edad de 15 años en adelante que son analfabetas; hay más de 2 millones de niños entre 6 y 14 años de edad que no asisten a la escuela; la escolaridad promedio de la población económicamente activa es de 7 años; y la eficiencia terminal en primaria es de tan sólo el 62%.

El estudio por la descentralización educativa despertó mi interés cuando en el año de 1992 trabajaba en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En ese tiempo tuve la oportunidad de intercambiar impresiones con líderes sindicales de varias dependencias que integran la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), en particular con maestros dirigentes del SNTE y de la corriente democrática disidente, agrupada en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE); así como con muchos maestros que han dedicado su vida a moldear las conciencias de muchos mexicanos, con auténtica devoción.

En algunas entrevistas me llamó la atención cómo se debatía el campo por la formulación e implementación de las *políticas públicas* educativas, que se daba entre la burocracia gubernamental y la burocracia sindical, en especial a los aspectos relativos a lo que se denominó la *federalización* de la educación básica y normal. Seguramente el término *federalización* se usó para remarcar que se trataba de una función pública concurrente en los tres órdenes de gobierno; sin

embargo, el mismo es antitético del vocablo descentralización.

La importancia de estudiar la política de descentralización educativa radica en que la misma se compone de decisiones, acciones y omisiones de los órganos gubernamentales encargados de diseñarlas y de ejecutarlas, y que provocan consecuencias en la sociedad. La evaluación de los costos políticos y sociales de la población que se vio afectada por estas decisiones, representan el punto de partida para proponer nuevos cursos alternativos de acción que nos permitan elevar los niveles educativos de nuestro país y fortalecer las emergentes administraciones educativas estatales.

La metodología que se usa en este trabajo es un análisis histórico-político tomando como fuente principal las contribuciones de algunos investigadores que han estudiado la centralización-descentralización como un proceso que se da en ambas direcciones, dependiendo de las condiciones temporales y espaciales que tienen los pueblos. Para los estudios de caso se acudió a los órganos administrativos locales encargados de proporcionar los servicios transferidos, así como a las representaciones de la SEP. en los Estados objeto de estudio; asimismo se realizaron algunas entrevistas con los responsables de evaluar los acuerdos tomados para la descentralización educativa.

En el capítulo I se presentan los planteamientos de los autores más connotados que han estudiado la descentralización política y administrativa. Sus propuestas teóricas son la base en la que se apoya este trabajo. Asimismo, se hace una somera revisión de las acciones descentralizadoras que tuvo el gobierno mexicano a partir de la fuerte inercia centralizadora que produjo rendimientos decrecientes en el aparato de Estado. Por último, se revisan algunos de los enfoques que se han vertido sobre la descentralización educativa.

La organización educativa facilitó la implantación de enfoques de macroplaneación centralizada que buscaban ampliar la cobertura educativa a una población cada vez más creciente. Las tendencias de los organismos financieros internacionales y las teorías del momento, sirvieron de base de nuestro modelo educativo. En el capítulo II se hace una revisión de los enfoques clásicos de la planeación educativa, muchos de los cuales sirvieron de experimentación en nuestro país.

La *administración de la vida intelectual* que se desarrolló en nuestro país a partir de la formación del Estado de derecho, generó estructuras amplias y complejas que fueron producto de la *tradicción*, de la *acumulación* y de la *centralización*. En el capítulo III se analiza por etapas el desarrollo de la administración educativa desde la Colonia hasta llegar a la etapa de la *supercentralización*. Consideré necesario la inclusión de la etapa de la Colonia, en virtud de que es en ese período cuando surgen las dos corrientes del

pensamiento educativo que influenciaron la escuela pública de este siglo.

Ante el corporativismo sindical y la excesiva centralización administrativa, el modelo empezó a tener rendimientos decrecientes que obligaron al gobierno mexicano a promover políticas descentralizadoras a favor de los estados federados. Se trataba de mover, como lo señaló Jesús Reyes Heróles, ese gran *paquidermo arteriosclerosado* que representaba la educación en México. Una original lucha habría de escenificarse en el campo de producción de las *políticas educativas* entre la burocracia gubernamental y la burocracia magisterial. En el capítulo IV se estudian las políticas y acciones descentralizadoras, que culminaron con la denominada *federalización educativa*.

En el capítulo V se examinan las repercusiones de la descentralización en las administraciones estatales, que fueron las encargadas de recibir los servicios educativos. Para los estudios de caso, se seleccionó una muestra de tres estados que presentan características representativas del conjunto nacional, en cuanto a los obstáculos y capacidad administrativa para asimilar las funciones transferidas; a su vez, se eligió un estado del norte, uno del centro y otro del sur, representativo de la geografía nacional. En este apartado se propone la elaboración de estudios de prospectiva a la descentralización político-administrativa de nuestro país.

Por último, se incorporan las conclusiones resultado de la investigación y la bibliografía empleada.

CAPITULO I

LOS PROCESOS DE CENTRALIZACIÓN- DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO - ADMINISTRATIVA.

Históricamente los pueblos han vivido etapas de alta concentración de recursos y de poder, como una consecuencia del desarrollo y fortalecimiento del Estado- nación. Desde la creación del Estado Absolutista hasta la formación del Estado de Derecho, el poder central ha prevalecido sobre las estructuras estatales, originando desequilibrios regionales y locales, e inhibiendo la manifestación de las mismas. Estos procesos, que finalmente generan rendimientos decrecientes y obstáculos en la funcionalidad de los entes estatales, obligan el inicio de una nueva fase de redistribución de los recursos y del poder, ya sea a otras entidades funcionales o territoriales.

Esta fase redistributiva de recursos y de espacios de decisión, son en esencia procesos descentralizadores que dependen de la modalidad, profundidad y ritmo impuestos en cada país. De aquí la importancia de referirnos a la centralización - descentralización como un proceso permanente y dinámico, que tiende hacia uno u otro sentido en determinados momentos de la historia.

1.1 Concepto de administración pública.

El concepto de administración pública es polivalente. Duhalt Krauss señala que podemos referirnos a una actividad, la actividad del Estado, o a la ciencia que la estudia, o a la técnica o conjunto de técnicas que utiliza, o al organismo que agrupa a los órganos a quienes se ha encomendado la función o actividad de manejar los asuntos públicos, o al cuerpo de leyes que rigen la función de los órganos del Estado.¹

Una actividad: la actividad que realizan los órganos del sector público para alcanzar los fines del Estado, cuyo logro se ha encargado al gobierno.

La administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia de la política del Estado.²

Entonces, es la acción de administrar la cosa pública, esto es, la gestión o

¹ Duhalt Krauss, Miguel. *La administración pública y el desarrollo en México*. Asociación Nacional de Administradores Públicos, A.C., México, 1970 pp. 32-33

² White, Leonard D. *Introducción al estudio de la administración pública*. Compañía General de Ediciones, México, 1964.

servicio de intereses y bienes públicos. Es actividad dirigida a la conservación y mejor aprovechamiento del patrimonio y recursos de la comunidad. A menudo se emplea la expresión administración pública como sinónimo de gobierno. Cuando se comete este error no se distingue entre dirección (gobierno) y simple gestión de acuerdo con directrices ya trazadas. La administración, junto al gobierno, componen las funciones del Estado.

La administración pública también equivale a la función administrativa del Estado esencialmente distinta de la función legislativa y de la función jurisdiccional; aunque debemos advertir que de acuerdo al principio de la división de poderes, la función administrativa no sólo incumbe al poder ejecutivo, sino que también puede desplegarse por órganos legislativos o judiciales, en la hipótesis de que estén legalmente facultados para emitir actos administrativos.

Una disciplina científica: la rama de la ciencia de la administración que estudia esta actividad.

La ciencia de la administración es por lo tanto, el sistema de conocimientos por el cual los hombres pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados, en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común.³

La rama de las ciencias sociales que tiende a describir y explicar la estructura y las actividades de los órganos que bajo la autoridad del poder político, constituye el aparato del Estado y de las colectividades públicas.⁴

Una tecnología: el conjunto de técnicas que permiten a los órganos alcanzar sus objetivos con la máxima eficiencia.

La administración pública, en nuestra sociedad, es una de las tecnologías especializadas dentro de la tecnología de la cooperación humana y tiene su propio aparato conceptual.⁵

Un arte: el conjunto de reglas y preceptos necesarios para hacer bien alguna cosa. Así, se habla del arte de administrar.

El arte... de dirigir e inspirar en los demás, con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana⁶

Un organismo: el conjunto de dependencias a quienes se ha encomendado la actividad o función de manejar los asuntos públicos. En este caso, se usa

³ Gulick, Luther. *Science value and public administration*. Institute of Public Administration. New York, 1937. P. 191

⁴ Gournay, Bernard. *Introduction a la science administrative*. Librairie Armand Colin, París, 1966,

p 7

⁵ Waldo, Dwight. *Estudio de la administración pública*. Editorial Aguilar, Madrid, 1961. p. 5

⁶ Mooney, J.D. *The principales of organization*. Harper and Bros., New York, 1954. p.46

frecuentemente como sinónimo de sector público.

La administración pública mexicana, considerada como el conjunto de dependencias del Poder Ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se convierte en el principal instrumento de que se sirve el gobierno para aplicar su política económica y social y, el que formula, ejecuta y vigila la programación del desarrollo del país.⁷

Un cuerpo de leyes: el marco jurídico que rige la organización y el funcionamiento de los órganos del Estado.

Un sistema de administración pública es el conjunto de todas las leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y una jurisdicción, para la realización o ejecución de la política del Estado.⁸

En resumen, el concepto de administración pública presenta dos aspectos: el orgánico y el dinámico. Conforme al primero comprende a todos los órganos centralizados o paraestatales que en diferentes ramos ejercen la función administrativa y, de acuerdo al segundo, entraña la función misma que es de servicio, de manejo y de gobierno de lo que tradicionalmente se conoce con el nombre de *cosa pública*.

Woodrow Wilson, en su notable artículo publicado en 1887, señalaba que:

La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo, operante, el más visible aspecto del gobierno... La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Toda aplicación particular de la ley general es un acto de administración.⁹

En base a lo expuesto, no es posible explicar la administración pública sin entender la condición del Estado, el carácter de la política y los fines del poder estatal. A su vez, no sería posible entender al Estado si no se consideran los elementos administrativos que lo caracterizan en su relación con la sociedad.

La administración pública es el instrumento material del Estado que le permite organizarse mejor para dirigir a la sociedad. El propósito y alcance de aquella, se orienta a nutrir las fuerzas y potencialidades del Estado, velando por el bienestar y la calidad de vida en términos de vivienda, salud, empleo, cultura y recreación.

No puede concebirse la administración pública separada de la política, ya

⁷ Informe de la Comisión de Administración Pública. Presidencia de la República, México, 1968. Documento no publicado.

⁸ White, Leonard. D. *Op, cit* p 2

⁹ Woodrow Wilson. "The study of administration". En *Political Science Quarterly*, 1887. pp. 197-222. Citado por Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. 2 tomos. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

que en un sentido amplio la administración es el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y cómo se atienden los intereses públicos.

Es el patrón de ideas, actitudes, normas, procesos e instituciones y otras expresiones humanas que caracterizan la dirección de la sociedad por un grupo de gobernantes. Y dentro de ese conjunto enfocamos los procesos administrativos, inmediatamente vemos cómo están ligados a las otras fases del gobierno y la cultura.¹⁰

Entonces, las operaciones administrativas del gobierno –en sus aspectos de planeación, organización, integración, dirección, control y coordinación- se realizan en íntima relación con las actividades de carácter político, con las formas de la organización gubernamental y con los propósitos de todo el sistema.

1.2 Conceptos y características de la centralización, desconcentración y descentralización.

El Diccionario de la Lengua Española señala en forma genérica que, centralizar significa reunir en un solo centro las posibilidades de actuar; hacer que varias cosas dependan de un poder central; asumir el poder público facultades atribuidas a organismos locales.

Alejandro Oliván señala que la centralización es una condición estructural del Estado. Centralizar es reunir en un punto el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas, de modo que la voluntad central llegue a todas partes y tengan informes sobre su población.

Entonces, la administración pública es un sistema organizado para transmitir el impulso del poder supremo, obligando al cumplimiento de las leyes; por lo tanto, no se concibe que pudiera estar descentralizada o independiente de él. Sin administración no habría gobierno.¹¹

Por el contrario, la administración pública tendrá serios inconvenientes si en su dirección central se acumula un número desproporcionado de atribuciones y funciones. También lo será si la administración central o sus agentes ejercen funciones que los propios pueblos puedan desarrollar sin deteriorar la armonía general del Estado.¹²

¹⁰ Muñóz Amato, Pedro. *Op.cit.* p 28

¹¹ Oliván, Alejandro. *De la administración pública en relación a España*. Roix Editor, Madrid, 1843. p.109

¹² *Idem.*

Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra indican que el concepto tiene dos elementos fundamentales: "qué" se concentra y "dónde" se concentra. Centralizar es unificar, acumular y monopolizar decisiones, facultades y recursos. La idea de unificar nos remite a reunir lo desperdigado; acumular significa hacer un cúmulo, un conjunto; y monopolizar quiere decir tener exclusiva. Por lo tanto, señalan que:

centralizar política y administrativamente significa reunir e incrementar un conjunto de facultades cuyo ejercicio exclusivo reporta un significativo poder de decisión para un solo ámbito u órgano de gobierno. En otras palabras, centralizar significa concentrar la capacidad de establecer los fines y usar los medios para lograrlo....¹³

Asimismo, los autores de referencia indican que diversos tratadistas caracterizan la naturaleza de la centralización desde el punto de vista de sus elementos integrativos. Weber la denomina "... concentración del poder monopolizando la fuerza legítima", cuando se refiere a los medios utilizados. Hauriou la llama "... acumulación del poder del Estado en el gobierno central", y Serra Rojas "... acumulación de facultades en los órganos federales", cuando hacen referencia al ámbito en que se ubica. Bobbio la describe como "...reducción del poder mínimo indispensable de los entes locales a favor del centro", cuando se refiere al efecto que causa en otros ámbitos de gobierno. De esta cita, concluyen los autores de referencia que el concepto de centralización y su correlativo, la descentralización, es multidimensional al considerar factores políticos, económicos, culturales, sociales y geográficos.¹⁴

La desconcentración en cambio, consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma que están sujetos al poder jerárquico de la autoridad central.

José Chanes Nieto señala que la desconcentración administrativa es la atribución de facultades decisorias a una unidad integrante de la administración que la crea, sujeta al control jerárquico de ésta. La desconcentración es una modalidad de la organización para facilitar y acercar la decisión o los servicios al administrado, quien los obtendrá en forma expedita, mejor informada, más justa y menos onerosa.¹⁵

La desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica, que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y que permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y

¹³ Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, María del Pilar. *Descentralización y administración pública en los estados federados. (Ensayo analítico-metodológico)*. Ed. UAEM-IAPEM, Toluca, Estado de México, 1989. p.120

¹⁴ *Ibid.* p.124

¹⁵ Secretaría de la Presidencia. *Desconcentración administrativa*. México, 1976, (Colección Seminarios No.1).

en beneficio de los administrados.

Igualmente, la desconcentración, mediante la creación de órganos que con facultad de decisión se establezcan fuera de la sede de la administración central, en circunscripciones territoriales, asegura un mejor y más eficaz funcionamiento de la administración y se da a los particulares la enorme facilidad de tratar sus asuntos en sus propias regiones sin tener que acudir a la capital, asiento de las autoridades centrales.

Por el contrario, el concepto de descentralización se refiere a la tendencia opuesta y recíproca de la centralización. El Diccionario de la Lengua Española señala que la descentralización es la acción de:

... transferir a diversas corporaciones u oficios, parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo de un Estado.¹⁶

Como podemos observar en esta definición, una característica esencial de la descentralización es la de transferir o trasladar a varios centros el poder o la facultad de decisión.

Para Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra, la descentralización en un sentido más amplio, implica:

la redistribución del poder político, sin que esto signifique de manera alguna, la pérdida o el quebrantamiento de la unidad nacional, pero sí un cambio de las estructuras políticas y consecuentemente, de las administrativas.¹⁷

De lo expuesto, se debe entender que es usual oponer el término descentralización al de centralización en una perspectiva territorial, al señalarla como un proceso que tiende a trasladar la toma de decisiones públicas de los órganos centrales hacia los órganos que se encuentran en los estados federados.

Para José Chanes Nieto el término descentralización abarca múltiples conceptos y ámbitos que llegan a provocar equívocos:

En lo económico, se entiende como la transferencia de actividades de esta índole fuera de los centros urbanos. En lo político, se interpreta como la devolución o transferencia de atribuciones e instituciones federales a estados y municipio. En lo administrativo, se señala cuando la administración se desconcentra o cuando se reubica dentro del territorio nacional para descongestionar la sede de los poderes federales.¹⁸

¹⁶ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. ESPASA-CALPE. Madrid, 1984 P.466

¹⁷ Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra. *Op. cit* p. 124

¹⁸ Chanes Nieto, José. " Estado federal, descentralización, desconcentración y reubicación." En

En resumen, podemos definir a la centralización como la capacidad de concentrar o acumular en un solo centro los fines y utilizar los medios para lograrlos. Por el contrario, la descentralización puede entenderse como la devolución o transferencia de atribuciones a otros centros periféricos.

1.3 La centralización- descentralización como un proceso permanente.

A través de la historia, el proceso de centralización ha representado el debilitamiento o anulación de otros posibles centros de poder, y la expropiación y concentración de los recursos en favor de uno solo.

Según Ferrando Badía, esta integración se manifiesta a través de la instauración de un centro de atracción que primero quiere someter y después absorber a todos los demás centros. A este movimiento centralizador le sucede un proceso de coordinación, después uno de subordinación y finalmente uno de sustitución. El poder central domina así los poderes locales o particulares.¹⁹

Para Weber, la concentración del poder deriva de la posibilidad de reunir en una sola instancia la fuerza legítima, misma que se desagrega en medios de coerción (jurídicos), medios de coacción (fuerza pública) y en facultades decisorias de mando, vigilancia, revisión y control, así como de nombramiento o remoción (competencias técnico- administrativas).²⁰

De lo expresado por estos dos autores podemos resumir que la centralización es un proceso de acumulación, en un sólo centro, de fuerzas y recursos productivos, de poderes de decisión y de acciones públicas.

Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra señalan que la centralización-descentralización es un proceso continuo en el que se presentan tres cuestiones fundamentales: una *vinculativa*, una *connotativa* y una *referencial*.²¹

La cuestión *vinculativa* consiste en que ambos elementos se vinculan en reciprocidad, es decir, que su oposición no se da como exclusión sino como complementación; no es posible hablar de centralización sin hacer referencia aunque sea en forma mínima, a la descentralización, y viceversa; ambos

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 20- 21. Octubre 85- marzo 86. Instituto Nacional de Administración Pública, México. p. 42

¹⁹ Ferrando Badía, Juan. *El estado unitario, el federal y el estado regional*. Ed. Tecnos, Madrid, 1978. p. 45. Citado por Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra. *Op.cit.* p. 125

²⁰ Weber, Max. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. Tomo I. p.1056. Citado por Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra. *Op. cit.* p. 125

²¹ Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra. *Op. cit.* pp. 126-127.

elementos indican tendencias de estructuras político -administrativas que coexisten como un todo, aunque alguna predomine sobre la otra.

La cuestión *connotativa* tiene que ver con la carga asociada a estos conceptos y en los que se prejuicia a la centralización como negativa, retardataria y antidemocrática, en tanto que sobrevaloran a la descentralización asociándola a ideas tales como participación, democracia, autogobierno, etc.; estas ideas no pueden ser descartadas, aunque tampoco deben ser aceptadas indiscriminadamente, porque puede tratarse de una deseable y necesaria centralización para oponerla a una descentralización defensora de intereses particulares y antidemocráticos.

La cuestión *referencial* señala que el proceso de centralización - descentralización tiene que referirse necesariamente al régimen político que el país ha adoptado; de esta manera un estado políticamente centralizado sería el Estado unitario, en cambio un estado con descentralización política sería un Estado federal.

Sobre esta última cuestión debemos señalar que, por definición, los estados federales contienen la descentralización política, aunque no todo régimen descentralizado es necesariamente federal. No existen regimenes políticos totalmente centralizados o descentralizados, ya que en el primer caso se caería en la inmovilidad, y en el segundo caso se fraccionaría y disgregaría la unidad del Estado. Por ello la idea de que la centralización - descentralización es un proceso que conlleva tendencias que se orientan en una u otra dirección.

1.4 La centralización, característica del Estado moderno.

La centralización es una característica del Estado moderno. Surge y se fortalece en sus primeras formas de organización que se dieron en el Absolutismo, para después transmitirla y acrecentarla en el Estado de derecho.

El Estado Absolutista²² demandó un poder fuerte y unificado, apoyado en una administración bien organizada, autocrático en sus ejercicios de poder y con una alta profesionalización de su burocracia como necesidad histórica para impulsar en nuevo orden político y económico de la burguesía y demoler la vieja estructura feudal. El poder soberano fue la organización política que dio unidad a la sociedad civil.

²² Vid. Anderson, Perry. *El Estado absolutista*. Siglo XXI, México, 1979. pp. 9 a 37

La centralización política del Estado Absolutista se tradujo también en una centralización administrativa. Le corresponde a la administración pública facilitar las condiciones materiales para el auge de la economía mercantil, así como aplicar una política tutelar para proteger a la población que vivía en condiciones de desigualdad y atraso.

El Estado de derecho surge a consecuencia de la expansión capitalista. La soberanía de la ley y el ideal de la unidad del Estado se conjugan en los preceptos de igualdad. Todos los hombre son iguales ante la ley; ningún hombre depende de otro, aunque todos están sometidos a este mandato. El Estado es un ser impersonal que por su carácter general, crea la unidad de todos. De esta manera se concibe el Estado, que con el desarrollo del constitucionalismo se denominó Estado de derecho.²³

Leyes, tribunales y orden público es el esquema del Estado de derecho; el principio de la división de poderes representa una idea exacta del contenido del Estado: poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Esta división de poderes significó la consolidación del ejecutivo como un poder fuerte y autónomo, apoyado en una administración pública centralizada.²⁴

García de Enterría describe de manera clara lo que significa el Estado moderno:

El nuevo poder emergente es un poder inmenso y tutelar que se encarga de asegurar el goce y de vigilar la suerte de los individuos iguales. Es un poder detallista, absoluto, regular, previsor y dulce... labora con gusto por la felicidad de los ciudadanos, pero pretende ser su único agente y su único árbitro; él provee de su seguridad, prevé y asegura sus necesidades, facilita sus placeres, conduce sus principales negocios, dirige sus industrias...²⁵

Por cuanto a la organización político - territorial, es en el Estado de derecho donde surgen los principios del federalismo y del centralismo.

²³ Vid. Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*. Ed Porrúa. México, 1982. (Sepan cuantos. 113) pp. 9 - 21.

²⁴ Una larga lucha histórica se dio entre el ejecutivo y el parlamento, que culminó en los grandes regímenes políticos de nuestros tiempos: el parlamentarismo y el presidencialismo. Vid. Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

²⁵ García de Enterría, Eduardo. *Revolución francesa y administración contemporánea*. (s.d.) p. 15

1.5 La centralización - descentralización política y administrativa.

La centralización - descentralización es también un proceso que se da en la dimensión política y administrativa, lo que implica la presencia de actores que marcan el ritmo y grado de cada tendencia.

Posada de Herrera sostiene que la centralización implica resolver las cuestiones inherentes a la nación por el gobierno central, radicado en la capital del país.²⁶ Se trata de situar en las mismas manos y en el mismo lugar los intereses que incumben al país.

De lo expresado por este autor se puede asumir que la centralización política se encuentra asociada a las relaciones de poder. Se trata de un proceso mediante el cual los órganos federales del Estado acumulan facultades y recursos en menoscabo de las formas políticas locales o regionales. La centralización política se presenta cuando los objetivos sociales son impuestos por un único centro de poder y los medios para su consecución se encuentran bajo el control de dicho centro. Entonces, la centralización política necesariamente conlleva una centralización administrativa.

Esta aseveración se apoya en lo ya señalado por Alejandro Oliván, en cuanto a que la administración pública:

... es un sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del poder supremo, obligando a la observancia de las leyes; por lo tanto, no se concibe que pudiera estar descentralizada o independiente de él. Sin administración subordinada no hay gobierno, porque no podrá expedir órdenes, sino a los sumo dar consejos... La administración pública debe estar construida sobre bases duraderas, actuando como un todo uniforme y coherente; y acomodándose a todas las formas de gobierno.²⁷

En cambio, continúa Oliván, la administración pública tendrá graves inconvenientes si en su dirección central se acumulan un número desproporcionado de atribuciones y funciones. Lo mismo sucederá si la administración central o sus agentes ejercen funciones que los propios pueblos puedan desarrollar sin deteriorar la armonía general del Estado. La excesiva centralización se corrige de dos maneras: distribuyendo entre los órganos locales el sobrante de atribuciones acumuladas en el centro o traspasando y confiando a las provincias parte de las mismas atribuciones; ambas cosas pueden darse a la vez.²⁸

²⁶ Posada de Herrera, José. *Lecciones de administración*. Instituto de Administración Pública, Madrid, 1978. p 28

²⁷ Oliván, Alejandro. *Op.cit.* p.109

²⁸ *Ibid.* p. 110

Existen dos momentos en que la descentralización puede ser explicada:

El primero, cuando un ordenamiento jurídico supremo otorga a personas de derecho público, la autonomía constitucional y gubernamental para decidir por sí mismas sus fines políticos.²⁹ En otras palabras:

Existe descentralización política cuando las entidades territoriales tienen competencia legislativa, facultad normativa; de esta manera, coexisten dos órdenes jurídicos, un orden jurídico general válido para todo el territorio del país, elaborado con la participación de las entidades federativas, y órdenes jurídicos parciales, creados por autoridades diferentes a las nacionales, como son las autoridades de los estados, válidos en su respectivo ámbito territorial.³⁰

El segundo momento se da cuando existe una tendencia de devolución de poderes en favor de entidades territoriales políticamente delimitadas. No se trata tan sólo de una delegación de facultades, o del simple reconocimiento formal de la autonomía estatal. Esta tendencia se adentra en la dinámica política, económica y administrativa de los estados federados. La descentralización implica participación a nivel local en la organización de la cosa pública, con lo cual se asegura un mejor grado de democratización del proceso político.³¹

De lo expuesto, podemos asumir que la descentralización política no se entiende sólo como un acto de creación de los estados federales, sino también como un proceso de consolidación de la autonomía y de las capacidades de los gobiernos locales o estatales, que por razones de unidad nacional históricamente han sido debilitados. Esta consolidación se adentra en los procesos sociales y políticos de cada entidad federativa.

Desde la perspectiva administrativa, la descentralización adquiere un sentido diferente. Esta se refiere a una derivación del aparato político - administrativo del Estado.

Omar Guerrero señala que un Estado unitario está doblemente centralizado; en cambio un Estado federal sólo debe dar cabida a la centralización gubernamental, por lo que debe ser administrativamente descentralizado.

La nación está civilmente unida, pero a la vez está formada por las diversidades sociales que brotan de las costumbres, las regiones y los hábitos. Estas son en suma, lo que se expresa en forma de intereses especiales y partes de la nación.³²

²⁹ Vid. Jiménez Nieto, Juan Ignacio. *Política y administración*. Ed. Tecnos, Madrid, 1977 pp. 39- 40. Citado por Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra. *Op. cit.* p. 28

³⁰ Chanes Nieto, José. *Op. cit.* p.43

³¹ Frias Fargas, Ramón. *Introducción a la economía de Cataluña*. Alianza Editorial, Madrid, 1982. p. 141. Citado por Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra. *Op. cit.* p. 129

³² Guerrero Orozco, Omar. "Descentralización de la administración pública federal: causas, efectos y consecuencias." En *Revista de Administración Pública*. 63/64. julio - diciembre de 1985. I.N.A.P.,

En términos de administración pública, la descentralización se puede ubicar a partir de un criterio *funcional* o *territorial*.

La descentralización administrativa *funcional*, *técnica*, o por *servicio* se refiere a la delegación de facultades de la administración central a personas morales o jurídicas diferentes, dotadas de patrimonio propio y de autonomía orgánica sin subordinación jerárquica a la administración central, que son creadas para cumplir una tarea específica y que constituyen una prolongación funcional de la administración pública.

A este respecto, Chanes Nieto refiere que el control de los entes descentralizados es denominado frecuentemente como control de tutela.

Existe vigilancia y supervisión, también coparticipación en las decisiones y aún aprobación de éstas, por parte de la administración central sobre dichos entes, llamados en algunos países organismos autónomos, establecimientos públicos en otros. y en nuestro caso organismos descentralizados.³³

La descentralización *funcional* es creada por el poder central para beneficiar sólo a la capacidad y eficiencia de la administración pública. Supone la existencia de un organismo público con facultades ejercidas por funcionarios diferentes de la administración central; su autonomía orgánica y técnica le permite al organismo descentralizado actuar bajo reglas distintas de la administración pública central.

En suma, la descentralización administrativa *funcional*, *técnica* o por *servicio* es una forma de organización que implica la creación de una persona moral de derecho público, con patrimonio y recursos propios, y con autonomía orgánica y técnica para el desempeño de las funciones que le ha encomendado la administración pública central.

Por otra parte, la descentralización administrativa *territorial* se entiende como la transferencia de atribuciones, competencias y recursos de la administración pública central a las administraciones estatales y municipales, para ejecutar políticas, programas y acciones dentro de una área geográfica determinada.

La administración se descentraliza territorialmente mediante la creación de entidades con competencia geográficamente determinada sobre una fracción de territorio nacional, sujetas a controles diferentes a los jerárquicos y subordinados al orden normativo nacional en todos sus aspectos...La descentralización administrativa territorial es simplemente una manera de organizar la administración nacional sin intervención del elemento electoral y la competencia legislativa,

necesarios e indispensables en la forma de Estado federal, o en la descentralización de carácter político. A diferencia de los Estados federales, en los Estados unitarios las autoridades departamentales y provinciales representan a las centrales en el ámbito territorial parcial y son designadas por éstas.³⁴

Pichardo Pagaza precisa que:

Definitivamente no se considera que por descentralización se entienda la devolución a nivel de oficinas regionales, de actividades que las instituciones federales realizaban centralmente. A este fenómeno de un gran valor administrativo, se le debe entender como *desconcentración*. Mas bien, se trata aquí del desprendimiento de grandes bloques de funciones y programas que hoy por hoy desempeñan organismos federales, para ser incorporados a la esfera de acción de las autoridades locales.³⁵

En suma, en este sentido la descentralización administrativa significa un paso definitivo a favor del fortalecimiento del Estado federal o Estado multicentrado, que consiste en una redistribución o transferencia de competencias entre federación, estados y municipios.

Bajo este enfoque, la descentralización administrativa se encuentra condicionada al grado de centralización-descentralización política. Aunque la descentralización administrativa no necesariamente conduce a la descentralización política.

Para Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra, tanto la centralización como la descentralización derivan ventajas de su contribución a la estabilidad política y social. Sin embargo, cuando sus formas de ejercicio son exacerbadas o dejan de reportar los beneficios de una dirección firme (centralización) o de una participación pluralista (descentralización), degeneran en formas impuras que convencionalmente se denominan *centralismo* y *descentralismo* o *policentrismo autárquico*.³⁶

El centralismo es una deformación de la centralización que se asocia en su ejercicio político al autoritarismo y a la autocracia. En tanto que, descentralismo es una deformación de la descentralización que se vincula a las nociones de anarquía y autarquía.

Entonces, la centralización no es un obstáculo para el desarrollo de una nación en la medida que consolida un gobierno central fuerte bajo una dirección política y administrativa firme y necesaria para lograr la integración y el bien

³⁴ *Ibid.* p 44

³⁵ Pichardo Pagaza, Ignacio. "El análisis institucional de la administración regional." En *Administración Regional en América Latina*. CIAP, Buenos Aires, 1976. p. 22. Citado por Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra. *Op. cit.* p.131

³⁶ Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra. *Op.cit.* p. 132

común. La centralización es cuestionable cuando inhibe, mediatiza o reprime a la participación ciudadana y cuando subordina a otras instancias y órganos gubernamentales; es aquí cuando aparece el centralismo como una etapa de deterioro político y de debilitamiento administrativo.³⁷

De lo expuesto hasta aquí, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- La descentralización constituye un proceso dinámico, una tendencia o una propensión estructural en una o en un conjunto de organizaciones; es decir, se trata de un concepto relativo que se puede dar en un contexto específico. La descentralización se orienta a desencadenar una movilidad que permita situarse en una nueva posición de ese continuo.
- La descentralización es un proceso complejo, que incluye temas económicos, sociales, políticos y administrativos, los cuales se encuentran profundamente imbricados, lo que dificulta su análisis.
- La descentralización puede referirse desde una simple reubicación de recursos, hasta una profunda redistribución del poder de decisión a instancias u órganos del aparato público estatal o de la propia sociedad civil.
- La descentralización puede surgir como respuesta o demanda de regiones y/o grupos de la sociedad, o como una iniciativa del propio poder público, ante los rendimientos decrecientes del modelo centralizador.
- La descentralización busca en principio afectar los procesos decisorios para abrirlos a nuevos participantes, además de la redistribución de los recursos asociados a los espacios de poder de decisión. Los actores sociales pueden estar a favor de la descentralización o en contra de ella.

1.6 La centralización administrativa de México y sus efectos en las administraciones estatales.

Se ha señalado que el Estado de derecho fortalece la jerarquización y profesionalización de la acción de la administración pública. La inercia central de nuestro país no sólo propició el crecimiento de las estructuras federales, sino un notable rezago de las estructuras estatales y municipales.

En diversas épocas de su historia, la estabilidad del país ha descansado en un precario equilibrio entre el poder concentrado en la capital y una base de dominación territorial amplia y dispersa. A la administración pública le ha

³⁷ *Ibid.* p. 133

correspondido el papel de instrumentar el monopolio del poder público, apoyada en normas dictadas por el derecho.

México llega a su vida independiente como un Estado de derecho, aunque existen evidencias claras que fue precedido de una sólida base administrativa heredada de la Colonia y de una experiencia de intervención en las actividades productivas, también heredada del Virreinato.

Para Omar Guerrero, la administración pública es el producto combinado de la tradición, la acumulación y la centralización. Señala que:

La tradición legó instituciones y fuerzas administrativas cuyo origen lo encontramos en la segunda mitad del siglo XVIII. La acumulación adicionó cometido público sobre cometido público, haciendo que la administración gubernamental nunca decreciera en responsabilidades. La centralización dotó de fuerzas formidables al Estado, representadas por la posesión de recursos y bienes patrimoniales de diversa índole. Puede afirmarse que desde 1821 la administración mexicana no ha dejado de crecer, a pesar de diversas reformas tendientes a disminuir sus dimensiones. Ha sido de tal modo por el peculiar desarrollo histórico en el que se ha desenvuelto.³⁸

Los procesos combinados de la tradición, la acumulación y la centralización produjeron la agregación de instituciones, la laización del Estado, la reivindicación del patrimonio nacional y las expropiaciones que resultaron como producto de las revoluciones.

La tradición centralista borbónica, la gran Reforma encabezada por Juárez y la Revolución de 1910 produjeron el patrimonio material de la nación, ensancharon los deberes del Gobierno de la República y asignaron al Estado la vital tarea de conducir el desarrollo económico. Qué mayores fuerzas centralizadoras que éstas.³⁹

De esta manera, durante el siglo pasado el Estado mexicano fortaleció las funciones tradicionales de la administración interna, expropió los bienes eclesiásticos, formó su espacio público interviniendo en las más diversas actividades, desamortizó la riqueza e incrementó su patrimonio. A principios del presente siglo se suprimieron los latifundios y el Estado asumió en nombre de la nación la propiedad de los recursos naturales del subsuelo, nacionalizó el petróleo, la electricidad, los ferrocarriles, las comunicaciones, etc., convirtiéndose de esta forma en un Estado empresario y promotor del desarrollo.

En suma, después de varios trabajos de investigación, Omar Guerrero llega a la conclusión de que existe una analogía entre el modo de operar de la administración pública al término del Virreinato y en el México contemporáneo.

³⁸ Guerrero Orozco, Omar. *El estado y la administración pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989. p.21

³⁹ *Ibid.*, p. 27

Por otra parte, la centralización política – administrativa como fenómeno histórico se encuentra unida al perfeccionamiento de la administración territorial, ya que representa la correa de transmisión del poder entre el centro y la periferia, además de que es un dispositivo de gobierno y administración donde se promueven un conjunto de acciones que incrementan y dilatan la presencia del Estado en la sociedad.⁴⁰

La administración pública estatal que se fue conformando a partir del México independiente, tiene sus raíces en las formas de administración territorial de la España del Antiguo Régimen, con algunas formas de administración desarrolladas en Francia, a través del sistema de intendencias.

La administración estatal también tiene sus antecedentes en las formas de gobierno y de administración regional, como consecuencia de las reformas borbónicas y del resultado de la revolución liberal española, concretada en la Cortes de Cádiz y definida en las diputaciones provinciales.⁴¹

La administración estatal desde la primera república federal siguió la suerte del gobierno central, ya sea cuando éste se trató de una república federal, o cuando fue gobierno centralista. De esta manera, vemos como las formas de organización de la administración provincial, departamental y estatal, son una prolongación del poder central.

El desarrollo histórico del México independiente del siglo pasado conformó una república federal, con el fortalecimiento paulatino y ascendente del poder central, y supeditado a dicho poder, las entidades federativas. Ya desde el último tercio del siglo XIX, quienes gobernaban los estados debían contar con la anuencia y la voluntad del ejecutivo federal.

La gesta revolucionaria de principios de siglo no logró impulsar las condiciones para el desarrollo de un estado más descentralizado, en donde el federalismo formal coincidiera con otro real, integrado de entidades federativas con facultades y recursos que les dieran fortaleza y autonomía relativa; y de esta manera conjugar un Estado fuerte, dinámico y participativo en sus tres órdenes de gobierno.⁴²

Como resultado de la promulgación de la Constitución Política de 1917, la figura presidencial se fortaleció en detrimento de los poderes legislativo y judicial; lo mismo sucedió con los estados federados y con los municipios.

⁴⁰ Moreno Espinosa, Roberto. *La administración territorial en México. Antecedentes históricos*. IAPEM., Toluca, Estado de México. 1995. p. 3

⁴¹ *Ibid.* p. 131

⁴² *Ibid.* p. 152

Tampoco el modelo de desarrollo adoptado por los regímenes posrevolucionarios revirtió la tendencia centralizadora; por el contrario, la reforzó. La organización de las fuerzas políticas emergentes marcaron la pauta para institucionalizar el régimen de la revolución, lo que motivó el despegue de la centralización político-administrativa, como tendencia histórica.

Así, la estabilidad social del país se apoya en los mecanismos de control que le han dado permanencia al binomio del poder político: el presidencialismo y el partido de Estado, y que junto con una amplia red de corporaciones y medios sustituyeron a los grupos armados. Por otra parte, el proyecto que surgió de la Revolución Mexicana lleva el predominio de la administración central sobre los estados federados y sus municipios, al asumir la dirección y responsabilidad de desarrollo nacional en su conjunto.

De acuerdo con lo señalado, el poder concentrado produjo efectos concretos en la administración pública mexicana. El *gobierno en acción*⁴³ deplegó a través de diversas dependencias, acciones que han intentado reproducir el doble sentido que ha justificado el poder central: la estabilidad traducida en dominación, y el proyecto revolucionario convertido en dirección administrativa.

De esta manera, afirma Merino Huerta⁴⁴ que en el México independiente se han dado tres empalmes que justifican la lógica de este poder central. Son las secretarías de Estado⁴⁵ que vienen de atrás, algunas del siglo pasado, las que han conducido los mecanismos de control político y que al mismo tiempo han permitido la expansión de las tareas asignadas al resto de la administración federal. Estas secretarías de Estado, que apenas se han modificado con el paso del tiempo, son herederas del *primer empalme* que se da entre las ideas liberales decimonónicas y las viejas tradiciones de control territorial que dejó la Colonia en el nacimiento del Estado mexicano.

La tercera Constitución Federal dio pauta a una reforma de las secretarías de Estado, con los ajustes que exigía un *segundo empalme* de la historia mexicana: el de los derechos sociales protegidos por el Estado, sobre las libertades y los derechos individuales. La Secretaría de Hacienda se convirtió en Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Fomento se transformó en Agricultura y Fomento para dar cabida a los planes de reforma agraria; la Secretaría de Justicia se convirtió en Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo para garantizar otra vertiente de los derechos sociales; y, por último la de Instrucción Pública y Bellas Artes, de marcado acento liberal, se convirtió en

⁴³ De esta manera define Woodrow Wilson a la administración pública, para subrayar que se trata de una función del ejecutivo como fuerza actuante de la decisión estatal.

⁴⁴ Merino Huerta, Mauricio. *Fuera del centro*. Estudios Jurídicos y Políticos. Universidad Veracruzana. Xalapa, Veracruz, 1992. 195 pp. p. 30

⁴⁵ Se refiere a las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Hacienda, de Guerra, de Fomento, y de Justicia e Instrucción Pública.

Educación Pública para reiterar la responsabilidad que debía asumir la Federación. Carranza agregó, por último, seis departamentos de Estado de menor jerarquía, en los que sobresale el encargado de la Salubridad Pública, por sus alcances en materia social.⁴⁶

Como podrá observarse, los derechos laborales, agrarios, de educación y salud pública fueron demandas de justicia de la Revolución, que al igual que la intervención del Estado en la economía, constituyeron los cambios fundamentales en la dominación efectiva del Estado mexicano.

Con el correr de los años, la intervención estatal en las actividades productivas se fue acentuando, lo que motivó un *tercer empalme*, que habría de marcar el origen del populismo mexicano y las causas de la crisis que comenzaría en los años setenta: la del papel del Estado como motor de la economía, por encima de sus funciones de protector de los derechos sociales y de garante de las libertades individuales.

El gobierno central no renunció en la práctica a ninguno de estos tres roles que, por lo demás, formaban parte del cuadro de leyes y de instituciones que había producido el sistema político a lo largo del siglo.⁴⁷

La adición de estas ideas o empalmes se volvió así, empalme administrativo: a las dependencias que venían de la dominación liberal, se adicionaron las secretarías y organismos responsables de cumplir con los derechos sociales. Otro tanto sucedió con aquellas encargadas de proteger y promover la economía del país.

La suma de la dominación política y administrativa tradicional, de la dirección social que produjo la Revolución Mexicana y de la intervención estatal en la economía ha conducido a la creación de órganos de gobierno, a la definición de funciones y a la expansión del aparato estatal más allá de sus propias posibilidades de control eficaz.⁴⁸

Mientras que en el gobierno federal se consolidaban las instituciones políticas y crecía el aparato burocrático, en los estados y municipios se reproducían prácticas políticas repetidas a lo largo de la historia independiente de México. Para las administraciones públicas estatales no hubo empalmes, sino instrucciones del centro. En los estados federados ha prevalecido una estructura simple, apenas suficiente para garantizar la dominación política regional y para seguir las directrices que el poder central ha marcado.

Efectivamente, los gobiernos estatales gozan de una autonomía limitada

⁴⁶ Merino Huerta, Mauricio. *Op. cit.* p. 30

⁴⁷ *Ibid.* p. 31

⁴⁸ *Idem.*

para dictar políticas propias y carecen en general de los instrumentos necesarios para llevar a cabo proyectos distintos a los diseñados por el gobierno federal. En suma, analizar el reparto de competencias, facultades y atribuciones por una parte, y la distribución de recursos, ingreso y gasto público, por la otra, nos brinda la oportunidad de constatar la hegemonía que ejerce el gobierno federal sobre los estados y municipios.

Según Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra, las funciones político - administrativas que desarrollan los gobiernos estatales, se ubican en tres planos analíticos diferentes:

El primero aborda las funciones de su aparato administrativo como un elemento del sistema político, y por tanto, condicionado por éste; el segundo los visualiza como un instrumento reproductor de las condiciones de dominación política y como elemento articulador entre el gobierno federal y las sociedades locales; finalmente, como una institución con poder político propio y que potencialmente puede erigirse en franca oposición a la administración federal al privilegiar los intereses locales, aún cuando en última instancia, esté determinada por dicha administración federal.⁴⁹

Lo expresado por estos autores merece algunos comentarios. El sistema político ha ubicado a los gobernadores como mediadores y reproductores del dominio político del gobierno federal, otorgándoles amplias responsabilidades para garantizar el orden político prevaleciente, pero definiendo y acotando los límites de maniobra.

El Presidente de la República extiende su dominio hacia los gobernadores desde su designación, ejerciendo controles sobre su actividad político - administrativa y disponiendo en última instancia de instrumentos a través de los cuales puede inducir a su defenestración.

A igual que el Presidente de la República, los gobernadores tienen facultades para nombrar, planear, asignar recursos, controlar, etc.; sin embargo, los espacios de poder son extremadamente distintos.

El del gobernador es restringido a su territorio; sus competencias, la mayoría de las veces, son coextensas a las federales, siempre y cuando éstas no sean exclusivas; sus recursos financieros son exigüos y dependen de las participaciones federales; su burocracia no está profesionalizada; su administración pública es tradicional, no especializada, desorganizada y débil; su espacio es fácilmente vulnerable por las presiones sociales sino cuenta con el apoyo de las dependencias y entidades federales en la localidad (y que en innumerables ocasiones compiten con la autoridad local por el poder y la influencia de la región).⁵⁰

⁴⁹ Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra. *Op. cit.* p. 91

⁵⁰ Vid. Barrera Zapata, Rolando. *El papel político - administrativo de los gobernadores en México.*

Por otra parte, las administraciones estatales desarrollan una función de intermediación política al constituirse en una instancia entre la administración pública federal y las fuerzas locales y grupos regionales.

También la función de gobierno es intrínseca a la administración estatal, al constituirse como garantía de los intereses predominantes en su jurisdicción; y a su vez, como elemento representativo del interés general de la sociedad local.

1.7 Las políticas descentralizadoras en México.

La descentralización en México surge como consecuencia de la fuerte inercia centralizadora que produjo rendimientos decrecientes en la administración pública federal; y como una necesidad de socializar los problemas de las crisis económicas que ha venido padeciendo el país.

Los primeros intentos datan de la década de los años setentas⁵¹; pero con mayor fuerza en la década de los años ochenta el Gobierno Federal promovió diversas políticas dirigidas a la "descentralización de la vida nacional".

Estas políticas públicas no tan solo se referían a la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia de la administración pública federal, sino que se incluían diferentes aspectos de orden político, económico y social.

El proyecto de descentralización siguió tres ejes principales de acción: fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional.⁵²

En el fortalecimiento del federalismo se buscaba una redistribución de competencias en las tres instancias de gobierno. Para ello, entre otras, se adoptaron las siguientes medidas:

Se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para incorporar cambios a la estructura y funciones de las dependencias centrales y a la estructura sectorial.

Trabajo inédito. 1995.

⁵¹ El 5 de abril de 1973, el Ejecutivo Federal publicó un acuerdo mediante el cual el Gobierno Federal delega facultades a los funcionarios subalternos para la ágil toma de decisiones, funcional y territorialmente.

⁵² Cabrero Mendoza, Enrique "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países." En *Documento de trabajo No. 19*. CIDE, México, 1993. p. 20

Se creó el sistema de planeación democrática que pretende que las entidades federativas promuevan y administren su proceso de desarrollo con la participación activa del municipio; y donde los acuerdos con la instancia federal se realizan en los Comités de Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADE). En estos comités se establecieron los criterios para orientar y ubicar el gasto y las inversiones.

Se crearon los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD): instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que permite establecer compromisos sobre acciones de competencias concurrente entre la Federación y los Estados. En principio, el convenio permitiría la descentralización de programas federales de inversión, así como la transferencia de recursos financieros para fortalecer las haciendas públicas locales.

Se estableció un programa de descentralización administrativa del gobierno federal, que contemplaba innumerables acciones de desconcentración, delegación de facultades y reubicación de oficinas públicas en los estados. Dentro de estas acciones destacan la desconcentración de los servicios de educación básica y normal, y de los servicios de salud del primero y segundo niveles.

Como consecuencia de los violentos sismos ocurridos en la ciudad de México los días 19 y 20 de septiembre de 1985, el programa de descentralización quedó integrado dentro de la Comisión Nacional de Reconstrucción, a través de un Comité de Descentralización, que tenía como propósito apoyar la política de *descentralización de la vida nacional*, transfiriendo recursos, oficinas y facultades de la administración pública federal a los estados "...como parte de un proceso más amplio que incluya la educación superior, la actividad económica industrial y los servicios, el comercio y las finanzas."⁵³

Los resultados de este Comité fueron dados a conocer el 28 de enero de 1986 y dentro de sus conclusiones se señala que para dar fuerza al federalismo es necesario que los gobiernos estatales y municipales cuenten con capacidad política, administrativa y financiera que los haga copartícipes del desarrollo económico y social y no como simples espectadores.

Para el fortalecimiento de la vida municipal, se hicieron importantes reformas al Artículo 115 Constitucional, las cuales buscaban reforzar la

⁵³ Gómez Collado, Roberto "Descentralización: múltiples centros de poder." En *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. No 20/21. Octubre 1985 - marzo 1986. INAP, México. p.74

independencia política y asignar mayores ingresos para atender los servicios de los municipios.

Los aspectos más sobresalientes de la reforma aludida fueron los siguientes:

1.- Se establecieron los supuestos y requisitos para proceder a la declaración de desaparición y suspensión de los poderes municipales.

2.- Se ampliaron las facultades reglamentarias para expedir disposiciones en materia política y de gobierno.

3.- Se determinaron obligaciones para la prestación de los servicios públicos mínimos.

4.- Se asignaron facultades para gravar los inmuebles y su transferencia.

5.- Se obliga al gobierno federal a la entrega de participaciones a los municipios, sin la intervención de las legislaturas locales.

6.- Se reconoce el principio para que los ayuntamientos elaboren sus propios presupuestos.

7.- Se otorgan facultades expresas para que los municipios intervengan en materia de zonificación y planes de desarrollo urbano.

8.- Se permite una mayor participación de las comunidades, al hacer extensivo el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

9.- Se establece el principio de coordinación, al otorgar facultades a los municipios para celebrar convenios con los estados y la federación.

Como podrá observarse, la reforma constitucional abarcó múltiples y variados temas para dotar de capacidad política, económica y administrativa a los municipios.

Por último, para el fomento del desarrollo regional, se buscó reorientar el gasto público federal para tratar de revertir la excesiva concentración demográfica y económica de la ciudad de México, favoreciendo el crecimiento ordenado de las denominadas ciudades medias y reubicando algunas dependencias federales.

En lo relativo a la integración regional, se elaboraron seis programas estratégicos que buscaban un reordenamiento económico-territorial más equilibrado. Estos programas fueron: 1. El programa de desarrollo del Mar de

Cortés. 2. El programa de la frontera norte. 3. El programa de zonas áridas. 4. El programa de la zona metropolitana de la ciudad de México. 5. El programa de reordenación henequenera y de desarrollo integral de Yucatán. 6. El programa de desarrollo rural integral de las mixtecas oaxaqueñas alta y baja.⁵⁴

La propuesta de descentralización del período 1982-1988 ha sido la más amplia y desarrollada por el gobierno federal; sin embargo, sus alcances no fueron los esperados, en virtud de lo siguiente:

1. Desde el punto de vista legal se reconoce como el esfuerzo más importante realizado en esta materia; pero los procesos de carácter político - administrativo impusieron sus propios ritmos y obstáculos, los que condicionaron los objetivos de las políticas descentralizadoras.

2. Las diversas fases de cada proceso descentralizador no siguieron una lógica de orientación integral, ni de congruencia, ni de secuencia o consistencia. Las iniciativas presentadas deben analizarse separadamente una de las otras. En muchos casos no se consideró la experiencia anterior como punto de partida de la nueva iniciativa; en otros, se trata de proyectos que compiten entre sí.

3. El origen del impulso descentralizador provino del ejecutivo federal. En él no se establecieron estructuras de tipo consensual, o negociaciones y concesiones con responsabilidad; más bien, da la impresión que se trata de procesos autocráticos, coercitivos, unilaterales y verticales por parte del gobierno federal.

Debemos destacar que la tendencia ha sido la coordinación de las grandes políticas de interés nacional, a través de acciones conjuntas en las que se involucran las tres instancias de gobierno. La descentralización de los servicios de salud y educativos son los ejemplos más claros e importantes que implantó el gobierno federal a favor de los estados y municipios.

Descentralización de los servicios de salud.

Resulta interesante describir, aunque brevemente, la descentralización de los servicios de salud, en virtud de que se trata de una primera experiencia que precedió a la descentralización educativa y en la cual podemos encontrar elementos similares en su desarrollo.

La primera formulación de la política descentralizadora mexicana en materia de salud comenzó con la expedición, el 8 de marzo de 1983, de un decreto presidencial que fue seguido de una importante reforma constitucional, así como de

⁵⁴ Cabrero Mendoza, Enrique y Mejía Lira, José. " El estudio de las políticas descentralizadoras de México: un reto metodológico". En Enrique Cabrero. *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*. CIDE, México, 1993. p. 34

la expedición de la Ley General de Salud y de otros decretos presidenciales. Esta reforma permitió decidir la unificación de los servicios estatales de primer y segundo nivel de atención a la población abierta, dejando la operación a cargo de los gobiernos estatales; mientras que la normatividad y el control seguían siendo federales.

Esta redistribución de funciones quedó reforzada en la Ley General de Salud, en la cual se establecieron cuatro niveles de salubridad: 1) *Salubridad General*, reservada a la federación 2) *Salubridad general concurrente*, compartida por la federación en aspectos normativos y los estados en la prestación operativa. 3) *Salubridad local*, a cargo de los gobiernos estatales. 4) *Salubridad local ejercida por los ayuntamientos* de conformidad con las normas de las autoridades estatales.⁵⁵

Por lo que se refería a los recursos financieros, los servicios descentralizados dependían del subsidio federal, en segundo lugar de los recursos que los gobiernos estatales pudieran aportar, así como de las cuotas de recuperación que cobrarán por sus servicios, las cuales siempre han sido simbólicas.

La implementación de la política descentralizadora durante el período 1985-1987 tan sólo se aplicó en catorce entidades federativas, en las que los servicios de salud pasaron a ser operados por los Sistemas Estatales de Salud, en su carácter de organismos públicos descentralizados.

Myriam Cardozo afirma que el objetivo explícito del proceso era acercar la toma de decisiones al lugar donde surgían los problemas; sin embargo, cabrían otras interpretaciones posibles como el interés del gobierno central en incrementar su legitimidad a través de una aparente cesión de poder a los estados o responsabilizar a las entidades federativas de los costos de los servicios en un momento de crisis.⁵⁶

La evaluación de la gestión descentralizada fue realizada a partir de 1988 bajo distintos enfoques y no demostraron que la descentralización hubiese sido negativa, sino que fue insuficiente y limitada para lograr un buen impacto en la salud de la población. Según la autora mencionada, los principales problemas fueron los de carácter financiero, los relativos a la insuficiente formación y capacitación de los recursos humanos y, los de índole política, a causa de la voluntad local para hacerse cargo de los servicios sin recibir los recursos correspondientes y, de la falta de voluntad federal para transferirlos.

Después de un sexenio de estancamiento, la política descentralizadora cobró un nuevo auge que se consigna en el Plan de Desarrollo 1995-2000 bajo dos

⁵⁵ Cardozo Brum, Myriam. "Análisis y prospectiva de la política descentralizadora en el sector salud mexicano". En *Revista Prospectiva*. Asociación Política Nueva, A.C., Año 3, No. 10, julio 1998. p.13

⁵⁶ *Ibid.* P. 16

líneas estratégicas de acción: la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos y, el impulso de la vida municipal. Dentro de este marco, el 20 de agosto de 1996, se firmó el Acuerdo para la Descentralización de los Servicios de Salud por parte de las autoridades federales, estatales y sindicales, el cual sirvió de base para firmar Acuerdos de Coordinación y generalizar el proceso a todo el país.

1.8 Algunos conceptos y enfoques sobre la descentralización educativa.

La literatura de la descentralización educativa en México es abundante. Hay quienes, dada la fuerte tendencia centralizadora de nuestro país, dudaron que se pudiera descentralizar el sistema educativo. También se destacan posturas a favor o en contra de la descentralización, que alimentan a los trabajos académicos. La mayoría de los autores trata de encontrar los motivos que tuvo el régimen para impulsar un proyecto de tales magnitudes.

Miranda López señala que la descentralización educativa puede ser estudiada en tres sentidos que adquieren carta de naturalización en nuestro país. En primer lugar puede ser entendida como *privatización*, lo que supone que la función exclusiva del Estado en la prestación de los servicios educativos podría ser compartida por otros agentes o procesos, dentro de un marco de eficiencia y reducción del gasto público inflacionario. En segundo lugar y asociado con lo anterior, la descentralización también implica *desregulación*, entendida ésta como la necesidad de acabar con excesivos controles burocráticos y devolver a las iniciativas privadas el control de los procesos. En tercer lugar, la descentralización puede ser vista como *democratización*, es decir como mecanismo de autorepresentación, participación y autogestión de las comunidades locales en los servicios educativos, mediante la redistribución territorial de facultades administrativas y decisionales.⁵⁷

El autor de referencia agrega que con estas acepciones y debido ante todo a los elementos que se entrecruzan (económicos, políticos, sociales, territoriales, etc.), la descentralización tiene que resolver problemas de demanda (de las comunidades territoriales) y de oferta (eficiencia del aparato estatal), por lo que se requiere la acción conjunta de políticos y técnicos. Por sus implicaciones y procesos sustantivos, la descentralización es un fenómeno de orden político que integra filiación política concreta y promueve acciones de gobernabilidad frente a sobrecargas internas del sistema de dominación y la conquista de nuevos espacios de vinculación para reproducir relaciones de poder.

⁵⁷ Miranda López, Francisco. *Políticas públicas y grupos de interés en México. Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa*. Tesis de Maestría. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1991. p. 35

Así, la descentralización tiene por objetivos delegar conflictos, impidiendo que se acumulen en la cúpula del sistema nacional de planeación; proveer una base de opciones para las negociaciones de las organizaciones sindicales y patrimoniales que permitan mantener el conflicto dentro de límites razonables con diversas instancias de concertación; y, lograr un aprendizaje de autogobierno que permita ampliar la capacidad inherente a la toma de decisiones.⁵⁸

De lo asentado por Miranda López podemos concluir que descentralizar conflictos, producir conciencia de autogobierno local y lograr eficiencia en las decisiones, dentro de la perspectiva de los sistemas de dominación, nos permite asumir los contenidos sustantivos de todo proceso descentralizador, poniendo límites a los formalismos jurídicos y conceptuales. En síntesis, no se trata de apegarse a una definición formal, sino entender la lógica inherente del poder, implícita a toda política de descentralización.

Entre los autores que subrayan los obstáculos que eventualmente enfrentaría la descentralización de la educación básica, se encuentra José Luis Quintero. Según él, no era posible que se diera a causa de la idiosincracia nacional que nos empuja a una fascinación por el poder y la autoridad; el centralismo político, económico y cultural se encuentra tan arraigado en la sociedad mexicana que difícilmente se revertiría esta tendencia.⁵⁹ Por su parte, María Luisa Chavoya estimaba que el SNTE y los intereses corporativos iban a impedir cualquier intento descentralizador, puntualizando además la poca disposición de las autoridades locales para asumir la responsabilidad de prestar el servicio educativo.⁶⁰

Entre los autores que critican el proyecto descentralizador educativo, podemos señalar a los siguientes. Para Susan Street la desconcentración (y por extensión la descentralización) es la manifestación más evidente de la pugna por el poder en la S.E.P., misma que se da entre dos corrientes: la tradicionalista (ligada al magisterio y a la burocracia), y la tecnocrática (integrada por funcionarios y profesionales que llegaron de fuera de la S.E.P.). La contradicción entre estas dos posturas y las razones propias de la democracia sindical propiciaron que surgiera el proyecto alternativo, el de los maestros disidentes que ponía en entredicho la legitimidad de los tradicionalistas y tecnócratas.⁶¹

⁵⁸ *Ibid.* p. 36

⁵⁹ Quintero, José Luis. "Del dicho al hecho o las realidades de la descentralización educativa". En Teresa Bracho (comp.). *La modernización educativa en perspectiva: análisis del Programa para la Modernización Educativa 1989 - 1994*. Ed. Flacso, México, 1990. p. 52 (versión mimeografiada).

⁶⁰ Chavoya, María Luisa. "La descentralización educativa y el poder sindical". En Teresa Bracho (comp.). *Op.cit.* pp. 54 - 61

⁶¹ Street, Susan. "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP)." *Estudios Sociológicos*. Vol. 1. No. 2. Mayo - agosto de 1983. pp. 239-261. En Ornelas, Carlos. "La descentralización de la educación en México. Un estudio preliminar." *División de Estudios Políticos*. Núm. 35. CIDE, México, 1995. p. 3

Bajo este enfoque, Street y Mac Ginn ponen en duda los beneficios de la descentralización, al señalar que no necesariamente conduce a disminuir las tendencias desiguales del sistema nacional educativo y en consecuencia, a la debilidad del Estado para promover la equidad.⁶²

Para Martínez Assad y Zicardi la centralización es un problema político y de pugna entre varios sectores del aparato estatal. Para estos autores fue determinante el hecho de que la S.E.P. contara con casi el 50% de la burocracia del gobierno federal, conjugado con el crecimiento poblacional y la escasez de recursos.⁶³ Según este enfoque, la descentralización es asunto de magnitudes y de un aparato administrativo grande y complejo.

Por su parte, Noriega utiliza argumentos similares para explicar las causas por las cuales la descentralización fue una prioridad del gobierno en los tiempos más difíciles de la crisis económica.⁶⁴

Por diversos caminos estos analistas tratan de demostrar que la descentralización educativa no perseguía elevar la eficacia y eficiencia de los servicios educativos, sino fortalecer el poder del Estado mexicano.

En cambio, entre los autores que ven a la descentralización como una solución a los problemas del centralismo educativo se encuentra Isaias Alvarez. Para él, la centralización de la S.E.P. y del S.N.T.E. creó un sistema anárquico y burocrático, controlado desde la ciudad de México y sin comunicación con los estados ni entre sus unidades internas; con una planeación central ineficaz y una planeación financiera que se realizaba fuera de la Secretaría. Los funcionarios sin experiencia previa en el sector y los sindicalistas fueron los culpables de la centralización; por lo que la descentralización sería la solución a estos problemas, aunque se mermara el poder de estos dos entes corporativos.⁶⁵

Finalmente, Juan Prawda indica que los males de la educación se deben fundamentalmente al corporativismo, al crecimiento de la población y a la disminución del gasto educativo, por lo que la desconcentración y posteriormente la descentralización mejorarían substancialmente la calidad y equidad del sistema

⁶² Mac Ginn, Noel y Street, Susan. "Educational decentralization: weak State or strong State." *Comparative Education Review*. Vol. 30. Núm. 4. Noviembre de 1990. pp. 471 - 490. En Ornelas, Carlos. *Op.cit.* p 4

⁶³ Martínez Assad, Carlos y Zicardi, Alicia. "Propuestas de descentralización del Estado mexicano." En Bazdresh, Carlos, *et.al.* (Comp.). *México: auge, ajuste y crisis*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992 pp 428 - 441

⁶⁴ Noriega, Marganta. "Crisis y descentralización educativa en México." Universidad Pedagógica Nacional, México, 1990. (trabajo mimeografiado)

⁶⁵ Alvarez, Isaias. "La descentralización." En Guevara Niebla, Gilberto. (comp.). *La catástrofe silenciosa*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992. pp. 159 - 187.

educativo nacional.⁶⁶

Pocos son los trabajos académicos que evalúan el desempeño, alcances e impactos de la *federalización* educativa en los estados. El de Arnaut representa una análisis global sobre lo realizado y de los retos que afronta lo que él denominó la federalización descentralizadora: una integración de los sistemas locales y federales, mediante una clara distribución de competencias y una comunicación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno.⁶⁷

Ante la falta de explicaciones oficiales suficientes del por qué de la descentralización educativa, Carlos Ornelas hace un intento a través de cinco supuestos que se complementan para brindar una respuesta coherente: la suposición federalista del grupo gobernante; el argumento de la eficiencia administrativa; el agotamiento del pacto corporativo entre el gobierno y el SNTE; la búsqueda de métodos para resolver los conflictos con la disidencia magisterial; y, finalmente, porque hay un movimiento internacional a favor de sistemas educativos descentralizados. La conclusión es que el Estado ejecuta una política ambivalente; por un lado, persigue su legitimación ante una época de transformaciones políticas, económicas y sociales profundas y de reforma del Estado, y por la otra, procura no perder el control de la educación nacional.⁶⁸

A partir de la discusión de los modelos abstractos, Ornelas intenta clasificar a la descentralización del sistema educativo mexicano como un modelo intermedio entre aquella que es plena (en donde los estados tienen un amplio margen de autonomía para tomar decisiones), y la centralización absoluta. Y concluir con la discusión del modelo formal mexicano que se deriva de la Constitución y las leyes.

Efectivamente, el proceso de descentralización de la educación en México no responde a un prototipo único. Tal parece que tanto la Constitución Política vigente como la Ley General de Educación persiguen conformar un modelo intermedio entre la descentralización plena y el centralismo a que llegó el sistema educativo nacional.

Otra tipología marca el concepto mismo de descentralización. Como hemos podido observar, para algunos autores la descentralización implica devolver prerrogativas, derechos y deberes a los estados que en algún momento el poder central se adueñó de ellos. Pero en el caso que nos ocupa no había nada que devolver; la formación del sistema educativo fue producto de la acción del gobierno central y, en menor medida, de los gobiernos estatales. Los espacios de las

⁶⁶ Prawda, Juan. *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*. Ed. Grijalbo, México, 1989 pp. 116-117

⁶⁷ Arnaut, Alberto. "La federalización de la educación básica y normal: 1978- 1994". En *Política y Gobierno*. Vol 1. Núm. 2. Segundo semestre de 1994. pp. 237- 274.

⁶⁸ Ornelas, Carlos. *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. Fondo de Cultura Económica, México. (en prensa)

administraciones estatales siguieron siendo de ellas y no hubo tampoco expropiación de escuelas particulares.

Por último, habrá que incorporar un nuevo concepto en la descentralización educativa de nuestro país: la descentralización como *transferencia* de responsabilidades y derechos del gobierno central a los estados, a través de convenios.

En suma, la administración educativa fue el resultado del dilatamiento de los espacios públicos que se dieron a través de su vida independiente. La acumulación de funciones y su especialización forjaron una organización educativa altamente centralizada que buscaba atender las demandas de una población cada vez más creciente. Con una estructura altamente centralizada se favoreció también una macroplaneación centralista, vertical e imperativa en la educación básica y normal.

CAPÍTULO II

LA PLANEACIÓN EDUCATIVA.

La planeación como herramienta de la política y del gobierno, adquiere sentido cuando se diseña, ejecuta y evalúa como parte de un proyecto político. Es el proyecto el que da sentido a la planeación y es ésta la que permite la ejecución del modelo de desarrollo.

En este sentido se requiere conocer e interpretar primero el proyecto político, como condición para poder analizar la consistencia del sistema de planeación con sus estrategias, normas, recursos y procedimientos, y las posibles adecuaciones que dicho sistema deba tener.

La planeación no es un instrumento técnico neutralmente valorativo que pueda ser aplicado de igual manera y con las mismas técnicas, métodos y procedimientos a distintas condiciones sociales y políticas. Son éstas, las que determinan el tipo de orientación de la planeación y en muchos casos sus propios métodos y técnicas.

Las ideas expresadas tienen validez incluso dentro de un mismo país, ya que no es casual que diferentes modelos políticos acentúen ciertas fases y orientaciones de la planeación. En nuestro país, los tipos y modelos de planeación han variado conforme han evolucionado las fuerzas productivas y políticas y las relaciones externas con otros países.

El sistema educativo mexicano se desarrolló en los últimos setenta años, en un marco de modelo de desarrollo que pretendía, por un lado, combinar crecimiento con igualdad de oportunidades; y por el otro, libertad y preservación de una identidad nacional con soberanía.

Así, en la etapa de la supercentralización educativa, la planeación significó uno de los instrumentos más importantes de los que emergieron políticas públicas de grandes alcances para este sector.

Sin embargo, los enfoques y orientaciones de la planeación demuestran que lejos de estos propósitos, el sistema educativo promovió las grandes desigualdades sociales que tiene nuestro país. Además de los rezagos y de la inequidad, la calidad de la educación y los servicios asociados se han deteriorado exponencialmente.

La organización centralizada, corporativa y piramidal del sector, no

favoreció esquemas de planeación más flexibles y adecuados a nuestra realidad social.

Veamos algunas de las políticas educativas adoptadas y los principales resultados de su aplicación, durante la etapa de la supercentralización educativa.

2.1 Los modelos educativos.

El modelo educativo de un país está determinado por el proyecto político que cada sociedad pretende alcanzar. Así, existen tantos modelos educativos como proyectos de sociedad que correlativamente se han dado en el tiempo y en el espacio.

Por ejemplo, la Revolución Industrial del siglo XVIII desarrolló a un grupo de empresarios, que bajo las concepciones del *laissez faire, laissez passez, le monde marche de lui meme* (dejad hacer, dejad pasar, que el mundo marcha por sí mismo) promovieron el crecimiento de una sociedad que fomentaba el ahorro individual, la acumulación de bienes y la libre producción e intercambio de mercancías. De esta forma, sostuvieron como ideología de Estado, el liberalismo económico que favoreció el ascenso de un capitalismo competitivo.

En el siglo XIX, los Estados que adoptaron el proyecto de sociedad capitalista, aseguraron un control firme de las tendencias hacia la producción y el consumo de bienes, minimizaron la prestación de servicios sociales a la población mayoritaria y apoyaron la dominación imperial de los países colonizados, condicionando a su favor las relaciones comerciales y el acceso a materias primas baratas y mercados abundantes.

El modelo educativo que apoyó la expansión del capitalismo se caracterizó por orientar los esfuerzos de escolarización y alfabetización mínima pero masiva, para favorecer la actividad productiva. La formación media y superior se limitaba a las clases sociales altas o grupos que desempeñaban funciones intelectuales o administrativas necesarias para la organización del sistema social.⁶⁹

En cambio, en el proyecto de organización socialista se buscaba un mayor crecimiento económico con un máximo de igualdad para la población. La ideología actuaba como un factor determinante que definía la totalidad del proyecto de desarrollo, y por ende, la educación.

Para este tipo de sociedades, emergió un poder estatal autoritario que impuso un control rígido de los recursos y de los medios de producción, a través de un sistema de planificación centralizada. El modelo de educación de la

⁶⁹ Prawda, Juan *Logros, inequidades y...* Op.cit. p.56

sociedad socialista era masivo, con enorme dosis ideológica, y pretendía una integración política de las masas al grupo dominante y una adecuada formación de los recursos humanos que apoyara el crecimiento económico.⁷⁰

En México, el modelo educativo parte de una posición diferente a los proyectos de sociedad señalados con anterioridad. Trescientos años de colonización, la búsqueda de una identidad nacional y la creciente intervención estatal, dieron origen a un modelo distinto de educación.

En nuestro país se han hecho evidentes tres orientaciones de la educación.⁷¹ Hasta la década de los años cuarenta hubo una orientación eminentemente pedagógica, que se centraba en la transmisión del conocimiento, valores y cultura de la sociedad. A partir de la década de los años cincuenta, la orientación economista vino a reemplazar gradualmente la orientación anterior; bajo esta nueva concepción, la educación vinculada a una mejor formación de los recursos humanos, posibilitaría un aumento de la riqueza y una más justa distribución de la misma, a través de una mayor productividad. Con esta perspectiva, la educación como suministradora de recursos humanos capacitados para el crecimiento económico, empezó a considerarse en términos cuantitativos, con relaciones del tipo de costo/beneficio, que más que medir procesos educacionales pretendían la medición de eficiencia de la organización educativa.

En la década de los años sesenta una nueva corriente comenzó a abordar la educación como una expresión adicional de estructuración y conservación del poder, así como una manifestación que sólo permite determinados y limitantes procesos de cambio.⁷²

En este enfoque, los sistemas educativos limitan el ascenso de las clases bajas y medias, introduciendo para ello una estratificación de niveles y una diferenciación de contenidos que se expresan en desiguales grados de educación básica urbana y rural. Así, surgen diversos tipos de educación según los grupos atendidos: educación manual para obreros, con el propósito que aumente la productividad; educación comercial o técnica, para sectores de clase media en ascenso; educación humanista, científica y superior, dirigida a grupos dominantes.⁷³

⁷⁰ Vid. Marcuse, H. *El marxismo soviético*. Alianza Editorial, España, 1969.

⁷¹ Prawda, Juan. *Op.cit.* p. 39

⁷² Los países en proceso de industrialización, al igual que el nuestro, apoyaron en las décadas de los años sesenta y setenta los programas del Banco Mundial, con un incremento sostenido de la cobertura educativa en todos los niveles, sin dar importancia a la calidad del conocimiento, del servicio educativo o de sus destinatarios. Vid. Bracho, Teresa. *El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial*. Estudios Políticos. Documento de Trabajo No. 2 CIDE, México, 1992.

⁷³ Vid. Turner, R. H. *Modes of social ascent though educational: sponsored an contest mobility*. En Halsey, Floud and Anderson (ed.) *Education, Economy and Society*. The Free Press. 1961.

Estas tres orientaciones de la educación han estado presentes en forma simultánea en nuestro país. El Artículo 3º. Constitucional es eminentemente pedagógico y pretende alcanzar, a través de la educación, el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, el amor a la patria, la solidaridad, la justicia y la práctica de la democracia. Estos principios han quedado consignados en los diversos documentos de planeación educativa que el Estado mexicano ha plasmado en forma de programas.

La perspectiva económica de la educación, que considera a la fuerza de trabajo como un bien de capital cuyo valor puede ser incrementado a través de la inversión, se hizo evidente en nuestro país a través de los enunciados como *aprender haciendo y enseñar produciendo* del período 1964-70; o el de relacionar la educación terminal con el sistema de producción de bienes socialmente necesarios del período 1978-82; o bien, desarrollar programas que vincularan la educación científica y tecnológica con los requerimientos del país.

La tercera orientación se hizo patente por las diferencias en los servicios educativos que reciben los diversos grupos sociales de nuestro país; y en los rezagos educativos que el propio sistema ha generado como resultado de la estructuración y diferenciación de la sociedad. Las estadísticas de matrícula, aprovechamiento y eficiencia terminal por regiones, son una muestra palpable de las disparidades que el sistema educativo mexicano ha producido. Lejos de obrar como liberadora, la educación formal responde a los fines de control político y económico de la clase dominante.

En suma, la instrucción escolar formal es una institución importante en la transmisión de los conocimientos y la cultura de generación en generación, y en la formación de rasgos humanos que contribuyan a la producción económica, la estabilidad y la generación de nuevos conocimientos. La educación representa un vínculo entre la estructura económica y social y la mente de los educandos, futura fuerza de trabajo y participantes políticos.

De acuerdo con Durkheim, la educación cumple con las siguientes funciones: *culturales*, como la transmisión de valores, normas, pautas de actuación de la sociedad y de los grupos dominantes; *políticas*, como la conservación del sistema o proyecto de sociedad que se desea alcanzar, la selección de dirigentes y la práctica de tecnologías del poder que garanticen la lealtad al gobierno vigente; *sociales*, cuando la selección de candidatos para ocupar los puestos que la movilidad social crea o deja vacantes; y, *económicas*, para el reclutamiento de la mano de obra y la élite científica y administrativa de la sociedad.⁷⁴

⁷⁴ Vid. Durkheim E. *Education et Sociologie*. Editorial PUF, Paris, 1966.

El modelo educativo puede ser a su vez *funcional* o *disfuncional*, respecto a una o varias dimensiones que conforman el sistema social. Por ejemplo, formar en demasía universitarios desempleados puede resultar disfuncional con relación al sistema económico, pero al mismo tiempo funcional con respecto a las presiones sociales para satisfacer aspiraciones de movilidad social.⁷⁵

Independientemente de lo anterior, los modelos educativos varían en función a las diversas dimensiones del proyecto social. Desde el punto de vista de la *dimensión social*, la educación puede considerar una estratificación social discontinua, con separaciones socioculturales y económicas muy pronunciadas como es el caso de México y la India, o bastante continuas, como es el caso de los países nórdicos. En esta dimensión, la educación puede actuar para igualar al máximo las oportunidades de la sociedad o, por el contrario, puede consolidar y reforzar deliberadamente las desigualdades sociales.

En la *dimensión política*, el proyecto educativo puede reforzar la permanencia de los grupos en el poder o puede fomentar la participación organizada de las mayorías; en forma complementaria puede apoyar la libertad y el respeto a los derechos humanos o bien, en el extremo, puede apoyar el autoritarismo.

En la *dimensión cultural* el modelo educativo, señala Rama, puede fomentar la creación o imitación de la cultura; por ejemplo, durante el porfiriato hubo una fuerte imitación de la cultura francesa que sirvió de patrón para ciertos sectores de la sociedad, y que hoy ha sido reemplazada por la norteamericana, en ciertas clases medias urbanas mexicanas. También puede haber una definición cultural que absorba en forma impositiva las minorías étnicas dentro de una corriente oficial, como fue el caso de la castellanización de los grupos indígenas mexicanos en 1921; o que fomente el pluriculturalismo, en la que el español sería la segunda lengua con respeto absoluto de los patrones culturales, como ha sido la política de nuestro país en los últimos años.

En la *dimensión del medio ambiente y del medio humano* se puede optar entre una utilización exhaustiva de los recursos naturales para fomentar el crecimiento económico o una utilización gradual de los mismos, con una especial atención a los recursos no renovables.⁷⁶

En la *dimensión económica* se pueden considerar metas de crecimiento

⁷⁵ Rama, Germán. *Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina*. Serie Educación y Sociedad. CEPAL y Ed. Kapelusz, Buenos Aires, 1985. Citado por Juan Prawda. *Op.cit.* p. 57

⁷⁶ *Ibid.* p. 58

indefinido o limitado; se puede favorecer la producción para las mayorías o para las minorías; o bien, para favorecer un mercado interno o externo; o para establecer un control privado, estatal o social de los medios de producción.

Finalmente, la *dimensión internacional* en donde los estilos pueden variar desde la autonomía con pretensiones de dominación imperialista, hasta la dependencia política, económica, tecnológica, militar, etc. Aquí, el modelo de educación que se seleccione juega un papel primordial para determinar la independencia o dependencia total en materia científica y tecnológica de un país, respecto del exterior.⁷⁷

Las múltiples dimensiones del proyecto de sociedad permiten comprender las relaciones que se dan entre la estructura social y la educación, así como definir una variedad de estilos educativos.

En suma, la educación como instancia organizativa de una gran parte de la población, termina por desempeñar un papel crucial en las relaciones entre grupos y clases sociales, y en las ideologías y movilizaciones políticas que requiere un modelo de sociedad. Por ello, muchas de las políticas educativas devienen en medidas de control de dichas relaciones, ideologías y movilizaciones.

Del análisis de las diversas dimensiones, Rama propone los siguientes estilos de desarrollo educativo: tradicional, de modernización social, de participación cultural, tecnocrático, también denominado de formación de recursos humanos y de congelación política.

El *estilo tradicional* se caracteriza por una estructura social poco diferenciada, eminentemente agrícola, con producción masiva para mercados extranjeros. La producción industrial de bajo nivel tecnológico, se limita a la sustitución de importaciones de bienes de consumo o de productos que tienen ventajas comparativas para la producción local. El grupo dominante es la oligarquía que controla a la sociedad en una combinación de consenso y coacción; el sector militar forma parte de esta oligarquía.

En estas sociedades la cobertura educativa es muy baja y mantiene deliberadamente a gran parte de la población en condiciones de analfabetismo total o funcional, ya que la economía no le demanda demasiados recursos humanos calificados. La función educativa se orienta al mantenimiento del orden constituido de acuerdo con los valores de la clase dominante. El grado de escolaridad promedio de la población adulta es muy bajo y las inequidades educativas son evidentes entre la población rural y la urbana; y, en ésta última, entre grupos sociales. La enseñanza secundaria se orienta a una economía urbana para formar funcionarios y cuadros medios; la educación media técnica es

⁷⁷ *Ibid.* p. 59

fundamentalmente de aprendizaje manual. ⁷⁸ Haití, Paraguay y Bolivia son ejemplos de países que mantienen el estilo de desarrollo educativo *tradicional*.

En el *estilo de modernización social* se logra una cierta expansión que sin ser un verdadero desarrollo, hace posible una serie de cambios que afectan a los sectores sociales y al sistema de producción capitalista. Este proyecto se caracteriza por un incremento en la urbanización, movilidad social, modificación de la estratificación social y un considerable incremento de las clases medias.

En este proyecto los grupos en el poder se caracterizan por tener capacidad para lograr alianzas para satisfacer demandas, muchas de ellas contradictorias, que son instrumentadas mediante la cooptación del poder político y de la distribución de recursos en forma de empleo, obras y diversos proyectos sociales.

Para este tipo de sociedad se puede identificar un fuerte impulso a la modernidad en determinadas actividades que involucran a grandes núcleos de población (comunicaciones, transporte, salud, educación, etc.); pero también mantienen, en forma diferenciada, sectores de población que no participan en ese proceso de modernidad.

La característica básica de este estilo es la movilidad social ascendente y gradual, en la que la educación se utiliza como el detonador más importante para este ascenso. En este sentido, la educación también se convierte en una válvula de seguridad que genera expectativas de movilidad social en grupos que no necesariamente se beneficiarán de los procesos de modernidad, pero que se mantienen tranquilos en la espera. La gradualidad del ascenso social es crucial, ya que si éste se acelera puede amenazar al sistema de dominación, que podría no ofrecer posibilidades de participación a los grupos movilizados, sobretodo cuando el crecimiento económico se torna lento o se estanca.

En este proyecto social, la educación se desarrolla en varias etapas. En una primera, se apoya en la generalización de la educación primaria y de la alfabetización, con el objeto de integrar nacional y políticamente a toda la población en torno a la ideología del grupo dominante y generar expectativas de ascenso social.

En una segunda etapa, se pretende mejorar cualitativamente la educación primaria, incrementar moderadamente la secundaria, incorporar carreras técnicas y de educación superior para la administración y operación que reclama la modernización de ciertos sectores y se mantiene la gratuidad y el carácter oficial de los servicios que presta. ⁷⁹

⁷⁸ *Ibid.* p. 60

⁷⁹ *Ibid.* p. 62

En la tercera etapa, se presentan las contradicciones propias del modelo social, caracterizadas por un decremento de la calidad de los servicios y la irrelevancia de contenidos para grandes grupos de población; no obstante que se amplía la cobertura educativa, se generan rezagos y disparidades; la educación superior se amplía con una gran diversidad de carreras que se crean para el mantenimiento de los grupos en el poder y la reposición de cuadros elitistas; el gasto educativo se incrementa considerablemente hasta llegar a constituir un porcentaje representativo del gasto público.

En esta última etapa se presenta una polarización de la sociedad, compuesta por muchos grupos recién alfabetizados y unos cuantos con título de educación superior; el gasto educativo se empieza a concentrar en la educación media superior y superior, con los efectos negativos de una distribución inequitativa del ingreso; se presenta también una prolongación de los ciclos de estudio, que funcionan como estacionamientos para la población que no puede encontrar empleo de inmediato; el acceso a los diversos niveles educativos se hace más diferenciado y estratificado, por lo que deviene una desvalorización de la educación como llave de ingreso a posiciones elevadas del mercado ocupacional.

A pesar de que en este estilo de educación se logra extender la enseñanza básica a ocho o diez grados a casi toda la población, no existe una adecuada correspondencia de los egresados de los niveles postbásicos con el mercado de empleo. En este estilo de educación se ubican México, Colombia y Venezuela.

En el *estilo social de participación cultural*, continúa Rama, existe una gran generación de excedentes económicos que el Estado capta para proyectos de desarrollo con fines retributivos. En la dimensión política, el poder está en manos de una pluralidad elitista, donde se conciben alianzas entre la burguesía y la clase media, legitimadas a través de procesos electorales democráticos. En la dimensión social, se presenta menos fragmentación de grupos e impera una clase media amplia, por lo que las sociedades son más homogéneas.

En este tipo de sociedad, la educación no se concibe como un instrumento procurador de la movilidad social, sino más bien como la proveedora de códigos culturales que dan legitimidad a un status determinado. La oferta educativa es amplia, aunque no todos la demandan porque existen otras vías de movilidad social como son la ampliación permanente del mercado.

Por su parte, la educación media superior y media es de tipo humanista. La calidad del conocimiento que transmite el sistema educativo depende más de los estándares de sus actores (maestros, investigadores y alumnos), que de las exigencias del sistema económico imperante en esa sociedad. La demanda educativa se origina más en un consumo cultural que en una necesidad de

empleo.⁸⁰ Algunos de los ejemplos de este tipo de sociedad serían las sociedades escandinavas, austriaca, alemana y suiza.

En el *estilo social tecnocrático*, la educación orientada a la formación de recursos humanos, juega el papel de agente productivo, que funciona para un mercado de empleo y condiciona su producción en calidad, cantidad y diversificación.

Aquí, el sistema educativo responde a variadas formas de poder e ideología, con lo cual se establecen criterios de selección de los distintos tipos y modalidades de educación.

Es la expansión y diferenciación de la estructura económica la que posibilita la separación de grupos a través del sistema educativo y de capacitación para el trabajo, y la que al mismo tiempo permite la movilidad social.

En este tipo de sociedades se proporciona una educación mínima básica a toda la población. A partir de la educación postbásica empieza la separación: capacitación masiva de mano de obra; selección y preparación de supervisores, y en menor escala ingenieros; para los grupos privilegiados la universidad y los centros de excelencia; el cambio de un tipo de modalidad educativa a otro es bastante difícil.

Como podrá observarse, en este estilo de sociedad el sistema educativo es bastante dogmático y despolitizado, reproduciendo la jerarquización del sistema de clases de la sociedad. Algunas economías de Europa oriental, Cuba y la República Popular China, son ejemplos de este estilo educativo.

Finalmente, el *estilo de congelación política* se da como consecuencia del resultado de ciertas contradicciones que se presentan en el *estilo de modernización social*, generadas principalmente por el agotamiento del modelo político y por el retardado crecimiento económico que no brinda oportunidades ni expectativas de una movilidad social.

El consenso modernizante hace crisis, presentándose una reestructuración del poder en la que se imponen unos grupos sobre otros, ya sean militares o religiosos. El Estado queda como único centro de poder y desaparecen los grupos intermedios de poder equilibrantes, sean éstos partidos políticos, sindicatos, grupos religiosos o sociedad civil activa. Surge entonces una nueva ideología, acciones y propaganda que encauzan a la sociedad a una regresión acelerada del modelo anterior.

En este proyecto social, la educación se constituye en un agente de cambio

⁸⁰ *Ibid.*, p. 64

o de apoyo. Por ello, es característico que se limiten las autonomías de las universidades, se restrinja la libertad de cátedra y se elimine el pluralismo ideológico. Por otra parte, existe una considerable reducción de la inversión social destinada a la educación y en particular a las remuneraciones de los docentes; el poder de los gremios se elimina; la dirección académica se confunde con la coerción política y de control ideológico; adquiere relevancia la veneración a los símbolos patrios y a los héroes santificados por la nueva ideología; se suprime el diálogo y la crítica. Son ejemplos de estas sociedades, la Alemania nazi, la Italia fascista, el Chile pinochetista, etc.

En el esquema de Rama, a través de la función educativa se han distinguido cinco estilos de sociedad, que articulando las dimensiones económica, política, social y cultural, condiciona las relaciones entre educación y grupos sociales; al mismo tiempo que establece las grandes líneas de orientación del sistema educativo.

Según lo enunciado, el sistema educativo mexicano transcurrió de un *estilo tradicional*, típico de la era porfirista, a un *estilo de modernización social*, a partir de 1921. Los indicadores estadísticos de la educación hacen suponer que nos aproximamos al agotamiento del modelo actual, para iniciar según Rama, un *estilo de congelación política*.

2.2 Algunos enfoques teóricos de la planeación.

Como hemos podido apreciar, la planeación educativa de un país depende de la definición de los fines y de los medios, así como del concepto de desarrollo que se tenga de quienes deciden las políticas gubernamentales.

De acuerdo con White una elección racional es una operación cognoscitiva mediante la cual se selecciona, inductiva o deductivamente, una alternativa dentro de un conjunto, donde se conocen las consecuencias de la elección.⁸¹

Dentro de los enfoques de la *planeación racionalista* sobresalen tres: el *optimizante*, el *comprensivo* y el *satisfaciente*.⁸²

La *planeación racionalista optimizante*, planteada entre otros por Ackoff,

⁸¹ White, D J. *Decision Theory*. Aldine Publishing Co. 1969.

Esta definición corresponde al tipo de *racionalidad funcional* de Manheim, cuyo objetivo es emplear eficientemente los medios, dados los fines; es decir, seleccionar caminos de acción razonables u óptimos sin discutir las metas que se persiguen. Vid. Manheim, Karl. *Man and society in an age of reconstruction*. Harcourt Brace and Co. 1951

⁸² Prawda, Juan *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*. Colección Pedagógica Grijalbo, México, 1984. P.29

supone que el decisor logra superar la mayoría de las dificultades derivadas de los estratos de ambigüedad, a través de modelos matemáticos y del manejo de variables cuantitativas, utilizando fórmulas y reglas conocidas como algoritmos, para obtener el valor óptimo de una función, llamada objetivo, la que a su vez, modela la medida en que se logran los fines del plan.

El éxito de este tipo de planeación depende de la factibilidad para introducir en el modelo, todos los aspectos que sean relevantes, lo cual no es posible en la mayoría de las situaciones complejas, como las que se derivan de los problemas sociales, políticos, económicos y culturales. El marco en el que se desenvuelve el sistema educativo no se presta por lo general a este tipo de planeación, aunque existen ciertos problemas específicos que pueden ser resueltos eficientemente con las herramientas que utiliza este enfoque.

La *planeación racionalista comprensiva*, explicada ampliamente en Banfield y Bolan⁸³, parte del principio que se requiere información exhaustiva sobre el diagnóstico del presente, los escenarios, los fines, los medios, la evaluación y el control.

Este tipo de planeación pretende abarcar todo el conocimiento necesario sobre la situación problemática, plantear todas las alternativas posibles y predecir todas las consecuencias de cada alternativa. Los planes nacionales y sectoriales de desarrollo son ejemplos de este enfoque de planeación.

La *planeación racionalista comprensiva* es exhaustiva, porque trata de identificar la interacción de todos los componentes del sistema; es política, porque se compromete con las metas del bien público; es aglutinadora, porque trata de integrar todas las acciones de un sistema; es ordenadora, porque representa una herramienta de control de las acciones del gobierno.

Sin embargo, este tipo de planeación es el resultado de una actividad costosa, retardada y tediosa, cuyos productos son voluminosos y difíciles de digerir. No obstante que se tiene información muy completa en los diagnósticos y sus posibles escenarios, los contenidos de los fines / medios son limitados, y casi siempre nulos los referentes a la evaluación y el control.

Por regla general, las perspectivas se dan a largo plazo y las proyecciones se presentan bajo el principio de que las tendencias sociales permanecerán casi sin cambios. Por ello, la elaboración de los planes es rígida y su instrumentación requiere de la participación de los diversos actores que resultan difíciles de coordinar por los intereses antagónicos que representan.

⁸³ Vid. Banfield, E. *Politics, planning and the public interest*. The Free Press. 1955 y Bolan, R. "Emerging views of planning". *American Institute of Planners Journal*. Vol. 33. 1967. Citados por Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la..* p. 30

La *planeación racionalista satisfaciente*, detallada por March y Simon,⁸⁴ considera que el ser humano puede conocer en forma limitada las diversas alternativas de elección y sus respectivas consecuencias; y, postula que sólo en raras ocasiones los individuos y organizaciones intentan optimizar su elección, ya que naturalmente tienden a obtener sólo niveles de satisfacción.

El concepto de satisfacción está íntimamente ligado con el nivel de aspiración; a mayor nivel de aspiración, menor nivel de satisfacción, y a menor nivel de satisfacción, mayor búsqueda de alternativas de acción.

La *planeación satisfaciente* utiliza la técnica de aproximaciones sucesivas para ajustar los medios y los fines. Empieza con las metas generales que deben alcanzarse y determina, en términos generales, los medios necesarios para cumplir tales fines. Cada uno de estos medios constituye a su vez una submeta que debe alcanzarse con otros medios.

El proceso de selección de alternativas se enfoca, en primer lugar, a aquellas variables que están bajo el control de quien las plantea o decide; si con ello no se llega a un programa satisfactorio, entonces se modifican las variables que no están bajo control; finalmente, si no se logra el programa satisfactorio, se relajan los criterios de satisfacción. La búsqueda de alternativas no es exhaustiva; cuando se cuenta con alguna se procede a la evaluación y si resulta satisfactoria se suspende la búsqueda.⁸⁵

La microplaneación regional de nuestro país es un ejemplo de la *planeación satisfaciente*, la cual se desarrolla al amparo de un macroplan educativo (*planeación racionalista comprensiva*) para concretar acciones en una localidad o entidad federativa.

Los defensores de la *planeación optimizante y comprensiva* critican a la *satisfactoria* por considerarla conservadora y porque sólo corrige las más obvias deficiencias de los sistemas que se planifican, pero no produce reorganizaciones o cambios radicales.

Otro enfoque de planeación lo constituye el *incrementalismo disjunto*, desarrollado por Braybrooke Lindblom⁸⁶, que viene a ser una crítica a la *planeación racional comprensiva*.

⁸⁴ Vid. March, J. Q. y Simon H. *Organizations*. Jhon Wiley & Sons. 1959. Citado por Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la...* p.32

⁸⁵ Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la...* p 33

⁸⁶ Vid. Braybrooke Lindblom, C. *A strategy of decision*. Free Press. 1963. Citado por Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la...* p 33

Con este enfoque se realizan cambios importantes a variables no significativas de un sistema o cambios insignificantes a variables importantes; así, se tienen cambios incrementales triviales y no triviales. Estos últimos pueden ser de dos tipos: aquellos que repiten cambios previos y que no introducen novedad en el cambio o aquellos no repetitivos que pueden ser pequeños cambios permanentes o pequeños pasos en una secuencia no repetitiva.

Algunas características del *incrementalismo disjunto* son:

- Para superar las dificultades y obtener resultados eficaces, se reduce el alcance de los propósitos y se toma en cuenta que otras decisiones ajenas influirán en sus propios resultados.
- Se elige por el margen, es decir, se diferencia entre el estado actual del sistema y el que se obtendría con cada acción incremental considerada.
- Se reducen las alternativas consideradas al revisar sólo una pequeña parte del universo de todas las posibles alternativas imaginables.
- Se reducen las consecuencias consideradas al eliminar aquellas acciones cuyas consecuencias no son importantes o son poco entendidas, imponderables, remotas o intangibles. Para el incrementalista es preferible pecar por omisión que por confusión.
- Los fines se ajustan a las políticas en función a los medios con que se cuentan.
- Se analizan, evalúan y resuelven los problemas en forma secuencial.
- Las estrategias se orientan a la solución de problemas, más que a la consecución de los fines propuestos.
- Se acepta que las decisiones se desenvuelven en un medio social fragmentado.

Como se puede apreciar, el *incrementalismo disjunto* es un enfoque donde la planeación tiene un carácter adaptativo, simplificador y menos rigorista que la *planeación racionalista*, especialmente la *comprensiva*, que pretende tomar decisiones agregadas, centralizadas y orientadas por un solo conjunto de valores. Es *disjunto*, porque se presenta como una estrategia para tomar decisiones en una sociedad fragmentada, en grupos de poder en la que es imposible tomar decisiones centralizadas. Aquí, las decisiones sociales son el resultado de la confrontación de los intereses de cada grupo de poder que se enfrenta y contradice a los de los demás grupos.

Otro enfoque lo constituye la *planeación adaptativa*, estudiada en detalle por Ackoff⁸⁷. Bajo esta perspectiva, los sistemas aprenden de los errores cometidos durante el proceso, adaptándose al mundo cambiante.

La *planeación adaptativa* se basa en los siguientes principios:

1. El principal producto de la planeación no es el plan, sino el aprendizaje que se obtiene del proceso de realizarla.
2. La planeación debe diseñar los instrumentos de control de lo planeado, con una visión de prospectiva para evitar que se cometan errores.
3. El conocimiento del futuro puede clasificarse en: certidumbre, con riesgo y bajo total incertidumbre, dependiendo de que se conozcan o no las características del mismo, para asignar una distribución de probabilidades.

Bajo este enfoque, el objeto de estudio se comporta en forma dinámica en un ambiente dado (económico, político, social, cultural, etc.), de tal suerte que es posible desarrollar un sistema de información para los que deciden y que son apoyados por un grupo de expertos asesores. Así, el sistema de información proporcionará los datos que sean suficientes hasta que se haya agotado el tiempo de tomar la decisión. En este momento el grupo decisor da una instrucción y predice los resultados esperados, como consecuencia de la instrumentación; el sistema de información capta los resultados reales y los compara contra los resultados esperados; de existir diferencias no tolerables, el sistema identifica las causas para corregirlas; así, en una segunda interacción el número y la magnitud de los errores debe disminuir. El sistema aprende de los errores cometidos y se adapta a los cambios.

En la *planeación innovativa*, conocida también como de *acción-investigación*, desarrollada por Friedmman⁸⁸, el plan y la acción se funden en una sola actividad. A diferencia de la planeación racional, este enfoque de planeación procura transformar proposiciones normativas en formas de organización institucional; los propósitos y los medios son inseparables; lo importante es la iniciación de la acción, la cual definirá los objetivos a seguir y los recursos para alcanzarlos. Este tipo de planeación se presenta generalmente en países donde se operan cambios frecuentes, y en cuyo caso la planeación racional no puede ser aplicada.

⁸⁷ Ackoff, R. *A concept of corporate planning*. Jhon Willey & Sons, 1970. Citado por Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la*. P. 36

⁸⁸ Friedmman, J. *Retracking America. A theory of transactive planning*. Doubleday Publishing Co. 1973.

Prawda señala que el programa de desconcentración educativa realizado en el periodo 1978-82, es un ejemplo de este tipo de planeación.⁸⁹

En la *planeación normativa o por ideales*, desarrollada por Ozbekhan, Ackoff y Sachs⁹⁰, el enfoque sistémico prevalece como el resultado del desarrollo de la teoría de sistemas teológicos o intencionales.

En este enfoque se identifican los fines y se visualizan los ideales y los criterios que sirvieron para la identificación de dichos fines. Los objetivos representan aproximaciones operativas de los fines ideales; las metas se establecen como medios para alcanzar los objetivos, mismas que son cuantificadas en el tiempo y en el espacio.

Los pasos operativos de la *planeación normativa*, son los siguientes: 1) se diagnostica la situación presente del sistema bajo estudio, así como su entorno, identificando los aspectos positivos y los problemas, sus causas y sus efectos con base a la observación y a la experimentación; 2) se realiza una extrapolación de la situación presente, resaltando los desequilibrios a corto y mediano plazos; 3) se definen los escenarios deseables para el futuro, sin restricciones económicas, políticas o sociales; 4) del futuro idealizado correspondiente al escenario seleccionado, se materializan los objetivos y las metas a corto y mediano plazos, así como las políticas para mover el sistema del estado presente al ideal concebido; 5) se definen las estrategias y tácticas, que al igual que las políticas dan un conjunto de acciones y de programas que moverán al sistema hacia el ideal propuesto; 6) finalmente, a través de la evaluación y control del proceso, se miden los resultados obtenidos y se comparan con los resultados deseados.

Este tipo de planeación tiene la objeción de que la extrapolación de las tendencias actuales para concebir un escenario ideal de referencia, es un proceso indefinido, ya que en su horizonte sí ocurren cambios, que hacen que sus supuestos no sean estáticos. Sin embargo, este enfoque puede emplearse como guía en la búsqueda de soluciones y aplicarse con éxito.

Prawda señala que algunas innovaciones en nuestro país adoptaron este enfoque. Las nuevas alternativas de educación preescolar, primaria y posprimaria en el medio rural marginado o la enseñanza por computadora, son algunos ejemplos derivados de este enfoque de planeación.⁹¹

⁸⁹ Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la...* p. 38

⁹⁰ Vid. Ozbekhan H "Towards a general theory of planning". En *Perspectives of planning* en Jantoch OECD, París pp. 45-155. Ackoff, R. *Redisinning the future* Jhon Wiley and Sons, 1974. Sachs, W.A. *Diseño de un futuro para el futuro*. Fundación Javier Barros Sierra, A.C., México, 1978.

⁹¹ Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la...* p. 42

Por otra parte, existen diversos enfoques de *planeación participativa* en la que el beneficiario o afectado de la planeación toma una actitud más dinámica durante el proceso. Estos enfoques varían desde uno *radical*, propuesto por Grabow y Heskin⁹², donde se elimina la intervención de los planificadores por considerarlos elitistas, centristas y resistentes al cambio, hasta uno *inductivo*, sugerido por Schön⁹³, donde los usuarios y planificadores interactúan en forma dinámica.

La *planeación inductiva* conserva la amplia participación y el enfoque de la *normativa*, pero empieza por resolver problemas sencillos, cuya solución es casi obvia. No se centra en la definición prematura de un escenario deseable; el aprendizaje adquirido por los participantes, gradualmente permite ampliar los horizontes, tendiendo a una visión globalizadora y de futuro del sistema objeto de estudio.

Otros enfoques de planeación participativa se dan con la creación de comités dedicados a las tareas de planear. Dentro de estos enfoques destacan las técnicas del TKJ y Delfos, que buscan superar los inconvenientes que se presentan en los trabajos de comités.

Los enfoques de planeación presentados en este apartado no son únicos, ni necesariamente aceptados en forma universal. La breve descripción que hemos dado de cada uno de ellos, nos ayudará a encontrar la explicación de los diversos tipos de planeación educativa que sirvieron de base para la adopción de políticas públicas de gran trascendencia para la educación de nuestro país.

2.3. Enfoques clásicos de la planeación educativa.

De acuerdo a Blaug⁹⁴ y a Roger-Ruckin⁹⁵ existen cuatro enfoques clásicos de la planeación educativa: a) *estimación de la demanda*; b) *planeación de recursos humanos*; c) *análisis de las tasas internas de retorno*; y, d) *análisis del costo- beneficio o costo de efectividad*.

Los tres primeros enfoques tienen una perspectiva macro y se identifican dentro de lo que se denomina *planeación racionalista comprensiva*; en tanto que el último pertenece a la *planeación racionalista satisfaciente*.

⁹² Grabow, S Y Heskin, A. " Foundations for radical concept of planning". *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 39 1973. Citado por Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la...* p. 42

⁹³ Schön, D.A. *Beyond the stable State*. Randon House, New York, 1971

⁹⁴ Blaug, M. "Approches to educational planning". *Economic Journal*. Vol. 77. Núm. 306. pp. 262-287. Junio de 1967. Citado por Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la...* p 46

⁹⁵ Roger, D.C. y Ruckin, H.S. *Economics and education: principles and applications*. The Free Press, New York, 1971.

2.3.1. El enfoque de la estimación de la demanda.

El enfoque de *estimación de la demanda* se basa en los propósitos nacionales de ofrecer algún tipo de educación, generalmente conocida como básica, a toda la población de determinado grupo de edad. En nuestro país, el Artículo 3º. Constitucional señala la obligatoriedad del Estado de proporcionar educación primaria gratuita a todos los niños en edad escolar, idealmente al grupo de seis a once años de edad, pero que por los altos índices de deserción y reprobación, incluye hasta los de catorce años de edad.

A partir de 1980, el gobierno mexicano ofrece educación básica obligatoria de diez grados, consistente en un grado de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria a toda la población del país.

Este enfoque parte de los pronósticos demográficos de la población, a la que supuestamente se pretende ofertar la educación universal. En México, para el ciclo escolar 1995-1996 esta población se estimaba en 22.5 millones de alumnos (3.2 millones en preescolar, 14.6 millones en primaria y 4.7 millones en secundaria).⁹⁶

Los pronósticos se realizan mediante operaciones matemáticas considerando la población en un año base, así como los índices de fertilidad, marginación, mortalidad, emigración e inmigración que se tienen de las estadísticas poblacionales. Este enfoque resulta adecuado para planear la educación básica, pero presenta serias limitaciones para la educación postsecundaria, ya que intervienen otros parámetros que afectan la población demandante de la educación media y media superior.

La planeación educativa por demanda social requiere de una buena base censal y estadísticas educativas continuas a nivel nacional, regional, estatal y local, que sean oportunas y relevantes para estos propósitos

En nuestro país, los sistemas de información educativa constituyen el principal insumo para el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación del sector. Los productos que se obtienen proveen de información a múltiples usuarios que van desde directores de planteles, maestros, alumnos, padres de familia, hasta los que están directamente involucrados en la toma de decisiones, así como a investigadores del sector de áreas gubernamentales del país y del extranjero, a organizaciones no gubernamentales, y a la sociedad en

⁹⁶ Secretaría de Educación Pública. *Prontuario estadístico, cultural y presupuestario 1996*. México, 1996. p 12

general.

Los principales subsistemas de información que opera y controla la Secretaría de Educación Pública⁹⁷ son:

1. El subsistema de Catálogos Básicos, que integra y actualiza el Registro Nacional de Establecimientos Educativos y Centros de Trabajo administrativos de la SEP. Este subsistema representa la célula básica de la organización del Sistema de Información Educativo Nacional y la columna vertebral de todos los subsistemas de información del sector educativo.

El subsistema cuenta con información de por lo menos 203,000 centros de trabajo (escuelas, centros administrativos, centros culturales, bibliotecas, etc.). Asimismo, incluye el catálogo de información territorial en el que se registran las características geográficas, socioeconómicas y político- administrativas de más de 140,000 localidades del país.

2. El subsistema de Información Estadística de Bibliotecas, genera información sobre el acervo disponible, usuarios, servicios que ofrecen, obras consultadas, personal que atiende, etc. de las bibliotecas públicas, escolares, de instituciones de educación superior, especializadas y hemerotecas, tanto públicas como privadas. Por ejemplo, en el ciclo escolar 1993-1994 el sistema registró 9,163 bibliotecas públicas especializadas y escolares, con un acervo bibliográfico de 41'691 600 volúmenes.

3. En el subsistema de Estadísticas Continuas se registra y procesa la información estadística básica sobre alumnos, maestros y escuelas al inicio y término de cada ciclo escolar, por nivel y modalidad educativa, desde el nivel inicial hasta el postgrado; así como por tipo de sostenimiento: federal, estatal, particular y autónomo.

Para el ciclo escolar 1994-1995 el subsistema registró una matrícula de 25'794 587 alumnos (por grado, sexo, nuevo ingreso y reingreso); 1'186 479 maestros (directivo, docente, administrativo y auxiliar); 1'020,435 grupos (por grado); 175,495 escuelas (nombre, ubicación, turno, sostenimiento, tipo de servicio según el grado máximo que imparten y tipo de organización.)⁹⁸

⁹⁷ Agraz Rojas, Fernando. "Los sistemas de información en la Secretaría de Educación Pública". *II Encuentro Anual y I Nacional de Responsables de la Información Estadística*. Memoria UNAM, México, 1994. p. 13

⁹⁸ Secretaría de Educación Pública *Estadística básica del sistema educativo nacional. Inicio de cursos 1993-1994* 2 tomos. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP, México, 1994.

El subsistema de Estadísticas Continuas ha alcanzado la más alta relevancia dentro de los procesos de planeación- programación- presupuestación, en virtud de su suficiencia y pertinencia; sin embargo, habrá que señalar que el grado de confiabilidad varía entre un 75% y un 95%, dependiendo de la entidad federativa, según lo reconocen los propios funcionarios de esa dependencia federal.

Mediante el análisis de la información estadística educativa y de la interrelación de información exógena al sistema (población, factores socioeconómicos, geográficos, etc.), se constituyen los indicadores educativos, que buscan reflejar la situación que guarda la educación en México, a partir de la cual se diseñan e implantan los procesos de planeación, programación, control y evaluación del sistema.

Los principales indicadores que se registran en el Sistema Educativo Nacional son los siguientes:

- | | |
|-------------------------|-------------------------------|
| • Atención a la demanda | Tasa de escolaridad por edad |
| • Eficiencia terminal | Aprobación |
| • Transición | Egresión |
| • Absorción | Deserción |
| • Reprobación | Distribución por edad y grado |
| • Repetición | Evolución de la matrícula |
| • Grado de escolaridad | Analfabetismo |

Estos indicadores, de acuerdo con su naturaleza, pueden ser desglosados por modalidad y tipo de servicio, entidad federativa, municipio, localidad y, en algunos casos hasta por escuela.

4. El subsistema Automático de Inscripción y Distribución busca distribuir la demanda educativa para el primer grado de educación secundaria, primer grado de educación primaria y tercer grado de educación preescolar en escuelas oficiales, para garantizar la inscripción de cada alumno en alguna escuela cercana a su domicilio.⁹⁹

Este sistema pretende además obtener información sobre la calidad de la educación básica, al analizar el examen de selección de los alumnos que solicitan ingreso al primer grado de secundaria. Asimismo, vincula el resultado obtenido con factores socioeconómicos de la familia del educando.

⁹⁹ Agraz Rojas, Fernando. *Op.cit.* p.15

5. El subsistema de Programación Detallada pretende reducir la desigualdad en la atención educativa y ampliar la cobertura en la educación básica captando las necesidades de recursos humanos (personal docente y administrativo) para una adecuada asignación a la infraestructura escolar.

Es a través del análisis de la información estadística del inicio de cursos y de la programación detallada como se detectan las necesidades de personal para grupos de promoción natural por escuela, localidad, municipio y entidad federativa. El sistema tiene como principio la aplicación de los índices de transición por escuela o municipio, a la estadística captada al inicio de cursos por escuela, la cual proyecta la matrícula esperada del ciclo siguiente; y, aplicando las plantillas de personal, plantea las necesidades de promoción natural.¹⁰⁰

Asimismo, mediante la ayuda de las inscripciones del mes de febrero, los comités municipales y de estudios de microplaneación, se programan los recursos necesarios para las escuelas de nueva creación y los grupos de expansión (primer grado de educación primaria y secundaria). El subsistema de Programación Detallada contiene en sí el proceso de autorización e instalación de recursos humanos, el cual queda determinado por la egresión de las escuelas normales.

Tanto el subsistema de Programación Detallada como el subsistema Automático de Inscripción y Distribución de la educación preescolar, primaria y secundaria, permiten asignar recursos de gasto corriente y de inversión para ampliar la oferta educativa mediante la creación de nuevos servicios educativos, especialmente en zonas indígenas y comunidades rurales marginadas; asimismo, garantizan la oferta de educación primaria a todos los niños en edad de cursarla, facilitan la transformación de escuelas primarias de organización incompleta y proporcionan elementos suficientes para ampliar la oferta de educación secundaria.

6. El subsistema de Información Geoestatal proporciona un amplio panorama del sistema educativo nacional, de los ciclos escolares de 1970-71 a 1997-98 sobre las siguientes variables: matrícula escolar por indicadores educativos, por modalidad, por tipo de servicio, por nivel, por sostenimiento, por grado y por entidad federativa.

Este subsistema permite contar con datos sobre las características históricas y actuales del sistema educativo, así como establecer su comportamiento y explicar las dimensiones entre lo real, lo deseado y lo

¹⁰⁰ *Idem.*

posible.

7. El subsistema de Pronósticos representa una parte fundamental del proceso de planeación, programación, presupuestación que busca anticipar la demanda de servicios educativos a corto y mediano plazos. En este sistema, la observación de la tendencia de la matrícula esperada en cada grado, de cada nivel educativo en una lapso de tiempo determinado es fundamental.

Los criterios del subsistema de Pronósticos son determinantes, ya que en función de una serie de políticas educativas, las cuales se enmarcan programáticamente en lo que se denominan metas, y del comportamiento histórico de los indicadores educativos, se obtienen los resultados a nivel nacional, entidad federativa, por sostenimiento administrativo y por tipo de servicio educativo.

El sistema parte de los siguientes conceptos asociados al flujo de información educativa: demanda potencial, inscripción inicial, absorción, transición, egresión y eficiencia terminal. También tiene como insumos básicos para su integración, proyecciones de población y metas derivadas de las políticas educativas. Si se supone la continuación del ritmo marcado por el comportamiento histórico se denomina *pronósticos por tendencia*, y si el ritmo de comportamiento se establece a partir de una política educativa se denomina *pronósticos por meta*.¹⁰¹

Los *pronósticos por meta* son una expresión de la decisión política sobre lo que se desea lograr y permite calcular la magnitud de los recursos y esfuerzos necesarios. En cambio, los *pronósticos por tendencia* proporcionan elementos para analizar el grado de factibilidad de las metas planteadas, así como las bases o referencias para la formulación o reformulación de tales decisiones, adecuándolas a la situación prevaleciente conforme a los recursos disponibles.

Los pronósticos de la matrícula del sistema educativo nacional representan el insumo básico para la programación y presupuestación de los proyectos que opera el sector. A través de éstos, se asignan los recursos necesarios para alcanzar las metas de cobertura por nivel escolar.

Como podrá apreciarse, el sistema de información estadística representa el insumo para las actividades programáticas- presupuestales del sector y que se traducen en proyectos. Para cada proyecto se establecen objetivos, políticas,

¹⁰¹ *Ibid.* p. 16

estrategias, acciones, recursos financieros, materiales, humanos y técnicos, mismos que se derivan de la cuantificación de metas concretas.

A pesar de los avances que presentan los sistemas de información educativa, existen deficiencias y sincronías que puede resumirse de la siguiente manera:

- El análisis y procedimientos de la estadística educativa no contempla componentes estocásticos (niveles de confiabilidad), ni las suficientes variables demográficas, que permitan profundizar en la evaluación.
- La infraestructura informática no cuenta con la suficiente actualización ni con tecnología de punta. Asimismo, se carece de personal capacitado para manejar nuevos esquemas basados en una tecnología más avanzada.
- La información no es oportuna, existiendo rezagos hasta de un ciclo escolar en su producción.
- Existe una subutilización de las variables que se registran en cada levantamiento de la estadística, así como de la evaluación programático-presupuestal, originado por el reducido margen metodológico que las tareas de planeación otorgan a la explotación de la información.
- La metodología vigente se desarrolló en la segunda mitad de la década de los años setentas, cuando la falta de información implicaba hacer supuestos que hoy, con los datos disponibles, pueden descartarse. Con ello, ciertos indicadores como la eficiencia terminal en primaria comienzan a perder sustento y objetividad, requiriéndose por otra parte, la generación de indicadores adicionales, particularmente de cobertura.
- Existe una falta de coordinación entre las instituciones que generan estadísticas (SEP, INEGI, CONAPO y Sector Salud); y entre las entidades federativas. En muchos casos, las estadísticas difieren de las que emite la SEP.
- Prevalece en las escuelas una falta de cultura de información, que genera en muchos casos falta de seriedad en el llenado de los cuestionarios.

2.3.2 El enfoque de la planeación de los recursos humanos.

El enfoque de la planeación educativa, denominada de *recursos humanos*

tuvo sus orígenes en la teoría y modelos elaborados por Tinbergen y Bos.¹⁰² Estos modelos estiman los recursos humanos requeridos por los diferentes sectores de un país, como una función de pronóstico agregado del crecimiento de la economía.

El primer paso consiste en establecer un propósito convencional de crecimiento que experimentan los diversos sectores de la economía. Este crecimiento se traducirá en una distribución de ocupaciones, en la que cada ocupación definirá un perfil educativo determinado. De esta forma se contará al final con una estimación del tipo de recurso que el sistema educativo deberá formar.

Estos modelos fueron desarrollados por un grupo de economistas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), obteniendo resultados significativos en la región europea del Mediterráneo; se trataron de implantar posteriormente en Argentina y Chile, con resultados muy cuestionables.

Entre las limitaciones que tiene este enfoque sobresale la que se refiere al supuesto de considerar estructuras rígidas de ocupación en un determinado sector, sin incluir otros factores que influyen en su movilidad, como pueden ser: aportes tecnológicos, escala de empresas, disponibilidad de capital, valores culturales, etc. Otra deficiencia es que este enfoque ignora el costo laboral y que el mercado se ve influido por la oferta y la demanda de empleos y de personas para ocupar los mismos.

En la década de los años setenta este enfoque empezó a caer en desuso, por el fracaso que se tuvo principalmente en los países en proceso de industrialización, en los que se ha generado un elevado desempleo de profesionales y técnicos, en virtud de que la respuesta de su sistema educativo se encuentra desfasada de los dinámicos cambios de la economía.

Sin embargo, debemos señalar que este enfoque es más relevante cuando se pronostica a largo plazo y cuando se dirige a personal altamente calificado o profesionistas. Algunos especialistas han obtenido buenos pronósticos combinando este enfoque con el de las *tasas internas de retorno*.

2.3.3 La perspectiva económica en la educación.

Durante el periodo 1950-1965 los estudiosos de las ciencias sociales

¹⁰² Tinbergen, J. y Bos, H.C. *A planning model for the educational requirements of economic development. Econometric models for education*. OECD, París, 1965. Citado por Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la ...* p. 47

dirigieron sus investigaciones a los aspectos relativos a la economía de la educación, como una variable explicativa del desarrollo económico. Así, la educación representa una inversión dirigida a considerar a la fuerza de trabajo como un bien de capital cuyo valor puede ser incrementado a través de la inversión.

La mayor parte de los estudios publicados por Schultz, Jhonson, Bowman, Blaug y Carnoy, analizan temas tales como la relación entre educación y distribución de la renta, los efectos de la educación sobre la productividad, la expansión educativa y el crecimiento económico, análisis del costo- beneficio social y la política educativa, etc. Bajo estos trabajos se elaboraron una serie de proposiciones sobre el concepto de inversión humana, dirigidos a subrayar la importancia de la capacidad creativa del hombre y a considerar al ser humano como un bien de capital, cuyo valor puede ser incrementado a través de la inversión. Sirvent y Vergara¹⁰³ resumen las tendencias de estos trabajos de la siguiente manera:

- Los recursos destinados a la educación son inversiones en la adquisición de una futura corriente de renta, ya sea individual o colectiva; por lo tanto, el incremento de la renta nacional como el salario real del trabajador, pueden ser explicados en buena parte, como el rendimiento de la inversión realizada en capital humano. (Bowman y Schultz)
- La superioridad productiva de los países industrializados se explica por el nivel de conocimientos y habilidades de los trabajadores; es decir, por el constante crecimiento del capital humano. (Jhonson)
- Entre el activo físico y la tecnología moderna, el capital social aportado y una fuerza de trabajo competente, se establece una relación integradora que conduce a considerar como socios iguales al capital y al trabajo.
- El estudiante o su familia toman una decisión racional respecto al uso de su tiempo para adquirir educación adicional, de la misma manera que toman una decisión racional de inversión, a la vista de los rendimientos físicos y monetarios. (Blaug)
- La educación no solamente es una inversión, sino también un objeto de consumo, en la medida que representa un *bien público* que satisface un *deseo social* y cuyos beneficios son divisibles y en gran parte, personales.
- La importancia del concepto de capital humano radica en que se constituye como el elemento explicativo del ritmo de crecimiento económico

¹⁰³ Sirvent, Carlos y Vergara, Regina. *El Sistema Nacional de Educación para Adultos: una evaluación sociológica*. UNAM, México, 1989. pp. 13-14

de los países.

De acuerdo a lo expresado, la inversión de capital humano (conocimientos y habilidades) es decisiva para determinar el ritmo de crecimiento de un país. La magnitud de esta inversión puede calcularse a través de su rendimiento, más que de su costo; por ello, el crecimiento de la renta es el resultado de la acumulación del capital y/o de la inversión de capital físico y humano. El capital humano tiende a comportarse de igual manera que el capital físico.

.. todas estas diferencias conducen a la economía de la educación a concebir el desarrollo económico como un proceso generalizado de acumulación de capital - físico y humano-, en el cual no existe más la diferencia - oposición- tradicional entre el trabajo como factor originario y el capital como factor derivado.¹⁰⁴

Con lo asentado, se pretende reiterar que los estudios de la perspectiva económica de la educación, se basaron en el supuesto que a mayor inversión en educación, mayor incremento en la productividad, mayor volumen de ingresos, y por lo tanto, mayor ritmo de crecimiento económico en un país.

Como consecuencia de lo anterior, surgieron diversos métodos de investigación, muchos de los cuales dejaron de utilizarse en virtud de la poca factibilidad en su aplicación. Dichos métodos se pueden agrupar en los siguientes: *de correlación múltiple, del factor residual, del rendimiento directo de la educación, y de la previsión de las necesidades humanas.*¹⁰⁵

El *método de la correlación múltiple* consiste en relacionar algunos índices de la actividad educativa, con ciertos índices de la actividad económica. Por ejemplo, se trata de analizar la correlación que existe entre proporción de matrícula en centros educativos y el Producto Nacional Bruto *per cápita* entre países, regiones y empresas.

En opinión de varios autores, este tipo de estudios no demostró gran eficacia, en virtud de que presentaba serias dificultades al tratar de hacer comparaciones entre objetos de estudio totalmente diferentes o atípicos; además de que, en dichas comparaciones, resultaba difícil determinar las relaciones de causalidad.

El *método del factor residual* considera el incremento total de la producción de un país, a lo largo de un período de tiempo; dicho incremento es identificado con las inversiones cuantificables (capital y trabajo), y expresa entonces que el residuo es atribuible a los *inputs* no especificados (educación y conocimientos).

Los resultados obtenidos en estudios de la población norteamericana

¹⁰⁴ Sirvent, C y Vergara R. *Op.cit.* p. 15

¹⁰⁵ *Ibid.* p. 16

concluyeron que la educación es la principal determinante de la renta personal. Diversas investigaciones demostraron que si las variables de educación y edad se analizan juntas, es posible explicar hasta el 60% de los ingresos en personas de 18 a 34 años de edad y el 88% en el caso del grupo de 35 a 74 años. Denison afirmó en 1964, que el 66% de las diferencias en los ingresos brutos de los egresados de las universidades norteamericanas y de los de enseñanza secundaria sólo se explican por la educación.¹⁰⁶

La validez de estos trabajos fue puesta en duda cuando se consideraron otras variables del *factor residual*, tales como: cambios en la producción, mejoras en la salud o en la alimentación de la fuerza de trabajo, reorganización en el orden económico, etc.

El *método de los rendimientos directos* de la educación consiste en comparar los ingresos de aquellos que han recibido más educación, con los ingresos de aquellos que han recibido menos educación. La diferencia puede expresarse como un porcentaje anual de rendimiento sobre los costos de lo que significa adquirir educación.

Al igual que en los casos anteriores, el rendimiento educativo puede medirse en el beneficio personal o en la productividad nacional. Esto significa que las personas reflexionan racional y libremente sobre la conveniencia de adquirir una educación adicional con el objeto de obtener un mejor empleo que reeditaría mayores ingresos. Por lo que se refiere al rendimiento educativo en la productividad nacional, se parte de la premisa de que en una economía de mercado las diferencias en la renta nacional revelan diferencias en el grado de productividad; en este caso, la economía nacional determina *racionalmente* si la sociedad está invirtiendo en educación en cantidades adecuadas a sus recursos.

En Estados Unidos, Schultz consideró que el cálculo del rendimiento educativo debería incluir además de los costos convencionales en que se incurre, el valor de la opción por continuar en el sistema de educación; es decir, que el tipo de rendimiento tendría que tomar en cuenta tanto el costo de la inversión en educación, como la renta no ganada por los estudiantes en el tiempo dedicado a la escuela.¹⁰⁷

El *método de los rendimientos directos* provocó algunas críticas dentro del campo de la economía educativa. En primer lugar, se planteó la pregunta de si las diferencias de ingresos efectivamente revelaban diferencias en la productividad; se recomendó manejar con más precaución la supuesta correspondencia educación-ingreso-productividad. En segundo lugar, se planteó el problema de si la educación debería considerarse como inversión o como consumo, desempeñando funciones culturales y sociales indirectas.

¹⁰⁶ *Ibid.* p. 17

¹⁰⁷ Schultz, T. "Investing in people: schooling in low income countries". *Economics of Education Review*. Vol. 8. Citado por Sirvent y Vergara. Op.cit. p.20

El método de la previsión de las necesidades humanas tiene como objetivo proporcionar a los responsables de la planeación educativa elementos para definir las necesidades probables de la educación en los distintos tipos de formación, haciendo proyecciones de la fuerza humana requerida de acuerdo al desarrollo económico.

M. J. Bowman y C.A. Anderson hicieron una comparación entre diversas regiones del mundo industrializado, llegando a la conclusión de que se requería un mínimo del 40% de personas alfabetizadas como condición necesaria para el despegue económico.¹⁰⁸ Este tipo de trabajos fue de gran utilidad para comprender el proceso de desarrollo económico y su vinculación con el problema de la educación, no tanto para valorar el papel de la educación en el crecimiento económico, sino más bien para resolver el problema de la asignación eficiente de recursos entre caminos alternativos.

Al inicio de la década de los años setenta nuevas investigaciones revelaron que la relación entre educación y éxito económico era mucho más compleja de lo que se había pensado. Ahora se sostenía que un sistema escolar más igualitario no serviría de mucho para lograr una distribución más equitativa de los ingresos o de las oportunidades sociales. Las nuevas investigaciones se orientaron a analizar dos puntos básicos: primero, revisar y considerar algunas de las conclusiones establecidas por la economía de la educación; y, segundo, construir las bases teóricas para la creación de un sistema educativo igualitario y liberador.

La nueva corriente se dio a la tarea de reconstruir el verdadero papel de la educación en la vida económica, partiendo de la premisa de que la educación podría considerarse como un potente medio para la implantación de una reforma social progresiva.

Dentro de esta corriente resaltan las investigaciones realizadas en los Estados Unidos, durante el período 1968-1976, por Samuel Bowles y Hebert Gintis¹⁰⁹, y en las que concluyen lo siguiente: en primer lugar, se rechazó la concepción de la educación en términos estrictamente técnicos como la cantidad de habilidades físicas y mentales que proporciona a los estudiantes; en cambio se propuso que el sistema educativo cumplía una función múltiple y polivalente que podía resumirse en un doble papel de transmisora de habilidades técnicas y capacidad productiva, y de perpetuadora de las condiciones económicas, políticas y sociales para la transformación de los frutos del trabajo en ganancias capitalistas. En segundo lugar, se rechazó la idea de que la educación tuviera una

¹⁰⁸ Bowman, M.J. "Education and economic growth: an overview." En T. King "Education and income" *World Bank Staff*. Documento de trabajo No. 402 1987.

¹⁰⁹ Bowles, S. Y Gintis, H. *Schooling in capitalist american*. Basic Books Inc. Publishers, 1976. Citado por Sirvent y Vergara. *Op.cit.* p.20

correspondencia directa con el nivel de ingresos, el status ocupacional y, en general, con alguna forma de movilidad ascendente.

2.3.3.1 El enfoque de las tasas internas de retorno.

El enfoque de planeación con criterio de *tasa de retorno* tiene su origen en las teorías económicas del capital humano señaladas con anterioridad, así como en las teorías financieras de costos descontados. El supuesto básico de este enfoque es que la educación genera beneficios al incrementar la productividad de los individuos, por lo que la educación no es vista como un gasto, sino como una inversión.

Su metodología consiste en calcular para diferentes individuos, con distintos grados de escolaridad, la *tasa interna de retorno* que se generaría en la vida productiva del individuo. Se entiende por *tasa interna de retorno* al valor del interés resultante del valor esperado de los ingresos que un individuo con cierta escolaridad acumularía en un determinado número de años de vida productiva, menos la suma de los costos directos e indirectos asociados a la educación del individuo.¹¹⁰

La *tasa interna de retorno* se compara con las *tasas internas de retorno* de otras inversiones para inferir el beneficio de la educación en relación a otros sectores.

También este enfoque se ha desagregado considerando *tasas internas de retorno social y privado*, en función de considerar o no lo que una sociedad o comunidad aporta económicamente a la educación de sus miembros. En el caso de nuestro país, las *tasas internas de retorno social* considerarían el costo real de la educación que el Estado invierte durante la formación del individuo; en tanto que la *tasa interna de retorno privado* únicamente consideraría el costo que el individuo ha erogado.

Entre las críticas que ha recibido este enfoque se encuentran las siguientes: 1) El análisis de las *tasas de retorno* no pretende mostrar que la educación conduce al aprendizaje, mismo que en el desempeño del trabajo reeditarán mayores ingresos con el tiempo; es decir, que los ingresos no dependen totalmente del nivel de escolaridad, ya que muchos otros factores intermedios intervienen y lo determinan, factores que también ignora este enfoque. 2) Otra limitación es que el enfoque mide los ingresos en forma puntual; es decir, en un periodo determinado de tiempo, y por lo tanto tiende a ignorar que los individuos en el mismo nivel educativo pueden obtener ingresos diferentes (antigüedad,

¹¹⁰ Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la...* p. 49

productividad, etc.). 3) Las *tasas internas de retorno* son el resultado de promediar los ingresos y costos de los grandes grupos poblacionales, por lo que quedan diluidas las diferencias de ingresos, derivadas del sexo, región, sector de la economía y tipo de empleo que desempeñan los trabajadores. 4) Por último, no es posible separar el factor consumo del factor inversión de los gastos en educación, de modo que no es posible saber cuando se está acumulando capital humano en forma deliberada.

En resumen, el argumento central de esta corriente de críticas es que la calidad del factor humano en el trabajo no es atribuible directamente a la educación; sin embargo, los estudios de este enfoque contribuyen a la planeación educativa con el conocimiento de la rentabilidad de la inversión en los ciclos precedentes.

En México las *tasas de retorno* han sido poco estudiadas. La expansión de la escolaridad promedio poblacional y los aumentos de la demanda por mayores niveles de educación, principalmente en las zonas urbanas, hacen suponer que las *tasas de retorno* serían altas y positivas. Bracho y Zamudio han realizado interesantes investigaciones sobre los rendimientos económicos de la escolaridad bajo el enfoque de las *tasas de retorno*¹¹¹, abriendo así nuevas líneas de investigación, influida en parte por la literatura internacional que pone énfasis en la importancia de incluir en la planeación del sistema educativo, el conocimiento sobre la rentabilidad de su inversión, así como en la evaluación de los beneficios obtenidos.

Los autores de referencia llegan a la conclusión de que los efectos de aplicar los retornos económicos en la educación básica parecen resultar irrelevantes, en virtud de que la demostración de sus beneficios monetarios en el mercado de trabajo tiende a perder importancia en la planeación de este segmento educativo (educación obligatoria y universal). En cambio, parece más frecuente y relevante la referencia al rendimiento económico en el mercado de trabajo para los segmentos de la educación postbásica.

El caso mexicano no es ajeno a estas tendencias; sin embargo, poco se ha explorado sobre los efectos que tiene la escolarización en el mercado de trabajo. En la década pasada abundaron las opiniones y las encuestas en apoyo a la hipótesis del *credencialismo* y a las conclusiones relativas a la irrelevancia económica en la educación.

¹¹¹ Bracho, Teresa y Zamudio, Andrés. *Rendimiento económicos de la escolaridad I: discusión teórica y métodos de estimación*. Documento de Trabajo. No. 30. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1994.

2.3.3.2 El enfoque del costo-beneficio.

El enfoque del *costo-beneficio* o *costo-efectividad* es un procedimiento de microplaneación, a diferencia de los anteriores, que se calcula como el cociente de los valores esperados descontados o valor presente, del beneficio entre el costo de un proyecto o una actividad educativa.

El objetivo del análisis del costo-beneficio es asegurar una asignación eficiente de los recursos generados por el sistema gubernamental en su interacción con el sector privado de la economía. La idea fundamental del análisis del costo-beneficio es maximizar el valor actual de todos los beneficios menos el valor actual de todos los costos, todo ello bajo ciertos supuestos restrictivos especificados.¹¹²

Los beneficios no necesariamente se miden en términos monetarios, sino que pueden utilizarse medidas de habilidad, destreza, capacidad, conocimientos, valores, aptitudes, actitudes, etc.

Las limitaciones de este enfoque estriban precisamente en la medida del beneficio o de la efectividad. Por una parte, cuando existen numerosos y diversos tipos de beneficios derivados de un proyecto, o bien numerosos y diversos beneficiarios, su enumeración resulta difícil, al igual que la posibilidad de evitar contabilizaciones dobles o múltiples; por la otra, no existe un acuerdo generalizado sobre qué objetivos de la educación son efectivos; algunos autores miden la efectividad en función de parámetros internos del individuo (conocimientos, habilidades, etc.), mientras que otros pretenden medir la efectividad del sistema educativo, en función del comportamiento social del individuo.

Bajo el enfoque del *costo-beneficio* se han desarrollado una serie de criterios para medir la efectividad de las actividades educativas, en función a los objetivos que aspiran alcanzarse. Algunos de estos estudios se refieren a aspectos de la evaluación del desempeño, en los que se han aplicado pruebas especiales de aptitud, inteligencia y conocimientos. Recientemente estos trabajos se han dirigido a analizar unidades de costos no monetarias, a consecuencia del desempleo observado en individuos de alta escolaridad.

La planeación del *costo-beneficio* o *costo-efectividad* ha desarrollado diversos subenfoques, entre los que destacan los sistemas de Planeación, Programación, Presupuestación (PPBS), así como los presupuestos base cero, ampliamente desarrollados en el sistema educativo mexicano.

¹¹² Rozenstein, Mario. "Análisis costo-beneficio posibilidades y restricciones." Trabajo mimeografiado. (s d.)

Dentro de estos subenfoques se encuentra también la denominada *función de productividad educativa* que examina la relación entre insumos de la educación y sus productos. El aprendizaje, por ejemplo, es un producto natural de la educación, mientras que los servicios docentes, *la curricula*, materiales y apoyos didácticos, instalaciones, mobiliario escolar, etc. son algunos de los insumos educativos.¹¹³ Este subenfoque pretende determinar el grado de dependencia del producto educativo (aprendizaje) en función de todas las variables independientes como son: sexo, edad de los alumnos, escolaridad de los padres, clase socioeconómica de la familia, etc.; aunque sus correlaciones indiquen solamente una asociación lineal y no una relación causa-efecto.

Los diversos enfoques de la planeación educativa tratados en este apartado no son exhaustivos, ni tampoco son únicos en su aplicación. En nuestro país, en los últimos años se utilizaron diversos tipos de planeación, algunos orientados a alcanzar un estado deseable y otros a corregir situaciones indeseables.

En particular, resaltan los estudios efectuados en el ámbito de la macroplaneación y que durante el período 1978-1982 permitieron triplicar la matrícula de preescolar, ofrecer la posibilidad de cursar la educación primaria a todos los niños entre seis a catorce años de edad, racionalizar la administración a través de un proceso de desconcentración, aumentar el flujo estudiantil hacia carreras de educación media terminal profesional e institucionalizar algunas innovaciones educativas, como fue el caso de las estadísticas nacionales.

La etapa de la supercentralización administrativa favoreció esquemas de macroplaneación los que, en parte por la influencia de los organismos financieros internacionales, permitieron resolver problemas de orden cuantitativo para una población heterogénea y disímbola, a través de políticas, estrategias y programas que favorecieron el *credencialismo educativo*.

Debemos reconocer, sin embargo, que en ese período se realizaron también los primeros intentos por revertir las tendencias centralizadoras a favor de las entidades federativas, a través de proyectos de microplaneación regional y estatal que fueron auspiciados por el Instituto Internacional de Planeación Educativa de la UNESCO, y que un equipo de profesionales trató de adaptar a nuestra realidad nacional.

Durante ese mismo lapso de tiempo, se iniciaron también los programas para la desconcentración educativa que tenían como propósito racionalizar y eficientar la administración pública federal, a través de una mayor especialización y centralización de las actividades de planeación y control del sector.

¹¹³ Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la...* p. 50-51

2.4 La planeación y los grandes problemas educativos de México.

Nuestro país ha hecho un esfuerzo enorme que se tradujo en un crecimiento acelerado y vertiginoso de su sistema escolar. En la educación se concentraron numerosas expectativas. Se afirmó la idea de que la educación es una palanca determinante para el desarrollo nacional. El aumento de oportunidades educativas para la población se vio no sólo como la satisfacción de un derecho, sino como un mecanismo fundamental para construir una sociedad igualitaria y para multiplicar el potencial económico de la sociedad. La educación se vio también como el mayor recurso del país para afirmar su identidad nacional. En pocos años, la educación se convirtió en la empresa social de mayores dimensiones, por la población que atendía, la cantidad de personas que empleaba y por los grandes recursos que en ella se invertían.

El esfuerzo educativo se relacionó íntimamente con el proyecto de desarrollo que el país puso en práctica a partir de la Segunda Guerra Mundial. El impulso a la industria fue la columna organizadora de ese proyecto, por lo que el sistema educativo nacional debería responder a varias expectativas. Por una parte, deberían formarse recursos humanos especializados, necesarios para manejar la planta productiva; y, por la otra, debería crearse una atmósfera cultural moderna que propiciara los cambios de la industrialización.

En el plano político, la forma y fondo de la actividad educativa debería responder a las necesidades de consenso y legitimidad del Estado. El sistema educativo reflejó los rasgos centralistas y corporativos propios del sistema político. Nuestro sistema educativo evolucionó bajo la influencia decisiva del entorno social, económico y político del México que buscaba superar la antigua estructura social rural y agroexportadora.

La etapa de la supercentralización fortaleció la macroplaneación del sector, la cual se caracterizó por ser centralista, vertical e imperativa. Centralista, porque puso en manos del poder central los medios y los recursos para mover voluntades; vertical, porque delineó criterios y políticas uniformes para toda la población escolar del país, sin tomar en cuenta las características socioculturales particulares; imperativa, porque no incluyó en su diseño e implantación, la participación de los diversos actores sociales encargados de su ejecución.

La obra educativa reflejó también en su evolución las contradicciones del modelo de desarrollo que adoptó nuestro país. A setenta y cinco años de distancia podemos advertir que la explosión escolar no fue acompañada de reformas pedagógicas internas, que aseguraran una adecuada correspondencia entre el ritmo de crecimiento y la eficiencia social del sistema educativo. Así, en forma rápida, hubo un deterioro progresivo de la calidad académica en los distintos

niveles educativos y una pérdida creciente de articulación entre la función educativa y las exigencias del desarrollo.

En los últimos años, el deterioro señalado adquirió la forma de crisis profunda, visible en todos los órdenes de la actividad educativa. Los resultados son evidentes. El sistema educativo nacional ha acrecentado desigualdades sociales, generado rezagos y propiciado una baja calidad de los servicios educativos.

La estructura administrativa de la propia Secretaría de Educación Pública, tradicional, piramidal y compleja representa un obstáculo para desarrollar una plataforma de planeación más dinámica y participativa, basada en información confiable y oportuna.

No existe un estudio global del problema educativo, pero la información que ofrece la propia dependencia del Ejecutivo Federal ilustran la gravedad del problema.

1. *Analfabetismo.*¹¹⁴ El índice de analfabetismo promedio de la población adulta disminuyó del 16.9% en 1980, a 10.7% en 1995. Sin embargo, persisten grandes inequidades geográficas: 25.3% en Chiapas; 24.2% en Guerrero; 22.4% en Oaxaca; 17.3% en Hidalgo. En contrapartida sólo seis entidades superan el índice que la UNESCO considera de país desarrollado; es decir, su analfabetismo promedio es menor al 5%. (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Nuevo León y Sonora.)¹¹⁵
2. *Grado promedio de escolaridad.*¹¹⁶ De 1976 a 1995 el promedio general de escolaridad apenas creció de 4.09 a 7.22 grados. La distribución por entidad marca la discrepancia en este indicador. 4.99 grados para Chiapas; 5.36 para Oaxaca; 6.00 para Zacatecas. En cambio, en el Distrito Federal es de 9.39 grados; Nuevo León 9.05; Coahuila 8.12.
3. *Atención a la demanda.*¹¹⁷ Mientras que en trece entidades federativas

¹¹⁴ El analfabetismo expresa el número o porcentaje de personas de 15 años y más que no son capaces de leer ni escribir una breve y sencilla exposición de hechos relativos a su vida cotidiana.

¹¹⁵ Secretaría de Educación Pública. *Indicadores Educativos 1988-1996*. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, México, 1997.

¹¹⁶ El grado promedio de escolaridad se define como el número promedio de grados escolares aprobados por la población de 15 años o más. Dicho de otra forma, es el nivel de instrucción de un país.

¹¹⁷ La atención a la demanda se entiende como la relación porcentual entre la matrícula o inscripción total de inicio de cursos de un nivel educativo determinado y la población que por sus características (edad y grado de conocimiento adquirido) está en la posibilidad de solicitar la atención de ese servicio educativo.

se atiende a más del 80% de los niños de cinco años de preescolar, en dos Estados (Estado de México y Michoacán) apenas rebasa el 61%. La atención de la demanda a nivel nacional en preescolar es del 79.2%, en primaria del 98.0% y en secundaria del 88.2%.

4. *Eficiencia terminal.*¹¹⁸ Para el ciclo escolar 1995-1996, los porcentajes de eficiencia terminal fueron: 80.0% en primaria; 75.8% en secundaria; 58.0% en bachillerato; y, 45,5% en profesional medio. La distribución por entidad federativa muestra considerables discrepancias para los Estados del sureste del país, sobretodo en primaria: 48.2% en Chiapas, 61.1% en Guerrero, y 70.4% en Oaxaca.
5. *Absorción.*¹¹⁹ Para el ciclo escolar 1995 -1996, en el nivel secundaria fue de 87%; en el nivel de educación media superior del 89.6%; en el bachillerato del 74.1%; y, en profesional medio del 15.5%. Permanecen las discrepancias por Entidad Federativa, sobretodo en los Estados de Hidalgo, Guanajuato, Chiapas, Oaxaca, Puebla y Guerrero.
6. *Deserción.*¹²⁰ En el ciclo escolar 1995-1996 la deserción nacional fue del 3.0% en primaria; 7.7% en secundaria; 16.6% en bachillerato; y, 32.2% en profesional medio. Sin embargo, el Estado de Chiapas tuvo una deserción del 4.9% en primaria; Durango el 10.6% en secundaria; Baja California el 22.1% en bachillerato; y, Baja California Sur el 56.9% en profesional medio.
7. *Reprobación.*¹²¹ En el ciclo escolar 1995-1996 los índices de reprobación nacional arrojan las siguientes cifras: 7.8% en primaria; 23.7% en secundaria; 44.5% en bachillerato; y, 29.5% en profesional medio. Los estados del sur de nuestra república muestran cifras superiores a la media nacional en este indicador.
8. *Gasto educativo.* La participación del gasto educativo con respecto al

¹¹⁸ Se entiende por eficiencia terminal la relación que se establece entre la cantidad de egresados de un nivel educativo y el número de estudiantes que ingresaron al primer grado de ese nivel educativo, en el ciclo escolar correspondiente. En otras palabras, es el porcentaje de alumnos que terminan un nivel educativo sin considerar el tiempo que les tome concluirlo.

¹¹⁹ La absorción se define como la relación porcentual entre el nuevo ingreso en el primer grado de un nivel educativo, en un ciclo escolar dado, y el egreso del nivel educativo inferior del ciclo escolar anterior.

¹²⁰ El coeficiente de deserción se entiende como el porcentaje de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de terminar un grado o nivel de estudio. El abandono puede darse durante el ciclo escolar (deserción intracurricular); o bien, al finalizar el ciclo escolar (deserción intercurricular).

¹²¹ La reprobación se define como el número o porcentaje de alumnos que no han obtenido los conocimientos necesarios establecidos en los planes y programas de estudio de cualquier grado o curso, y que por lo tanto, se ven en la necesidad de repetirlo.

total del gasto del Gobierno Federal se incrementó durante el periodo 1988-1994 de 6.52% a 17.63%; sin embargo, la variación real a precios constantes de 1988 muestra tan sólo un incremento del 3.4% al 8.7%. No obstante ello, en los años de 1991 a 1993 se observa una tendencia importante a la asignación de mayores recursos del gasto corriente y de inversión y que decrece sensiblemente en 1994.

El gasto educativo federal en relación al gasto social se mantuvo en el periodo objeto de análisis, no obstante que se percibe una disminución del mismo para el periodo 1989-1993, debido tal vez a que el Gobierno federal destinó mayores recursos a otros programas, como el de *Solidaridad*, que representó una estrategia básica del régimen presidencial 1988-1994; o el de *Progresá*, en el presente régimen.

Por otra parte, el gasto unitario por nivel educativo con relación al Producto Interno Bruto, muestra una marcada tendencia, en los años de 1992 y 1993, a la asignación de recursos en la licenciatura de normal (153.9%) y en el nivel de postgrado e investigación (433.4%).

Finalmente, es importante señalar que el gasto educativo alcanzó apenas en el año de 1994, el 6.1% del Producto Interno Bruto, cifra que coincide con la media de los países miembros de la OCDE; sin embargo, sólo el 11.3% correspondió al gasto erogado por los estados y municipio, y escasamente el 5.3% al del sector privado.

En resumen, los indicadores y porcentajes señalados muestran las graves desigualdades y rezagos que ha producido el sistema educativo, los cuales se ha agudizado en los últimos años, a pesar de los esfuerzos por socializar los problemas, como son las reformas a los programas de estudio y las políticas de descentralización educativa.

De acuerdo con lo expresado, la planeación educativa deberá responder a los problemas que enfrentará nuestro país en el próximo milenio, y que se caracterizarán por: 1) un rápido crecimiento de las necesidades de aprender; 2) una limitación de recursos dedicados a la educación, en especial los financieros; 3) un grave deterioro del mercado de trabajo; 4) un cambio de las estructuras educativas y persistencia y agravamiento de las desigualdades sociales; 5) una polarización de los mercados internacionales que ampliarán la brecha entre los países industrializados y aquellos en proceso de industrialización; 6) una coexistencia de los sistemas de planeación estatal y regional, con una administración centralizada y corporativa; y, 7) una crisis de la educación superior ante la falta de atención a la demanda.

No debemos olvidar, sin embargo, que la modernización de la educación se da en un contexto enmarcado por transformaciones económicas, sociales y

culturales. En estos años de transición hacia el siglo XXI, la globalización de los mercados internacionales y las tendencias denominadas *neoliberales* están impactando a la educación y presionan su desarrollo futuro. Estas tendencias son inevitables e implican riesgos y efectos indeseables, aunque también generan beneficios que deberán ser aprovechados.

El *neoliberalismo* (más correctamente el *liberalismo*) es una ideología que postula la preeminencia del mercado y de la libre competencia, de la cual se derivan ciertas tesis y políticas económicas y sociales que se presentan como beneficios, y que son promovidas por los organismos internacionales que regulan la economía mundial.

En lo económico, el *liberalismo* postula la reforma estructural de la propiedad agraria e industrial, la reconversión de la planta productiva y la flexibilización de los mercados de trabajo, de capitales, de tecnología, de patentes, de investigación e información. Se promueve la privatización de las empresas y los servicios, el fortalecimiento del capital privado, la supresión del Estado benefactor, la eliminación de subsidios y el redimensionamiento de la administración pública, así como la reorientación de la economía en función del mercado internacional, el aliento a las exportaciones, la apertura al capital extranjero y la internacionalización del mercado interno.

Se acepta de antemano que estas tendencias tienen fuertes costos sociales para los países en vías de industrialización, como la caída de los salarios reales y la pérdida de empleos; y en consecuencia, se proponen políticas sociales complementarias para atender la pobreza extrema y disminuir el riesgo de estallidos sociales.

En suma, el *neoliberalismo* privilegia la racionalidad del capital a costa del bienestar de la colectividad; legitima esta acción con el argumento de que en el largo plazo, el bienestar personal y la calidad de vida se verán beneficiados por la distribución de las ganancias. Como doctrina económica lleva implícitas valoraciones filosóficas que afectan la organización social, las funciones del Estado y la conformación de los valores de los ciudadanos.

Como consecuencia, el *neoliberalismo* propugna una forma determinada de educar y de organizar la educación, coherente con sus postulados. Es en este marco ideológico donde se sitúan los esfuerzos por modernizar la educación de nuestro país. El panorama empieza a ser visiblemente claro y en los próximos años se acentuará en algunos de los siguientes aspectos.

En el plano de los principios y valores personales, la educación enfatizará el aprecio del individuo, de su iniciativa y competitividad; ignorará la importancia de la solidaridad y de la cooperación. En particular, prestará mayor atención a la formación de una mentalidad económica, pragmática y realizadora, orientada al

aumento de la productividad y del lucro, como motor de la vida económica y social.

Estos principios corresponden a una cultura dominante que tiende a internacionalizar estilos de vida más uniformes, por sus hábitos de producción y consumo, y a deteriorar las identidades étnicas y culturales que diferencian a los pueblos y a las comunidades.

Las *currícula* de las escuelas estarán sujetas a presiones a favor de estas tendencias, las cuales actuarán eficazmente a través de los medios de comunicación social y de los mecanismos de incentivos psicológicos y económicos en la parte de la sociedad que se moderniza.

Los valores y principios que propugna el *neoliberalismo* conformarán preferencias colectivas socialmente organizadas, por lo que los cambios en la educación se harán sentir cada día más, prevaleciendo una educación al servicio de los requerimientos productivos. La calidad de las instituciones educativas será el resultado de las fuerzas del mercado. El incentivo para acceder a mayores niveles de escolaridad, será el económico y las instituciones ostentarán su calidad en función a la colocación de sus egresados en los puestos más altos de la empresas o de grupos gubernamentales. Esto agudizará procesos de creciente segmentación y polarización de la sociedad.

Desde luego, podemos advertir que aumentará la influencia de los grandes grupos económicos en la decisiones de política educativa, privilegiando un elitismo basado en la competencia, a costa del carácter público y popular de la educación. Habrá mayores presiones para privatizar segmentos del sistema escolar que interesen directamente a la iniciativa privada. Se presionará también a la evaluación de los procesos de enseñanza-aprendizaje y a la comparación de estándares internacionales.

En este proceso, la profesión magisterial se integrará también a un mercado de competencias y remuneraciones diferenciadas, en un esquema de mercantilismo profesional. La vinculación entre empresa y escuela dará lugar a sistemas de reclutamiento y capacitación de personal, basados en principios de calidad de validez internacional.

Sin embargo, estas transformaciones serán necesariamente selectivas; las grandes mayorías que viven en situación de pobreza y de pobreza extrema, o las que permanecen en sectores no modernizables de la economía, seguirán excluidas de estos procesos; aquí, la educación continuará siendo de segunda clase, al margen de cualquier movimiento modernizador.

De las tendencias modernizantes descritas pueden derivarse también saldos positivos para el desarrollo de la educación, los cuales podemos resumir

de la siguiente manera:

- El peso excesivo y unilateral del Estado educador deberá modularse y orientarse de modo que sus funciones se desarrollen en un ambiente de creciente participación y democratización.

Esto implicará abrir las instancias de decisión a los poderes estatales y municipales y admitir la creciente participación de diversos actores sociales en la conformación de la política educativa.

- La relación escuela-sociedad será redefinida por el propio Estado en función a la eficiencia y eficacia de los servicios que presta y de las demandas de los usuarios.

Esta nueva tendencia logrará mayor eficiencia en el uso de los recursos, al aligerar el peso de la administración, promover una sana desregulación, estimular la creatividad e impulsar la cultura de la evaluación que favorece la elevación de la calidad.

- En consecuencia, con las transformaciones descritas, habrá una nueva conciencia profesional del maestro. Para ello, será necesario que los esfuerzos de actualización procuren reorientar el compromiso del maestro con el alumno, estimular y apoyar sus deseos de superación personal y percibir la evaluación del desempeño como instrumento para cumplir mejor en el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Habrá una mayor vinculación de la enseñanza con la comunidad y con el mundo de la producción. En esta tarea, las universidades y otras instituciones de tercer nivel, tendrán que compaginar su autonomía académica y su aspiración a proporcionar una educación universal, con la adecuación a empresas a las que se incorporarán sus egresados. Las escuelas que preparan técnicos medios, deberán responder con agilidad a las constantes y veloces transformaciones tecnológicas de la producción. Estas transformaciones beneficiarán la relevancia de la educación.
- De acuerdo con lo señalado, es previsible que se aliente el financiamiento educativo por parte de empresas, fundaciones y organismos no gubernamentales, lo que contribuirá a aumentar la calidad de la educación, su relevancia, su eficacia, su eficiencia, e inclusive, su equidad.

Los retos para México en materia educativa son grandes y variados. Los cambios de énfasis que ahora se imprimen a nuestros modelos de desarrollo, propios de la filosofía *neoliberal*, tendrán implicaciones culturales de gran trascendencia en los estilos de vida de la sociedad mexicana.

CAPÍTULO III

EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA VIDA INTELECTUAL EN MÉXICO.

Juan Enrique von Justi (1717 - 1771) es sin duda el más grande cultivador de las ciencias camerales y de la ciencia de *policía* que se desarrollaron en el Estado Absolutista, y que representaron las bases de lo que conocemos en la actualidad como ciencia de la administración.

Para este autor la *policía* es una ciencia tan poco conocida, que la mayor parte de los errores que se han cometido sobre este punto, proviene de haberse confundido la *policía* con la *política*.

La *política* tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas, como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar medidas necesarias para prevenirlas ¹²²

Al contrario, el fin de la *policía* es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder, tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas en que tienen necesidad para subsistir, y a establecer un nuevo orden entre ellos, y aunque respecto a esta última se emplee y se ocupa aún a provocar la seguridad interior del Estado, sin embargo en ello no es más que un instrumento de la *política*, y nota las ofensas que no hieren a la constitución y al mantenimiento del Estado ¹²³

Entonces, a la *policía* le corresponde potenciar las fuerzas materiales, morales e intelectuales de la sociedad para incrementar el poderío del Estado y el bienestar de los ciudadanos. A diferencia de la *política*, cuyo fin es el de tomar las medidas necesarias para defender al Estado de agresiones externas o bien de conjuraciones internas.

¹²² Justi, Juan Enrique Gottlob de *Elementos generales de policía*. Eulaba Piferrer, Barcelona, 1784. (Versión castellana de Grundsätze de Polizeieissenschaft (1755), obtenida de la versión francesa de 1769) pp XI-XII. p 3 Citado por Guerrero, Omar. *Las ciencias de la administración en el Estado Absolutista*. Ed. Fontamara, México, 1988. p. 180

¹²³ Guerrero, Omar *Op.cit.* p.180

La idea de von Justi es clara: el Estado es una institución perfectible, en el que una vez conocidos sus defectos y estimado sus potencias, éstas pueden incrementarse en beneficio de la felicidad o bienestar de sus propios habitantes. No se trata de una simple gama de técnicas gubernamentales, sino de un "logos", un campo de conocimiento en cuyo trabajo intelectual surgen las explicaciones de las condiciones objetivas del Estado absoluto.

De esta forma, Justi creó una ciencia fundada en principios generales y categorías abstractas de índole universal; y cuya aplicación deja a los funcionarios públicos. La *policia* es el Estado actuando en el seno de la sociedad civil para nutrir el desarrollo de la sociedad y robustecer la propia fuerza del Estado. De su obra magna los *Principios de la Ciencia de la Policia*, el libro tercero hace referencia al "... cuidado que el gobierno debe tener de la educación de los súbditos, si quiere que se hagan útiles a la sociedad." ¹²⁴

Al tratar esta materia, von Justi señala que la educación de la juventud es una cosa tan importante que, sólo a través de las ciencias de la *policia*, se le puede hacer capaz de servir útilmente a la República. La educación se encuentra ligada a las ciencias en general, las que influyen fuertemente en las costumbres de los hombres, que un pueblo que quiere ser feliz no puede abstenerse de ellas. En cambio, "...un pueblo ignorante está sujeto a cometer todos los días mil errores en el gobierno; y el orden económico, que saca tantos socorros de las ciencias, no puede estar en él sino en un malísimo estado." ¹²⁵

Continúa Justi señalando que la *policia* está relacionada con la libertad del modo de pensar de los hombres, que debe respetar y garantizar, pero además mantener en los límites de lo tolerable para que no abusen de ella. Se debe premiar a los sabios que realicen descubrimientos y a quienes logren mejoras a la agricultura. Las universidades deben situarse en las provincias, en lugares cómodos y proveídos de alimentos abundantes y baratos; de lo que se desprende que en las capitales no es bueno instalar instituciones académicas, porque en esos lugares la vida es cara y favorecedera de la disipación. Se debe tener cuidado en la elección de profesores, los cuales deberán ser seleccionados atendiendo a su sabiduría, e impidiendo el favor y la recomendación. Justi sugiere que los profesores no deben ser escogidos entre los hombres pedantes, sino entre los eruditos.

En las escuelas elementales se debe enseñar a leer y escribir y otras cosas necesarias y útiles para la vida cotidiana. Por extensión, las artes deberán ser promovidas por medio de concursos, premiaciones y establecimientos de enseñanza de pintura, escultura, etc. ¹²⁶

¹²⁴ *Ibid.* p. 179.

¹²⁵ *Ibid.* p. 255

¹²⁶ *Ibid.* p. 256

De lo expresado hasta aquí, podemos señalar que la *policía* de la educación constituyó un rubro de la mayor importancia que permitió la promoción de valores, símbolos, actitudes y destrezas afines a los intereses políticos y económicos del Estado Absolutista.

Conviene resaltar que la actividad educativa en esa época fue atendida mayoritariamente por órdenes religiosas que también respondían a los intereses de una institución corporativa: la iglesia. Con el proceso de modernización, los estados fueron reivindicando para sí el control de la educación pública, el cual compartieron en algunos casos de manera prolongada, con otras instituciones ajenas a su naturaleza política.

Es con el Estado de derecho, cuando surge la administración como "... una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas." ¹²⁷

La acción educativa pública es pues, un proceso de intervención creciente del Estado en la sociedad, producto de su asunción en actividades identificadas dentro de la clasificación que los autores clásicos han denominado de la "administración interna."

La administración interna, tal como la hemos podido apreciar, constituye la clave del significado de la administración pública moderna. Frente a las otras ramas de ésta, a saber, la administración del servicio exterior, la administración de la defensa, la administración de la hacienda y la administración de la justicia; la administración interna se caracteriza por un conjunto de campos de actividad del Estado, creados por su propia acción. ¹²⁸

La *administración de la vida intelectual*, como la visualizó Lorenzo von Stein, otro precursor alemán de la ciencia de la administración, representa asimismo uno de los aspectos básicos del proyecto de bienestar, a través del cual el Estado procedió a fortalecer y expandir su fuerza al máximo. Así, la naturaleza de la administración educativa se identifica y participa dentro de la *administración de la vida intelectual* para: "...nutrir por igual la vida de los ciudadanos y la fuerza del Estado." ¹²⁹

Es decir, por una parte constituye una labor constructiva, positiva, cultivadora del intelecto, promotora de la cultura, de la ciencia y la tecnología; y, por la otra representa un dispositivo de legitimación estatal en la medida que realiza una labor de adoctrinamiento, mediatización que introyecta en el individuo

¹²⁷ Bonnin, Juan Carlos. *Compendio de los principios de administración*. Imprenta de Don José Palacios, Madrid, 1834. p 37

¹²⁸ Guerrero, Omar. *El estado y la administración pública en México*. INAP, México, 1989. p.53

¹²⁹ Foucault. "Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado." En *Revista Siempre*. Octubre de 1982 p.IX. Citado por Guerrero, Omar. *Op.cit.* p.181

los valores de la cultura dominante.

La administración de la educación, además de que participa de la relación entre el Estado y la sociedad, constituye:

.. un tipo específico de relación entre el espacio público y el privado, que se caracteriza por tratarse de relaciones altamente individualizantes, es decir que a través de la acción educativa el Estado, por así decirlo, define y construye un vínculo o tiende un puente entre los fines del Estado y la conciencia de los individuos, o lo que es lo mismo, hace presente el poder que representa el Estado en los confines y profundidades de la conciencia humana.¹³⁰

De esta manera, al hacerse presente el Estado en la conciencia de los individuos, le permite orientar la acción de éstos en congruencia con su naturaleza política, y refrendar su presencia cotidiana dando pie a un *moderno pastoreo*.

La vida intelectual es uno de los campos dilectos de la intervención del Estado, aunque ciertamente esta intervención se remonta a los primeros días de la conquista de México. Para facilitar su estudio, haremos una breve revisión por periodos, de lo que representó parte de la *administración de la vida intelectual* de nuestro país, en la forma tan sugerente como lo hace Roberto Moreno Espinosa.

3.1 Política y administración educativa en la Colonia.

La historia de España, desde los tiempos de los Reyes Católicos hasta el advenimiento de la Casa de Borbón, puede verse como un movimiento constante de modernización de las estructuras gubernamentales, en las que las tareas educativas cobran una relevancia manifiesta a través de la castellanización, tanto en la península como en sus posesiones americanas.

En 1493, Alejandro VI concedió derechos exclusivos a la Corona Española en la evangelización de las tierras recién descubiertas, y en 1508 Julio II autorizó el Patronato Universal sobre la iglesia del nuevo mundo. Resulta claro que la iglesia en México se constituyó como un instrumento al servicio de los intereses de Castilla, por castellanizar los dominios recién conquistados.¹³¹

Las Leyes de Burgos de 1512 ya establecían mecanismos definidos de castellanización. Las dos primeras leyes indicaban la forma en que las encomiendas quedarían constituidas. A partir de la ley tercera se determinaban las obligaciones del encomendero y demás españoles en cuanto a la educación

¹³⁰ Moreno Espinosa, Roberto y García Martínez, María de los Angeles. *Elementos para un estudio de la administración de la educación en México* (s.d.) documentos fotocopiados. pp. 81-82

¹³¹ Linás Alvarez, Edgar. *Revolución, educación y mexicanidad*. UNAM, México, 1978. p.22

religiosa de los indios. La ley novena ordenaba a quienes tuvieran cincuenta indios encomendados, que deberían enseñarle a leer y escribir a una persona joven para que ésta a su vez, enseñase a los otros indios.¹³²

Los ordenamientos de las Leyes de Burgos en cuanto a la educación de los indios fueron afinados y reafirmados en las Leyes Nuevas de 1542, así como en varias cédulas reales.¹³³

Como podrá apreciarse, desde los inicios de la conquista quedó delineada la política real de hispanización y los primeros religiosos que habitaron la Nueva España difícilmente pudieron contravenir el diseño fundamental de la política indiana.

Los humanistas mexicanos del siglo XVI fueron los iniciadores de la llamada corriente hispanizante del pensamiento educativo, entre los que podemos ubicar a Fray Julián Garcés, primer obispo de Tlaxcala y a don Vasco de Quiroga, ilustre obispo de Michoacán. Ambos intentaban hacer del indio un ferviente católico, ya que encontraban todas las potencialidades para servir a la iglesia católica.

Dentro de esta corriente tienen su presencia numerosos pensadores, entre los que podemos señalar a Fray Pedro de Gante, que fundó las primeras escuelas y escribió la primera cartilla para enseñar a leer; a Fray Juan de Zumárraga, a Fray Bartolomé de las Casas y a Fray Bernardino de Sahagún, éste último planteó la inevitable destrucción del orden y cultura indígenas y de la conveniencia de reemplazarlo por el orden hispánico.

Con la entronización de la Casa de Borbón, España adoptó medidas de organización gubernamental que atizaron la centralización en la península y en sus dominios de ultramar. La implantación del sistema de intendencias, el abandono paulatino del sistema polisindial fundamentado en consejos, por órganos unitarios de política y gobierno, en base a secretarios de Estado; la política de una administración regional y provincial más centralizada; la liberación del comercio en el mundo no español, constituyen algunas de las características más visibles de esta nueva época.¹³⁴

¹³² Altamira y Crevea, Rafael. "Texto de las leyes de Burgos de 1512." En *Revista de Historia de América*. Marzo-diciembre de 1938. Citado por Llinás Álvarez, Edgar. *Op.cit.* p. 23

¹³³ En 1535, Carlos V expidió una cédula real por la que encargaba a los frailes la educación de la nobleza indígena: en las escuelas para los hijos de los caciques debía enseñarse la religión cristiana, buenas costumbres y la lengua de Castilla. En 1599, Felipe III expidió una cédula en la que recordaba al Virrey que el castellano debería ser la lengua universal y que en los orfanatos el español sería obligatorio, sin permitir hablar la lengua materna. Vid. *Recopilación de leyes de los reinos de las Indias. Mandados imprimir y publicar por la Majestad Católica del Rey Don Carlos II*. Madrid, 1774; así como el libro de Shirley Brice Heath *La política del lenguaje en México*. INI, México, 1973.

¹³⁴ Moreno Espinosa y García Martínez. *Elementos para un estudio...* p.84

En el terreno de la cultura, la instrucción y la educación, las medidas y acciones van de la mano con el desarrollo mismo de la Ilustración y del Despotismo Ilustrado, del que Carlos III es figura arquetípica. En España la política de extensión de la cultura y la instrucción, ocupó un espacio de privilegio y fue sin duda uno de los signos fundamentales de esa época, en la que destacaron altos funcionarios de la administración hispana como Cabarrus, Gaspar Melchor de Jovellanos, el Conde de Floridablanca y Pedro Rodríguez de Campomanes.

En la segunda mitad del siglo XVIII la política educativa cobra especial importancia tal y como Gonzalo Anes lo sintetiza:

Los hombres de gobierno piensan que la cultura debe ser difundida por el poder público, ya que resulta imposible confiar en que la iniciativa privada pudiera lograrlo. El trono debería ser, pues, el dispensador y orientador de la cultura. El poder público disponía de los medios para resolver los problemas que planteaba, en las distintas provincias, la difusión de las luces. Y como la difusión de la cultura significaba, de hecho, la generalización de los conocimientos útiles, se seguiría de ello un mayor bienestar de los ciudadanos, por lo cual, a la vez que ilustrarse, la nación podría hacer grandes reformas sin sangre. Como es lógico, la difusión de la cultura desde el poder no significaba destruir, ni siquiera refrenar la iniciativa individual.¹³⁵

De esta forma, la educación se transforma en una razón de Estado que demandó atención creciente del poder público. La expulsión de la orden ignaciana durante el reinado de Carlos III exigió una mayor dedicación a los cometidos de la educación y la cultura del gobierno español, dando lugar a políticas públicas de amplia cobertura.

El panorama esbozado tiene sus repercusiones en la Nueva España. Dada la necesidad de fortalecer la acción y el control del Estado español en sus colonias, a quienes se les solicitaba mayores rentas y tributos, así como las recomendaciones de José Campillo y Cosío y del visitador José de Gálvez, fue implantado el sistema de intendencias, con lo cual se acrecentaba la centralización de la corona española.¹³⁶

La política de gobierno centralista instrumentada por los Borbones a la manera francesa, provocó también importantes cambios en el orden político-

¹³⁵ Anes, Gonzalo. *El antiguo régimen: los Borbones*. En "Historia de España Alfaguara IV". Alianza Universal, Madrid, 1983. p.453. Citado por Moreno Espinosa y García Martínez. *Op.cit.* p.86

¹³⁶ Ricardo Uvalle Berrones al referirse al establecimiento e implantación de las intendencias en la Nueva España y a la relación que se dió entre los integrantes de los ayuntamientos e intendentes, señala que: "En consecuencia, los órganos de relación directa con los habitantes, como son los ayuntamientos, quedan subordinados al poder de los intendentes. De este modo, la centralización de las decisiones es consecuente con los propósitos del despotismo ilustrado de los Borbones..." Prólogo en Moreno Espinosa, Roberto. *Origen y evolución del municipio en el Estado de México. Obra conmemorativa del V Centenario del encuentro de dos mundos*. Gobierno del Estado de México, Toluca, 1992. p 22

administrativo de la Nueva España, generando inconformidades y resentimientos entre quienes vieron afectados sus intereses, muchos de los cuales eran integrantes de la clase criolla.

En el ámbito educativo, la Ilustración Francesa se hizo sentir en el pensamiento de un destacado grupo de intelectuales, entre los que se mencionan a Juan Benito Díaz de la Gamarra, José Antonio de Alzate y Ramírez, Francisco Javier Clavijero, José Ignacio Bartolache, etc. Así, surge una nueva corriente del pensamiento educativo de influencia americano-europeizante que buscaba revalorizar la historia antigua del país y un nuevo modelo educativo cuyas enseñanzas nos evitaran ser calificados de ignorantes.

Con Clavijero empieza una tendencia educativa que consideraba ya no tan solo la tradición hispánica, sino la cosecha intelectual del resto de Europa; aquél continente que produjo la ciencia moderna y la Ilustración. Ahora el eclecticismo venía a representar la filosofía y el sustrato permanente de la educación. Con Clavijero se inició también un rechazo por España, ya que era la causante de haber proveído una inferior educación y haber dado al resto del mundo una imagen de país bárbaro.¹³⁷

En suma, en este período de la historia podemos identificar dos corrientes del pensamiento educativo, que en los inicios del siglo XX entraron en crisis en la búsqueda de una identidad nacional. La corriente hispanizante quería hacer de México una Nueva España, mostraba preferencia por la filosofía escolástica, veía a la religión católica como el lazo de unión entre los mexicanos y se valía de la monarquía y de las órdenes religiosas como instrumento para su acción. En cambio, la corriente americano-europeizante se apoyaba en el Estado laico y en el pensamiento de la Ilustración; el instrumento de cambio era la imitación de ideas foráneas y una escuela pública donde se impartiría la ciencia positiva, que daría identidad nacional.

3.2 De la Independencia a la creación de la Dirección General de Instrucción Pública.

La Independencia de México no reflejó de inmediato una mayor actividad de la administración pública en materia educativa, ésta se fue desarrollando a medida que se alcanzaba la maduración política del Estado mexicano. Debemos resaltar que el establecimiento de las Cortes Españolas de Cádiz, en donde hubo representantes de la Nueva España, refrendaron la importancia que tenía la intervención estatal en la educación pública.

¹³⁷ Llinás Alvarez, Edgar. *Op.cit* p. 34

Omar Guerrero señala que la *administración de la vida intelectual* del México independiente se fue desarrollando en cuatro ramas, en las que existían en cada una de ellas, vestigios de la época colonial: educación, cultura (ilustración), bellas artes y patrimonio arqueológico (antigüedades).¹³⁸

Así, en 1824 quedó establecido constitucionalmente la responsabilidad de los ayuntamientos de impartir la instrucción primaria, no obstante que éstos carecían de los recursos necesarios para su realización. Es entonces, cuando José María Luis Mora, convencido de que sus ideas republicanas no serían aplicadas si antes no se elevaba el nivel educativo del pueblo, demandó ante el Congreso del Estado de México, el 17 de noviembre de 1824, la intervención del Estado en la educación.

En las memorias de la Secretaría del Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores de 1823, se puede rastrear el papel del Estado en lo relativo a la instrucción pública: escuelas primarias o de primeras letras, universidades, colegios, bibliotecas, museo y jardín botánico, academia de nobles artes (Academia de San Carlos), sociedades literarias y gabinetes de lectura, fundamentalmente. En dichas memorias se pueden analizar además las condiciones materiales, técnicas y financieras en que se efectuaba el quehacer educativo gubernamental.¹³⁹

Sin embargo, habrá que resaltar que la educación se encontraba desarticulada y sin ningún plan uniforme. Para ello, en 1824 se conformó una comisión de especialistas en asuntos educativos, quien proyectó un plan general de instrucción.

La actividad gubernamental en materia educativa también se reflejó en el apoyo que se dio a instituciones privadas dedicadas a la enseñanza, tal fue el caso del apoyo brindado a la compañía lancasteriana. En 1824 fue creada la Junta de Instrucción para administrar de conjunto los colegios y preparar un plan de estudios, el cual no pudo aplicarse por carecer de los fondos necesarios. En ese mismo año, el gobierno dispuso una visita a los colegios de San Ildefonso y San Gregorio, que habían sido formados por la Compañía de Jesús, expatriada por Carlos III en 1767.¹⁴⁰

Para el año de 1825, el Colegio de San Gregorio, antaño retirado de la administración de los jesuitas y sujeto a la Dirección General de Temporalidades, se encontraba bajo el control provisional de la Junta Municipal, en tanto una nueva Junta Directiva, presidida por el ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, discutía el plan de estudios y las bases económicas

¹³⁸ Guerrero, Omar. *El Estado y la administración ...* p.100

¹³⁹ Moreno Espinosa y García Martínez. *Elementos para el estudio...* p.88

¹⁴⁰ Guerrero, Omar. *El Estado y la administración...* p. 101

correspondientes para su sostenimiento. Por su parte, el Colegio de San Juan de Letrán se encontraba bajo el patronato del gobierno.

A partir de la expulsión de la Orden Ignaciana, el Estado se vio en la necesidad de intervenir directamente en los antiguos colegios y hospitales que formó la Compañía de Jesús.

Para la educación de las mujeres se estableció el Colegio de Niñas (1753), destinado a menores pobres que aprendían a leer, escribir, bordar y doctrina cristiana sin costo alguno. En 1825 dicho colegio contaba con 300 alumnas. También en ese año se matricularon 82 estudiantes en la Escuela Nacional de Cirugía, institución fundada desde 1768 con los sistemas de enseñanza de Cádiz y Barcelona; los fondos para su sostenimiento provenían del Hospital de Naturales.¹⁴¹

Para el año de 1828 se hace evidente el imperativo de la intervención estatal, en virtud de la situación financiera que tenían los establecimientos educativos. A excepción del Colegio de San Gregorio, que contaba con sus propias rentas administradas por la Junta Directiva ya mencionada, los demás establecimientos¹⁴² demandaban el apoyo estatal para la realización de sus actividades.

Como puede apreciarse, el espacio público se fue dilatando en materia educativa; esto se hacía a través de la formación de juntas públicas abocadas a organizar los establecimientos educativos, a sanear sus finanzas y a elevar el nivel educativo.

En lo que corresponde a las dependencias y entidades de la administración pública federal encargadas de la instrucción pública, debemos citar a la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores y a entidades como la Academia Nacional de San Carlos, de herencia colonial. De esta manera, la política educativa se fue delineando en el México independiente, compartida por una dependencia de la administración pública centralizada y por lo menos una entidad de la administración pública descentralizada, cuyos antecedentes se remontan al Virreinato.

La Academia Nacional de San Carlos es la institución de cultura de mayor prosapia en México y constituye hoy día el mejor testimonio del interés histórico del Estado por el desarrollo de las bellas artes... Es el ejemplo por excelencia de la intervención del Estado mexicano en la alta cultura en el siglo pasado. La institución refleja, mejor que ninguna otra, la forma como el Estado mexicano asumió como deber el

¹⁴¹ *Ibid.* p. 102

¹⁴² El Colegio de San Juan de Letrán, el Colegio de San Ildefonso, la Academia de Bellas Artes, la Escuela Nacional de Cirugía, el Colegio de Minería, El Instituto de Literatura, Ciencias y Artes, entre otros. Este último establecido en el México independiente

desarrollo de las nobles artes de la pintura, arquitectura y escultura, tal como lo habian hecho en su momento el Virreinato.¹⁴³

Después de más de doscientos años de su creación, la Academia de San Carlos continúa desplegando sus labores hasta nuestros días, ahora como Escuela Nacional de Artes Plásticas, formando parte de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En suma, la política y *administración de la vida intelectual*, desde los primeros años de vida independiente, participa a través de dependencias centralizadas y descentralizadas funcional y territorialmente.

En este período, la labor educativa pública sienta premisas, aunque débiles, que evidencian las contradicciones en que se debatía la instrucción y cultura del incipiente Estado mexicano, y en la que se buscaba una identidad nacional.

3.3 De la Primera Reforma a la Reforma Juarista.

En el año de 1833 se llevó a cabo la Primera Reforma encabezada por Valentín Gómez Farías y que pretendía remover las bases de la vieja sociedad colonial y limitar el poder clerical a través de la eliminación del monopolio educativo.

De esta manera, y a consecuencia también de la supresión de la Nacional y Pontificia Universidad de México, el 13 de octubre de 1833 se creó la Dirección General de Instrucción Pública, como institución descentralizada con competencia exclusiva en el Distrito y Territorios de la Federación.

La creación de esta Dirección General representa la expresión más nítida del proyecto político liberal en el que se definía a la instrucción pública como uno de los dispositivos y herramientas necesarias para romper el monopolio educacional y para ensanchar el espacio público en esta materia.

La administración de la vida intelectual recibe en esa época un impulso incuestionable de enormes consecuencias, aunque de escasa duración. La primera gran reforma política del México independiente contaba con un plan de acción y plataforma ideológica, y cuyo programa consignaba ocho principios políticos fundamentales.

El sexto principio se pronunciaba por :

¹⁴³ Guerrero, Omar *El Estado y la administración...* pp. 294 - 296

La mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender y la inculcación de los deberes sociales, por la formación de museos conservatorios de artes y bibliotecas públicas, y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias y la moral ¹⁴⁴

Para hacer realidad el sexto de los principios que conformaron el programa aludido se crea la Dirección General de Instrucción Pública. El propio José María Luis Mora explica que:

...la Dirección General, como lo indica su nombre, estaba exclusivamente encargada de la parte directiva, económica y facultativa de la educación y enseñanza pública. Este cuerpo que no tenía equivalencia en el antiguo sistema de estudios, era necesaria para la subsistencia del nuevo; de otra manera debería suceder lo que ha sucedido y sucede con los establecimientos de educación y enseñanza, es decir, que no son atendidos ni vigilados, ni conservan entre sí la uniformidad y armonía de método y doctrina, que es indispensable en este ramo cuando es pagado por fondos públicos, y que no puede obtenerse sino partiendo de un centro directivo que no se ocupe de otra cosa." ¹⁴⁵

Para el Doctor Mora la educación debería ser dirigida y evaluada desde una Dirección General, y no desde una secretaria de Estado porque el gobierno no puede ser el centro directivo de la educación, además porque los miembros del gabinete no pueden ser facultativos y se encuentran ocupados en los otros negocios que requieren de todo su tiempo y voluntad.

El propio Doctor Mora reseña las facultades de la Dirección General de Instrucción Pública, las que no dejaban de parecerle excesivas pero necesarias:

...la conservación de las bibliotecas, museos y demás depósitos de instrumentos, máquinas o monumentos de las ciencias, literatura, antigüedades y bellas artes; el establecimiento, conservación y perfección de las materias de enseñanza y de los medios para facilitarlas; la vigilancia sobre los establecimientos públicos; la recepción de los candidatos para los grados académicos; el nombramiento de profesores de enseñanza y la propuesta al Gobierno para el de los directores y subdirectores de establecimientos; finalmente, la inversión, cuidado y vigilancia del fondo y de los caudales destinados a la instrucción pública. ¹⁴⁶

La Dirección General de Instrucción Pública funcionó con bienes de otras instituciones, como la Pontificia Universidad y el Colegio de Santos, ya que se trataba de sufragar los gastos de la educación laica con recursos disponibles, entre ellos los provenientes de la educación eclesiástica que se proponían suprimir.

¹⁴⁴ Mora, José María Luis. *Obras sueltas*. Ed. Porrúa, México, 1963. p.4 Citado por Moreno Espinosa y García Martínez. *Elementos para el estudio...* p. 94

¹⁴⁵ *Idem*.

¹⁴⁶ *Ibid*, p. 95

La Dirección General de Instrucción Pública, como antaño la Dirección General de Temporalidades, surgió como motivo de una expropiación del monopolio del clero. Esta institución constituyó un gran revolución educativa y cultural de la vieja sociedad colonial.

Por lo que se refiere a la ilustración, en ese período tanto la Academia de San Carlos como el Museo y Jardín Botánico contaban ya con locales propios. Asimismo, en 1835, el gobierno decidió la publicación de un periódico trimestral titulado *Revista Mexicana* que contenía materias tales como historia, moral, ciencias naturales, ciencias exactas, arte militar y bellas artes, entre otras. Por el contrario, el Museo de Antigüedades no había tenido el desarrollo esperado, a pesar de los avances habidos en las exploraciones en México, Mitla, Oaxaca y Palenque.

En ese mismo año, a propuesta de Gutiérrez de Estrada, Secretario de Relaciones Interiores, se crea la Academia Nacional de Historia y la Academia Nacional de la Lengua.

En agosto de 1843 se creó la Junta Directiva General de Estudios que se encargaría de la conducción de la educación pública, luego de la extinción de la Dirección General de Instrucción Pública.

El objeto de la Junta fue fomentar la instrucción pública, pero la apatía de las autoridades encargadas de efectuar la ejecución de sus disposiciones, impidió que se lograra tal objeto. Sin embargo, la Junta no cejó en su empeño y mandó que se formasen juntas subdirectorales en cada uno de los estados, que sin embargo no habían llenado su objeto por la falta de fondos, salvo la de Michoacán, que restableció el Colegio de San Nicolás...¹⁴⁷

En 1845 fue suprimida la ley que fusionaba a la extinta Dirección General de Instrucción Pública, por lo que la Compañía Lancasteriana (establecida en 1822) volvió a su condición anterior, haciendo su mejor esfuerzo a favor de la enseñanza. La Compañía mantenía dos escuelas para infantes y en ese año reabrió sus puertas con una matrícula que ascendía a los 500 niños de ambos sexos. Al igual que muchas otras instituciones particulares, volvió a depender del subsidio que le entregaba el Ayuntamiento de la ciudad de México.

Habría que mencionar que a mediados del siglo pasado, prácticamente toda la educación estaba siendo subsidiada por el Gobierno. En 1850, en la ciudad de México existían seis establecimientos que impartían educación secundaria: San Ildefonso, San Juan de Letrán, San Gregorio, Medicina, Minería y Militar. También la Academia de San Carlos era considerada de enseñanza secundaria.

¹⁴⁷ Guerrero, Omar *El Estado y la administración..* p.132

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

3.4 De la Reforma Juarista a los Congresos Nacionales de Instrucción Pública.

A través del *Manifiesto a la Nación* del 7 de julio de 1859, Benito Juárez y sus colaboradores sintetizan el ideario político-administrativo del liberalismo radical, que dio por resultado la sumisión del clero a la potestad civil en sus negocios temporales, consagrándose únicamente al ejercicio de su sagrado ministerio.

El *Manifiesto* hace referencia a seis programas: a) la independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos; b) la supresión de todas las corporaciones de regulares del sexo masculino, sin excepción alguna; c) la extinción de las cofradías, archicofradías, hermandades y corporaciones o congregaciones de tal naturaleza; d) el cierre de los noviciados en los conventos de monjas; e) la declaración de que han sido y son propiedad de la nación todos los bienes que administra el clero secular y regular con diversos títulos; y, f) la declaración de que los aportes que dan los fieles por la administración de sacramentos y demás servicios eclesiásticos es objeto de convenios libres, sin que intervenga la autoridad civil.

Además de las medidas señaladas, el *Manifiesto* incluyó un programa de la actividad de la administración pública, entre la que se destaca la educación pública. En esta materia se declara la gratuidad de la enseñanza primaria, la reforma a los planes de estudio de la instrucción secundaria y superior, así como el libre ejercicio de las profesiones, previo examen de aptitud y conocimientos necesarios.

Por otra parte, tanto la Ley de Libertad de Cultos del 4 de diciembre de 1860 como el Decreto sobre la Libertad de Imprenta del 2 de febrero de 1861, creaban las condiciones adecuadas para el desarrollo de las facultades intelectuales y la expresión del pensamiento de la sociedad mexicana.¹⁴⁸

Como resultado de la Gran Reforma, el Estado intervendrá en la educación nuevamente con instituciones administrativas centralizadas y descentralizadas. La política y administración educativa desde la perspectiva de la administración pública centralizada se llevó a cabo por medio de la acción de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, según decreto publicado el 18 de febrero de 1861.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Moreno Espinosa y García Martínez. *Elementos para el estudio de la...* p.98

¹⁴⁹ Le preceden a esta Secretaría, desde 1841, el Ministerio de Instrucción Pública e Industria (28 de septiembre de 1841); el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria (13 de junio de 1843); la Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria (22 de abril de 1853); y, finalmente la Secretaría de

Las tendencias de la educación en México quedaron establecidas en la Ley de Instrucción Pública de 1861, en las que se plasmó la gratuidad y laicismo de la educación básica, así como la formalización de la política educativa a cargo del Estado. Sucesivamente, en el año de 1861 se presentaron tres reformas adicionales a la Secretaría encargada del ramo: Secretaría de Justicia, Fomento e Instrucción Pública (16 de abril de 1861); Secretaría de Justicia e Instrucción Pública (12 de junio de 1861); y, Secretaría de Justicia, Fomento e Instrucción Pública (16 de diciembre de 1861).

Dentro de las instituciones descentralizadas podemos ubicar a la Dirección General de los Fondos de Instrucción Pública, creada por medio del *Decreto para el arreglo de la instrucción pública* del 15 de abril de 1861. Al igual que la precedente Dirección General de Instrucción Pública, nació por efecto de una revolución social provocada por la Gran Reforma y tenía una misión importante con referencia a la instrucción pública.

Las funciones asignadas a la Dirección General eran las de administrar los fondos de la instrucción pública, promover su mejora y aumento, y proponer al Gobierno las medidas encaminadas a incrementarlas. La institución estaba encabezada por un director general, un contador/interventor, un tesorero, un oficial, cuatro escribientes, un portero y un recaudador general. Los fondos para la instrucción pública, bajo la responsabilidad de la Dirección General, eran los siguientes:

El producto del 10% sobre herencias y legados.

Las herencias vacantes en el Distrito y territorios federales.

Los fondos que se adquirieran o se asignen.

Los capitales, censos, rentas derechos y acciones que tenían los Colegios de San Ildefonso, Minería, Agricultura, Artes, Academia de San Carlos, de las Niñas, de las Vizcainas y de Belén, además de otros recursos económicos.¹⁵⁰

Como se puede apreciar, la Dirección General fue una institución autónoma de apoyo a la Secretaría del ramo, que debería administrar los recursos expropiados al clero, para ser destinados a la nueva educación laica y moderna.

Otra de las instituciones administrativas descentralizadas fue la Junta Directiva de la Instrucción Pública, de la cual se tienen noticias desde el año de 1869. Dicha junta funcionaba como cuerpo consultor del Ministerio del ramo y estaba integrada por todos los directores de escuelas especiales públicas y un profesor de cada escuela designado por juntas respectivas de catedráticos, dos profesores de instrucción primaria de colegios sostenidos con fondos públicos y

Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública (13 de mayo de 1856). *Vid.* Carrillo Castro, Alejandro *La reforma administrativa en México* IAP, México, 1973. Gráfica 10. *Vid.* INAP. *La organización de la administración pública*. INAP, México, 1999. Gráfico anexo.

¹⁵⁰ Guerrero, Omar. *El Estado y la administración...* p. 286- 287

dos profesores de colegios particulares.

El 21 de marzo de 1891 fue constituido el Consejo Superior de Instrucción Primaria, en substitución de la Junta Directiva antes mencionada. Este Consejo Superior tenía injerencia sólo en el Distrito Federal y su conformación era similar a la extinta Junta, además de ser presidido por el ministro del ramo.¹⁵¹

Poco se sabe de las actividades y destino del Consejo Superior, aunque se hace evidente la preocupación del Estado por establecer criterios generales y uniformes en la educación básica.

Por último, otra institución descentralizada producto de la Gran Reforma, fué la Academia Nacional de Ciencias y Literatura, creada el 15 de mayo de 1869, la cual tenía como encargo fomentar el cultivo y progreso de las ciencias y de la literatura. La academia era dirigida por el Ministro de Justicia e Instrucción Pública, seis destacadas personalidades representantes de las escuelas de educación superior, tres representantes del medio literario y todos los miembros de la prestigiada Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

Después del Segundo Imperio y restaurada la República, se van haciendo realidad los ideales de la causa liberal, al perfilarse la educación como gratuita, obligatoria y laica, cuestiones que quedaron consignadas en la *Ley de Instrucción Pública* de 1867.¹⁵²

La celebración de los Congresos Nacionales de Instrucción Pública que se desarrollaron en 1889 y 1890 sientan las bases que impulsarán las condiciones para obtener mayores dividendos sociales y políticos de la acción educativa gubernamental.

3.5 Del Constituyente de la Enseñanza a la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

De especial importancia para el desarrollo educativo del país, representaron el primero y segundo *Congresos Nacionales de Instrucción Pública* celebrados en la ciudad de México en los años de 1889 y 1890, mismos que fueron convocados por el Ministro de Justicia e Instrucción Pública para fundar la escuela nacional mexicana, en atención a la "anarquía intelectual y moral que padecía la educación nacional"¹⁵³

El propósito de los congresos estaba claro: se buscaba una educación bajo

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 288

¹⁵² El 2 de diciembre de 1876 quedó publicada la ley que orienta y reorganiza la instrucción desde la primaria hasta la profesional, pero referida únicamente al Distrito Federal y Territorios.

¹⁵³ Llinás Alvarez, Edgar. *Op.cit.* p.53.

el espíritu de la filosofía positivista que diera identidad y unidad a los futuros mexicanos. Aunque se enfrentaban a un verdadero caos educativo en el país, ya que cada Estado y aún cada municipio, tenían reglamentos y leyes diferentes para regir la educación a su cargo.

El primer Congreso consideró la conveniencia de uniformar en toda la República la enseñanza elemental obligatoria. Desde este punto de vista, la comisión encargada del tema planteó y trató de resolver dos aspectos básicos: primero, que no todos los Estados contaban con los fondos suficientes para hacer efectiva la enseñanza primaria obligatoria; y, segundo, que en algunas partes del país la población se encontraba muy diseminada, lo que significaba barreras insuperables para la uniformidad de la enseñanza. La unificación política de la educación ofrecía serios obstáculos, ya que se carecía de una dependencia federal de educación; además, cada entidad federativa tenía legislaciones diferentes en la materia, así como características socioeconómicas y culturales diversas, que impedían una enseñanza básica uniforme en todo el territorio nacional.

3.5.1 La uniformidad pedagógica.

No obstante que existían verdaderos obstáculos para la unificación política de la educación, los *Congresos Nacionales* avanzaron en lo que se denominó la uniformidad pedagógica.¹⁵⁴

Ya desde esa época existía una ciencia de la educación, la cuál determinaba una edad escolar óptima y requisitos de admisión básicos; un programa global para la educación popular, un programa detallado par la instrucción primaria elemental y superior, determinadas formas de organización escolar con un mínimo y máximo de alumnos.

Además, existían ciertos requerimientos básicos para hacer funcionar una escuela, se requería de un museo pedagógico, así como de normalistas con preparación científica que se abocaran a la tarea de educar a la niñez mexicana.¹⁵⁵

3.5.2 Características de la nueva escuela mexicana.

Los participantes del primer Congreso estaban convencidos de que nuestro

¹⁵⁴ Los temas abordados en el Primer Congreso fueron: "Enseñanza Elemental Obligatoria, Escuelas Rurales, Maestros, Ambulantes y Colonias Infantiles, Escuelas de Párvulos, Escuelas de Adultos, Escuelas de Instrucción Primaria Superior, Medios de Sanción de la Enseñanza Laica y Emolumentos de los Maestros." Universidad Pedagógica de México. En *Política educativa en México*. Vol I. México, 1985. p 77

¹⁵⁵ Carrillo, Carlos A. *Artículos Pedagógicos*. Vol. I. Herrera Hnos. Sucesores, México. p.140. Citado por Llinás Alvarez, Edgar. *Op.cit.* p. 58

país debía adoptar una escuela universal, con métodos pedagógicos únicos, uniformes y seguros. Sus principios filosóficos se basaban en la escuela occidental. Los métodos y procedimientos que se plantearon dejan de manifiesto el perfil de la nueva escuela mexicana. El método de exposición de clase sería oral y expositivo a la manera socrática. Se descartaba el modo individual de organización en virtud del gran número de alumnos. Los estudiantes serían clasificados en grupos que corresponderían a los cursos o años escolares que establecía el programa de estudios. Los grupos deberían de ser de cincuenta alumnos como máximo y se proscribía en las ciudades y en los grandes centros de población la escuela de un solo maestro. Los sistemas mixtos se aceptarían sólo en la poblaciones donde por falta de recursos no se tuviera el número adecuado de maestros. En cuanto al método que debería de emplearse en las escuelas primarias elementales sería didáctico, es decir:

... el que consiste en ordenar y exponer la materia de enseñanza, de tal manera que no sólo se procure la transmisión de conocimientos, sino que a la vez se promueva el desenvolvimiento integral de las facultades todas de los alumnos".¹⁵⁶

En los congresos también se discutió el establecimiento de escuelas rurales en haciendas, rancherías y poblaciones que no fueran cabeceras de municipios. El período obligatorio para tales escuelas sería de seis años, de los cuales los dos primeros se dedicarían a ejercicios educativos preparatorios y la enseñanza del idioma español.

Los *Congresos Nacionales de Instrucción Pública* significaron una importante aportación para transformar la escuela instructiva tradicional por una nueva escuela educativa popular, y que se proponía, descansara en una enseñanza primaria gratuita y laica.

Sin embargo, para lograrlo, se requería la creación de un organismo de carácter federal que orientara las cuestiones educativas y proporcionase en forma gratuita los útiles necesarios para los educandos. El propio Abraham Castellanos recomendó convocar a una asamblea nacional de maestros para que en unión de los representantes de las entidades federativas, estudiaran la manera más adecuada para que la Federación interviniese en forma determinante en la instrucción pública del país.¹⁵⁷

Por otra parte, la comisión del Congreso planteaba la necesidad de contar con una oficina central educacional que se encargara de recabar y registrar los datos de la pedagogía nacional, en provecho de todos los profesores. Además, se propuso la creación de un boletín oficial de instrucción pública y de un depósito central de material escolar, anexo museo pedagógico, que también debería

¹⁵⁶ Castellanos, Abraham. *La reforma escolar mexicana*. Vol. I. A.Carranza y Cia. Impresores, México, 1907. p. 131

¹⁵⁷ *Ibid.* p.169

crearse.

Por lo anterior, se concluyó que sólo la uniformidad en los métodos de enseñanza debería remediar las deficiencias que padecía la educación nacional, además de contar con estadísticas confiables que permitieran un adecuado diagnóstico.

3.5.3. La crisis administrativa de la educación mexicana de principios del siglo.

La labor de síntesis y prospectiva que jugaron los Congresos de Enseñanza 1889-91 se reflejaron en las diversas disposiciones legislativas sobre la materia. El 21 de marzo de 1891 se publicó la *Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria* en el Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California; y el 31 de mayo de ese mismo año, se publicó el *Reglamento Interior de las Escuelas Oficiales de Enseñanza Primaria Elemental*.

Cabe señalar que, el 13 de mayo de 1891 se publicó el Decreto por el que se establecía la creación de siete secretarías de Estado: Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Justicia e Instrucción Pública; Secretaría de Fomento; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio y Secretaría de Guerra y Marina.¹⁵⁸

Una de las personalidades más destacadas de los *Congresos Nacionales* lo fue sin duda Justo Sierra. Gracias a él, por medio de la iniciativa de ley del 16 de mayo de 1905, se logra que la Subsecretaría de Instrucción Pública se convirtiera en la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, con autoridad solamente en el Distrito Federal y los Territorios.

Como se puede apreciar, los *Congresos Nacionales de Instrucción Pública* anunciaron lo que sería la centralización o federalización de la enseñanza del siglo XX. Habrá que agregar a este período, la fundación de la Universidad Nacional Autónoma de México; y la responsabilidad a los estados y municipios del quehacer educativo que caracterizaron la política y gestión educativa del México decimonónico.

3.6 De la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes a la creación de la Secretaría de Educación Pública.

La Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes funcionó hasta el 13 de

¹⁵⁸ Moreno Espinosa y García Martínez. *Elementos para el estudio...* p. 104

abril de 1917, fecha en que se expidió una nueva ley que redujo a seis el número de secretarías de Estado: la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Guerra y Marina; la Secretaría de Comunicaciones; la Secretaría de Fomento; y la Secretaría de Industria y Comercio. Se añadían tres departamentos: el Departamento Judicial; el Departamento Universitario y de Bellas Artes; y el Departamento de Salubridad Pública. Según el artículo noveno de la ley, pasarían a depender del Departamento Universitario y de Bellas Artes todos los establecimientos docentes o de investigación que hasta entonces dependían de la Universidad.¹⁵⁹

En cuanto a las escuelas primarias, éstas pasarían a depender directamente de los ayuntamientos (artículo 16); y por otra parte, dependerían directamente del Gobierno del Distrito Federal las escuelas que anteriormente estaban bajo la Dirección General de Enseñanza Técnica, además de la Escuela Preparatoria, el Internado Nacional y las Escuelas Normales.¹⁶⁰

Al municipalizar la educación, se encontró que los esfuerzos se desmoronaban y que los ayuntamientos carecían de estructura y fondos para pagar los sueldos de los maestros. Pronto se iniciaría una crisis que tendría consecuencias determinantes para el futuro de la educación.

Desde el punto de vista pedagógico la discusión sobre la forma de educar se hizo más penetrante. Los positivistas se dan cuenta que es imposible aplicar una filosofía foránea; en tanto que los defensores de la corriente hispanizante descubren que México no es, ni puede ser una extensión de España.

La crisis a la que hacemos referencia se encuentra en una encuesta sobre la educación popular que publicó Alberto J. Pani en 1918, en torno a las escuelas rudimentarias.

El 30 de mayo de 1911 el Congreso Federal había promulgado un decreto en el que autorizaba al Ejecutivo Federal a establecer en todo el país escuelas de educación rudimentaria, independientes de las escuelas primarias, cuyo propósito era enseñar a los individuos de raza indígena a hablar, leer y escribir el castellano y a ejecutar las operaciones más usuales de aritmética. El período para realizar esta labor sería de dos años y la enseñanza no sería obligatoria sino que se impartiría a quienes concurrieran a solicitarla. Para estimular la asistencia se distribuirían alimentos y vestidos a los educandos.

¹⁵⁹ Los Constituyentes de Querétaro estaban convencidos que la educación básica debería ser impartida a través de los municipios, tal vez influenciados por los éxitos obtenidos en Coahuila, de donde era originario Venustiano Carranza.

¹⁶⁰ Secretaría de Educación Pública. *La educación pública en México, a través de los mensajes presidenciales desde la consumación de la Independencia hasta nuestros días*. SEP, México, 1926. p. 423. Citado por Llinás Álvarez, Edgar. *Op.cit.* p. 95

Lo paradójico de este asunto, indicaba Pani, es que sólo se asignaban 300,000 pesos para financiar las escuelas rudimentarias, cuando el número de analfabetas ascendía a 10'324,484 de una población de 15'000,000 de habitantes, según el censo de 1910. De acuerdo a los cálculos que hacía el propio Pani, para atender sólo a 2'700,000 niños que no recibían entonces ninguna instrucción, se requerían 67,500 escuelas rudimentarias.¹⁶¹

El establecimiento de las escuelas rudimentarias tiene una especial significación poco estudiada. Se trata de la primera ocasión que el Gobierno Federal se permitía intervenir, aunque en forma cautelosa, en la educación que se llevaba a cabo fuera del Distrito Federal y los Territorios. El decreto presidencial implicaba la intervención del Ejecutivo Federal en los asuntos internos de los estados y municipios, por lo que las resistencias de éstos también ocasionaron que se municipalizara la educación pública en 1918.

En el mes de mayo de 1919, los maestros se lanzaron a un paro general ante el argumento de los ayuntamientos de que carecían de fondos para el pago de las nóminas. El propio magisterio redactó las "Bases para solucionar la huelga"; la primera de ellas sería que los profesores dependerían de la Federación en el aspecto económico; la segunda, que deberían cubrirse todas las sumas que se adeudaban a los maestros, incluyendo los días en huelga; y tercera, que deberían de reinstalar a sus plazas a aquellos profesores que habían sido cesados de manera injusta.¹⁶²

La respuesta del gobierno no se hizo esperar, el 17 de mayo de 1919 el Secretario de Gobernación publicó un manifiesto en el que claramente advierte que por tratarse de servidores públicos, el derecho de huelga era improcedente y que por lo tanto, los maestros podrían ser removidos libremente de sus empleos.¹⁶³ A su vez, Carranza insistía que el asunto era de incumbencia del ayuntamiento y no del Ejecutivo Federal.

La crisis no radicaba sólo en la educación primaria, también a nivel universitario había problemas. Junto con la Escuela Nacional Preparatoria que funcionaba separada de la Universidad como dependencia del Distrito Federal, también funcionaba la Escuela Preparatoria Libre de la Universidad y que bajo la dirección de Antonio Caso buscaba una inscripción de 700 alumnos para ingresar posteriormente a las carreras universitarias. La solución que se proponía era la implantación inmediata de la autonomía universitaria.

¹⁶¹ Pani, Alberto J. *Una encuesta sobre educación popular*. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1918. p. 16

¹⁶² *El Demócrata* Periódico del 13 de mayo de 1919. "Los profesores de educación primaria del Distrito Federal a la Nación." pp. 1-2.

¹⁶³ *El Excelsior* Periódico del 17 de mayo de 1919. "Manifiesto del Ejecutivo sobre la llamada huelga de instrucción primaria en el Distrito Federal." Página extra.

En el mes de septiembre de ese mismo año, se celebró el Primer Congreso Pedagógico Michoacano y cuyas conclusiones fueron tomadas en cuenta al fundarse la Secretaría de Educación Pública. Así, se demandaron garantías para el profesorado que debería ser inamovible; que se lograra la asignación de un sueldo justo y equitativo para los maestros; que se diera la dignificación y unificación del magisterio en forma democrática y que existiese participación en la elección de los directores de escuelas.

Mientras tanto, la catástrofe de la instrucción primaria en manos de los municipios era incuestionable. En Oaxaca, para tomar un solo caso, en 1912 había 40,417 alumnos inscritos; en cambio en 1920 el total de alumnos inscritos llega a 18,516.¹⁶⁴

En una de las épocas de mayor tensión para el país por la amenaza de la invasión norteamericana al territorio, el 10 de junio de 1920 el General Alvaro Obregón dio avances importantes para resolver la crisis educativa: en primer lugar, nombró a José Vasconcelos como rector de la Universidad Nacional; y, en segundo lugar, decretó que todos los establecimientos de educación que dependían del Gobierno del Distrito Federal pasaran a ser dependencias de la Universidad Nacional.

A José Vasconcelos le correspondió preparar, proponer y defender ante la Cámara de Diputados la federalización de la educación pública, en medio de una opinión pública altamente favorable.¹⁶⁵ Para ello, se requerían reformas a la *Constitución Política* y a la *Ley de Secretarías de Estado*, y finalmente expedir la ley por la que se creaba la secretaría. Con este propósito, Vasconcelos realizó diversas giras a los estados, en la que se confirmó una vez más la necesidad de que el poder público interviniese a modelar la conciencia de los individuos en torno a una identidad nacional y que el Gobierno Federal pusiera sus recursos al servicio de la educación en las entidades federativas.

Finalmente, el 8 de julio de 1921 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones a la Fracción XXVII del Artículo 73 Constitucional, por medio de las cuales se definen las facultades del Congreso para legislar en materia educativa en el ámbito nacional "... sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional..."¹⁶⁶

Asimismo, por decreto del 28 de septiembre de 1921 fue creada la Secretaría de Educación Pública, nombrándose al propio José Vasconcelos, como titular de la misma.

¹⁶⁴ Llinás Alvarez, Edgar. *Op.cit.* p. 115

¹⁶⁵ En el mes de diciembre de 1920, se celebró el Segundo Congreso de Maestros, cuya demanda central fue la federalización de la educación pública.

¹⁶⁶ Cámara de Diputados. L. Legislatura. *Derechos del pueblo mexicano*. Ed. Porrúa, México. (s.d.) Tomo VI. p. 759

De esta manera, el dilatamiento de la actividad estatal en materia de *administración de la vida intelectual*, hizo necesaria la creación de una dependencia central que se abocara a la definición y concreción de la política educativa en el ámbito federal, dada su creciente complejización.

3.7 De la creación de la Secretaría de Educación Pública a la etapa de la supercentralización educativa.

La administración educativa o *administración de la vida intelectual* en el período posrevolucionario se distinguió por dos tendencias: a) un proyecto histórico de consolidación de un capitalismo industrial, y para el cual muchas instituciones administrativas orientaron su actividad; y, b) la creación de instituciones con vocación de servicio a las clases populares más necesitadas, acorde a las demandas sociales consignadas en nuestra *Carta Magna de 1917*. Entre estas dos tendencias podemos ubicar la actividad que ha desplegado la Secretaría de Educación Pública.

En el período 1921-1934 la obra educativa se realizó más improvisada que verdaderamente planeada. Con Vasconcelos se inicia una lucha masiva contra el analfabetismo; se establece la escuela rural mexicana; proliferan las bibliotecas; se editan libros y se impulsan las bellas artes.

En el período 1934-1940 se da el primer intento de planificación nacional. Con el "Plan Sexenal" el presidente Lázaro Cárdenas sentó las bases del crecimiento del país y de su sistema educativo. Sin embargo, la herencia anticlerical de los años veinte y la lucha entre extremistas que pugnaban por una educación socialista y reaccionarios que deseaban retornar a los tiempos anteriores a las Leyes de Reforma, fue un obstáculo que limitó la ejecución del plan en materia educativa. Durante esta administración se creó el Instituto Politécnico Nacional (1937), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (1939) y el Colegio de México.(1940).¹⁶⁷

En 1944 la Secretaría de Educación Pública intensificó su quehacer a nivel nacional. A través de una gran campaña de alfabetización se logró reducir el índice de analfabetismo en un 50% de la población adulta. Se fundó el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas y el Instituto de Capacitación del Magisterio. En 1946 el Congreso de la Unión aprobó el texto del Artículo Tercero Constitucional. En ese mismo año, se creó el Instituto Nacional

¹⁶⁷ Prawda, Juan. *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*. Colección Pedagógica Grijalbo, México, 1987. p 28

de Bellas Artes y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

La Segunda Guerra Mundial propició el desarrollo industrial de México a través del modelo de sustitución de importaciones, por lo que se empezaron a demandar técnicos que estimularon el incremento de la educación media superior y superior tecnológica. En la época de la postguerra se funda el Instituto Nacional Indigenista (1948), la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (1950), el Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (1951), el Consejo Nacional Técnico de la Educación (1957), el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN (1961); se construye la Ciudad Universitaria (1952) y la Unidad Profesional de Zacatenco del IPN (1959).

Con la explosión demográfica que se inició a mediados de la década de los años cincuenta, se percibe la necesidad de planificar no sólo la construcción de escuelas, sino también la preparación de los maestros de educación básica, a efecto de cubrir la creciente demanda. Así, surge el *Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria*, también conocido como *Plan de Once Años*.

Juan Prawda nos indica que al formular e implantar el *Plan de Once Años* la administración educativa atendía al 11% de la demanda de preescolar y 60% de primaria; uno de cada siete mexicanos acudía al sistema educativo; el índice de analfabetismo de la población adulta se estimaba en 37% y el índice de escolaridad era menor a dos grados. México se acercaba a los 34 millones de habitantes y la tendencia de la población rural sería minoritaria; por lo que con el proceso de urbanización se agudizarían las disparidades educativas entre zonas urbanas y rurales y entre entidades federativas y grupos sociales.¹⁶⁸

La comisión encargada de formular el plan señaló que el país necesitaría para los once años siguientes, contratar a más de 51,000 profesores y construir cerca de 40,000 aulas, de las cuales más de 27,000 deberían instalarse en el medio rural. El plan sentaba las bases para multiplicar el primer año de primaria, al tiempo que se crearían los otros grados, de manera que todos los niños pudieran cursar la primaria.

Los avances cuantitativos del plan resultaron impresionantes: en el periodo 1958-1964 el CAPFCE construyó y equipó 21,000 espacios educativos; se creó la Comisión Nacional de Libros de Texto de Primaria (1958), llegando a editar 107 millones de ejemplares en el periodo 1960-1964.

La matrícula total del sistema educativo pasó de 5 millones de alumnos a casi 8 millones. Con ello, uno de cada cinco mexicanos acudió a recibir la educación. Para

¹⁶⁸ Prawda, Juan. *Op.cit.* pp. 30-31

1964, la escolaridad promedio del mexicano adulto era ya de aproximadamente 2.5 grados de primaria y el índice de analfabetismo se había reducido a 30%; se atendía al 70% de la población en edad de cursar la primaria.¹⁶⁹

Sin embargo, el objetivo del *Plan de Once Años* de ofrecer para 1970 la primaria a toda la población escolar en edad de recibirla, no se cumplió sino hasta el año de 1980.

Durante el periodo 1964-1976, la corriente economicista se hizo patente en la filosofía educativa (aprender haciendo y enseñar produciendo), ya que se trataba de vincular la educación terminal con la producción de bienes y servicios. De esta manera, el periodo se caracterizó por una serie de reformas legales, intentos de modernización administrativa, implantación de nuevos métodos y estrategias de investigación y planeación, etc.

Así, surgen varios centros de investigación educativa como el Departamento de Investigación Educativa del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN, y el Centro de Investigaciones Superiores del INAH. También se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, así como el Consejo Nacional de Fomento Educativo el cual tenía como propósito hacer llegar la educación primaria a 12,000 comunidades rurales marginadas.

En 1973 se promulgó la Ley Federal de Educación, la cual concibió al sistema educativo nacional en niveles y modalidades escolares y extraescolares. En dicha Ley se trató de definir, aunque no claramente, las facultades del Gobierno Federal en materia educativa y los ámbitos de competencia de los estados y municipios.

En tanto, una nueva subsecretaría de la SEP, la de Planeación y Coordinación Educativa, se encargaba de estructurar y mecanizar el registro de control escolar a nivel elemental, que sería la base de las estadísticas educativas continuas; así como elaborar instrumentos de proyección y simulación educativa, y tecnificar las bases para la elaboración del presupuesto- programa educativo.¹⁷⁰

Es justamente en el periodo 1970-1982, cuando surge el crecimiento indiscriminado del aparato estatal jamás conocido en la historia de México y que se desarrolló dentro de un elevado endeudamiento público. Por ello, no es casual que hayan cobrado un inusitado auge los sistemas de planeación y control del aparato burocrático.

También creció la burocracia gubernamental y sindical. El SNTE, incrementó su membresía ante los programas educativos, y ante las facilidades que la SEP les brindó con el sistema escalafonario y con los diversos acuerdos de

¹⁶⁹ *Idem.* p. 30

¹⁷⁰ *Idem.* p. 31

titulación y regularización de maestros. Fue entonces cuando surgió la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

El crecimiento desmedido de la administración educativa, desconcentrada y descentralizada funcional y técnicamente, continuó en ascenso. En 1973, se creó el Colegio de Bachilleres y la Universidad Autónoma Metropolitana, a efecto de promover el crecimiento de la educación media superior y superior, tanto tecnológica como universitaria. En 1975, se estableció el Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica, como órgano colegiado de consulta para unificar y coordinar planes, programas y acciones de la educación técnica. También en 1978, se creó el Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica a fin de vincular la educación profesional terminal al mercado de trabajo y a la actividad productiva de la región.

Al término de 1976, se encontraban matriculados 16.8 millones de alumnos; se atendía al 15% de la demanda preescolar; 86% de la primaria y 78% de la secundaria. Sin embargo, quedaban fuera del sistema educativo 1.8 millones de niños en edad escolar primaria. De las 95,400 localidades registradas en el país, se otorgaba el servicio educativo en aproximadamente 70,000, pero de las cuales en 27,000 no se ofrecía la primaria completa. Sólo el 42% de los alumnos que ingresaban a primer grado de primaria, terminaban el sexto grado; en las zonas rurales indígenas lo hacían menos del 10%. En 1978, se declaró prioritaria la educación preescolar, por lo que de 655,000 niños atendidos se pasó a una matrícula de más de 2.6 millones.¹⁷¹

La obra educativa de los regímenes postrevolucionarios ha sido gigantesca. Dan prueba de ello los siguientes datos: En 1930 las escuelas atendían 1.5 millones de alumnos, en 1994 se matricularon 26 millones. En 1934 la escolaridad promedio fue de 1.5 años de primaria, en tanto que en 1994 fue de 7 años. El índice de analfabetismo de la población mayor de 15 años fue del 64% en el año de 1934; setenta años después fue del 7% aproximadamente. En 1934 se ofrecía educación primaria solo al 36% de la población en edad escolar; en la actualidad se ofrece al 100%.¹⁷²

En la actualidad, a pesar de las políticas descentralizadoras y del redimensionamiento de su administración pública federal, iniciados en la década de los años ochenta, el sistema educativo nacional representa un aparato administrativo complejo, caracterizado por un corporativismo educativo y gremial que emergió como producto de su propio crecimiento.

De acuerdo con su Reglamento Interior, la Secretaría de Educación Pública se integra por cinco subsecretarías, una oficialía mayor, una contraloría interna,

¹⁷¹ *Ibid.* p. 32

¹⁷² Secretaría de Educación Pública. *Indicadores Educativos*. SEP. México, diciembre de 1994.

cuatro coordinaciones generales, treinta y un direcciones generales, treinta y un representaciones federales en cada Estado de la República, y ocho órganos desconcentrados.¹⁷³

Para fines de la política educativa, la Secretaría de Educación Pública coordina quince organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios; tres organismos autónomos sectorizados administrativamente; tres organismos con vinculación internacional; dieciséis empresas de participación estatal mayoritaria; ocho fideicomisos y veintun fondos y programas de apoyo. El marco legal que regula el quehacer educativo, además del Artículo Tercero Constitucional, se encuentra la Ley General de Educación, la Ley Nacional de Educación para Adultos, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, así como una serie de reglamentos, decretos y acuerdos presidenciales.

En nuestro país se proporciona educación formal (escolarizada o abierta) y no formal. La formal comprende el nivel básico (preescolar, primaria y secundaria) y el postbásico (medio superior, superior y postgrado). Se ofrecen también servicios educativos a la población minusválida, así como capacitación para y en el trabajo, tanto en el medio urbano como en el rural. Asimismo, se ofrecen programas de alfabetización primaria y secundaria, y capacitación para y en el trabajo para la población adulta mayor de 15 años.

Como hemos podido apreciar en esta somera revisión de la *administración de la vida intelectual*, el Estado mexicano fue dilatando paulatinamente los espacios de su acción, hasta llegar a la etapa de la supercentralización, caracterizada por la acumulación creciente de funciones y estructuras administrativas y por la profesionalización de sus cuadros burocráticos y la especialización de sus tareas.

La supercentralización educativa promovió un sistema de planeación altamente tecnificado, que fue el apoyo para la realización del proyecto político de los regímenes de la Revolución Mexicana y que se fundamentaba en el Artículo Tercero Constitucional.

¹⁷³ Diario Oficial de la Federación. *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*. 26 de junio de 1999. Los órganos desconcentrados de la SEP son: Universidad Pedagógica Nacional; Instituto Politécnico Nacional; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Instituto Nacional de Antropología e Historia; Instituto Nacional de Derechos de Autor; Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Radio Educación; y, Comisión Nacional del Deporte.

CAPÍTULO IV

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL.

Como hemos podido apreciar, el modelo de Estado interventor y benefactor mexicano se formó y desarrolló a lo largo de su vida independiente y tuvo su máximo auge en la década de los años ochenta. No creció tan sólo el gobierno, su organización, personal, recursos, propiedades y programas. Creció el Estado en el ámbito de los poderes, las atribuciones y las normas, estrechando los espacios de acción de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos.

La magnitud y complejidad del aparato estatal tiene raíces cualitativas que se originaron en el estilo de hacer la política (*politics*) y de elaborar las políticas públicas (*policy making*)¹⁷⁴ dentro de una óptica altamente centralizada en el gobierno federal, sin ponderar los contrapesos institucionales de los niveles de gobierno, ni las propuestas de competencia democrática.

Por ello, el proceso inverso de redimensionamiento del Estado no es un evento aislado, sin repercusiones políticas. La cancelación de programas, la privatización y desincorporación de empresas públicas, la desregulación, los recortes del gasto público, la innovación en la forma de asignar recursos públicos, la descentralización o la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública, son decisiones que modifican reglas, procedimientos, expectativas y concepciones de la relación entre sociedad y gobierno.

Sus consecuencias son una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política, al mismo tiempo que emergen nuevos actores con organizaciones, ideas, prácticas y discursos.

El análisis de las políticas para la educación básica y normal, deben ser consideradas como un conjunto de acciones en su formulación e implementación para enmarcar y regular el sistema, dentro de los límites fijados por los proyectos gubernamentales; *política pública* (*policy*) educativa que cae en el campo de la *política* (*politics*), cuando la disputa por marcar los límites y alcances de maniobra de los agentes involucrados en el campo educativo es la real disputa por la

¹⁷⁴ Debemos hacer la aclaración de que para la literatura anglosajona existe una diferencia clara entre *politics* y *policy*. La primera se define como la dirección del Estado o el esfuerzo de influir en quien los dirige; en cambio, la segunda se refiere al patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto, es decir que el gobierno opta por hacer o no hacer. El propio fundador de la *ciencia moderna de las políticas públicas*, Harold D. Lasswell, advierte la necesidad de cuidar el término y el concepto, ya que en nuestro idioma se traduce la palabra sin hacer distinciones

capacidad de definición de todo proyecto educativo.

En este capítulo presentamos los elementos que nos permiten señalar la existencia de un espacio social singular, el campo de producción de las *políticas públicas* para la educación básica y normal, donde se presenta la pugna por la formulación e implementación de la política educativa. Con ello, el análisis sobre la confrontación por la descentralización y la formación de docentes adquiere mayor claridad, en el sentido que no se trata de una confrontación aislada, sino parte de un conflicto más añejo entre dos agentes políticos que intentan ejercer su dominación en el sistema educativo: la burocracia gubernamental y la burocracia sindical.

La administración pública y el proceso de formación de la política pública son eventos que se dan en un campo donde la burocracia del Estado toma forma y se desarrolla.

Una organización formal¹⁷⁵ de este tipo implica formas de interacción funcional y de interdependencia entre sus miembros y agencias, por lo menos en tres diferentes dimensiones:

1. La necesidad de procurar un flujo continuo de bienes y servicios para el funcionamiento de cada una de las unidades organizacionales.
2. El proceso de producir, recibir y diseminar la información y el conocimiento técnico a través y entre las unidades de la organización.
3. El proceso de impartir y aceptar directrices emanadas de la autoridad competente, con el propósito de cumplir los objetivos comunes a cada organización.

Estas tres dimensiones principales se encuentran relacionadas con los recursos fundamentales de toda organización, los cuales pueden distinguirse en recursos humanos, materiales, bienes y servicios financieros, información, autoridad y poder.

Las diferentes formas de interacción funcional y de interdependencia en una organización burocrática pueden ser consideradas separadamente y pueden variar de acuerdo al régimen político que se considere; es decir, de acuerdo a la

¹⁷⁵ De acuerdo con Etzioni, una entidad burocrática se caracteriza por los siguientes aspectos: a) una división del trabajo, social y organizacional, que incluye las decisiones a nivel de poder y a nivel de responsabilidades; b) la presencia de uno o más centros de poder que controlan dinámicas organizacionales y proveen alternativas para modificar los objetivos y principios organizacionales mismos; c) una muy alta sustitución y renovación de personal. Etzioni, Amitai. *Organizaciones modernas*. Manual No. 271. UTEHA, México, 1979. Citado por Pescador, José Angel y Torres, Carlos Alberto. *Poder Político y Educación en México*. UTEHA, México, 1985. P. 6

modalidad predominante de reclutamiento o acceso a las más altas posiciones y roles dentro del Estado, y a la vez, los mecanismos existentes de representación política.¹⁷⁶

Oszlak¹⁷⁷ parece sugerir que estas dos dimensiones (el tipo de régimen político y el de interdependencia burocrática) delimitan los contornos políticos a través de los cuales es posible reconocer los diferentes estilos de toma de decisiones, que ciertamente afectan los procesos de elaboración de política. De esta manera presenta tres tipos de regímenes políticos: burocrático-autoritario, democrático-liberal y patrimonialista; y propone además tres tipos de interdependencia burocrática: una jerárquica, una funcional y una material o presupuestaria. Si relacionamos las dos dimensiones, podemos encontrar todo un esquema de posibilidades que se presentan en nuestra realidad.

REGÍMENES POLÍTICOS Y EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Tipo de régimen político.			
Tipo de Interdependencia	Burocrático-Autoritario	Democrático-liberal	Patrimonialista
<i>Jerárquica</i>	Estructura piramidal. Control vías jerárquicas paralelas.	Estructura poliárquica, control vía de partidos, opinión pública y corporaciones.	Estructura radial, control personalista.
<i>Funcional</i>	Racionalización, desconcentración y subsidiariedad. Orientación eficientista	Autonomización y descentralización. Superposición funcional orientado clientelista.	Burocracia formal y unidades operativas <i>ad hoc</i> "Corte". Orientación prebendista
<i>Material o presupuestal</i>	Universalidad presupuestaria. Asignación presupuestaria	Autarquía financiera. Asignación competitiva.	Monopolización de recursos. Asignación discrecional

Fuente: Oscar Oszlak. *Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas* CEDES. Buenos Aires. Vol. III, núm. 2, 1980. P. 53

¹⁷⁶ Aquí se propone considerar al Estado como un pacto de dominación y como un sistema autoregulado de administración. En cuanto al primero, Guillermo O'Donnell ha enfatizado que el Estado debe ser considerado como el pacto básico que existe entre las clases sociales dominantes y las normas que garantizan su dominación sobre los estratos sociales subordinados. Respecto a la noción de Estado como un sistema administrativo autoregulado, Offe conceptualiza al gobierno organizado como un proceso selectivo, un sistema de reglas generativas, autoconfinadas (un proceso de selección y sorteo). Vid. O'Donnell, Guillermo. "Reflections on the patterns of change in the bureaucratic authoritarian state" En *Latin American Research Review*. Vol. XXI, No.1. Winter, 1978. pp.3-38 (publicado en la serie Cedes en agosto de 1975). Offe, Claus. "Structural problems of the capitalist state: class rule and the political system. On the selectiveness of political institutions". En Von Beyme (editor) *German Political Studies*. Vol. 1, Beverly Hills, Sage, 1974 pp. 31-56.

¹⁷⁷ Oszlak, Oscar *Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. CEDES. Vol. III. Núm. 2. Buenos Aires, 1980. p. 53

Por ejemplo, el Estado y la burocracia en México tendrán una estructura piramidal particularmente en la toma de decisiones, aunque no necesariamente en todo el proceso de formación de política. Igualmente, podrá compartir algunas de las características de estructura radial y control personalista en ciertas áreas.

De modo similar, el proceso de racionalización, desconcentración y dependencia podrían existir, al mismo tiempo que el de autoridad y poder se centraliza en forma aguda en diferentes espacios administrativos.

Como podemos apreciar, el Estado juega un papel principal en el proceso de dominación política, acumulación de capital y reproducción social. El Estado opera para asegurar las condiciones de producción y el manejo de las contradicciones que surgen en la esfera productiva, pero que también son creadas dentro de su dominio. Los conflictos que surgen del modo de producción capitalista derivarán de la contradicción básica del sistema, el crecimiento de las fuerzas productivas y por las restricciones en el desarrollo de las relaciones sociales.

La legitimidad del Estado será reforzada tanto por su éxito en institucionalizar el conflicto de clases a través de sus esfuerzos reformistas, como para mantener una economía que logre altas tasas de crecimiento.

Las consideraciones generales que hemos señalado, ayudan a visualizar el interés de este estudio: el proceso de formación de la política educativa y cómo la negociación y el conflicto entre la SEP y el SNTE afectó sus resultados.

Desde su creación, los principales grupos que han controlado el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, emergieron con un poder real y se constituyeron paulatina y lentamente en una fuerza importante de la formulación de la política educativa. El sindicato, como una entidad corporativa,¹⁷⁸ constituye un soporte muy firme en el proceso de toma de decisiones y generación de la política pública.

Esta creciente participación del SNTE en el proceso de negociación política se debe a la función mediadora del sindicalismo en nuestro país, pero además se ha mencionado que la toma de decisiones se encuentra definida por las características del sistema político. En este sentido, el poder político del sindicato surge como el resultado de las mismas necesidades del Estado para obtener un mayor grado de legitimación política y a la vez para desarrollar un esquema coherente de selección de líderes como elementos articuladores de demandas y apoyos.

Sin embargo, el aumento en la complejidad de la administración educativa,

¹⁷⁸ Una entidad corporativa es la unidad constitutiva de un sistema de intermediación de intereses, cuya organización reviste las siguientes características. Cada unidad corporativa es limitada, singular, jerárquicamente organizada, ordenada verticalmente, diferenciada funcionalmente y reconocida oficialmente por el Estado.

materializado por el incremento en sus funciones, ha implicado un persistente conflicto de intereses y de poder entre el sindicato y la secretaria. A su vez, dentro del propio sindicato, se desarrollan nuevas tendencias que buscan la democratización de la organización sindical y una mayor participación en la asignación de cuotas de poder.

Cabe mencionar que el sindicato no tiene suficiente poder para imponer su voluntad sobre las cuestiones fundamentales que son debatidas. Sin embargo, tiene el suficiente para bloquear iniciativas o para limitarlas de una manera sistemática a nivel nacional.

El conflicto por la descentralización de la educación básica y normal, se generó a partir del intento gubernamental de disminuir el poder de la burocracia sindical, en la medida que dicho poder significaba un impedimento para el desarrollo de los proyectos de gobierno de renovación educativa. En cada intento de modernización administrativa, el sindicato ha tratado de ejercer su influencia en la formulación e implementación de las políticas estatales.

En este sentido, la descentralización educativa, como proyecto y como proceso, se enfrentó a su vez al poder gremial del SNTE, poniendo en entredicho los alcances y profundidad de la política descentralizadora del gobierno federal.

De esta manera, pensar el conflicto entre la burocracia sindical y la burocracia gubernamental, nos lleva más allá del conflicto por la descentralización educativa. Lo que se encuentra en juego son los alcances de maniobra del sindicato en la definición de la política educativa, tarea que siempre ha intentado monopolizar la burocracia gubernamental.

Algunos analistas han enfatizado que las diferencias existentes entre el SNTE y la SEP en ciertas áreas, se deben a estrategias o proyectos políticos antinómicos y contradictorios: uno de carácter político tradicional, de tipo clientelista, expresado por el sindicato magisterial y su programa político; y otro de modernización y de reforma administrativa, orientado por las nuevas corrientes del pensamiento al interior de esta dependencia del ejecutivo federal.

El modelo educativo de México derivó en un sistema administrativo altamente centralizado que por sus proporciones, complejidad y naturaleza de sus procesos resultó inmanejable al nivel central.

Este esquema no logró compatibilizar la expansión educativa con niveles satisfactorios de calidad y eficiencia en los servicios; tampoco garantizó la equidad y la justicia social en la distribución de oportunidades educativas.

Hemos señalado que la centralización de los servicios educativos obedeció

a la necesidad de la expansión de la educación pública; pero este fenómeno asoció procesos de burocratización excesiva, lentitud de trámites, estancamiento y en algunos casos retroceso en los índices de eficiencia y eficacia en los servicios, en especial a aquellos que se ofrecen a los sectores marginados del campo y de la ciudad, así como a las comunidades indígenas. Los casi treinta millones de mexicanos mayores de quince años de edad que no han logrado terminar su educación básica, constituyen un dramático indicador de los efectos negativos del centralismo educativo. Cada año, medio millón de mexicanos queda sin terminar la educación básica.

Las dimensiones cuantitativas de la educación, agravadas por las diferencias socioculturales regionales y locales, las distancias y los problemas de comunicación, complicaron el planteamiento de soluciones a los problemas educativos.

Entre las consecuencias administrativas del centralismo educativo podemos mencionar las siguientes:

1. Existía una multiplicación de líneas de autoridad que actuaban en el ámbito federal, estatal y municipal, sin coordinación y comunicación entre sí.
2. No existía una adecuada coordinación entre las diversas direcciones generales de la SEP, ni entre sus correspondientes en las entidades federativas. Se pudieron identificar más de diez niveles jerárquicos de autoridad entre los maestros de una escuela y el Secretario de Educación Pública.
3. Se presentaba una duplicidad innecesaria de esfuerzos entre la federación y los estados, lo que ocasionaba confusión de mando y conflictos intergremiales.
4. Se observaban desequilibrios entre la distribución de las oportunidades educativas. Los sectores urbanos marginados, la población rural y las comunidades indígenas reciben los servicios educativos deficientes y de baja calidad. El noventa por ciento de la educación rural del país estaba a cargo de la federación.
5. La función de dirección se apreciaba más como explotación de un recurso de poder, que como el desempeño de un servicio público.
6. En frecuentes ocasiones se presentaban presiones del SNTE hacia los gobernadores de los estados, teniendo éstos que enfrentar además las presiones de los comités seccionales y la disidencia magisterial de sus propias entidades federativas.
7. Existían numerosas experiencias educativas a nivel local que no se tomaban

en cuenta por las autoridades educativas federales. Estos proyectos tampoco recibían apoyo presupuestal para su realización.

8. Las experiencias de las instituciones privadas que se relacionan con el mejoramiento cualitativo de la educación no se tomaban en cuenta. A estas instituciones se les ve como entidades sin voz ni voto en el diseño e implantación de políticas, planes y programas.

9. La elaboración desde la ciudad de México de planes y programas de estudio, no dejaban en la práctica un margen suficiente para el tratamiento de temas relacionados con las necesidades locales y regionales. En este sentido, el maestro deja de ser creativo en el proceso enseñanza-aprendizaje para la asimilación del conocimiento significativo.

10. Los tramos de control se volvían infranqueables, por lo que la supervisión no lograba cumplir los aspectos de asesoría y orientación de la acción educativa.

11. La participación de los padres de familia y de la comunidad no se valoraba por las autoridades de la SEP. El reglamento interior de la escuela excluía la intervención de los padres de familia en asuntos técnicos, extendiéndose como tales los que se referían a contenidos y procesos de aprendizaje.

12. La estructura unitaria, piramidal y centralizada aparecía como un conjunto agregado y anárquico de unidades obsoletas que se caracterizaban por su poca capacidad de respuesta, burocratismo e ineficiencia. La información que se manejaba era poco confiable, por lo que su impacto era nulo para la toma de decisiones adecuada y para la superación de los índices de calidad y eficiencia de la educación pública. A pesar de los esfuerzos para delegar atribuciones y funciones, existían organismos que operaban con una excesiva centralización, como fue el caso del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

El centralismo educativo fue el reflejo de una administración pública centralizada, jerarquizada y profesionalizada en todos sus sectores. A pesar de los instrumentos jurídicos que se tenían para una planeación participativa, en la práctica los planes sectoriales, estatales y regionales quedaban reducidos a la categoría de meros programas, que en la mayoría de las veces no se realizaban. Como vimos en el capítulo anterior, el centralismo educativo generó un sistema de planeación altamente centralizado.

La descentralización educativa surgió como consecuencia de esa fuerte inercia centralizadora que produjo rendimientos decrecientes en la administración pública; y como una necesidad de socializar los problemas ante las crisis económicas que padecía el país y que se reflejaron en las disminuciones constantes de la inversión educativa.

A partir de la década de los años setenta, pero con mayor intensidad a partir de 1982, el gobierno promovió políticas descentralizadoras en todos los ámbitos de su quehacer público, con las cuales se buscaba fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. Habrá que recalcar que, ninguno de los procesos iniciados respondió a una lógica de orientación integral, de secuencia o de consistencia.

De esta manera, el ejecutivo federal implantó acciones de coordinación económica y de descentralización política con los gobiernos estatales; pero al mismo tiempo impuso modos uniformes de acción político-administrativa a las administraciones públicas de las entidades federativas.

El origen del impulso de la descentralización educativa siempre se dio por el propio gobierno federal. En cada intento o proyecto que elaboró, no conformó decisiones de tipo consensual, ni negociaciones o concesiones con responsabilidad para los principales actores involucrados. La descentralización educativa ha sido un proceso autocrático, unilateral e imperativo de la propia administración pública federal, y en el que no participaron maestros, sindicato, gobiernos estatales y municipales, padres de familia y organizaciones no gubernamentales relacionadas con la educación.

4.1 Los primeros intentos desconcentrados.

En la Secretaría de Educación Pública aparecieron muy pronto los problemas de orden administrativo y sindical, como resultado de su acelerado crecimiento y por el surgimiento del sindicalismo en sus órganos directivos y consultivos.

Con la creación del SNTE en 1943, la relación entre autoridades y representación sindical se mantuvo estable. La SEP respondió a las demandas sindicales mediante una política de constantes concesiones incrementales: mejores salarios, más comisiones sindicales, más categorías escalafonarias, más posiciones administrativas, más y mejores plazas, etc.¹⁷⁹

A principio de la década de los años cincuenta, este incrementalismo se vio interrumpido momentáneamente por la confrontación interna que se suscitó entre los dirigentes magisteriales y que derivó en la neutralización y cooptación política, por más de una década, de los dirigentes de los maestros primarios de la sección sindical IX, ubicada en el Distrito Federal.

¹⁷⁹ Arnaut, Alberto. "La descentralización educativa y el sindicalismo nacional de los trabajadores de la educación 1978-1988". *Documentos de Trabajo CIDE*, México, 1992. p.7

Pero las mayores concesiones que la SEP otorgó al magisterio y al sindicato, provienen de la ejecución del Plan de Once Años (1959-1970), el cual consideraba en su parte medular la expansión del sistema federal de educación primaria. A través de este plan se multiplicaron las escuelas y los grupos escolares de las zonas menos rurales del país, favoreciendo la movilidad horizontal (del campo a la ciudad) y vertical (del maestro de banquillo a director y de director a inspector) del magisterio federal.

Ya desde esa época, las altas autoridades educativas señalaban que la SEP se había convertido en un gigantesco departamento de personal que tenía mucho por hacer, pero que hacía casi nada por mejorar el sistema educativo nacional. Efectivamente, el personal fue cada vez más numeroso, y por lo mismo, el control que se ejercía sobre él fue cada vez más débil; lo mismo ocurrió con el presupuesto, año con año fue mayor pero también, cada vez fue menor la libertad para destinarlo a la expansión y mejoramiento de los servicios educativos.¹⁸⁰

Desde esa época, las autoridades perdieron el control de los maestros, en beneficio de la creciente influencia sindical. Los directores de escuelas, los inspectores y otras autoridades intermedias de la SEP tenían más interés en quedar bien con los dirigentes sindicales, que con las autoridades educativas.

En estricto sentido, se trataba de un problema de gobernabilidad provocado por el crecimiento del sistema y por la incursión sindical en el nivel intermedio de supervisión de la Secretaría.

Los primeros proyectos desconcentradores de la SEP (1958 y 1969) buscaban resolver los problemas administrativos provenientes de la expansión del sistema y rescatar para las autoridades superiores el control sobre el personal perdido y en manos de la representación sindical; se pretendía la transformación de los inspectores y directores en empleados de confianza. Ninguno de estos proyectos se realizó por varios factores, entre los que destacan la oposición sindical y los efectos políticos a la reestructuración proyectada.

En la década de los años sesenta se reforzó la influencia del SNTE, gracias a las múltiples concesiones que el gobierno federal otorgó a la burocracia estatal. Se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a través del cual se dieron servicios médicos, pensiones y diversas prestaciones económicas y sociales; se aumentaron los sueldos y las compensaciones; se creó el sistema de pago de quinquenios; se incrementó el número de plazas para maestros y empleados en todos los niveles y modalidades educativas; se concedieron múltiples oportunidades de capacitación y mejoramiento profesional, dando facilidades para que se titularan los maestros normalistas o se les exentara de la obligación de hacerlo por su antigüedad en el

¹⁸⁰ Arnaut, Alberto "La descentralización educativa..." pp. 8-9

servicio; también se nivelaron los sueldos de los maestros federales con los del Distrito Federal.¹⁸¹

Por esos años, varias secciones sindicales estatales que estaban agremiadas al SNTE lograron convenios con los gobiernos de las entidades federativas, para nivelar los sueldos y las condiciones de trabajo con los que tenían los maestros federales. En dichos convenios los gobiernos locales reconocían al Comité Ejecutivo Nacional del SNTE como máximo representante de los maestros estatales. La centralización y burocratización del sindicato se daba gracias al auspicio de las propias autoridades educativas federales.

Sin embargo, debemos señalar que para la dirigencia magisterial no siempre fue fácil obtener el reconocimiento de su representatividad por parte de los gobiernos estatales; contra ese reconocimiento se oponían las autoridades políticas y educativas locales y los propios maestros estatales.

La resistencia local al corporativismo sindical se expresa aún en la supervivencia de sindicatos o agrupaciones de maestros estatales al margen del SNTE, así como en el grado considerable de autonomía en que operan diversas secciones estatales frente al sindicato y sus grupos hegemónicos.

No obstante ello, los planteamientos de la dirigencia magisterial siempre fueron claros: buscar que los gobiernos estatales se comprometieran a nivelar las condiciones de trabajo y los sueldos de los maestros locales con los de los maestros federales.

En casi todos los casos fue manifiesto el interés de los gobernadores y de los grupos políticos locales por preservar al magisterio federal, como una órbita político-administrativa y de tradición en el manejo de los sistemas educativos locales.

En esa lucha por retener el poder, la dirigencia magisterial del SNTE contó con coyunturas favorables que fortalecieron el corporativismo sindical. Dentro de ellas, destacan las siguientes:

- a) El conflicto interno en las secciones y sindicatos estatales.
- b) El conflicto entre los dirigentes seccionales y los gobiernos de los estados.
- c) Los cambios sexenales y las crisis de sucesión de los poderes estatales.

¹⁸¹ Arnaut, Alberto "La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE". Documento de Trabajo No. 4 CIDE, México, 1992. p. 10

d) Los conflictos entre el Presidente de la República en turno y los gobernadores.¹⁸²

En suma, para casi todo el magisterio federal los años sesenta fueron años de mejoría y de amplias oportunidades de movilidad ascendente en el servicio, la cual fue alentada por diversos caminos: por la capacitación, por el escalafón (mayor nivel salarial y antigüedad por quinquenios), por reemplazo de los maestros jubilados y promovidos a posiciones más altas y por la expansión del sistema escolar primario y secundario en las zonas urbanas y semiurbanas.

Con el crecimiento de membresía del SNTE, los grupos profesionales y regionales que conformaban el sindicato, cambiaron su composición. La expansión de la enseñanza secundaria federal afectó la integración del sindicato. El personal del Instituto Politécnico Nacional, agrupados en la sección sindical X fue desplazado cuantitativamente por la de las escuelas secundarias y normales; éstos últimos controlaban los puestos de dirección escolar y sindical, con una red de relaciones personales hacia el Comité Ejecutivo Nacional del sindicato, pero también hacia la sección sindical IX de la que provenían por sus estudios de especialización o por la combinación de su trabajo docente de primaria con el de secundaria.

La lucha interna sindical de los grupos de Robles Martínez (sección X) y de Sánchez Vite (sección IX), así como la falta de apoyo presidencial al primero, debilitó la fuerza del sindicato, dando origen a la postre de una nueva corriente denominada Vanguardia Revolucionaria.¹⁸³

El movimiento sindical antes descrito, se debió en parte a que quedaron agotados los límites del crecimiento educativo. En la medida que la movilidad laboral se mantuvo fluida en la estructura administrativa de la SEP, no se presentaron mayores conflictos entre ésta y el SNTE.

Sin embargo, a partir de la década de los años setenta la falta de dicha movilidad producida por la disminución del ritmo de crecimiento de la educación básica en zonas urbanas, para favorecer la expansión en zonas rurales e indígenas, así como la falta de reemplazo de maestros jubilados, desalentada por una economía inflacionaria, no permitió una mayor promoción del magisterio del campo a la ciudad y de las posiciones escalafonarias.

¹⁸² Arnaut, Alberto. "La evolución de.." pp 12-13

¹⁸³ Con la creación de la corriente Vanguardia Revolucionaria, dentro del sindicato se fortaleció la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), grupo disidente del sindicato integrado por las secciones sindicales de Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Guerrero y Distrito Federal principalmente.

Los problemas surgen cuando disminuye el ritmo de la nivelación salarial, porque el Gobierno Federal podía hacer cada vez menos en el terreno económico y profesional, en virtud de la escasez de los recursos financieros y del aumento en los costos de la retabulación.¹⁸⁴

Para entonces, el sindicato también era grande y complejo. Su membresía se había diferenciado en sus perfiles profesionales y en su adscripción institucional, al acrecentarse el profesorado de educación media superior. Sus demandas se daban dentro de espacios cada vez más difíciles y estrechos.

Con el surgimiento de Vanguardia Revolucionaria,¹⁸⁵ y como una respuesta temporal a la crisis, el Gobierno Federal otorgó más oportunidades de mejoría profesional para reanimar la circulación interna por la vía de los agregados; de esta manera se flexibilizaron los programas de enseñanza normal superior y en el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio se establecen programas de licenciatura, maestría y doctorado en pedagogía para los maestros en servicio. Se trataba de una respuesta temporal que aplazaba la verdadera solución al problema.

La administración educativa tenía cada vez mayores dificultades para mantener el control de un personal más numeroso y diferenciado, con un aparato burocrático más complejo y con una capacidad de respuesta menor a las demandas económicas y profesionales del magisterio.

La estructura piramidal de la Secretaría de Educación Pública alejó a las autoridades de las bases, quienes como protagonistas del diario quehacer de la organización, percibían claramente los problemas asociados con los servicios educativos que se prestaban.

Los innumerables intermediarios en todos los trámites operativos y administrativos limitaban la efectividad y oportunidad de las decisiones, diluyendo la percepción de los problemas y haciendo ineficiente el funcionamiento de la organización.

La concepción del poder de decisión desde la cúspide, limitó la delegación de facultades a unidades administrativas de menor nivel jerárquico. Pronto se hizo evidente la parálisis organizativa, caracterizada por la jerarquización de los papeles que desempeñaban los mandos medios, en los que no había lugar para cuestionamientos de las decisiones superiores.

¹⁸⁴ Arnaut, Alberto. "La descentralización educativa " p.12

¹⁸⁵ Vanguardia Revolucionaria surge como una estructura paralela al SNTE, que según su grado de penetración adopta una forma distinta y superpuesta que se confunde con la estructura estatutaria del sindicato.

Para dar soluciones concretas a problemas relacionados con el servicio educativo se recurrió a juntas y comisiones de trabajo; sin embargo, esta estrategia no permitió transmitir en forma eficiente las decisiones ni el interés a los responsables de ejecutarlas. De esta manera se configuraron dos percepciones contrapuestas del fenómeno educativo: la percepción que se hace en la cúspide y la realidad en donde se actúa.

4.2 La desconcentración del periodo 1973-1974.

En 1971 se elaboró un nuevo proyecto de desconcentración; pero fue hasta agosto de 1973 cuando se dieron los pasos iniciales para su ejecución. En este proyecto se consideraba: a) la implantación gradual de un sistema descentralizado, cuyo objetivo en su primera etapa consistía en agilizar los trámites rutinarios y lograr la toma oportuna de decisiones en los distintos niveles de dirección de los servicios educativos de la SEP; b) la coordinación funcional dentro de cada entidad federativa de los servicios federales, estatales y autónomos de educación; c) el mejoramiento de los sistemas de inversión educativa, control presupuestal del gasto corriente, control de adquisiciones de mobiliario y equipo y de la prestación de servicios sociales.¹⁸⁶

Para la realización de estos propósitos, la SEP creó nueve Unidades de Servicios de Servicios Descentralizados (USEDES) y treinta Subunidades de Servicios Descentralizados (SUBSEDES). Las USEDES eran unidades administrativas regionales que dependían del Secretario de Educación Pública y la coordinación operativa correspondió a la Oficialía Mayor de la SEP. Las SUBSEDES dependían directamente de las USEDES y se establecieron en las ciudades más importantes de las entidades federativas comprendidas en cada región.

A las USEDES se les delegaron algunas facultades de la Dirección General de Personal,¹⁸⁷ así como la captación de información que efectuaba la Dirección General de Planeación Educativa; posteriormente se agregaron otras facultades de las Direcciones Generales de Auditoría e Inspección Administrativa, de Educación Tecnológica Industrial, de Educación Tecnológica Agropecuaria y de Educación Media. Sin embargo, la línea de autoridad de la Dirección General de Educación Primaria en los estados permaneció intacta; los supervisores y directores de la

¹⁸⁶ Arnaut, Alberto. "La descentralización educativa y el ..." p.14

¹⁸⁷ También la Comisión Nacional Mixta de Escalafón autorizó que las unidades desconcentradas se encargaran de difundir los servicios escalafonarios, distribuir los boletines para concursos y recibir documentación escalafonaria.

educación básica en las entidades federativas continuaron sin romper su relación directa con los órganos centrales de la SEP.

Como se puede apreciar, este proyecto de desconcentración careció de un enfoque integral, de una planeación efectiva y del apoyo económico y político que garantizara su cabal realización. En esta ocasión, más que una resistencia u oposición del sindicato, fue el propio gobierno quien buscó preservar la estructura básica de la SEP y fortalecer el emergente grupo hegemónico del sindicato.

4.3 La política desconcentradora del periodo 1978-1982.

Durante el ciclo escolar 1977-78 la Secretaría de Educación Pública proporcionaba servicios educativos a más de once millones de mexicanos en el control federal,¹⁸⁸ distribuidos en más de 27 tipos de servicios: desde la enseñanza inicial y preescolar, hasta los niveles de maestría y doctorado, incluyendo las diversas modalidades para determinados grupos, como la educación indígena, la educación para adultos y la educación especial, entre otras. La Secretaría proporcionaba estos servicios con casi 320,000 maestros federales en 54,000 planteles ubicados en todo el territorio nacional.¹⁸⁹

La estructura orgánica de la Secretaría en los estados no respondía a la solución de los problemas administrativos. Existían en cada entidad federativa hasta 17 representantes de diferentes direcciones generales centrales, sin comunicación ni coordinación entre ellas y que reportaban unilateralmente a distintas autoridades centrales. Las actividades de estos representantes eran rutinarias y tenían poco poder de decisión para resolver los innumerable problemas que se presentaban en la operación diaria; esta falta de capacidad de decisión obligaba a los maestros a realizar costosos viajes a la ciudad de México para atender sus trámites, lo que redundaba en perjuicio de su labor docente.

Por otra parte, la excesiva concentración de los órganos de decisión propiciaba respuestas tardías y fuera de contexto, debido a la constante presión política y demográfica. Se elaboraban planes y programas en forma unilateral; se duplicaban esfuerzos en operaciones comunes, muchas de ellas contradictorias; se desaprovechaban los recursos disponibles y se negociaba de manera parcial con las autoridades estatales y sindicales.

El poder que generaron algunas direcciones generales de la Secretaría de

¹⁸⁸ Con el control estatal y la participación de los particulares, la matrícula del sistema educativo ascendió a 17 4 millones de estudiantes

¹⁸⁹ Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la planeación...* Op.cit. p.198

Educación Pública, responsables de la prestación de los servicios de educación básica, derivado del manejo de los recursos presupuestales, fue el equivalente al de varios gobiernos estatales juntos. Por ejemplo, la Dirección General de Educación Primaria ejerció en 1977, cerca de 17 mil millones de pesos viejos, cifra mayor equivalente a los presupuestos de los Estados de Jalisco, Nuevo León, Sonora, Veracruz y Estado de México. En ese mismo año la Dirección General de Educación Media ejerció un presupuesto de 5.6 mil millones de pesos viejos, equivalente a los presupuestos estatales combinados de los Estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango y Guerrero.

Durante ese mismo ciclo escolar, la Dirección General de Educación Primaria controlaba administrativamente en los Estados a más de 157,000 maestros y la Dirección General de Educación Media a más de 44,000.¹⁹⁰

Como podrá apreciarse, la magnitud, complejidad y diversidad de intereses que tenía la administración educativa requería una reforma profunda de tal suerte que la planeación, la operación de los servicios y el manejo y control de los recursos se realizaran en el lugar de origen, liberando tiempo y carga de trabajo a los órganos centrales para normar los aspectos técnico- pedagógicos de la educación nacional. Se requería delegar funciones y distribuir el poder de decisión.

Adicionalmente, el gobierno de López Portillo (1976-1982) planteó como uno de sus objetivos prioritarios de la política educativa mejorar la calidad de la enseñanza, mediante la reforma de dos aspectos cruciales: el sistema de formación de maestros (la redefinición del sistema de enseñanza normal y la creación de la Universidad Pedagógica) y la transformación del sistema de control y evaluación del trabajo docente.

A partir de los estudios de diagnóstico que fundamentaron el Plan Nacional de Educación 1977-1982, el gobierno federal formuló una estrategia de desconcentración para el desarrollo de los programas y metas del sector educativo, mediante la creación de 31 delegaciones estatales, con excepción del Distrito Federal.

De los 52 programas que consideraba el Plan Nacional de Educación, 16 se definieron como prioritarios. Entre ellos, destacaron dos: el de la "Desconcentración de la SEP" y el "Programa de primaria para todos los niños", los cuales se articularon estratégicamente para que cada delegación contara con recursos adicionales que apoyaran su desarrollo y hubiera un mecanismo impulsor de la educación básica y normal en los estados.

Con el establecimiento de las delegaciones estatales se pretendía:

¹⁹⁰ *Ibid.* p. 199

- Acelerar la ampliación de los servicios educativos y buscar el desarrollo equilibrado de los mismos en cada estado.
- Adecuar el sistema educativo a las necesidades específicas de cada región, sin perder por ello su carácter nacional.
- Mejorar la calidad de la enseñanza.
- Elevar la eficiencia del sistema a través de la racionalización de los recursos humanos, materiales y financieros.
- Coadyuvar al fortalecimiento del federalismo.¹⁹¹

La desconcentración se presentaba como un proceso difícil y complejo del que no se tenía experiencia previa. Se requería convencer a los altos funcionarios de la Secretaría de que alguien coordinara todas las acciones del sector en cada entidad federativa y asumiera las decisiones principales en su jurisdicción. Había que modificar además hábitos y procedimientos, transferir responsabilidades y delimitar el marco de soluciones para problemas de orden técnico y administrativo.

Desconcentrar los servicios exigió analizar las partes que los componen y que se encontraban dispersos en distintas unidades administrativas de la Secretaría. No se trataba de desconcentrar sólo la operación del servicio educativo; se requerían trasladar a los estados funciones de apoyo y redimensionar a las diversas unidades que integraban la dependencia federal. Para ello, se dividió el estudio de la desconcentración en nueve subsistemas: planeación, supervisión, extensión educativa, servicios asistenciales, escuelas particulares incorporadas, control escolar y administración de los recursos humanos, materiales y financieros.

La interdependencia de estos subsistemas y la multitud de procedimientos que realizaban las diversas áreas, explican el desarrollo desigual que presentaba el proyecto de desconcentración. Correspondió a la Dirección General de Educación Primaria sentar las bases para trasladar las funciones del centro a los estados, apoyando el objetivo de asegurar la educación básica a toda la población, vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios y elevar la eficiencia del sistema educativo.

La magnitud y complejidad de los servicios educativos obligaron a realizar el proceso en cuatro etapas que se denominaron: a) de coordinación, b) de desconcentración de los principales niveles educativos, c) de desconcentración de los principales servicios educativos, y d) de consolidación del proceso. A estas

¹⁹¹ Secretaría de Educación Pública. *Memorias 1976-1982 Vol. II Delegaciones Estatales*. Prólogo de Fernando Solana Morales. Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas, México, 1982.

etapas corresponden, en forma paralela, cambios a la estructura orgánica de la SEP, que se reflejaron en los Reglamentos Interiores de febrero y septiembre de 1978, febrero de 1980, enero de 1981 y febrero de 1982.

La acción del Estado y su política desconcentradora permitió ofrecer la posibilidad de cursar la primaria a todos los niños del país en edad escolar, triplicar la atención de la población en edad preescolar y asegurar la educación secundaria al 86% de los egresados de primaria. Durante ese período la eficiencia terminal promedio de primaria se incrementó de 47% a 52%.

Con el establecimiento de las delegaciones federales en cada entidad federativa del país, la SEP creó la infraestructura administrativa que le permitió estar más cerca de las condiciones y necesidades locales, por lo que pudo identificar con mayor precisión las características y composición de la demanda educativa estatal. De esta manera, se fortaleció el sistema de planeación centralizada de la Secretaría, sin que para ello se flexibilizara el sistema, al no darle participación en la toma de decisiones a los diversos actores que en ella intervenían.

Por otra parte, la desconcentración permitió dar mayor racionalidad al uso de los recursos destinados a la educación. El personal de las delegaciones federales adquirió mayor conocimiento y sensibilidad para identificar las necesidades educativas. La transferencia de facultades, aunque limitada, permitió simplificar los trámites administrativos, aumentar su confiabilidad y reducir el tiempo de su realización. La especialización de las actividades y la profesionalización del personal fueron constantes de la desconcentración educativa, misma que favoreció la etapa de la supercentralización educativa.

Lo más notable de la política desconcentradora fue sin duda la manera sorpresiva con que se ejecutó; el sindicato pudo intervenir hasta después que se había iniciado. Fue sin embargo, una política que afectó solamente a los actores internos de la SEP y del SNTE, y dentro de éste a sus secciones sindicales federales y únicas, ubicadas en los estados.¹⁹²

En un principio la desconcentración significó el fortalecimiento de la autoridad del Secretario de Educación Pública sobre un sistema educativo foráneo que se hallaba controlado por el SNTE. Las estructuras delegacionales se superpusieron a las oficinas tradicionales de la SEP: directores de educación federal, inspectores de zona y directores de escuela. Los delegados fueron designados y dependían directamente del Secretario del ramo, los cuales en su mayoría fueron personas ajenas al SNTE.

Sin embargo, a medida que el proceso de desconcentración se desarrolló, la

¹⁹² Arnaut, Alberto. "La descentralización educativa y el..." p. 18

influencia del titular de la Secretaría de Educación Pública sobre las delegaciones estatales fue disminuyendo. Esto debido, por una parte, a la resistencia y oposición sindical a las nuevas delegaciones, y que se expresó en una rotación elevada de sus titulares;¹⁹³ y, por la otra, a la misma dinámica que los cuerpos directivos de las delegaciones federales tuvieron que afrontar para la solución de problemas imprevistos del programa desconcentrador, como fue la misma estabilización de su relación con las autoridades locales y las dirigencias seccionales de cada estado.

La desconcentración educativa del período 1978-1982 significó un apoyo importante para dar coherencia y uniformidad a la administración educativa federal, no obstante que hubo un desarrollo desigual en el conjunto de las entidades federativas del país. La desconcentración administrativa permitió acercar los servicios educativos básicos a la población escolar; asimismo, fortaleció las actividades de planeación - programación - presupuestación y los sistemas de reclutamiento, de movilidad escalafonaria y de cambios de adscripción del personal docente.

No obstante estas ventajas centralizadoras, Alberto Amaut señala que la desconcentración afectó en varios aspectos la relación entre la SEP, el SNTE y el personal de la Secretaría, por lo siguiente:

1. Superpuso una nueva instancia, (sucesivamente delegados federales, directores de servicios educativos a descentralizar, directores de servicios coordinados de educación), a las autoridades educativas escalafonadas (sindicalizadas) en los estados, como son los directores de educación, los inspectores y los directores de escuela.
2. Redefinió la relación entre las autoridades educativas escalafonadas en los estados y las autoridades centrales, en los niveles medio y alto de la estructura de la SEP.
3. Incorporó a los órganos colegiados de la SEP a nuevos actores, como fueron los gobiernos estatales, las autoridades educativas locales y los representantes de la Secretaría en los estados, que operaban al margen de las direcciones de educación federal.
4. Acercó al personal foráneo de la Secretaría a los órganos de decisión para la solución de problemas sustantivos que se presentaban localmente.

¹⁹³ Al término del período 1978-82 se habían nombrado 95 delegados federales. De los 56 meses considerados, cada delegación tuvo un promedio de 3.13 delegados; cada delegado federal duró en su puesto 17.6 meses en promedio, tiempo apenas suficiente para enterarse del funcionamiento de una delegación y entender el complejo entorno en el que se enmarca la prestación de los servicios educativos básicos. *Vid. Prawda, Juan. Teoría y praxis de la planeación...* p. 208.

5. Lo mismo ocurrió con las autoridades educativas escalafonadas (inspectores y directores de educación primaria) que pudieron resolver en las delegaciones, múltiples asuntos que antes atendían las autoridades superiores centrales.¹⁹⁴

Los cambios anotados produjeron a su vez, tendencias descentralizadoras en el SNTE y en la SEP, las que sin violentar las estructuras centrales, sus partes desconcentradas actuaban cada vez más dominadas por el ámbito local.

El sindicato mantuvo su estructura corporativa, pero en la práctica los comités seccionales y delegacionales obtuvieron una mayor capacidad de gestión directa de los asuntos de sus miembros ante las nuevas oficinas locales desconcentradas de la SEP y de otros organismos, como fue el caso del ISSSTE.

En el nuevo escenario político los representantes sindicales locales recurrían ante las autoridades de la SEP en los estados, con los gobiernos estatales y con los responsables de las áreas y niveles, que antes no tenían relación alguna entre sí.

La legislación laboral y sus estatutos internos, imprimieron al SNTE una estructura vertical y un sistema de representación y de toma de decisiones fuertemente centralizado, que fueron reforzados por la omnipresencia del gobierno federal en la educación básica. Con el tiempo, cuando las partes regionales y profesionales del sindicato crecieron y se diversificaron, su estructura normativa, su verticalismo y centralismo comenzó a dejar de operar como elementos integradores para convertirse en una especie de camisa de fuerza.¹⁹⁵

Todavía en la actualidad, cualquier conflicto de orden económico entre la SEP y un grupo de profesores tiende a convertirse en un conflicto de carácter político con una velocidad inusitada. Esta politización ocurre no tan sólo por tratarse de trabajadores al servicio del Estado o por la naturaleza del trabajo docente, sino también por la estructura sindical, que tiende a transformar los conflictos económicos en conflictos intergremiales, aún cuando dichas demandas sean planteadas al margen de la dirigencia magisterial nacional o seccional.

A este respecto, no debemos olvidar que las autoridades educativas están obligadas a reconocer como interlocutores válidos exclusivamente a los representantes legales o estatutarios del sindicato; no obstante que las facciones disidentes demandan ahora un mayor margen de autonomía.

La rebelión del magisterio disidente, a través de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), es una de las consecuencias de este

¹⁹⁴ Arnaut, Alberto "La evolución de los grupos..." p.33

¹⁹⁵ *Ibid.* P.34

fenómeno autonomista, que se expresa frente a la dirigencia nacional del SNTE y frente a las autoridades educativas federales. Los propios grupos regionales disidentes se han opuesto a transformar la CNTE en estructura orgánica centralizada. No debemos olvidar que el grado de politización de la Coordinadora Nacional, le ha permitido a sus dirigentes participar activamente en la política nacional, a través de los partidos políticos de oposición.

En apariencia, la SEP y el SNTE tocaron los límites de su crecimiento, al haber perdido contacto con el magisterio nacional, en beneficio de los grupos regionales y profesionales, y en beneficio de un mejor equilibrio entre el sindicato y las autoridades centrales y locales. Los límites de dicho crecimiento impusieron una nueva reestructuración bajo el signo de la descentralización.

4.4. La descentralización educativa del período 1982- 1988.

A partir de la década de los años ochenta, el reclamo por la descentralización vuelve a tener eco en los foros de consulta popular del sector educativo. Se insiste en la necesidad de descentralizar los servicios educativos como una fórmula para elevar su eficiencia y calidad.

Así, en el año de 1982 el gobierno federal tomó la decisión de transferir a los gobiernos locales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como los recursos financieros correspondientes.¹⁹⁶ No se trataba tan sólo de desconcentrar o descentralizar en términos administrativos, sino de una descentralización constitucional y política de la educación básica y normal, del gobierno federal a los gobiernos de los estados y municipios.

La descentralización educativa propuesta por el presidente De la Madrid se distinguió de la promovida por el gobierno anterior en dos aspectos fundamentales: 1) se trataba de una política más radical: más allá de la desconcentración y de la descentralización interna de la SEP, se proponía transferir la educación básica y normal a los gobiernos locales; y 2) una táctica distinta en su ejecución: la desconcentración lopezportillista comenzó a ser un hecho, primero se designaron los delegados y luego se definieron las funciones, organigramas y programas de las delegaciones; en cambio, la descentralización delamadrana primero fue un proyecto público. Aquella se dijo y ésta se hizo. Aquella se emprendió y el sindicato intentó detenerla; ésta se anunció y el sindicato y algunos gobiernos locales le quitaron el filo radical y la entramparon en varios de sus aspectos.¹⁹⁷

¹⁹⁶ De la Madrid Hurtado, Miguel. Mensaje de toma de posesión. Dirección General de Comunicación Social. Presidencia de la República, México, 1 de diciembre de 1982.

¹⁹⁷ Arnaut, Alberto. "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)". *Revista de Política y Gobierno*. Vol. 1. Núm. 2. Segundo semestre de 1994. Centro de Investigación y Docencia Económica. p. 237

El ejecutivo federal dio pasos formales en el proceso de descentralización, los cuales podemos identificar de la siguiente forma:

1. Creación de comités consultivos para la descentralización educativa en los estados de la República.
2. Cambios al Reglamento Interior de la SEP, por los cuales se transforman las delegaciones federales en los Estados en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USEDES).
3. Creación de la Coordinación General para la Descentralización Educativa, con dos direcciones generales: una de apoyo administrativo y otra de enlace y coordinación.
4. Firma de acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados, en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, para establecer comités consultivos para recabar y analizar información, así como para formular propuestas para la transferencia de los servicios educativos en cada entidad federativa.
5. Publicación del Decreto del 19 de marzo de 1984 para acelerar el proceso de la descentralización y para la creación de Consejos Estatales de Educación Pública y la transformación de las USEDES en Direcciones Generales de Servicios Coordinados en los Estados (DGSCEP), a efecto de unificar el mando de los servicios federales y estatales de educación básica y normal.

La descentralización planteada implicaba un grado mayor de dificultad que la desconcentración que le precedió, ya que se requería de la firma de convenios con los gobiernos estatales y de la expedición de diversas disposiciones legislativas que no eran competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Federal.

Aunque las metas fueron planteadas con claridad, el proceso de descentralización inició vacilante y fue cancelado en los últimos años del período presidencial ante la claudicación y entrega del poder de decisión al SNTE y a los funcionarios impuestos por él mismo.

Sin embargo, los acuerdos de coordinación entre la federación y los estados constituyeron la formalidad concreta del proceso. Los primeros acuerdos se celebraron mediante negociaciones y los criterios propuestos por los estados fueron respetados (Sonora, Michoacán o Jalisco). Los acuerdos de coordinación posteriores se elaboraron sin la participación de los gobiernos estatales y se impusieron individual o colectivamente mediante una improvisada firma.

En suma, la progresiva resistencia presentada al proceso de

descentralización obedeció a la oposición del sindicato y a la resistencia de varios de los gobiernos estatales.

Para el sindicato, la descentralización representaba una amenaza a su propia existencia; se corría el riesgo de transformarse en una confederación de sindicatos o en múltiples sindicatos estatales con menos vínculos entre sí.

La descentralización también significaba una amenaza para la dirección nacional del sindicato y, en especial, para su grupo hegemónico, que basaba su control de la vida sindical, en parte, en una estructura sindical y un esquema de negociación centralizada.¹⁹⁸

La resistencia del sindicato a la descentralización resultó más efectiva de lo que se esperaba, ya que logró unificar las distintas tendencias de la dirigencia sindical en torno a la amenaza de la decisión presidencial.

El SNTE se las ingenió para que no se diera la transferencia de recursos de la federación a los estados, tal y como había sido planteado por el Ejecutivo Federal. Al término del sexenio 1982 -1988 se calculaba que alrededor del 40% de las delegaciones federales estaban en manos de personal sindicalizado. Los trabajadores de la educación del sistema federal y estatal conservaron cada uno, su régimen laboral propio.

Para los gobiernos estatales la descentralización implicaba la transferencia de responsabilidades políticas, laborales y administrativas que no estaban acompañadas de los recursos financieros necesarios para su realización.

En suma, el proyecto descentralizador afectaba no sólo a los actores internos de la SEP, sino también a algunos ajenos al sistema educativo federal, como los gobernadores, las secciones sindicales del SNTE, los sindicatos estatales de maestros y las federaciones de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos.

4.5 La federalización educativa de 1992.

En el sexenio 1989-1994 se da un paso importante en la descentralización educativa en nuestro país. Para ello, fue necesario adecuar el *Artículo 3o. Constitucional*, emitir una nueva *Ley General de Educación Pública* y firmar el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*.

Este *corpus* doctrinario representa la base formal en la que se apoya una de las políticas educativas de mayor trascendencia del último decenio del siglo en nuestro país: *la federalización de la educación básica y normal*.

¹⁹⁸ Arnaut, Alberto. "La federalización...". p. 248

La reforma de 1992 al *Artículo 3º. Constitucional* acabó con la indefensión jurídica de los particulares, a quienes se les negaba en el texto anterior, el derecho de asistir a los tribunales o el recurso contra la negativa o revocación de una autorización del poder público. También eliminó el estado de excepción para la educación de obreros y campesinos; estableció como obligatorios nueve años de educación y asentó con claridad la responsabilidad del Estado (Federación, estados y municipios) de ofrecerla a todos los mexicanos.

Además, se reformó el Artículo 31 Constitucional para obligar a los padres de familia a enviar a sus hijos a la escuela primaria y secundaria. También se excluyó el límite de quince años para asistir a la escuela y, de esta manera, ratificar la igualdad jurídica de todos los mexicanos.

Un año antes, junto con las reformas al Artículo 130 Constitucional, que define la relación del Estado con las iglesias, fue derogada la Fracción cuarta del *Artículo 3º. Constitucional*, que prohibía la intervención de las corporaciones religiosas en la educación.

Por otra parte, en la *Ley General de Educación* se formaliza la aspiración de llegar a un sistema de educación pública normado, evaluado y financiado por el gobierno federal y operado por las entidades federativas y por los municipios.¹⁹⁹

La *Ley* señala en su Capítulo II la distribución social educativa a la que concurren los tres niveles de gobierno, las entidades descentralizadas y los particulares con autorización del poder público. En esta concurrencia el gobierno federal centraliza las funciones esenciales y descentraliza a los estados la operación de las escuelas. Son atribuciones exclusivas de aquél determinar para todo el país los planes y programas de estudio para la educación básica y normal; aunque deja la posibilidad de que las autoridades estatales propongan a la consideración de la SEP contenidos regionales (Artículo 48). En todo caso, la SEP se reserva la facultad de revisar y evaluar sistemáticamente esos planes y programas regionales.

Asimismo, al gobierno federal le corresponde establecer el calendario escolar de observancia en todo el país; elaborar y mantener los libros de texto gratuitos; fijar los lineamientos generales para el uso de materiales para la educación básica; regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica; establecer los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación preescolar que formulen los particulares; normar un sistema nacional de créditos de revalidación y equivalencias; llevar un registro nacional de instituciones educativas; definir las normas de funcionamiento de los consejos de participación

¹⁹⁹ Secretaría de Educación Pública. *Artículo 3º. y Ley General de Educación*. SEP, México, 1993.

social y realizar la planeación y evaluación del sistema, fijando las directrices para la evaluación que hagan las autoridades estatales.²⁰⁰

Anteriormente la SEP sólo podía intervenir en la planeación y evaluación del sistema educativo federal y dejaba a los estados la facultad de evaluar y fijar sus propios lineamientos. La nueva *Ley* reservó para el gobierno federal esta atribución para toda la nación, con lo que se refuerza la centralización y profesionalización de su administración pública.

En cambio, a los estados federados les corresponde, de acuerdo al Artículo 13o. de la *Ley*, las siguientes atribuciones *exclusivas*: prestar los servicios de educación básica, incluyendo la inicial, preescolar, indígena y normal; proponer a la SEP los contenidos regionales para su estudio e inclusión, en su caso en los planes de estudio; proporcionar los servicios de formación y actualización de maestros de la educación básica, de acuerdo a los lineamientos que determine el Ejecutivo Federal; revalidar y conceder equivalencias de estudios de educación básica y normal; así como otorgar autorización a los particulares para la impartición educativa.

En forma *concurrente* con el Gobierno Federal, y de acuerdo al Artículo 14o. de la *Ley*, le corresponde a los Estados: promover y prestar los servicios educativos de acuerdo a las necesidades nacionales, regionales y estatales; otorgar, negar o retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos a los de la educación básica y normal que impartan los particulares; prestar servicios bibliotecarios; promover la educación e investigación científica, humanística y tecnológica; y, difundir y fomentar actividades artísticas y deportivas.

En la sección 4 del capítulo se establece también la concurrencia en la evaluación de la educación, pero sólo la puede normar la autoridad central. Allí mismo se establece que las evaluaciones deberán ser periódicas, sistemáticas y sus resultados públicos. La sección 3 se refiere a la concurrencia en el financiamiento de la educación pública y a que la transferencia de los recursos por parte del Gobierno Federal deberá ser destinados para ese propósito, pudiendo, en cualquier tiempo, verificar el uso y destino de esos recursos.²⁰¹

Asimismo, la *Ley* establece el compromiso de los tres niveles de gobierno de fortalecer las fuentes de financiamiento y de incrementar los recursos en términos reales, que serán destinados a la educación. Luego se señala el compromiso del Ejecutivo Federal de canalizar *recursos compensatorios* para lograr la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en el sistema a los grupos y regiones con mayor rezago educativo (Artículos 32 al 34).

²⁰⁰ Ornelas, Carlos. "La descentralización de la educación..." p. 11

²⁰¹ *Ibid.* p. 12

Del propio análisis de la Ley General de Educación, se desprende el modelo de administración educativa que se adoptó: el gobierno central se reserva las facultades para fijar lineamientos, normar, regular y evaluar el sistema, obligando a las autoridades locales a destinar recursos crecientes a la educación y guardando el derecho de verificar en cualquier momento su destino, sin importar que cada Entidad Federativa tiene sus propios congresos soberanos estatales. Los Estados en cambio, operan el sistema y prestan los servicios descentralizadamente.

En suma, el Gobierno Federal mantiene las tareas importantes y estratégicas sobre la planeación y el control de la educación: en tanto que los Estados se encargan de operar los servicios educativos. En otras palabras, se recentraliza y profesionaliza el poder y se descentraliza la administración.

Por otra parte, mediante el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* ²⁰² se compromete a los gobiernos estatales, al magisterio y a la sociedad en general a participar activamente en las tareas educativas. Para ello, el Gobierno Federal aseguraría un incremento en el gasto educativo a tasas superiores al crecimiento del producto interno bruto. Más días efectivos de clase en el calendario oficial y un mayor gasto educativo, son parte de los aspectos que señala el documento para elevar el nivel de la calidad educativa.²⁰³

El *Acuerdo Nacional* establece toda una estrategia para atender los factores neurálgicos del sistema educativo nacional, la cual se sustenta en tres ejes principales:

La reorganización del sistema educativo nacional.

Con el propósito de resolver el centralismo y la burocracia excesivas, promover una nueva participación social en la educación y consolidar el federalismo educativo, el Gobierno Federal traspasaba a los gobiernos estatales los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones, así como los recursos financieros utilizados en su operación. En concordancia con la *Ley*, quedó exceptuado del *Acuerdo*, el Distrito Federal, ya que la Secretaría de Educación Pública continuaría a cargo de la dirección y operación de los planteles de formación básica y de formación de maestros.

Con esta medida, la *federalización* significó para la SEP una descarga operativa muy importante: fueron desincorporados y transferidos a los estados más

²⁰² Dicho Acuerdo fue suscrito el 18 de mayo de 1992 por el Gobierno Federal, por los gobernadores de las Entidades Federativas, a excepción del Distrito Federal y por los representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

²⁰³ *Vid.* Discurso pronunciado por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Secretario de Educación Pública, ante la Comisión de Educación de la LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados. 22 de mayo de 1992. Versión mimeografiada.

de 100,000 edificios escolares, más de 22 millones de vehículos, computadoras, mobiliario escolar, equipos de oficina y otros materiales y 16 billones de viejos pesos.²⁰⁴

Por lo que se refiere a las relaciones laborales existentes entre el Gobierno Federal y los trabajadores de la educación, se daría la sustitución patronal con los gobiernos estatales prevista en el Artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo.²⁰⁵ Estos a su vez, reconocerían en el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación la titularidad de las relaciones laborales colectivas de dichos trabajadores.

Los requisitos que el SNTE impuso para la firma del *Acuerdo*, demuestran claramente las barreras que opusieron al gobierno federal en su intento por desmembrar al sindicato magisterial:

1. Los maestros transferidos continuarían con su condición de maestros federales.
2. Las condiciones generales de trabajo que se tenían con la SEP, continuarían vigentes, sin importar que se tratara de un nivel de gobierno diferente.
3. Los gobiernos de los Estados reconocerían al SNTE como su interlocutor válido y único.

Con la *federalización* de la educación se transfirieron más de 513,000 plazas de maestros y más de 115,000 puestos administrativos, con antigüedad y derechos sindicales. Al traspasar derechos y obligaciones a los estados y reconocer al SNTE como el titular en las Condiciones Generales de Trabajo, el Gobierno Federal no consideró los efectos que se producirían en las entidades federativas. Las administraciones estatales han tenido que reconocer hasta tres clases de educadores, con prestaciones, tabuladores y condiciones laborales diferentes: maestros federalizados, maestros estatales y maestros municipales.

La medida adoptada implicaba graves consecuencias en las administraciones estatales que los propios gobernadores pudieron percibir; en primer lugar, algunos de ello se resistieron a la firma del *Acuerdo* mencionado y, en segundo lugar, la transferencia se realizó meses después de la decisión tomada. El Ejecutivo Federal tuvo que recurrir a toda su fuerza política para convencer a

²⁰⁴ Moctezuma Barragán, Esteban. *La educación pública frente a las nuevas realidades*. En *Resumen de una visión de la modernización de México*. FCE, México, 1994. p. 667

²⁰⁵ Los trabajadores federales de la educación rigen sus relaciones de trabajo de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional. Los gobiernos estatales al no formar parte de la administración pública federal, tienen legislaciones propias que en todo caso se aplica supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

algunos gobernadores, principalmente a aquellos que provenían de partidos políticos de la oposición.

En el *Acuerdo Nacional*, el Gobierno Federal continúa asegurando el carácter nacional de la educación pública, ya que la Secretaría de Educación Pública se reserva la facultad de formular los planes y programas de educación primaria, secundaria y normal para toda la República, además de preparar e imprimir los libros de texto gratuito. Por otro lado, se continuaría ejerciendo la función compensatoria para la atención educativa de las regiones y los grupos más necesitados.

A los gobiernos estatales, por su parte, les correspondería la operación del sistema educativo que en forma concurrente les señalaba la *Ley General de Educación Pública*, propiciando las condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios. En los términos del *Acuerdo*, se promovería la creación de consejos municipales de la educación en cada localidad, quienes tendrían la posibilidad de ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación. Los gobiernos estatales propondrían a la Secretaría de Educación Pública, si así fuese el caso, el diseño de contenidos regionales y su inclusión en los planes de estudio.

Como se señala, este proceso de *federalización* implicaba una nueva participación social y una nueva estructura organizativa del sistema educativo nacional que involucraba a los tres niveles de gobierno, y que partía de la escuela como núcleo de interacción cotidiana. De esta forma, se creaban figuras colegiadas (consejos escolares, municipales y estatales) en los que estarían representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad.

Reformulación de contenidos y materiales educativos.

El redimensionamiento del sistema educativo, implicaba también la revisión de los planes y programas de estudio para elevar la calidad en la educación. De aquí que en el ejercicio de sus facultades normativas, la Secretaría de Educación Pública propusiera una reforma integral a los contenidos y materiales educativos que renovarían en forma total los programas de estudio y libros de texto para el año escolar 1993- 1994.

En tanto esto sucedía, se propuso para el ciclo escolar anterior, un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, cuyos objetivos fueron: Fortalecer en los seis grados de la primaria el aprendizaje y el ejercicio de la lectura, escritura y expresión oral. Reforzar en la primaria el aprendizaje de las matemáticas a través del desarrollo de la capacidad para relacionar y calcular las cantidades con precisión, eliminando el enfoque de la lógica matemática. Reestablecer en la primaria el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo, en lugar del área de ciencias sociales. Reforzar el

aprendizaje de los contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, así como con la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Reimplantar en la secundaria el programa por asignaturas, sustituyendo al programa por áreas establecido desde hacia dos décadas.

Para el año escolar 1992- 1993, la Secretaría de Educación Pública editó 85 millones de libros de texto gratuito, así como guías de trabajo, libros y materiales de apoyo que contemplaban estas reformas.

Revaloración de la función magisterial.

En el *Acuerdo Nacional*, se planteó también la necesidad de revalorar la función magisterial a través de seis aspectos principales: la formación magisterial, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

Los gobiernos estatales se comprometían a integrar un sistema para la formación del magisterio, siguiendo los lineamientos del Ejecutivo Federal. La reforma curricular evitaría la dispersión de los planes de estudio, y en cambio, capacitaría al maestro en el dominio de los contenidos básicos.

En los que se refiere a la actualización, se aplicaría un Programa Emergente de Actualización del Maestro, para lo cual el Gobierno Federal fijaría los lineamientos respectivos y ofrecería el respaldo presupuestal y logístico dirigido a maestros, directores de escuela y supervisores destinado a la actualización permanente de sus conocimientos.

Por lo que se refiere al salario de los maestros se establecería el salario profesional equivalente a 3.5 salarios mínimos, comprometiéndose a continuar mejorando las percepciones del magisterio.

Finalmente, los gobiernos estatales y el Gobierno Federal convenían en establecer la carrera magisterial a efecto de estimular la calidad de la educación, con lo cual se crearía un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente que tiene a su cargo la enseñanza directa de un grupo de alumnos de los niveles de educación básica.

Como puede observarse, los cambios a la política educativa de México quedaron plasmados formalmente en estos instrumentos jurídicos. El modelo parece razonable, la lógica de funcionamiento se expresa con claridad y contiene elementos doctrinarios que concilian la filosofía del Artículo 3º. Constitucional con los anhelos de modernización para hacer frente a los nuevos retos de una economía más globalizada; sin embargo, estas reformas no persiguieron dismantelar el pacto corporativo entre el gobierno central y los trabajadores de la

educación, sino fortalecerlo y profundizarlo.

La firma del *Acuerdo Nacional* significó la transferencia única e inmediata de responsabilidades, pero la recepción de los inmuebles y otros activos, las relaciones jurídicas con los trabajadores, la operación del sistema y los recursos financieros no se hizo en forma similar. Moctezuma Barragán relata que sólo tres meses antes de que se formalizara la *federalización*, comenzaron las negociaciones con los gobernadores estatales, y que en su decir fueron intensas, ya que no había simpatía por el proyecto en los estados federados.

La transferencia de activos y responsabilidades en muchos estados se concretó mucho tiempo después. La estrategia para acoger los servicios fue dispareja. Sólo cinco estados consideraron que estaban preparados para recibir lo transferido dentro de la estructura existente: Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán. En el resto de las entidades federativas se crearon órganos descentralizados que se supone fueron temporales, para recibir los servicios educativos federales, sin fusionarlos con los estatales. En Aguascalientes, Hidalgo y Oaxaca no existía una secretaría o dependencia de la administración pública estatal encargada del servicio educativo. Entre 1993 y 1994 en seis estados de los 26 restantes: Campeche, Guanajuato, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas se integraron los servicios, al menos formalmente, en una sola dependencia del gobierno estatal.²⁰⁶

Con la transferencia a los estados federados de activos y responsabilidades en 1992, y con la creciente y continua asignación de recursos financieros que se dio hasta 1994, parecería que el sistema educativo ya está descentralizado; sin embargo, los efectos y consecuencias de estas importantes políticas públicas en las administraciones estatales, poco se han estudiado. De aquí, nuestro interés en conocer si los procesos descentralizadores tuvieron los resultados esperados.

4.6 Comentarios finales sobre la implementación de la política educativa.

Resulta claro que la estrategia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ante la descentralización educativa, responde a una conducta política de un grupo hegemónico que tiene fuerza y presencia en la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado (FSTSE), en el sector obrero del partido oficial, y en los poderes federales y estatales.

El sindicato no se encuentra en una posición de influir *a priori* en la formación de la política pública y planeación educativa; sin embargo, el SNTE ha

²⁰⁶ Ornelas, Carlos. "La descentralización de...". p. 16

utilizado la estrategia de cuestionar las decisiones *a posteriori*, a través de una crítica sistemática y de amplia cobertura nacional.

Se ha argumentado que el ámbito histórico de actuación del sindicato es la negociación sobre las condiciones generales de trabajo y las remuneraciones; sin embargo, ha quedado demostrado que con la descentralización de la educación básica, se ha trasladado a un nuevo campo de acción: la formulación e implementación de la política educativa.

Para intervenir en este proceso de toma de decisiones el sindicato cuenta con su participación en los consejos técnicos de la educación estatales. Centralmente, participa en cuatro cuerpos académico-administrativos, que constituyen agencias especializadas en planeación educativa. Ellos son la Academia Mexicana de la Educación, el Instituto de Ciencias de la Educación, la Academia Mexicana de la Cultura y el Colegio de Profesores de Educación Primaria. Asimismo, para la formación de maestros, participa en la formulación de planes y programas de la Universidad Pedagógica Nacional.

Contra los proyectos modernizadores de la burocracia gubernamental, y en particular la *federalización* educativa, la burocracia sindical impuso sus condiciones a cambio de su ejecución: conservar la unidad sindical, respetar las condiciones generales de trabajo, y mantener la calidad de trabajador federal, sin importar los niveles de gobierno estatal y municipal que conforman el pacto federal que señala nuestra Carta Magna. En este sentido, la formulación de la política educativa es el resultado de las contradicciones y conflictos que se dan entre los actores, y nunca será el producto de una actividad técnica de planeación, diseñada desde los más altos niveles jerárquicos de la administración.

El conflicto de poder e interés en la formulación e implementación de la política pública en educación se da debido a las características propias del Estado mexicano y al estilo de administración propuesto dentro del gobierno. De acuerdo con lo planteado por Oscar Oszlak, esto permitiría encontrar ciertos rasgos del proceso de planeación y política educativa dentro de un régimen político democrático-liberal, o un régimen patrimonialista, o incluso a uno de corte burocrático-autoritario, y de los cuales nuestro sistema político mostraría un estilo *sui generis* en el proceso de formación de la *política pública*.

CAPITULO V

REPERCUSIONES DE LA DESCENTRALIZACION EN LAS ADMINISTRACIONES ESTATALES.

La diversidad de las condiciones antropológicas, geográficas, sociales, educativas, económicas, 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 integralmente para una entidad federativa, pues en la mayoría de los casos, las regiones que lo conforman presentan características y peculiaridades distintas que obligan a elaborar programas o acciones educativas para cada una de ellas.

Por ejemplo, existe una diferencia entre las necesidades educativas del Estado de Nuevo León y del Estado de Michoacán. En el primero, existe una población concentrada en una gran zona conurbada de más de tres millones de habitantes y su principal actividad económica es industrial; mientras que en el segundo, la población está dispersa en más de 8300 comunidades y su actividad económica es de tipo primario y con una incipiente industrialización. Su cultura, grado de educación y analfabetismo observan también marcadas diferencias, primordialmente en lo que se refiere a las desigualdades sociales y educativas, y por consecuencia, a sus perspectivas de desarrollo.

El mismo problema se presenta en el resto del país, ya 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.

Por lo tanto, el impacto y consecuencias de la *federalización* educativa en las administraciones públicas estatales ha sido diferente para cada uno de las entidades federativas.

Los resultados del proceso de la descentralización se ubican fundamentalmente en el aspecto cuantitativo, y de acuerdo a sus características deben analizarse desde dos perspectivas: los que se producen como consecuencia inmediata de la aplicación de disposiciones administrativas y los que son el resultado de la conjugación de muchos esfuerzos y lapsos de tiempo razonables.

Los primeros se refieren, concretamente a los aspectos sustantivos del

sector educativo que se han logrado transferir en forma cuantitativa a los estados, tales como: escuelas transferidas, personal docente, mobiliario y equipo escolar, recursos financieros para la inversión educativa, etc. Los segundos, consignan los resultados obtenidos o por obtener, en aspectos más objetivos y concretos de la acción educativa, como son sus metas y resultados.

Es en éstas últimas, en donde las transformaciones deben ser de considerable cuantía, y en donde debe reflejarse eficazmente el efecto descentralizador, a fin de revertir la estrecha relación que se da entre eficiencia terminal y marginación social.

Nuestro propósito en este apartado es revisar las repercusiones de la federalización educativa en el sistema de administración pública federal, así como en el ámbito de las administraciones públicas estatales. Para este efecto, analizaremos dichas repercusiones en tres entidades federativas, con el propósito de demostrar que un nuevo y amplio espacio de estudio se abre para los estudiosos de la administración pública.

5.1 Redimensionamiento de las estructuras administrativas de la SEP.

Hemos señalado que la descentralización implicó la transferencia de funciones, procesos y recursos educativos del gobierno federal a los estados. Como consecuencia de lo anterior, era de esperarse que a partir de la firma del *Acuerdo Nacional* de 1992, existiría un redimensionamiento de la administración pública federal, con la correspondiente transferencia o desaparición de órganos desconcentrados funcional y territorialmente en los estados federados, como fueron las delegaciones federales o las unidades de servicios coordinados.

La realidad es otra, lejos de disminuir sus estructuras administrativas, las áreas centrales de la SEP crecieron en el periodo 1992-1996 en una dirección general y tres coordinaciones. Desaparecieron 31 unidades de servicios coordinados, pero se crearon 31 representaciones de la SEP en los Estados.

Estas Representaciones de la SEP en los Estados tienen las atribuciones para verificar y en su caso informar a la Subsecretaría de Planeación y Coordinación la aplicación y observancia de las disposiciones emitidas por la SEP, supervisar la aplicación de los recursos y vincular las áreas normativas centrales de la SEP con las autoridades estatales.

Sin respetar los niveles de gobierno, ni la autonomía y soberanía estatales, el gobierno federal crea órganos fiscalizadores de la actuación de los estados en materia educativa, así como "embajadores" de las áreas normativas, que tienen la encomienda de informar si la acción de las administraciones públicas estatales se

realiza de acuerdo a los deseos y decisiones del poder y burocracia centrales.

En el período 1992-1996, el número de mandos medios y superiores de la Secretaría de Educación Pública creció de 2,428 a 2,617, sin que se tenga información de las plazas que integran la totalidad de las representaciones estatales.

A lo largo de este trabajo hemos mantenido la hipótesis de que no obstante los procesos descentralizadores, el Estado moderno lleva implícitas las características de centralización de sus facultades, jerarquización y especialización de sus funciones.

El poder central sigue supeditando a los gobiernos locales, ahora bajo un nuevo esquema de dominación, creando una auténtica tecnología de poder. La evaluación de los programas educativos le corresponde a la SEP y la asignación de recursos compensatorios está condicionada al grado de sumisión de los gobernadores, o a la procedencia del partido político que lo llevó al poder.

5.2 Las leyes de educación estatales y los órganos administrativos de servicios educativos.

La firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa* significó la transferencia única e inmediata de responsabilidades a las entidades federativas, pero en lo que se refiere a la recepción de los inmuebles y otros activos, las relaciones jurídicas con los trabajadores, la operación del sistema y los recursos financieros no fue similar. Por comentarios de funcionarios públicos del sector, solo tres meses antes de que se firmara el Acuerdo se iniciaron las negociaciones con los gobernadores estatales; éstos no mostraron muchas simpatías por el proyecto.

Con el SNTE, las negociaciones se habían desarrollado tiempo atrás; la posición del sindicato fue clara y firme: no se permitiría la creación de una federación de sindicatos del magisterio, ni mucho menos se aceptaría el desmembramiento del sindicato. Las propias secciones sindicales se dieron a la tarea de estudiar y comparar los sistemas de prestaciones y de pensiones de sus estados, con los que la Ley del ISSSTE les otorga; el pronunciamiento de los líderes sindicales al respecto fue tajante: se debería respetar la incorporación al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por su parte, los gobiernos de los estados tuvieron que adecuar su legislación, creando leyes de educación particulares, a efecto de dar congruencia con la legislación federal de la materia. Hasta junio de 1998, 22 entidades federativas habían promulgado y publicado su ley estatal para adecuarla a la Ley

General de Educación. En Tamaulipas y Michoacán existe una iniciativa de ley; Hidalgo, Puebla y Sinaloa cuentan con anteproyectos de la misma, mientras que en Zacatecas se encuentra en proceso de elaboración. En Chiapas, Nuevo León y Tlaxcala no existen avances al respecto.

La estrategia para recibir los servicios educativos no fue uniforme. La fusión de los servicios educativos (estatales y federales) como resultado de la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, no fue necesaria en 11 entidades (Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán), debido a que en su momento la transferencia se efectuó de manera directa a la Secretaría de Educación Estatal o fue creado un organismo descentralizado que asumió la función (aquellos casos en los que la entidad no prestaba servicios educativos previamente a la *federalización*).

De 1993 a la fecha, los servicios educativos federales y estatales han sido integrados por lo menos formalmente, en 11 estados (Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas), y persisten dificultades que obstaculizan la fusión en los nueve restantes (Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Tlaxcala).

Como podemos apreciar, la *federalización* educativa ha seguido caminos diferentes dentro de una diversidad de situaciones propias de las condiciones de cada entidad federativa, y de las características también propias de las secciones sindicales del SNTE. A continuación se presenta un cuadro resumen de las leyes de educación y de la situación administrativa de los servicios educativos:

**LEYES ESTATALES DE EDUCACION Y SITUACION ADMINISTRATIVA DE LOS
SERVICIOS EDUCATIVOS
(FEDERALIZADOS Y ESTATALES)**

Estado	Ley Estatal de Educación	No existía servicio estatal	Fusionados Juridicamente	No fusionados	Atención de los servicios educativos con una misma estructura	
					SI	NO
Aguascalientes	25/03/97	X			X	
Baja California	29/09/95			X		X
Baja California Sur	10/06/94	X			X	
Campeche	01/01/93		X		X	
Coahuila	28/05/96		X			X(5)
Colima	28/05/94			X		X
Chiapas	25/08/81			X		X
Chihuahua	27/12/97			X		X
Durango	29/06/95		X		X	

Guanajuato	13/08/96		X		X	
Guerrero	21/04/95		X		X(6)	
Hidalgo	Proyecto (2)	X			X	
Jalisco	08/09/97		X			X(5)
México	10/11/97			X		X
Michoacán	1932 (1)	X			X(1)	
Morelos	26/08/96	X			X(7)	
Nayarit	13/07/94			X		X
Nuevo Leon	29/08/84			X(4)	X	
Oaxaca	09/11/95	X			X	
Puebla	29/12/53(2)		X		X	
Querétaro	15/08/96(3)	X				X(8)
Quintana Roo	30/12/94	X		X		X(9)
San Luis Potosí	16/06/95		X		X	
Sinaloa	Proyecto(2)			X		X(5)
Sonora	30/12/94		X		X	
Tabasco	26/02/97	X			X	
Tamaulipas	17/05/86(1)		X		X	
Tlaxcala	05/03/86			X		X
Veracruz	21/12/93	X			X	
Yucatán	30/06/95	X			X	
Zacatecas	17/01/55(2)		X		X	

Fuente: Coordinación de Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas. SEP. Mayo de 1999.

(1) Existe una iniciativa de ley en el Congreso del Estado. La fusión jurídica se dio desde 1974 pero administrativamente hay división.

(2) Existe un proyecto de ley.

(3) En revisión.

(4) Operativamente están fusionados pero el proceso jurídico aún no concluye.

(5) Dos Estructuras con un mismo titular

(6) Integración jurídica; en lo operativo existen diferencias financieras y políticas.

(7) El Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos controla la educación básica y normal, mientras que la Subsecretaría de Educación de la Secretaría de Bienestar Social tiene a su cargo los niveles medio superior y superior.

(8) La educación básica es atendida por la Unidad de Servicios de Educación Básica para el Estado de Querétaro (USEBEQ) y la Dirección de Educación coordina a las instituciones que imparten educación media superior y superior.

(9) El sistema educativo quintanarroense atiende la educación básica y normal y la Secretaría de Educación y Cultura a telesecundarias e instituciones y organismos del nivel medio superior y superior.

5.3 Las relaciones laborales del magisterio federalizado y estatal.

A pesar de la descentralización, continúa la división en cuanto a las relaciones laborales, la homologación de las prestaciones y los sistemas pensionarios del magisterio federalizado y estatal.

La fusión de subsistemas no es solución sencilla. En primer lugar, las diferencias en los escalafones y los deseos de los maestros de emigrar de las zonas rurales a las urbanas son diferentes. El escalafón de los maestros federalizados es más estricto, y por lo tanto, las prestaciones no monetarias son más difíciles de conseguir. Los maestros federalizados tienen más puntos que los estatales por prestar servicios en zonas rurales y alejadas. Los gobiernos estatales, por regla general, se dedicaron históricamente a satisfacer las demandas de la población urbana y dejaban que el gobierno federal atendiera las zonas rurales y marginadas. Si se diera la integración de sistemas, un alto porcentaje de los maestros federalizados tendrían derecho a plazas en las ciudades, y los maestros estatales, tal vez tendrían que ser desplazados a las zonas rurales, con los consecuentes conflictos.

Antes de la firma del *Acuerdo*, los salarios de los maestros estatales se encontraban muy por debajo de los ex -federales. A partir de 1992, los gobiernos estatales han tenido que solicitar mayores apoyos económicos al gobierno federal o reorientar sus propios recursos, para ir paulatinamente nivelando los salarios de los maestros.

En segundo lugar, los diferentes sistemas de seguridad social tampoco se pueden fusionar de inmediato y no se ve voluntad política para realizarlo en el mediano o largo plazo. En términos generales, los maestros federalizados tienen mejores prestaciones y régimen pensionario que los de los estados. Se argumenta que no es posible descapitalizar al ISSSTE, al trasladar los fondos de pensiones acumulados a los institutos de seguridad estatales;²⁰⁷ tampoco es factible que los estados se quisieran hacer responsables de las reservas correspondientes de dichos fondos, ni de las carteras de préstamos hipotecarios, y de corto y mediano plazos, los cuales se cubren a intereses por debajo de la inflación. En otros casos, se tendrían que trasladar los capitales constitutivos y los contratos de servicios médicos al IMSS o a alguna otra institución, como en Zacatecas.

En tercer lugar, se encuentran los intereses políticos del SNTE y de sus secciones sindicales que lo integran, que no corresponden precisamente a los intereses del gobierno y de la burocracia gubernamental. Fusionar los dos subsistemas significaría la unificación de dos secciones sindicales en una sola, lo cual reduciría el número de puestos sindicales y las posibilidades de promoción política, tanto en el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, como en la administración pública o en los partidos políticos.

El interés del sindicato está en mantener las negociaciones en el centro lo más que pueda, a efecto de evitar que en el mediano plazo se fraccione. Los

²⁰⁷ El 50% del padrón de asegurados del ISSSTE lo conforma el Ramo 11.- Secretaría de Educación Pública con alrededor de un millón de plazas de trabajadores de la educación.

dirigentes nacionales temen que al fusionar las dos secciones sindicales, sus dirigentes puedan verse tentados a constituir un sindicato independiente del SNTE. De esta manera se debilitaría el poder de gestión del sindicato y perdería su razón de existir como un ente fuerte y concentrado.

5.4 Las relaciones políticas del Estado y del SNTE.

La *federalización* educativa no transformó a fondo las relaciones corporativas entre el gobierno central y el SNTE. Sin embargo, éstas se hicieron más complejas, modificando algunos patrones que dieron cabida a nuevas expresiones sindicales. A pesar de la descentralización, el sindicato se mantiene como un aparato fuerte y centralizado, que incluso ha ganado presencia a nivel nacional. Al ser el intermediario en las negociaciones locales, el Comité Ejecutivo Nacional ha ganado cierta representación en los estados, situación que antes despreciaba, ya que se privilegiaba la negociación central; en estas condiciones, la presencia del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE ahora es buscada por las propias secciones sindicales, y en caso de conflictos, su presencia se hace indispensable.

Sin embargo, debemos apuntar que las propias secciones sindicales juegan un papel doble y contradictorio en sus relaciones políticas, ya que, por una parte mantienen una estrecha relación con su Comité Ejecutivo Nacional y por la otra, buscan cierto grado de autonomía para establecer sus propios métodos de negociación con los estados, en la búsqueda de prebendas y de cuotas sindicales adicionales.

La supervisión de los niveles intermedios de la organización escolar, sigue siendo uno de los principales problemas que la descentralización educativa no lo tiene contemplado. Los supervisores, directores, inspectores, etc. responden más a lealtades al sindicato que a las autoridades. Este sistema aún existente, es un freno poderoso a la promoción de sistemas de mérito, a pesar de que ya exista la carrera magisterial

Acabar con ese sistema de prebendas y construir una administración que recompense los méritos, tomará tiempo y recursos no sólo económicos, sino también políticos. En este sentido la carrera magisterial es sólo el principio, aunque insuficiente.

Es claro que el SNTE buscará mantener la hegemonía sobre las relaciones políticas con el Estado, por encima de los gobiernos estatales y de las secciones sindicales que no se someten a sus estrategias, principalmente aquellas secciones sindicales disidentes que se encuentran agrupadas en al Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Las conclusiones del Primer

Congreso Nacional de Educación, celebrado en 1994, muestran lo señalado con anterioridad:

Uno de los resultados no deseados de la descentralización, contrario a lo esperado, es que en algunos lugares se han venido generando procedimientos administrativos y burocráticos más engorrosos o menos efectivos. Aunque las situaciones entre los estados son diferenciadas, es sabido que en algunos de ellos el control es más autoritario y los procesos burocráticos son a veces más rígidos que los que se hacen por la vía federal. Esto como producto de diversas circunstancias: las rivalidades entre grupos locales, la falta de preparación y eficiencia del personal administrativo, la falta de medios y materiales que posibiliten una mayor eficiencia... Y es que es necesario considerar que la descentralización no es una medida estrictamente administrativa, sino que afecta los centros de decisión y necesariamente trastoca los grupos y mecanismos de poder. Es decir, la descentralización afecta la esfera política. Las resistencias que esto genera y los conflictos, negociaciones y renegociaciones a lo que esto da origen, son los que, en muchos casos, revierten los objetivos de la descentralización y hacen más lentos y complejos los mecanismos administrativos.²⁰⁸

No obstante lo señalado, existen nuevas amenazas para acabar con el control corporativo de las 88 organizaciones sindicales que integran la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y de los maestros sindicalizados, lo que cambiará necesariamente las relaciones políticas entre éste y sus sindicatos. Recientemente se ha presentado jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que no todas las organizaciones sindicales que integran la FSTSE, se deben considerar dentro de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en virtud de que no reúnen la condición de empleados al servicio de los poderes federales.

Asimismo, el pasado 13 de mayo de 1999, una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de un artículo de la Ley burocrática, permitiendo con ello la libre asociación sindical y la existencia de más de una agrupación por dependencia federal, siempre y cuando sean más de 20 trabajadores. Con esta jurisprudencia, las secciones disidentes de los sindicatos exigirán su registro y poder de negociación directamente ante las diversas instancias de los poderes federales, tal y como sucedió de inmediato, con una sección disidente del sindicato de la Secretaría de Salud.

²⁰⁸ Primer Congreso Nacional de Educación. *Educación pública de calidad y trabajo docente: el compromiso sindical*. México, SNTE, 1994 Documento de Trabajo No. 2 "La federalización de la educación básica: ¿mecanismo apropiado para la reorganización del sistema?" Citado por Ornelas, Carlos. *La descentralización de la educación...* Op cit. p.35

5.5 La federalización de los servicios educativos en tres entidades federativas.

Para el estudio de caso, hemos seleccionado una muestra representativa del universo,²⁰⁹ a fin de analizar con mayor profundidad el desarrollo de los diferentes modelos de las administraciones estatales que recibieron los servicios educativos federales, y de esta manera estar en posibilidades de emitir un juicio general sobre la *federalización* de la educación básica y normal.

En cada entidad federativa se dan condiciones económicas, políticas, sociales y culturales propias, diferentes al resto de los estados, que hacen de cada administración educativa un objeto de estudio único. Sin embargo, se presentan rasgos comunes entre los mismos por el hecho de haber sido producto de un solo acto político-administrativo.

A nuestro juicio, los rasgos distintivos de la *federalización* educativa se presentan en aquellos estados que han tenido mayores resistencias a la adopción de las medidas descentralizadoras, o que el proceso de integración de los servicios educativos ha sido lento e incompleto, ante los problemas y dificultades propios de cada entidad federativa.

Los tres casos de estudio que hemos seleccionado son los siguientes: El Estado de Chihuahua, en virtud de que sabemos que no se han podido fusionar los sistemas educativos estatal y ex -federal, debido a que una de las dos secciones sindicales que coexisten recibe mejores prestaciones como recompensa a los apoyos políticos dados a los gobernadores priistas, y porque al momento de la descentralización, el gobierno estatal era panista. El Estado de San Luis Potosí, en virtud de que en esta entidad se han adoptado acciones inmediatas para asimilar el sistema federalizado, coexistiendo las dos secciones sindicales de maestros aparentemente sin problemas, y porque la antigua fuerza de Vanguardia Revolucionaria del SNTE permitió que su líder máximo llegara a ocupar la gubernatura de ese Estado. El Estado de Oaxaca, en virtud de que la administración pública estatal centralizada no asimiló en su estructura esas

²⁰⁹ Una muestra es representativa del universo cuando razonablemente en aquella se pueden encontrar los rasgos generales de éste. En muestras probabilísticas, existen métodos estadísticos que se pueden aplicar para asegurar una mayor representatividad. En muestras no probabilísticas, como es la de este trabajo, es necesario tomar precauciones para que el mayor número de elementos diversos que integran el universo sean considerados. Como se pretende estudiar tres de 31 casos posibles, que en conjunto reúnen los rasgos comunes a todo el sistema educativo nacional, es razonable suponer que la muestra es representativa. Sin embargo, se tiene especial cuidado en no generalizar aspectos concretos que se dan en un caso, y que no existen en otros. Vid. Ornelas, Carlos. *La descentralización de la educación...* Op. cit. p. 16

nuevas funciones, dejándose a un organismo autónomo de nueva creación, y porque la sección sindical del magisterio es controlada por un grupo disidente antagónico del SNTE, y porque las estadísticas educativas muestran un considerable atraso con respecto al resto de las entidades federativas.

Los estados que se analizan representaban en conjunto el 9.0% de los alumnos inscritos en 1993 a nivel nacional; el 8.7% del personal docente registrado en el sistema educativo nacional; el 10.5% del total de grupos registrados en el país; y, el 11.7 % de las escuelas instaladas en toda la República Mexicana.

SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL VS. LOS ESTADOS DE CHIHUAHUA, SAN LUIS POTOSI Y OAXACA

ENTIDAD	ALUMNOS	ESCUELAS	PERSONAL DOCENTE	GRUPOS
Total Nacional	25'794,587	176,495	1'186,479	1'020,435
Chihuahua	715,614	5,305	33,874	30,830
San Luis Potosi	644,702	7,016	32,163	34,560
Oaxaca	982,484	8,467	37,603	42,702
Total Entidades	2'342,800	20,788	103,640	108,092

Como hemos señalado, más allá de las formalidades de la transferencia educativa, en los estados existen condiciones que facilitan o dificultan la administración de sus sistemas educativos. Sobresalen las características socioeconómicas, el tamaño del sector educativo, las acciones tomadas en la gestión para su fusión, la capacidad y profesionalización de la administración estatal para asimilar nuevas funciones, el grado de municipalización y rezonificación de la educación; así como los flujos de financiamiento.²¹⁰

5.5.1 El Estado de Chihuahua.

5.5.1.1 Características socioeconómicas.

El XI Censo General de Población y Vivienda 1990 y el Censo de Población y Vivienda 1995 señalan que el Estado de Chihuahua contaba con 2'441 555 habitantes, distribuidos el 21.7% en la ciudad capital, el 32.7% en

²¹⁰ Para una síntesis de los estudios de caso véase el Esquema 1 al final de este capítulo, tal y como lo sugiere Santizo Rodal, Claudia *Las perspectivas del nuevo federalismo: El sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*. Documento de Trabajo No.56 CIDE. México, 1997

Ciudad Juárez y el 45.6% en el resto del Estado.

La extensión del Estado abarca una superficie de 245,945 kilómetros cuadrados; es decir, el 12.4% del territorio nacional. El Estado se encuentra dividido en 67 municipios. Las ciudades que concentran la mayoría de la población son Chihuahua, Ciudad Juárez, Cuauhtemoc, Delicias, Hidalgo del Parral, Nuevo Casas Grandes, Camargo y Guerrero.

La tasa de crecimiento medio poblacional fue de 2.7%. Sin embargo, en 36 municipios se presentan tasas negativas de crecimiento, es decir que en el 55% de los municipios disminuyó la población. Sólo las ciudades de Chihuahua y Ciudad Juárez muestran una tasa de crecimiento del 4.8%. La explicación a este fenómeno se debe a la fuerte tendencia de migración de las zonas rurales y ciudades pequeñas a esos dos centros urbanos de población, con los consecuentes impactos del desarrollo regional.

El perfil demográfico del Estado de Chihuahua para el año 2000 nos indica que los hijos totales por mujer serán en promedio de 2.13; la edad promedio de los chihuahuenses será de 24.57 años, el 37.8 % de la población tendrá entre 20 y 40 años y el 39.88% tendrá menos de 20 años.²¹¹

Según datos del INEGI de 1994, el sector salud es atendido por la Secretaría de Salud en un 21.5%, el Instituto Mexicano del Seguro Social con un 39.8%, el ISSSTE con un 3.2%, el Instituto Chihuahuense de Salud con 24.0%, el IMSS-Solidaridad el 8.5% y Pensiones Civiles del Estado el 3.0%.

De acuerdo a los Indicadores Estadísticos de la SEP, en 1995 el índice de analfabetismo era del 5.4% contra una media nacional del 10.7%. El promedio de escolaridad era de 7.44 años contra una media nacional de 7.22 años. Para ese mismo año la absorción en secundaria fue del 85.4%, mientras que la media nacional fue del 87.0%; la absorción en educación media superior fue del 95.3%, en cambio el 89.6% le correspondió a la media nacional. La deserción en primaria fue del 3.5%, en tanto que la media nacional fue del 3.0%; la deserción en secundaria fue del 9.4% y la media nacional fue del 7.7. La eficiencia terminal en primaria registrada fue del 77.3% contra un 80.0% de la media nacional. La eficiencia terminal en secundaria fue del 71.8%, mientras que la media nacional fue del 75.8%.²¹²

Para 1990, la población económicamente activa se determinó en 797,051 habitantes, manteniéndose el estado en los primeros lugares nacionales en la

²¹¹ De acuerdo a las estimaciones del Centro de Estudios Estratégicos del ITESM Campus Chihuahua.

²¹² Secretaría de Educación Pública. *Indicadores Estadísticos 1976-1977 a 1995-1996*. Serie Histórica. México.

generación de empleos permanentes, con 90,000 empleos creados desde enero de 1993 a agosto de 1996, según datos del IMSS.

El Estado de Chihuahua ocupa el octavo lugar dentro de la participación del interno bruto nacional siendo las actividades manufacturera, transporte, almacenamiento, servicios financieros y construcción las que muestran un mayor crecimiento.²¹³

La entidad federativa ha consolidado un modelo de desarrollo económico de mediano y largo plazo denominado *Chihuahua Siglo XXI*, que ha permitido canalizar en una misma dirección los esfuerzos y las acciones de los sectores privado, laboral, académico y público. Actualmente operan en este programa 34 proyectos específicos, de los cuales destacan los siguientes:

- Plan Maestro de Desarrollo Turístico de las Barrancas del Cobre.
- Centro de Investigación de Materiales Avanzados.
- Centro de Moldes y Troqueles.
- Centro de Investigación sobre la Sequía.
- Centro de Atracción y Desarrollo de Proveedores de la Industria Maquiladora de Exportación.
- Coordinación Estatal para la Mejora Laboral.
- Plan Hidráulico de Gran Visión.
- Programa de Atracción de Nuevas inversiones "Chihuahua Ahora".

La operación de este modelo ha permitido al Estado mantenerse en los primeros lugares en la generación de empleos permanentes; la instalación de importantes plantas industriales, tal es el caso de la Planta Motorola; la creación de nuevos empleos a través del Programa Integral a la Micro y Pequeña Empresa; lograr la activación económica de aquellos municipios más afectados por la sequía; y, llevar industrias, mediante una estrategia de descentralización del desarrollo, a 26 comunidades diferentes.²¹⁴

5.5.1.2. La estructura y funcionamiento de la administración pública.

Para el despacho de los asuntos, la administración pública estatal se divide en centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua y sus reformas en 1994.

Para el ejercicio de las atribuciones y para el despacho de los asuntos de orden administrativo del poder ejecutivo estatal, existen las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

²¹³ INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. México, 1995.

²¹⁴ Instituto Nacional de Administración Pública (comp.) *La administración local en México*. INAP. México, (s.d.) p. 553

- La Secretaría de Gobierno.
- La Procuraduría General de Justicia
- Las Direcciones Generales de:
 - Finanzas y Administración.
 - Fomento Económico.
 - Educación y Cultura.
 - Fomento Social.
 - Comunicaciones y Obras Públicas.
 - Desarrollo Urbano y Ecología.
 - Desarrollo Rural.
- Las unidades de apoyo y asesoría adscritas directamente al gobernador:
 - Coordinación de Evaluación y Planeación.
 - Coordinación de Fortalecimiento Municipal.
 - Coordinación de Comunicación Social.
 - Contraloría del Estado.

Para el despacho de los asuntos en los que intervienen varias dependencias, el gobernador del estado puede constituir comisiones transitorias o permanentes, las cuales serán presididas por quien determine el ejecutivo estatal. Las entidades que integran la administración paraestatal podrán sumarse a dichas comisiones cuando se traten asuntos relacionados con su objeto.

El poder ejecutivo se auxilia de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, que son autorizados por el Congreso del Estado. Dentro de los 18 organismos descentralizados que existen, destacan para nuestros propósitos el Instituto Chihuahuense de la Cultura, creado por decreto 334-90 del 19 de enero de 1991, y Pensiones Civiles del Estado creado por decreto 92 del 23 de enero de 1957.

El poder legislativo tiene atribuciones suficientes, además de las de expedir las leyes, para ejercer un sano y adecuado control sobre los diversos aspectos de la administración pública por las vías de la aprobación del presupuesto de egresos y la rendición de las cuentas públicas. Por su parte, el Supremo Tribunal de Justicia se encarga de dirimir los conflictos que se susciten entre dos o más municipios, así como éstos y entre el ejecutivo, a efecto de que las resoluciones se dicten bajo criterios jurídicos y no políticos.

En las reformas constitucionales de 1994 se instituye el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos, con la responsabilidad de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y los particulares.

Las relaciones entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se establecen entre el gobernador del Estado o el secretario de gobierno, y los titulares de dichos poderes. Después de abierto el segundo período ordinario de sesiones del Congreso del Estado, los principales funcionarios hasta el nivel de director general, deberán presentar un informe por escrito de la situación que guardan los asuntos de su competencia.

Por su parte, los ayuntamientos tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales, aunque requieren de aprobación del Congreso del Estado para gravar o enajenar los bienes inmuebles del municipio. Se exceptúa de lo anterior la enajenación de terrenos municipales.

Los municipios pueden celebrar convenios con el gobierno del Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de cualquiera de los ingresos municipales. Dentro del mes siguiente al término del ejercicio fiscal, los ayuntamientos remiten al Congreso del Estado la cuenta pública anual así como el estado patrimonial, y deben poner a su disposición, a través de la Contaduría General del Congreso, la documentación comprobatoria respectiva.²¹⁵

La estructura institucional del Sistema de Planeación Democrática está constituida por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Chihuahua (COPLADE), a través del cual participan las dependencias federales, estatales y municipales en la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas.

Por otra parte, existe la Comisión Estatal de Derechos Humanos como un organismo independiente del ejecutivo. El Congreso del Estado tiene facultades para designar o remover por causas graves a su presidente, así como para ratificar a los demás miembros de la comisión, sin la intervención del poder ejecutivo.

Chihuahua es el estado pionero en la democracia participativa, ya que incorporó a la Constitución del Estado la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito. Estas tres instituciones se diseñaron para dar cauce a una participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones colectivas trascendentales.

Los chihuahuenses pueden iniciar leyes o decretos mediante iniciativa popular presentada por el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Las iniciativas deben ser dictaminadas a más tardar en el siguiente período de sesiones en que se presenta la iniciativa.

Asimismo, por lo menos el cinco por ciento de la población inscrita en el padrón electoral puede solicitar ante el Tribunal Estatal de Elecciones, dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la publicación, se someta a referéndum derogatorio total o parcial, las leyes que expida el Congreso del Estado.

El ejecutivo estatal puede solicitar se someta a plebiscito los actos o

²¹⁵ *Idem.* p.562

decisiones de gobierno trascendentes para la vida pública del Estado.

La Ley de Planeación del Estado de Chihuahua del 22 de 1988 establece las normas y principios conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo en el Estado, así como las bases para el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática.

El artículo 3 de esta Ley define a la planeación del desarrollo como:

La ordenación racional y sistemática de las acciones de las diversas instancias de gobierno, con la participación de los sectores social y privado, a fin de transformar la realidad socioeconómica de la entidad y elevar la calidad de vida de su población. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución y se evaluarán resultados.²¹⁶

Los productos principales del Sistema de Planeación Democrática son: el Plan Estatal de Desarrollo, los Programas de Mediano Plazo, los Programas Operativos Anuales, el Convenio Único de Desarrollo, el Presupuesto de Egresos del Estado y los Convenios de Coordinación entre el Sector Público y de Concertación con los Sectores Social y Privado.

El Plan de Desarrollo 1999-2004 es el producto principal del sistema de planeación que norma las acciones de la administración pública en programas específicos. Contempla los siguientes grandes objetivos: democratizar el gobierno y la sociedad, elevar la calidad de vida de todos los chihuahuenses, consolidar la economía del Estado a niveles de competitividad internacional, modernizar el aparato administrativo del gobierno.

Para lograr los objetivos, se definieron las siguiente estrategias de gobierno:

- Democratización del gobierno y sociedad.
- Seguridad y justicia.
- Desarrollo económico.
- Competitividad internacional.
- Desarrollo social.
- Desarrollo urbano,
- Reforma administrativa.

A través del proceso de planeación, programación y presupuestación se busca vincular con el Plan Estatal de Desarrollo, a los programas de mediano plazo y estos, a su vez, con los programas operativos anuales, con la finalidad de sustentar la elaboración del presupuesto de egresos del Estado.

²¹⁶ Ley de Planeación del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial el 4 de enero de 1989.

En su formulación se requiere de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de metas y de la asignación de recursos, los cuales son preparados por las dependencias y organismos que conforman la administración pública del Estado.

Los elementos técnicos y metodológicos se consignan en el *Manual de Programación-Presupuestación*, el cual describe el proceso a seguir. En primer lugar, las dependencias y organismos revisan y analizan su estructura programática, a fin de adecuarla a los objetivos propios de cada una de ellas. En segundo lugar, se determinan los techos financieros, que consisten en asignar recursos en forma preliminar a cada dependencia y organismo. En tercer lugar, se elabora el programa operativo anual (POA) en el que se traducen los lineamientos en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsabilidades, duración de las acciones y justificando su solicitud presupuestal en función a sus programas a realizar.

Una vez conocidos e incluidos los proyectos de presupuesto de egresos del poder legislativo y del poder judicial, el gobernador turna para su discusión y aprobación el proyecto de presupuesto al Congreso del Estado, cuya facultad se consigna en el artículo 64, fracción VI de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Aprobado el presupuesto y publicado en el periódico oficial, la Dirección General de Finanzas y Administración comunica a las dependencias y organismos los montos asignados a efecto de que procedan a elaborar los calendarios financieros.

Durante el ejercicio se pueden presentar modificaciones presupuestales, reprogramaciones, ampliaciones de presupuesto, etc., las cuales son autorizadas por la Dirección General de Finanzas y Administración. El control del ejercicio del gasto se da por tres áreas del poder ejecutivo: la Contraloría General del Estado, la Coordinación de Planeación y Evaluación, y la Dirección General de Finanzas y Administración, cada una en el ámbito de su aplicación, implementando mecanismos de control encaminados a elevar la eficiencia y eficacia de la administración pública estatal.²¹⁷

La evaluación del ejercicio del gasto se realiza por el Congreso del Estado a través de diversos mecanismos: la Cuenta Pública del Gobierno, el Informe de Gobierno; y los informes que el Congreso y el Supremo Tribunal de Justicia soliciten al ejecutivo sobre los asuntos de los ramos de su gestión.

Por otra parte, el marco jurídico de las relaciones laborales con los trabajadores al servicio del Estado se compone por el Código Administrativo del

²¹⁷ Instituto de Administración Pública. *La administración local...* Op cit. pp. 570-573

Estado de Chihuahua y la Condiciones Generales de Trabajo del Estado de Chihuahua y sus Trabajadores. La administración y desarrollo de los recursos humanos se consigna en el *Manual de Procesos*, y se inicia con la vinculación y proyección del presupuesto a cargo de la Dirección General de Finanzas y Administración. Por lo que respecta al subproceso de selección y contratación, ésta Dirección General actúa como área normativa y de apoyo técnico, ya que las dependencias se encargan de la presentación de candidatos y de la decisión final de su contratación.

La inducción y capacitación se realiza a través del Centro de Capacitación y Desarrollo del Gobierno del Estado, que depende de la Dirección de Recursos Humanos y Adquisiciones. La administración de la plantilla y la nómina del personal al servicio del Gobierno se realiza de manera centralizada en esta dirección, y apoya también al poder judicial; sin embargo, por lo que se refiere a los subprocesos de la administración de los recursos educativos estatales, son llevados directamente por la Dirección General de Educación y Cultura.

El Código Administrativo del Estado, vigente desde 1974, clasifica a los empleados en tres grupos: trabajadores de base, funcionarios y empleados de confianza, y trabajadores eventuales y extraordinarios. Los trabajadores de base, a su vez, pueden ser sindicalizados o no sindicalizados; el Código reconoce sólo a un sindicato que agrupe a los trabajadores de base.²¹⁸

Adicionalmente, el 16 de septiembre de 1989, fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado, Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Estado de Chihuahua y sus Trabajadores, que consigna los aspectos relativos a las relaciones de trabajo entre el gobierno central y paraestatal y sus empleados. Por lo tocante al magisterio estatal, éste se agrupa en la sección sindical 42 del SNTE, y sus relaciones se rigen además por una serie de convenios entre el sindicato en cuestión y el gobierno del Estado, que datan de 1959. Al igual que los empleados estatales, también para este sector se tiene un reglamento de escalafón.

De acuerdo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua de 1996, el personal al servicio de la administración pública estatal se integraba de la siguiente forma:

PERSONAL AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

DEPENDENCIA	CONFIANZA	SINDICALIZADO	TOTAL
Poder Ejecutivo	4,178	2,065	6,243
Magisterio Estatal			
-Personal de Apoyo	374	2,468	2,842
-Personal Docente y Directivo	1,296	10,371	11,667
Total General	5,848	14,904	20,752

²¹⁸ *Idem*. P. 583

Al cuadro anterior, habrá que agregarle 22,953 plazas que corresponden al magisterio ex -federal que fue transferido, a partir de la *federalización* de la educación básica y normal.

Los perfiles de puestos se encuentran descritos en una serie de profesiogramas que incluye la categoría, la denominación del puesto, el jefe inmediato, las principales funciones a desarrollar y los requisitos para ocuparlo. Estos son utilizados para determinar a los candidatos idóneos para ocupar los puestos vacantes. Asimismo, se cuenta con un tabulador de sueldos que contempla 167 puestos, partiendo desde el gobernador hasta los auxiliares de intendencia.

La ausencia de una eficaz capacitación y por tanto una no adecuada profesionalización de los recursos humanos ha sido causa indiscutible de rezagos en la mayoría de las administraciones públicas estatales. La improvisación de funcionarios y la forma tradicional de designación de los mismos se ha mantenido como una constante en el desarrollo de la función pública. Por esta razón, la administración panista inició una serie de reformas al régimen laboral que permita la creación del servicio civil de carrera, relacionado íntimamente con el desempeño de la función.

Así, se busca lograr la eficiencia administrativa con base en la permanencia laboral y remuneraciones adecuadas a los funcionarios que participen en el servicio civil de carrera. Los elementos a considerar se pueden resumir de la siguiente manera: la existencia de una ley básica de personal; un sistema de méritos para la selección, promoción y ascensos; un sistema de estabilidad y permanencia basado en el mérito y la idoneidad; un sistema de clasificación de puestos o de un plan de salarios; y, un sistema permanente de capacitación y desarrollo de personal.

5.5.1.3. La administración de los servicios educativos.

Hasta 1992, el Estado de Chihuahua administraba un sistema estatal de educación con más de 20 mil alumnos en preescolar, 117 mil en primaria, 33 mil en secundaria y 1615 en normal; tiene además, un sistema de bachillerato estatal y otras escuelas e instituciones. El Departamento de Educación y Cultura del Gobierno del Estado se encargaba de administrar el sistema. Por medio de acuerdos políticos, este departamento se encontraba en manos de la sección 42 del SNTE.

Para recibir los servicios educativos federales, se creó el Instituto de

Servicios Educativos de Chihuahua, el cual en un principio siguió funcionando como cuando era la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación en el Estado. Ante el relevo de autoridades estatales todo siguió funcionando igual, el personal continuó laborando en el mismo edificio, con las mismas rutinas de trabajo.

Debemos señalar que el propio secretario general de la sección 42 del SNTE se opuso abiertamente a la *federalización* de la educación, argumentando que el propósito del gobierno federal era acabar con el SNTE y desarticular la educación nacional.²¹⁹ Los dirigentes sindicales tenían la sospecha de que el nuevo gobierno panista les quitaría ciertas prerrogativas, ya que en su campaña política el candidato Barrio apoyó a la descentralización y se comprometió a recuperar para la sociedad la educación pública que estaba en manos de los dirigentes sindicales.

Por parte de la Sección 8 del SNTE, que es la titular de las condiciones generales de trabajo de quienes eran los maestros federales, también veían en el horizonte conflictos, ya que al establecer un sistema estatal, había que homologar salarios y prestaciones. De esta manera, la Sección 8 demandó de inmediato la igualación de salarios y prestaciones con la Sección 42 que estaba integrada por maestros estatales, en particular el escalafón horizontal y la jubilación dinámica, dos prestaciones que fueron otorgadas en 1983, como retribución por la labor política de los dirigentes de esta sección sindical.

Marco Jurídico.

Después de la firma del *Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica*, se firmó el convenio de incorporación total y voluntaria al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE del personal docente y de apoyo recién federalizado, con efectos a partir del 18 de mayo de 1992, con vigencia indefinida.

Las reformas legales que ha aprobado el Congreso del Estado para dar cabida a la *federalización* educativa son las siguientes:

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de octubre de 1986 y sus reformas de 1994.
- Decreto por el que se crea el Instituto de Servicios Educativos de Chihuahua, de 1992.
- Ley Estatal de Educación. Publicada por Decreto 823/97 del Periódico Oficial del 27 de diciembre de 1997.

²¹⁹ Ornelas, Carlos. *La descentralización de la educación...* Op.cit. p.19

Estructura y funcionamiento de los servicios educativos.

Hemos señalado que con la reforma administrativa se creó la Dirección General de Educación y Cultura (por encima del Departamento de Educación y Cultura), y el gobernador Francisco Barrio designó como director general a un correligionario de partido; pero la presión fue tan fuerte que prácticamente dejó que la sección 42 designara al Jefe de Departamento de Educación, quien tiene a su cargo la administración pedagógica y las relaciones laborales con la misma sección. Para dirigir el Instituto de Servicios Educativos se eligió a otro funcionario que nada tenía que ver con el sector educativo. La sección 8 protestó, el CEN presionó y el gobernador aceptó en designar un director de entre varios candidatos que propuso la sección 8; sin embargo, se cuidó de crear una coordinación administrativa paralela e hizo responsable a una persona de su confianza.²²⁰

En Chihuahua, la administración de la educación después de la *federalización* se realiza en dos estructuras paralelas: la Dirección General de Educación y Cultura y el Instituto de Servicios Educativos de Chihuahua. Dentro de cada una de ellas hay dos estructuras paralelas: una que responde a la autoridad del gobierno estatal, otra que representa los intereses de las secciones sindicales. Este paralelismo es fuente de conflictos constantes que se amalgaman con la política partidista y la presión del centro.

Prestaciones y relaciones laborales.

Como hemos indicado, la fuente de conflictos más significativa en la educación de Chihuahua son las prestaciones que recibe el magisterio estatal, en comparación con el magisterio federalizado.

La jubilación dinámica se refiere a que los maestros y personal de apoyo que se pensionan, reciben el 100% del salario base y los aumentos en la misma proporción que se dan los trabajadores en activo. El escalafón horizontal es un artificio que permite a los maestros en servicio recibir mayores ingresos y trabajar menos horas. Se combina con las horas de investigación y regulación pedagógica que se supone que se usan para planear las actividades docentes, de actualización, revisión de materiales y asesoría a los estudiantes. Los profesores que acceden a esta prestación en secundaria o enseñanza media, perciben el salario y el equivalente a 9 horas/semana/mes de ingreso adicional; los de primaria reciben el equivalente a 5 horas/semana/mes de los maestros de secundaria. Por ejemplo, un maestro de secundaria o de enseñanza media, si es de tiempo completo debe cubrir 42 horas de clase a la semana, de investigación y regulación pedagógica se le descargan 12; sólo trabaja 28 horas y se le pagan 51.

²²⁰ *Idem.* P. 21

La jubilación dinámica y el escalafón horizontal fue una concesión que hipotecó el futuro del gasto público, porque los dirigentes resultaron insaciables; con las medidas adoptadas se protege a más del 70% de los maestros. Quienes tienen este escalafón y se retiran, por medio de la jubilación dinámica, siguen recibiendo sus beneficios en forma similar que los activos.

Tanto el gobierno federal como el estatal están interesados en modificar este acuerdo por oneroso. Se trata de que los maestros de la sección 42 ingresen al esquema de la carrera magisterial, pero los líderes sindicales se oponen con todo; ni uno solo de los maestros de esta sección se ha inscrito en la carrera magisterial. En particular, el gobierno federal apoya al estatal en este litigio, porque si prevalecen estas condiciones será un foco de atracción para todas las secciones sindicales del SNTE.

En la sección sindical 42 existen más de tres mil comisionados, de los cuales alrededor de 200 aproximadamente tienen funciones de tipo sindical; el resto, por convenios hechos en el pasado, están comisionados en programas compensatorios como el del Aprendizaje en la Lectoescritura y las Matemáticas, Rincones de Lectura, Bibliotecas y el Departamento de Educación. El gobierno panista trató de regresar a este personal comisionado a dar clases; ya que afirmaba que había personal en exceso y era una carga injusta para el erario estatal. Parecía que si esos comisionados regresaban a trabajar en la docencia, se tendría que dar de baja a más de 700 maestros que ingresaron en forma irregular. A pesar de las indicaciones dadas por el gobernador Barrio para no crear una sola plaza, el Director General de Educación y Cultura, por presiones del Departamento de Educación, procedió a su regularización. El gobernador sintiéndose defraudado revocó esta decisión y solicitó la renuncia del director general.²²¹

Durante la gestión panista los dirigentes de la sección 42 se negaron a tratar cualquier asunto con el nuevo director general de Educación y Cultura. En respuesta el gobernador jamás recibió a los dirigentes sindicales.

Consejos de participación social.

En la administración del periodo 1992-98 sólo se aceptó la creación del Consejo Estatal de Participación Social, sin que éste llegara a funcionar. La creación del resto de los consejos de participación social no fue aceptada por el sindicato.

Dentro de la Dirección General de Educación y Cultura se creó un Centro de Investigación y Desarrollo Académico que tiene dentro de sus funciones el análisis de los indicadores educativos y de apoyo a la investigación.

²²¹ *Idem.* p.32

Por otra parte, el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004 publicado recientemente hace un diagnóstico de la situación educativa, la cuál refleja pocos avances en comparación a las cifras presentadas a la recepción de los servicios educativos. Destaca en particular el atraso que se tiene en la *educación indígena* ante la gran dispersión poblacional, principalmente en los 23 municipios ubicados en la región serrana, y la falta de estímulos para la permanencia de los maestros normalistas en el medio rural marginado.

De acuerdo a lo anterior, en el mes de junio de 1999 el gobierno estatal convocó a los sectores social y privado a una consulta popular con la finalidad de preparar el Plan Estatal de Educación 1999-2004.

Como podemos apreciar, en Chihuahua hay pruebas claras de que el gobierno estatal desea avanzar en la rectoría de la educación, y sin embargo, los obstáculos que han puesto las secciones sindicales del SNTE, impiden mayores avances en la *federalización* educativa. En el Estado persisten dos estructuras de administración y gobierno, las cuales se dieron a consecuencia de la diferencia de prestaciones y de los conflictos políticos internos de militancia antipanista de la sección sindical 42. En un principio el gobierno panista trató de debilitar a ambas secciones sindicales, quitándoles prebendas y tomando el mando. El resultado fue la total paralización del proyecto de *federalización* en la entidad, después de una serie de plántones, mítines y marchas sindicales. Los avances han sido lentos en el nuevo gobierno priista debido a las resistencias que las propias secciones sindicales han presentado.

5.5.2 El Estado de San Luis Potosí.

5.5.2.1 Características socioeconómicas.

De acuerdo al XI Censo General de Población y Vivienda 1990 y del Censo de Población y Vivienda 1995, la población del Estado de San Luis Potosí se incrementó a 2'200,763 en 1995, de lo que resulta un porcentaje de crecimiento de 1.9% anual. La estructura poblacional por edades es muy similar a la observada a nivel nacional; sin embargo, la tasa global de fecundidad e índice de marginación se encuentra por arriba de la media nacional con 4.1%.²²²

La mayor proporción de población se concentra en el rango de 1 a 29 años de edad, reduciéndose notablemente a medida que ascendemos a rangos superiores de edad. En las últimas cuatro décadas la tasa de crecimiento se ha mantenido en el 2%, aunque en la década entre 1980 y 1990 fue de 1.85%. Así,

²²² Secretaría de Gobernación. *Programa Nacional de Población 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación del 7 de agosto de 1995.

la densidad demográfica para 1990 fue de 35 habitantes por kilómetro cuadrado, al considerar una extensión territorial de 62,848 kilómetros cuadrados que tiene el Estado. La jurisdicción de Tamazunchale tiene una extensión territorial de 2339.8 kilómetros cuadrados, lo que arroja una población de 129.75 habitantes por kilómetro cuadrado; mientras que la jurisdicción de Matehuala es la que menos densidad tiene, 10.38 habitantes por kilómetro cuadrado, sobre una superficie de 17,907.3 kilómetros cuadrados.

Es importante señalar que este crecimiento no se observa de manera homogénea en todos los municipios y regiones del Estado. La capital concentra el 26.2% de la población total; sólo en 5 municipios (San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez, Ciudad Valles, Tamazunchale y Río Verde) se concentra casi el 49% de la población y los restantes 53 municipios absorben el 51%.

Los 58 municipios del Estado de San Luis Potosí se integran en cuatro regiones geográficas bien diferenciadas: la región altiplano, que colinda con los estados del norte, la región media, al interior del Estado, la región centro, que incluye a la capital del Estado, y la región huasteca, en la que se concentran una gran proporción de la población estatal y las actividades del sector primario.

De la población total del Estado, el 9.3% habla alguna lengua indígena, el 86.4% de estos habitantes son bilingües y el resto no habla español; destacan Tamazunchale y Ciudad Valles en población indígena que no habla español o es bilingüe, predominando la lengua náhuatl y el huasteco, también llamado tenek, y el pame.

De los 56 municipios, cinco de ellos (8.9%) se encuentran en un muy alto grado de marginación, veintiocho (28%) se ubican en alto grado de marginación, trece (23.2%) están en medio grado de marginación y los diez restantes (17.8%) los encontramos con bajo grado de marginación.²²³ En la jurisdicción de Tamazunchale se ubican diez municipios con un 100% de marginación.

Considerando como necesidades básicas a la vivienda y a sus materiales de construcción, así como la disponibilidad de los servicios esenciales de agua potable, luz eléctrica y drenaje, la situación del Estado no es envidiable.

Del total de 379,336 viviendas registradas en 1990, sólo el 45% tenían piso de concreto, el 29% de tierra y el 26% de otros materiales. Respecto a los techos de la vivienda, el 54% era de concreto, el 21% de lámina de asbesto o meta y el 15% de pala.²²⁴

En relación a los servicios básicos la situación era la siguiente: 67% de la

²²³ INAP. *La administración local en México*. INAP. (Comp. Misael Hernández et al.) México, p. 138

²²⁴ *Anuario Estadístico del Estado de San Luis Potosí*. Edición 1994. INEGI

población disponía de agua potable y el 32% carecía de ella. El 73% tenía acceso a la luz eléctrica contra el 27% que no disponía de este servicio. Finalmente, el 49% de la población tenía drenaje en sus viviendas y el 49% no.

Por lo que se refiere a la educación, el analfabetismo es del 13.2% de la población del Estado, contra una media nacional del 10.7%. El grado promedio de escolaridad registrado en 1995 es de 6.38 años; mientras que el promedio nacional es de 7.22 años. La deserción escolar en primaria es del 3.1% contra la media nacional del 3.0%; en tanto que en secundaria es del 7.8% contra la media nacional del 7.7%.

Como puede observarse, una gran proporción de la población potosina tiene acceso directo o indirecto a los servicios básicos, y esto se debe fundamentalmente a los esfuerzos de las últimas administraciones para dotar de los servicios indispensables a la población.

Existe en el gobierno del Estado una unidad administrativa encargada de recibir y dar cauce a las necesidades más sentidas de la población. Estas peticiones se ubican por regiones y buscan ser atendidas de acuerdo a la urgencia y prioridades marcadas en el Plan Estatal de Desarrollo. La demanda social más sentida de la población potosina es la educación, la cual coincide con el grado de analfabetismo que persiste en las zonas rurales más habitadas. El acceso a los servicios urbanos es otro de los reclamos sociales en todo el Estado y le siguen las comunicaciones, abasto y comercio, agua potable, vivienda, agricultura, electricidad, salud, alcantarillado, seguridad y protección ecológica.²²⁵

Por lo que se refiere a las actividades productivas, la industria manufacturera es una de las actividades de mayor importancia económica, ya que genera un poco más del 24% del PIB estatal y emplea a aproximadamente el 18% de la población económicamente activa.

La evolución industrial del Estado se puede apreciar por una transferencia de capitales del sector primario y comercial de origen local principalmente, que se dio entre los años de 1950 a 1965. En el segundo período, de 1966 a 1980, se observa la aparición de un importante componente de capital externo orientado a la inversión industrial; sin embargo, la insuficiente infraestructura no permitió la consolidación del modelo industrial. En el tercer período, de 1981 a 1990's, el componente dominante de la inversión es externo a la región, ya que el capital local parecería orientarse a la actividad de los servicios, aunque en ambos casos se observa una cautela para inversiones de riesgo en coyuntura de crisis. Esto mismo ha inhibido la expansión industrial, la cual no llega a consolidarse como proyecto regional, mostrándose altamente desarticulada.²²⁶

²²⁵ *La administración local... Op.cit.* p.144-149

²²⁶ *Idem.* p.139-140

Es claro que el modelo de desarrollo estatal ha sido producto de un intento permanente por seguir las pautas nacionales, aunque siempre con rezago. Resulta paradójico que aún cuando el modelo de desarrollo tiene una fuerte tendencia del sector primario, el modelo puede considerarse débil, ya que se tiene un riesgo en relación a una estructura industrial vulnerable a las condiciones de competencia internacional.

La intervención estatal en las actividades productivas es sumamente reducida, no existen grandes empresas paraestatales, ni complejos industriales de propiedad pública. La política pública de las administraciones gubernamentales se han orientado a apoyar el sector terciario. A continuación se enlistan los organismos de la administración paraestatal:

- Instituto de Cultura.
- Museo de la Cultura Potosina.
- Centro Estatal de Estudios Municipales.
- Central de Maquinaria y Equipos Potosinos.
- Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de San Luis Potosí.
- Junta Estatal de Caminos.
- Archivo Histórico del Estado.
- Unidad de Televisión Canal 9.
- Centro Estatal de Cultura y Recreación Tangamanga I y II.
- Clínica Psiquiátrica Everardo Newmann.
- Patronato del Teatro de la Paz.
- Academia de Policía del Estado de San Luis Potosí.
- Junta Estatal de Agua Potable.

5.5.2.2. Estructura y funcionamiento de la administración pública.

Para el despacho de los asuntos del poder ejecutivo estatal, la administración pública se clasifica en centralizada y paraestatal.

La administración pública centralizada se integra por las siguientes dependencias:

- Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría de Planeación y Finanzas.
- Secretaría de Obras y Servicios Públicos.
- Secretaría de Fomento Industrial y de Servicios.
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado.
- Secretaría de Fomento Agropecuario y Recursos Hidráulicos.
- Procuraduría General de Justicia.
- Oficialía Mayor de Gobierno.²²⁷

²²⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. Periódico Oficial del 12 de agosto de 1993.

La administración pública paraestatal está conformada por organismos descentralizados, fideicomisos y patronatos, como ya se señaló.

Al despacho del C. Gobernador están adscritas además: la Coordinación General de Contraloría, la Coordinación de Ecología y Medio Ambiente y la Coordinación General de Atención Ciudadana.

Las relaciones de coordinación entre los órganos administrativos tienen tres grandes figuras que se sustentan en el marco legal vigente. La primera instancia es la Secretaría Técnica del Gabinete, que mantiene un estrecho contacto con los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y prepara las reuniones periódicas del gabinete estatal.²²⁸

En segunda instancia se encuentra el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), que se encarga de garantizar la coherencia y articulación de los diferentes planes y programas de desarrollo. Se considera un cuerpo colegiado tomador de decisiones y una pieza clave en la estructura burocrática.

En tercer lugar está la Comisión Gasto-Financiamiento que es una instancia homologadora de procedimientos y cursos de acción programática, que tienen repercusiones sobre las finanzas públicas estatales. Estas dos últimas instancias trabajan en forma coordinada, ya que las adecuaciones en los planes y programas de desarrollo afectan el presupuesto público, y éste a las finanzas del Estado.

La Comisión Gasto-Financiamiento actúa permanentemente en los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Se integra por el Secretario de Planeación y Finanzas, el Oficial Mayor y el Coordinador General de la Contraloría, los cuales sesionan por lo menos dos veces al mes.

En el Estado potosino existe un programa denominado *participando podemos ser mejores*, que se integra bajo una visión amplia de reingeniería de procesos. Mediante este programa se invita a los usuarios de los servicios a expresar su juicio y comentarios sobre los servicios recibidos en términos del tiempo del trámite y respuesta de su petición, los requisitos solicitados, los trámites y procesos administrativos, la calidad del trato y el estado de las instalaciones de la dependencia en cuestión.

Un cuestionario previamente diseñado es el instrumento que permite recoger las respuestas a estas interrogantes. La información es capturada en un paquete informático y los resultados son entregados al responsable de la

²²⁸INAP. *La administración local...* Op.cit. p. 162

dependencia, a quien se le solicita establecer compromisos en tiempo y metas para mejorar el servicio. Dichos compromisos son sometidos a un seguimiento a través del Sistema para el Seguimiento (SISE), y periódicamente un grupo de entrevistadores realiza otra encuesta a los usuarios, para constatar el avance o retroceso en la satisfacción del usuario respecto al servicio recibido.

Además del programa mencionado existen otros mecanismos de participación social que desarrolla la Coordinación de Participación Social, y que buscan vincularse con la población y recibir las peticiones y solicitudes que son canalizadas a las instancias gubernamentales. También se han instituido mecanismos de participación en los que la población es ejecutora. El ejemplo mas claro de esto fue la experiencia del programa *potosinos trabajando*, donde se creó un consejo ciudadano, que tomaba las principales decisiones. En este consejo habrá una Contraloría Social que se encargará de vigilar el gasto.

Algunos otros sistemas administrativos para la gestión pública que podemos mencionar someramente se refieren al sistema plan-programa-presupuesto que se estableció en 1993, y que sustituyó a los instrumentos desarticulados en los sistemas de gestión gubernamental. En los últimos años, se observa un mayor énfasis en la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público. De acuerdo a la Ley de Planeación del Estado de San Luis Potosí, el gobierno elaboró el Plan de Desarrollo 1998-2003 que consigna los principales objetivos que sirven como eje a las políticas y líneas de acción de gobierno; de esta manera, el presupuesto estatal ha sido asignado a las dependencias y entidades de la administración pública.

En 1999 el gobierno estatal presentó el presupuesto de egresos con 10 programas que reflejan los objetivos del propio Plan de Desarrollo, así como las estrategias de los propósitos del gobierno estatal. A continuación se señalan los rubros generales de la apertura programática:

- I Mejoramiento de las condiciones de vida.
- II Ampliación de la infraestructura para el desarrollo.
- III Fortalecimiento y consolidación de la recuperación económica.
- IV Mecanismos de concentración con la sociedad.
- V Reforzamiento de la procuración de justicia y la seguridad pública.
- VI Administración gubernamental y modernización de la gestión pública.
- VII Administración pública.
- VIII Acción legislativa.
- IX Administración de justicia.
- X Deuda pública estatal.

Los mecanismos de control de las dependencias y entidades públicas son de diferente naturaleza, propósitos y orientación del control.

De los instrumentos globales de control destaca el Sistema Estatal de

Control de Gestión, el cual permite dar un seguimiento continuo de todas las unidades de la administración pública estatal. Los elementos de seguimiento son los indicadores de la actividad de cada unidad administrativa, los cuales se basan en el proceso de planeación. A partir de los indicadores que permitan tomar decisiones sobre la gestión, se construyen los cuadros de mando, los cuales sirven de base para el control y evaluación.

La planeación estratégica reconoce las potencialidades de la organización para el logro de su misión, provee la dirección y orientación precisas para su consecución. De esta manera se hace evidente la relación entre planeación y control. A su vez, los cuadros de mando o tableros de control se apoyan en un sistema de información organizacional y conceptual, que permite a los tomadores de decisiones verificar en que medida se alcanzan los objetivos y como se desarrollan las actividades, a fin de detectar desviaciones y en su caso generar acciones correctivas a corto y mediano plazos.

Otro elemento importante para el manejo y desarrollo de sistemas de control de gestión es la existencia de un buen clima o ambiente organizacional que favorezca su implantación.

El último elemento a considerar es la capacidad de evaluación, además del control sobre procesos y resultados, lo que implica considerar una serie de aspectos vinculados con la organización, con los impactos finales del producto organizacional y con su misión.

De acuerdo a lo expresado, el gobierno potosino ha establecido un sistema que se denomina Sistema para el Seguimiento (SISE), que tiene como objetivo brindar al personal directivo de las dependencias de las herramientas necesarias para generar los indicadores que permitan evaluar las tareas sustantivas de sus áreas, enfocando así sus actividades a una administración por resultados.²²⁹

Además del SISE y los sistemas de indicadores, existen los de control de vigilancia, vinculados a las actividades de la Coordinación General de Contraloría, que realiza auditorías, fiscalización y vigilancia del control interno.

Por otra parte, las relaciones laborales de los mas de cinco mil trabajadores al servicio del Estado se rigen por la *Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí*, publicada el 8 de enero de 1996, la cual presenta los siguientes aspectos novedosos:

Se establece en forma concreta las causas de suspensión en el trabajo y de terminación de la relación laboral. En este sentido se suprimió el concepto de que solamente el estado tenía el derecho de establecer las condiciones generales

²²⁹ *Idem.* p.175

de terminación de la relación laboral. En este sentido se suprimió el concepto de que solamente el estado tenía el derecho de establecer las condiciones generales de trabajo y se determinó la obligación de tomar en cuenta las propuestas del sindicato respectivo.

Se reconoce el derecho a la jubilación y como consecuencia a la fijación de una pensión; para este efecto existe la Dirección de Pensiones. El servicio médico se otorga a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, con el que se tiene un convenio.

Se determinan las correcciones disciplinarias y los medios de apremio. Se establecen recursos y disposiciones procesales propias, y se implementa la procedencia de aquellos actos jurídicos que se ventilan por la vía jurisdiccional voluntaria, denominados procedimientos paraprocesales.

Se otorga autonomía y se reconoce la independencia del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, desligándolo totalmente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Se le otorgan facultades para nombrar a su propio personal jurídico y de base, así como para expedir su propio reglamento. Asimismo, se determina que el presidente del Tribunal será designado por mayoría en el Congreso del Estado.

Se determina el principio de estabilidad en el empleo de los trabajadores de base, del escalafón y servicios públicos de carrera. Se establece la obligación de capacitar al personal como un instrumento de mejoramiento permanente para el desempeño de la gestión pública.

A otro nivel, el Instituto de Administración Pública del Estado de San Luis Potosí ha establecido amplias modalidades y opciones de perfeccionamiento de las habilidades directivas. El rápido prestigio que ha obtenido este instituto posibilita que en el corto plazo se abran nuevas opciones para la profesionalización de los servidores públicos.

Finalmente habrá que mencionar que la administración pública estatal ha recibido innumerables experiencias en materia de procesos descentralizadores, los cuales ha implantado con éxito gracias a la adecuación de los marcos jurídico-normativos que promueven la flexibilidad de las estructuras organizativas en las que se insertan las nuevas atribuciones y facultades; así como al redimensionamiento de las relaciones intergubernamentales y a la creación de la infraestructura programática que guía la descentralización. Por ello, para responder en forma adecuada a los procesos de *federalización* el Gobierno del Estado creó la Unidad de Descentralización, cuya función consiste en coordinarse con instancias estatales y federales donde existen procesos de descentralización.

5.5.2.3. La administración de los servicios educativos.

El Estado de San Luis Potosí fue una de las seis entidades federativas (Campeche, Guanajuato, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas) que procedieron con mayor agilidad a implantar las medidas para la descentralización educativa. Como en la mayoría de los estados, se cuenta con dos secciones sindicales, integradas al SNTE. La sección 26 que agrupa a 31,500 maestros federalizados y la sección 52 que integra a cerca de 3,500 maestros estatales. Ambas secciones sindicales pertenecen a la corriente institucional y fueron en su momento una base de apoyo fuerte para Vanguardia Revolucionaria, la cual llevó a Carlos Jonguitud Barrios, su máximo dirigente, a ocupar la gubernatura del Estado.

Marco Jurídico.

Al día siguiente de la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, el 19 de mayo de 1992, el gobierno del Estado firmó un convenio con el ISSSTE para respetar las prestaciones de los maestros recientemente federalizados.²³⁰ Asimismo, el 22 de mayo de ese mismo año, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el convenio por medio del cual el gobierno reconocía al SNTE como titular de las relaciones laborales colectivas. Con fecha 27 de agosto de 1992, este convenio quedó depositado ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, según registro en el libro No. 5/92/P.

Para recibir los recursos transferidos por el gobierno federal, por decreto del Poder Ejecutivo Estatal publicado en el Periódico Oficial el 20 de mayo de 1992, se creó la Comisión Estatal de Educación. Este organismo funcionó hasta el 21 de abril de 1993, fecha en que se crea la Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado, al quedar fusionados los servicios educativos estatales y federales transferidos. Cabe mencionar que todo el proceso de recepción y fusión del sistema fue vigilado por el Comité Estatal para la Reorganización Educativa creado por el gobierno del estado.

Las reformas a los ordenamientos de carácter general que aprobó el Congreso del Estado para dar paso a la *federalización* educativa, fueron las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. (Periódico Oficial del 12 de agosto de 1993).
- Ley de Educación Pública del Estado. (Periódico Oficial del 16 de junio de 1995).

²³⁰ Vid. Periódico Oficial del Gobierno del Estado. *Gobierno del Estado de San Luis Potosí*. (diversas publicaciones). San Luis Potosí, S.L.P.

- Ley de Integración Social de Personas con discapacidad para el Estado. (Periódico Oficial del 4 de diciembre de 1995).
- Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado. (Periódico Oficial del 10 de enero de 1996).
- Reformas a la Constitución Política del Estado. (Periódico Oficial del 20 de noviembre de 1996).
- Reglamento interior de la Secretaría de Educación. (Periódico Oficial del 10 de noviembre de 1993).

Estructura y funcionamiento de la Secretaría de Educación del Estado.

Para la operación de los servicios educativos estatales y federalizados se cuenta con la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado (SEGE), la cual se integra por la siguiente estructura:

Oficina del Secretario.

Consejo Estatal Técnico de la Educación.
 Consejo Estatal de Participación Social.
 Unidad de Programas Compensatorios.
 Contraloría Interna.

Dirección General de Planeación y Evaluación.

Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto.
 Dirección de Evaluación.

Dirección General de Educación Elemental.

Dirección de Educación Preescolar, Primaria e Indígena.
 Dirección de Servicios Educativos Especiales.
 Dirección de Educación Física.

Dirección General de Educación Media Superior y Superior.

Dirección de Educación Media Básica.
 Dirección de Educación Media Superior y Superior.

Dirección General de Servicios Administrativos.

Dirección de Personal.
 Dirección de Informática.
 Dirección de Recursos Financieros y Materiales.
 Dirección para la Desconcentración Administrativa.

Dirección General del Deporte.

Dirección de Desarrollo del Deporte.
 Dirección de Atención a la Juventud.

Dirección General de Educación del Sistema Estatal Regular.

Dirección de Planeación del Sistema Estatal Regular.
 Dirección de Servicios Educativos del Sistema Estatal Regular.
 Dirección de Apoyo Administrativo del Sistema Estatal Regular.
 Dirección de Cultura y Deporte Escolar del sistema Estatal Regular.

Como podemos apreciar, existe bajo un solo mando la prestación de los servicios educativos; aunque se identifican claramente los servicios estatales de los federalizados, en direcciones generales distintas.

De acuerdo al esquema de funcionamiento del sistema educativo nacional, la Federación conserva la rectoría de los diseños y planes de estudio, al Estado potosino le corresponde administrar y operar los servicios educativos, y a los municipios en esta primera fase, el mantenimiento y construcción de escuelas con recursos federales que provienen del Ramo 33.

El Consejo Estatal Técnico de la Educación (COESTE), como mecanismo de planeación y de apoyo a la educación, desde febrero de 1996, ha venido proponiendo contenidos regionales, geográficos e históricos muy específicos del Estado, como una aportación para la elaboración de los libros de texto. En el Programa Estatal de Desarrollo Educativo 1998-2003 se establece como metas concretas, entre otras, la elaboración de 58 monografías municipales y una estatal, así como la traducción en el año 2000 al tének, náhuatl y pame de aquellas correspondientes a estas etnias.²³¹ Al COESTE asiste la representación sindical del SNTE.

Por lo que se refiere a los Consejos Técnicos de cada escuela, zona, sector, municipio, región y estado, se busca que éstos funcionen a través de la difusión y asesoría en las jefaturas de departamento de cada uno de los niveles y modalidades de educación básica. Por lo expuesto se puede inferir que no existen resultados satisfactorios en este mecanismo de planeación.

La participación social no ha sido lo suficientemente promovida para apoyar los procesos de planeación y operación de los servicios educativos, incrementar la cobertura, colaborar con el trabajo educativo del maestro y elevar la calidad de la educación, y tampoco se han aprovechado los nuevos canales de participación legalmente establecidos para contribuir a la formulación de programas de desarrollo educativo y de contenidos de planes y programas de estudio.

No obstante lo señalado, se informa que se encuentran instalados el Consejo Estatal de Participación Social, los 58 consejos municipales y 5,957 consejos escolares.

El Programa Estatal de Desarrollo Educativo 1998-2003 dispone de cuatro mecanismos de control y evaluación que permitirán realizar oportunamente los ajustes de estrategia y de acción que se requieran para alcanzar los objetivos previstos. Existe una *evaluación técnica* que pone especial énfasis en la eficacia de los programas; esto es, en verificar si se están cumpliendo las metas

²³¹ Programa Estatal de Desarrollo Educativo 1998-2003. Gobierno del Estado de San Luis Potosí.

programadas al inicio de los proyectos; esta evaluación la realizan las unidades de planeación de la SEGE en coordinación con la Secretaría de Planeación. La *evaluación financiera* se realiza con el apoyo de los indicadores estratégicos y de los costos de los resultados de los proyectos; la evaluación financiera permite orientar mejor el gasto de la educación. La *evaluación del impacto* mide los efectos de los proyectos en el bienestar de la población; dado el costo y complejidad de esta evaluación, ésta se realiza con la intervención de la Contraloría del Estado, la SEGE y la SEP. Por último, existe una *evaluación social*

que involucra a los diversos grupos sociales y a los municipios, a través de subcomités sectoriales que son coordinados por el COPLADE.

Prestaciones y relaciones laborales.

Al igual que en los otros estados en donde coexisten dos secciones sindicales de docentes, la rivalidad entre ellas es evidente. Gran parte de la fuerza de negociación de la sección estatal radica en su hermetismo, unidad y flexibilidad para adaptarse a los cambios en el gobierno, posee mas experiencia política y una organización unificada, concentrándose en las zonas urbanas del estado; por el contrario, la debilidad de la sección ex -federal radica en su falta de unidad y sus partes funcionan como contrapesos que se equilibran mutuamente.

Sin embargo, a raíz de la descentralización las demandas para la homologación de prestaciones no se hicieron esperar, lo cual hasta la fecha ha resultado imposible de realizar. El magisterio estatal cuenta con la jubilación dinámica, que consiste en que los maestros jubilados reciben incrementos similares a los de los profesores activos. El problema es que hasta la fecha no se cuenta con los recursos suficientes para homologar las prestaciones sociales. Por cuanto a la nivelación salarial ésta se dio a partir del convenio celebrado entre la Federación y el Estado, con fecha 22 de octubre de 1992.

La Comisión Mixta de Escalafón quedó instalada desde el 18 de enero de 1993, integrándose por un presidente árbitro y cuatro grupos (preescolar, primaria, secundaria y niveles afines) formados por dos secretarios estatales, uno por la parte oficial y otro por el SNTE, reuniéndose una vez por mes.

Se aplica el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, emitido por la Comisión Nacional Mixta y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1973. A este respecto, cabe señalar que la Comisión de Evaluación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal en el Estado de San Luis Potosí acordó promover ante la Comisión Nacional Mixta de Escalafón la revisión y actualización del reglamento señalado, garantizando el respeto de los derechos de los trabajadores de base en todo el país; y sugiriendo se permita que en cada

entidad federativa se adicionen a dicho reglamento las particularidades y adiciones necesarias al funcionamiento de cada comisión mixta estatal.

Por el trabajo desempeñado en la Comisión Mixta de Escalafón, podemos apreciar que persisten serios atrasos en la aplicación de los dictámenes otorgados cuando por algún motivo, intervienen otros estados.²³²

Tanto las autoridades estatales como los representantes sindicales han venido trabajando en la regularización de plazas, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal. Asimismo, de 1993 a 1997 se han basificado 1393 plazas. Ambos programas son permanentes y en cada uno de ellos, se vienen respetando los derechos de los trabajadores.

Otros aspectos administrativos.

Para la descentralización de la nómina de personal, la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando asesoría y apoyo técnico a los estados, al mismo tiempo que ha diseñado un Sistema Integral de Administración de Personal que se denomina SIAPSEP. La administración educativa potosina recientemente implantó este sistema.

El Gobierno del Estado viene atendiendo las disposiciones de compatibilidad de empleos federales; a febrero de 1997 se habían tramitado 5,155 compatibilidades. También, se estableció un programa permanente de compactación de plazas, con el que se pretende eliminar en la medida de lo posible las incompatibilidades de empleos. Actualmente se trabaja conjuntamente con las secciones sindicales en la elaboración de un proyecto de reglamento estatal.

Al inicio de cada ciclo escolar se aplica el Sistema de Programación Detallada (PRODET) para la creación de nuevas plazas.²³³ La ocupación de las plazas se hace por propuesta de la autoridad y del sindicato conforme al artículo 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. A su vez, este último se realiza en forma proporcional a la membresía de cada sección sindical.

Las autoridades educativas estatales han manifestado la insuficiencia de plazas ante el crecimiento del sector educativo. Por su parte, la sección sindical 26 realiza gestiones en forma paralela ante el SNTE.

En San Luis Potosí se inició un Programa Especial de Financiamiento a la Vivienda para el Magisterio, adicional a los programas federales del FOVISSSTE.

²³² Informe de Evaluación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1997. Comisión de Evaluación del ANMEB en el Estado de San Luis Potosí. (mimeografiado).p.4

²³³ Vid. Capítulo II, Apartado 2.3.1.

Para este efecto, el 15 de noviembre de 1994 se estableció un fideicomiso con una aportación federal de 2.1 millones de pesos, y una estatal de 1.0 millones de pesos. Asimismo, el Gobierno del Estado donó un terreno de veinte hectáreas a la sección 26 y la permuta de los terrenos de la Colonia Graciano Sánchez a la sección 52. A mediados de 1997 no se había otorgado un solo crédito, en virtud de que la aportación estatal no se había cubierto y el Fondo de la Vivienda (FOVI) tenía cerrados los préstamos.²³⁴

Carrera Magisterial.

Uno de los logros que tuvo el Estado como resultado de la *federalización* fue el establecimiento de la carrera magisterial, ya que los maestros tenían que trasladarse a otras entidades federativas a realizar sus estudios. El programa opera a través de la Comisión Estatal de Carrera Magisterial, integrada por dos representantes de la parte oficial y dos representantes sindicales. Tanto la normatividad como el cronograma de actividades es impuesto por la Comisión Nacional de Carrera Magisterial.

La difusión de convocatorias, trípticos de información, lineamientos y acuerdos se realiza a través de la Unidades Regionales de Servicios Educativos, Coordinaciones Regionales, Jefaturas de Sector, supervisores y directores, así como por la organización sindical.

Se tienen registrados 25 cursos estatales con valor de puntaje para carrera magisterial, los cuales son impartidos por los niveles educativos. El 50% de los profesores en el Estado han sido incorporados a la carrera magisterial.

Por medio de un decreto publicado en el Periódico Oficial el 19 de noviembre de 1993, se creó la Escuela Nacional de Estudios Superiores del Magisterio Potosino, con una cobertura estatal de cinco planteles en los municipios de Tamazunchale, Ciudad Valles, Río Verde, Matehuala y la capital del Estado, atendiendo las licenciaturas de Educación Media Especial y de Educación Física.

Asimismo, mediante decreto publicado el 26 de septiembre de 1994 se creó la Escuela Normal de la Huasteca Potosina, con sede en el municipio de Tamazunchale, la cual forma maestros con orientación de educación preescolar y primaria bilingüe -bicultural.

Con el propósito de articular la formación inicial, la superación y la actualización permanente del magisterio, en mayo de 1996 se crearon nueve centros para maestros que cubren una demanda por regiones de 4,467

²³⁴ Informe de Evaluación del Acuerdo para la... Op.cit. p.4

profesores(2,578 en primaria y 1,889 de secundaria) matriculados en las asignaturas básicas.

A partir del acta de conclusión de la transferencia de los servicios educativos, firmada el 3 de diciembre de 1992, las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional las controla administrativamente la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, y académicamente se rigen en base a los planes y programas emitidos a nivel central.

Programas compensatorios.

Como parte de la *política de desarrollo social* del Gobierno Federal se han puesto en marcha en el Estado de San Luis Potosí diversos programas y fondos del nuevo Ramo 26 que autorizó el Congreso de la Unión, y que podemos ubicar en forma transparente en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999. Destacan aquellos dirigidos a las zonas áridas e indígenas, y en particular el relativo al *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (Progresá), que consiste en otorgar becas destinadas a apoyar la educación básica de las familias más marginadas.

San Luis Potosí se ha beneficiado con tres programas compensatorios de la SEP coordinados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Programa para el desarrollo de la educación integral (PRODEI) que consiste en ampliar y consolidar la cobertura de la educación inicial no escolarizada en comunidades de alta marginación. Opera en la entidad a partir de septiembre de 1993, con una duración de cinco años, financiado por el Banco Mundial en un 81% y la Federación en un 19%. El programa beneficia a niños menores de 4 años, a través de sus padres, que se ubican en zonas urbanas marginadas, rurales e indígenas. Durante el período 1994-1996 la entidad recibió recursos, a través de este programa, por 10'868,680 de pesos.

- *Programa para abatir el rezago educativo* (PARE), que busca mejorar la calidad de la enseñanza, la equidad de acceso y la permanencia de los alumnos de primaria en los municipios de las regiones Altiplano, Media y Huasteca con bajos índices educativos, así como en grupos de desventaja por su condición social y económica. El 25 de abril de 1994, el Gobierno del Estado firmó un convenio para el funcionamiento de este programa en la entidad durante cinco años, con un apoyo de 250 millones de dólares que esta siendo financiado por el Banco Mundial, y por 102 millones de dólares por el Gobierno federal. Los componentes del programa son: capacitación, incentivos a docentes, recursos didácticos, textos y material educativo, recursos bibliográficos, infraestructura y mobiliario escolar, y fortalecimiento institucional.

- *Programa integral para abatir el rezago educativo (PIARE)*, que consiste en llevar la educación y elevar la calidad de la misma a microlocalidades rurales e indígenas sobre la base de esquemas de desarrollo integral de la comunidad. Opera en la entidad a partir de noviembre de 1995 con una duración de cinco años, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, y está dirigido a grupos sociales que presentan mayores índices de marginación y de atraso en los 19 municipios de la región huasteca.

Mantenimiento de infraestructura escolar.

En 1996 se instrumentó un programa único para la construcción y mantenimiento de escuelas con recursos del CAPFCE, PARE, Gobierno del Estado y del Ramo 33 del Comité de Desarrollo Social (CODESOL), que ahora manejan los municipios. En ese año, se construyeron 1,765 espacios educativos con una inversión de \$ 125.5 millones; el ejercicio de este presupuesto resultó ser una experiencia exitosa.

El 22 de enero de 1997 se firmó en convenio para la *federalización* de la construcción de escuelas, y por decreto del 4 de febrero de 1997, se creó el Instituto Estatal para la Construcción de Escuelas.

Aprecio social al maestro

Además de los reconocimientos Ignacio Manuel Altamirano y Rafael Ramírez al desempeño en carrera magisterial, la entidad otorga premios estatales y municipales a la calidad educativa, por cada nivel.

Como podemos percibir, el Estado de San Luis Potosí ha sido una entidad prototipo para aplicar y reproducir el esquema de la administración educativa centralizada. Las acciones que ha emprendido el gobierno estatal en materia de *federalización* educativa son innumerables y muchas de ellas resultan omisas en este trabajo, en obvio de su extensión. Sin embargo, con lo expuesto podemos deducir que existen avances importantes en esta materia.

A pesar de que quedaron asignados los servicios educativos en una sola dependencia estatal, hacia el interior aún se mantiene una estructura paralela y la duplicidad de personal y funciones subsiste. No obstante ello, la administración estatal ha creado un ambiente favorable de trabajo, llevando a la mesa de las negociaciones a las dos secciones sindicales, lo que le ha permitido obtener recursos financieros adicionales para la educación.

En materia de rezonificación para acercar la autoridad a las escuelas, alumnos y padres de familia y para promover un nuevo modelo de supervisión, no

se han podido realizar acciones porque se alteran los espacios de poder de las secciones sindicales. Los supervisores se oponen a las modificaciones en el estilo de trabajo tradicional.

5.5.3 El Estado de Oaxaca.

5.5.3.1 Características socioeconómicas.

De acuerdo a la información proporcionada por el INEGI, la población del Estado de Oaxaca ascendió en 1995 a 3'228,895 habitantes, con una tasa de crecimiento poblacional anual de 1.2% que comparada con la media nacional resulta menor, principalmente debido a los programas de control de la natalidad. Hacia el interior del Estado las mayores tasas de crecimiento poblacional se encuentran en las regiones de Valles Centrales (2.8%), Istmo (3.2%), y Papaloapam (3.5%).²³⁵

Como en casi todo el país, la población se compone primordialmente de jóvenes, Las regiones que representan un mayor porcentaje de población menor de 30 años son la Costa, Papaloapam y Sierra Sur con 72.5%, 71.1% y 70.1% respectivamente. Otro rasgo de la población estatal es que el número de mujeres es superior al de los hombres, en una proporción de 51% y 49% respectivamente.

Una característica demográfica destacable en el estado es su población indígena; 1'027,847 habitantes de 5 años o más hablaba una lengua indígena, y de ellos el 15.4% no podía expresarse en español. La población indígena se concentra principalmente en el Istmo, Mixteca y Papaloapam, y las lenguas más comunes son zapoteco, mixteco, mazateco, chinanteco y mixe.

Otra característica demográfica del estado es la existencia de un flujo elevado de emigrantes a Veracruz, a la Ciudad de México y a los Estados Unidos de Norteamérica. El Estado de Oaxaca muestra una tasa negativa en sus flujos migratorios netos del 17.25% de la población económicamente activa.²³⁶

El total de viviendas en 1995 era de 651,228, con un promedio de 4.9 ocupantes por vivienda. De la cifra registrada, el 68% tenía agua potable, el 44% tenía drenaje y en el 86% se contaba con electricidad.

²³⁵ INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990 y Conteo de Población y Vivienda 1995.*

²³⁶ Secretaría de Gobernación. *Programa Nacional de Población 1995-2000.* D.O. del 7 de agosto de 1995.

En los últimos años se ha incrementado la cobertura de los servicios de salud en el estado, hasta llegar a cubrir en 1996 al 90.3% de la población. La presencia de las instituciones médicas y asistenciales se presenta en el siguiente orden: IMSS-Solidaridad, IMSS, ISSSTE y Secretaría de Salud. La mayor parte de la población derechohabiente del IMSS y del ISSSTE se concentra en los Valles Centrales y la amparada por el IMSS-Solidaridad en la Mixteca.

Como resultado de la cobertura de los servicios de salud, la esperanza de vida de la población oaxaqueña se elevó en 1995 a 63.8 años. Asimismo, la mortalidad infantil que en 1980 era de 39.2 por cada mil habitantes, descendió a 15.3 en 1993.

El analfabetismo registrado en 1995 en el Estado de Oaxaca fue del 23.1%, uno de los más altos con respecto al resto del país; en este porcentaje predomina el analfabetismo en la mujer. Por regiones el mayor porcentaje de analfabetismo se da en la Cañada con 45% y la Costa con 37%, y la de menor analfabetismo los Valles Centrales con 16.8%.

El grado promedio de escolaridad es de 5.4 años, en tanto que la media nacional es de 7.22 años. El porcentaje de absorción en secundaria en el ciclo escolar 1995-1996 fue del 78.3% contra una media nacional del 87.0%. La deserción registrada en primaria fue del 3.6% contra una media nacional del 3.0%; sin embargo, el porcentaje de eficiencia terminal para ese mismo nivel educativo fue del 70.4%, contra la media nacional de 80.0%.²³⁷

En ese mismo ciclo escolar, asistieron a las escuelas en sus diversos niveles 1'059,000 alumnos, los cuales fueron atendidos por 43,000 maestros en 9,552 escuelas. Las regiones donde se concentra la mayor infraestructura educativa son Valles Centrales con 273,000 alumnos y 1500 escuelas, y el Istmo con 178,000 alumnos, 7000 maestros y 1200 escuelas. La región con menor infraestructura educativa es la región de la Sierra Norte con 47,000 alumnos, 1800 maestros y 525 escuelas.²³⁸

Por lo que se refiere a los ingresos, la cuarta parte de la población económicamente activa no recibe ingresos, siendo más pronunciado en la región de la Mixteca con el 40.3%. La estructura porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) registró en 1996 la siguiente distribución: agricultura, silvicultura y pesca 18.9%; minería 0.8%; industria manufacturera 11.8%; construcción 5.2%; electricidad 0.9%; comercio, restaurantes y hoteles 19.3%; comunicaciones y transportes 7.4% y otros servicios 35.8%.

²³⁷ Secretaría de Educación Pública. *Indicadores Educativos 1988-1996. Op.cit.*

²³⁸ Datos proporcionados por el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.

Como puede apreciarse el sector agrícola es uno de los puntales de la economía oaxaqueña, con la siembra de frijol, maíz, café, trigo y caña de azúcar. De la superficie estatal solo el 10.8% del suelo es apto para la agricultura, el 43% son bosques y el 26.9% son aptos para la ganadería.

El 89% de las exportaciones lo constituyen el café y el camarón. La producción forestal y pesquera, aunque modesta, se encuentra en crecimiento y son una de las opciones para generar crecimiento económico y empleo en el estado.

El turismo es otro de los puntales de la economía oaxaqueña, principalmente en los tres sitios más importantes en este renglón: Valle de Oaxaca, Bahía de Huatulco y Puerto Escondido, habiendo registrado un crecimiento entre 1990 y 1996 de 197 a 453 establecimientos de hospedaje y de 6394 a 12,451 habitaciones, en los principales centros turísticos.

Por lo que se refiere a las principales demandas sociales, éstas se relacionan con el desarrollo urbano y ecología, educación y comunicaciones y transportes.

5.5.3.2 Estructura y funcionamiento de la administración pública.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, publicada el 1 de diciembre de 1992, y reformada por decreto del 28 de mayo de 1996, la administración pública se divide en: administración pública central y administración pública paraestatal.

La administración pública central se integra por la gobernatura y doce dependencias, de las cuales nueve atienden funciones sustantivas y tres son de carácter normativo o de apoyo para la consecución de los objetivos de las primeras. Asimismo, se consideran parte del sector central 15 organismos auxiliares adscritos y distribuidos en la gobernatura y secretarías de estado.²³⁹

COMPONENTES DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

DEPENDENCIAS SUSTANTIVAS	DEPENDENCIAS NORMATIVAS
1? Gobernatura Coordinación General de Delegaciones Regionales de Gobierno <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Relaciones Públicas • Representación del Gobierno en el D.F. 	1. Secretaría de Finanzas 2. Secretaría de Administración 3. Contraloría General del Estado
2. Secretaría General de Gobierno <ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría para la Defensa del Indígena • Comisión Agraria Mixta del Estado de Oaxaca • Comisión para la Regularización de la Tenencia 	

²³⁹ INAP. *La administración local* .. Op.cit. p. 657

<p>de la Tierra Urbana del Estado de Oaxaca</p> <ul style="list-style-type: none"> • Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes del Estado • Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado Junta de Conciliación Agraria Unidad de Trabajo y Previsión Social <p>3. Procuraduría General de Justicia Subprocuradurías Istmo y Papaloapam</p> <p>4. Secretaría Técnica del Poder Ejecutivo</p> <p>5. Secretaría de Protección Ciudadana</p> <p>6. Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial</p> <p>7. Secretaría de Desarrollo Turístico</p> <p>8. Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal Programa de Agua y Solidaridad para el Progreso</p> <p>9. Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas</p> <p>10. Secretaría de Salud Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.</p> <p>Total dependencias sustantivas: 9</p>	<p>Dependencias normativas: 3</p>
--	-----------------------------------

- Organismos auxiliares de las dependencias de la administración pública centralizada.

Como podemos apreciar, la dirección del orden político-administrativo del Estado la asume el C. Gobernador, el cual es el titular del Poder Ejecutivo y de la administración pública estatal.

La asignación y distribución de funciones se da de acuerdo a las atribuciones y responsabilidades de cada dependencia del ejecutivo estatal (gobierno interior; impartición de justicia; desarrollo político, social y económico; seguridad pública; etc.). Las instituciones públicas que conforman este sector se agrupan jerárquicamente en torno al titular del ejecutivo estatal.

Por su parte la administración pública paraestatal se va conformando en la medida que el aparato gubernamental requiere de instancias autónomas para atender un renglón específico y prioritario. En base a este criterio, el ejecutivo promueve la creación de cada una de las entidades paraestatales con un propósito definido, mediante una ley o decreto, en el que se establecen los objetivos, atribuciones, estructura orgánica, órgano de gobierno y constitución de su patrimonio.

La administración pública paraestatal en Oaxaca presenta las siguientes características:

- Es un sistema administrativo conformado para auxiliar en la ejecución de ciertas tareas que corresponden al ejecutivo, que no son atendidas por la administración pública central.

- Se integra por entidades de diversas figuras jurídicas: organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, y fideicomisos.
- Son creadas por ley o decreto de la Cámara de Diputados o por decreto del Gobernador del Estado.
- Son dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, salvo el fideicomiso.
- Tienen autonomía técnica y de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo.
- Su relación con el sector central, se da en base al esquema de sectorización con las secretarías, con fines exclusivamente de coordinación.

De acuerdo a la sectorización, las entidades que componen la administración pública paraestatal se agrupan de la siguiente manera:

1. Oficina del C. Gobernador.

Organismos descentralizados

- 1.1. Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca.
- 1.2. Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.
- 1.3. Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

2. Secretaría General de Gobierno.

Organismos descentralizados

- 2.1 Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión.
- 2.2 Consejo Estatal de Población del Estado de Oaxaca.
- 2.3 Instituto Estatal de Desarrollo Municipal.
- 2.4 Procuraduría para la Defensa del Indígena.

3. Secretaría de Finanzas.

Fideicomiso

- 3.1 Fondo para el Fomento Estatal de las Actividades Productivas de Oaxaca.

Organismos descentralizados

- 3.2 Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca.
- 3.3 Universidad Tecnológica de la Mixteca
- 3.4 Universidad del Mar.
- 3.5 Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- 3.6 Instituto de la Juventud Oaxaqueña.
- 3.7 Instituto Oaxaqueño de las Culturas
- 3.8 Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Oaxaca.

4. Secretaría de Administración

Organismos descentralizados

- 4.1 Oficina de Pensiones
- 4.2 Monte de Piedad del Estado de Oaxaca.
- 4.3 Instituto de Capacitación para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Oaxaca.

5 Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial

Organismos descentralizados

- 5.1 Artesanías e Industrias Populares del Estado de Oaxaca.
- 5.2 Instituto de Capacitación y Productividad.

Empresas de participación estatal

- 5.3 Inmobiliaria Industrial del Papaloapam, S.A. de C.V.

6. Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal.

Organismos descentralizados

- 6.1 Central de Maquinaria Agrícola del Gobierno del Estado.
- 6.2 Consejo Estatal del Café de Oaxaca.

7 Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y obras Públicas.

Organismos descentralizados

- 7.1 Instituto Estatal del Agua.
- 7.2 Instituto de la Vivienda de Oaxaca
- 7.3 Caminos y Aeropistas de Oaxaca.
- 7.4 Instituto Estatal de Ecología de Oaxaca.

8. Secretaría de Salud.

Organismo descentralizado

- 8.1 Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Oaxaca.

La coordinación interinstitucional entre las dependencias y entidades de la administración pública estatal se da a través de los siguientes organismos colegiados:

Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca.

Tiene como orientar y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilizar las acciones que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal, tanto en el proceso de planeación como en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos, procurando la colaboración de los sectores público y privado.

Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

Tiene como objetivo estructurar los mecanismos y recomendar las medidas que aseguren la coordinación, comunicación y efectividad de los programas

financieros y el gasto público, así como el control y evaluación del ejercicio presupuestal que se maneja en las dependencias del poder ejecutivo estatal.

Comisión Interna de Administración Pública.

Tiene como objetivo analizar y evaluar las diversas tareas encomendadas a las dependencias del poder ejecutivo del estado, armonizando los planes, programas, estructuras, sistemas y procedimientos administrativos que permitan cumplir con eficiencia y racionalidad la función pública de la entidad, conforme al Plan Estatal de Desarrollo.

Programa de Desconcentración Administrativa.

Dadas las características orográficas, poblacionales y a la diversidad de los 570 municipios que constituyen el Estado de Oaxaca, algunos de los servicios públicos se encuentran desconcentrados funcional y territorialmente:

- La Coordinación General de Delegaciones de Gobierno cuenta con 11 delegaciones ubicadas en igual número de regiones del Estado; éstas, a su vez cuentan con subdelegaciones de cobertura geográfica, independiente de su estructuración administrativa.
- La Secretaría General de Gobierno, a través de la Dirección del Registro Civil, con 55 Oficialías establecidas en el interior del Estado.
- La Secretaría de Protección Ciudadana, a través de la Dirección de Tránsito, con 34 delegaciones en la entidad.
- La Procuraduría General de Justicia, con Subprocuradurías en las regiones de Tuxtepec e Istmo.
- La Secretaría de Finanzas, con 29 Recaudaciones de Renta establecidas en los principales municipios del Estado.
- La Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial con representaciones en Salina Cruz y San Juan Bautista Tuxtepec.

En el sector paraestatal también se da la desconcentración funcional y territorial:

- Caminos y Aeropistas de Oaxaca, con 8 residencias en las regiones de la entidad.
- El Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca desconcentra funciones mediante dos coordinaciones regionales (zona Istmo y zona Mixteca).
- El Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca reporta 6 departamentos de servicios regionales ubicados en las regiones de Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Sierra Norte y Papaloapam.
- El Monte de Piedad del Estado de Oaxaca registra 4 sucursales ubicadas en las regiones del Istmo, Mixteca, Papaloapam y Costa.²⁴⁰

²⁴ *Idem.* p.663

El Sistema de Planeación en Oaxaca se caracteriza por ser democrático y participativo; sus principios se basan en hacer compatibles las necesidades urgentes de la población con las acciones que promuevan el desarrollo estatal. En el sistema se identifican funcionalmente cuatro niveles en su estructura:

- *Nivel global.* El Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal está constituido por un Coordinador General, el Secretario de Finanzas y el Contralor General del Poder Ejecutivo. El COPLADE es el órgano rector de la planeación y coordinación en el que inciden todas las vertientes de participación.
Con el objeto de ampliar los espacios de concertación social, se han establecido dentro del COPALDE los Subcomités Sectoriales, los Consejos Estatales de Promoción y Fomento de las actividades productivas estratégicas y los Subcomités Regionales de Concertación. En forma paralela pero autónoma, funciona el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) que se encarga de promover la planeación y las acciones de desarrollo municipal.
- *Nivel sectorial.* Está representado por las coordinaciones sectoriales y las entidades paraestatales. Las primeras son las responsables de las acciones de planeación que se realizan en el sector.
- *Nivel institucional.* Se refiere a la participación que tienen los diversos organismos públicos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de sus programas, los cuales suponen fortalecer a los ayuntamientos, desarrollar los sistemas de planeación estatal y municipal, fortalecer la capacidad de operación de las dependencias y entidades y fomentar la participación de las comunidades en el proceso de desarrollo.
- *Nivel de organización social.* Se refiere a la participación organizada de la sociedad en todo el proceso de planeación. Este subsistema es el eje que articula al sistema en su conjunto, ya que permite que la población participe; para ello, se impulsan los talleres de planeación participativa. Es en este subsistema donde se captan las demandas y propuestas de la población; se determinan las prioridades y se informa a la ciudadanía de los avances del gobierno en un proceso de retroalimentación permanente.

De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la política social se enfoca prioritariamente a la superación de la pobreza, privilegiando a atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. A través del Convenio de Desarrollo Social, Oaxaca ha recibido el apoyo del gobierno federal que se traduce en acciones de obra de infraestructura social y de servicios de salud, educación y alimentación en la gran mayoría de los municipios marginados.

El régimen jurídico del personal al servicio del Estado de Oaxaca se rige por la Ley del Servicio Civil para los Empleados del Estado y el convenio de revisión salarial que se celebra anualmente entre el gobierno del estado y el sindicato de trabajadores mayoritario.

Los servidores públicos son contratados bajo las modalidades de: nombramiento de base o confianza, y contrato. En el caso de personal de base se reciben las propuestas del sindicato para cubrir las últimas vacantes que se presentan después de haber aplicado los procesos escalafonarios correspondientes. Cuando se trata de cubrir vacantes de confianza o contrato, la Secretaría de Administración recibe las propuestas de las áreas y se da el movimiento a la bolsa de trabajo. En todos los casos los candidatos deben aprobar el procedimiento de selección de personal en la Dirección de Recursos Humanos.

A la fecha, existen registrados tres sindicatos: el mayoritario que es el Sindicato de trabajadores al servicio de los Poderes del Estado e Instituciones Descentralizadas de carácter estatal; el Sindicato Solidaridad; y, el sindicato de uno de sus organismos descentralizados (Caminos y Aeropistas de Oaxaca).

El personal contratado por la administración pública estatal hasta diciembre de 1996 era el siguiente:

PERSONAL CONTRATADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA

Sector	Base	Confianza	Contrato	Mandos MyS	Policía y Tránsito	Total
Sector Central	3,682	2,679	1,014	884	3,784	12,123
Sector Paraestatal	2,745	740	792	413		4,690
Total	6,427	3,419	1,806	1,297	3,784	16,813

Con la federalización educativa, se sumaron a la administración estatal 70,870 plazas de personal que labora en el sector educativo; y un sindicato que, por sus características, es tema permanente en la agenda estatal.

PERSONAL DOCENTE Y NO DOCENTE QUE LABORA EN EL SECTOR EDUCATIVO, ENERO DE 1997

NIVEL	NUMERO
Educación Básica y Normal	47,316
Personal de Apoyo Asistencia a la Educación	8,177
Educación Tecnológica	6,000
Personal de Apoyo	1,200
TOTAL	70,870

El Gobierno de Oaxaca cuenta con un Instituto de Capacitación para los Trabajadores del Gobierno del Estado de Oaxaca, según decreto publicado en el Periódico Oficial del 1 de julio de 1996, el cual tienen como objetivo promover, facilitar e impartir la capacitación a los servidores públicos.

Por lo que se refiere a la profesionalización de los servidores públicos, a principios de 1997, la Dirección de Administración preparó una propuesta del servicio civil de carrera; la puesta en marcha de un sistema de la magnitud del servicio civil ha creado gran expectativa entre los funcionarios de alto nivel como en los trabajadores de los niveles administrativos, pues no cabe duda que los beneficios serán primordiales para lograr calidad en los servicios públicos, así como estabilidad en el empleo y una mejor calidad de vida para sus trabajadores.²⁴¹

Desde enero de 1993, el titular del ejecutivo estatal dictó un acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa de Modernización y Simplificación de la Administración Pública Estatal, el cual tiene como propósito instituir la modernización y simplificación de la administración pública, mediante el establecimiento de medidas específicas y acciones inmediatas, congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998.

Dicho programa se compone de cuatro vertientes: descentralización y desconcentración; desregulación administrativa; agilización de tiempos, pasos y requisitos de los trámites vigentes; y, modernización integral de los sistemas de atención al público. Los criterios para la clasificación de acciones se dividen en: acciones que tienen un alto impacto y beneficio directo a la población, acciones de mejoramiento de las actividades sustantivas, y acciones de optimización de la administración interna.

Para dar sustento legal a las acciones, el gobierno emprendió iniciativas para modernizar el marco jurídico y administrativo, las cuales podemos mencionar, entre otras, las siguientes:

- El decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder ejecutivo del Estado.
- La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- La Ley que crea el Instituto Estatal de Ecología de Oaxaca.
- La Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Oaxaca.
- El decreto de creación de la Secretaría Técnica del Poder Ejecutivo.
- El decreto que reforma la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

²⁴¹ *Idem.* p.679

- El decreto que crea la Ley de Coordinación Fiscal del Estado.

Al mismo tiempo el gobierno estatal ha emprendido iniciativas para consolidar la eficacia y el manejo honesto de la administración pública. Con tal propósito, la Contraloría General del poder ejecutivo estatal asumió nuevas atribuciones derivada de la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, así como de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.

En forma similar, el gobierno estatal ha impulsado un programa de gestión gubernamental, a través del cual ha realizado evaluaciones de infraestructura informática; ha elaborado un sistema de indicadores de gestión; y, ha emitido dictámenes sobre estructuras administrativas.

Finalmente, algunos de los proyectos que son de relevancia y alto impacto, que se vienen desarrollando en el Estado de Oaxaca son los relativos al Registro Público de la Propiedad, Catastro, Procuraduría General de Justicia, Tránsito del Estado y Centros de Prevención y Readaptación Social.

5.5.3.3. La administración de los servicios educativos.

Hasta 1992, el Estado de Oaxaca no contaba con un sistema estatal de educación, ya que la Federación atendía estos servicios, a través de 70,879 docentes y no docentes, afiliados a la sección 22 del SNTE. Esta sección sindical pertenece a la corriente disidente que a partir de la década de los ochenta se formó en torno a la CNTE con presencia nacional.

Marco jurídico.

Los ordenamientos legales para dar paso a la descentralización educativa fueron los siguientes:

- Ley Estatal de Educación publicada en el Periódico Oficial del 28 de junio de 1995.
- Decreto por el que se crea el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del 23 de mayo de 1992.

Como se puede apreciar, la ley estatal de educación fue publicada tres años después de haberse firmado el *Acuerdo* correspondiente. El gobierno estatal que recibió los servicios educativos fue diferente al que publicó dicho

ordenamiento, en virtud de las presiones que se recibieron para su aprobación. Del análisis de su contenido debemos apuntar que la misma señala al orden municipal como instancia responsable de impartir los servicios educativos, dándole a los ayuntamientos atribuciones y obligaciones en la impartición de educación en todos los tipos, niveles y modalidades, en estricto apego del artículo tercero constitucional.

La municipalización de los servicios educativos ha sido uno de los temas más discutidos y de mayor conflicto en estos últimos días del magisterio disidente, ya que el sindicato se opone a la profundización y especialización de las tareas educativas por parte de la autoridad.

Estructura y funcionamiento del Instituto Estatal de Educación Pública del Estado de Oaxaca.

Para recibir los servicios educativos fue creado el Instituto Estatal de Educación Pública del Estado de Oaxaca, organismo descentralizado que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, y que coordina directamente el C. Gobernador del Estado. Inferimos que las razones de haber creado un organismo descentralizado y no una dependencia del ejecutivo estatal son bastante obvias, ya que la Sección Sindical 22, se ha caracterizado por ser una agrupación de izquierda, politizada y organizada en torno a la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE).

Prestaciones y relaciones laborales.

Las primeras reacciones de la *federalización* educativa en Oaxaca no se hicieron esperar. En octubre de 1992, los maestros disidentes presionaron y obtuvieron del gobierno estatal una primera minuta de acuerdos, la cual refleja el grado de presión política que esta sección sindical viene ejerciendo a los gobiernos estatal y federal.²⁴²

1. Se reconoce que el sindicato ha integrado una comisión magisterial de derechos humanos, y a la que el gobierno estatal deberá reconocer personalidad jurídica, como una entidad no gubernamental protectora de los derechos humanos.

2. El Gobierno del Estado se compromete a la creación de una Agencia del Ministerio Especial con la función específica de investigación y persecución de ilícitos que tengan como ofendidos y víctimas a los trabajadores de la educación. Para este efecto se contará con la coadyuvancia en las averiguaciones previas y procedimientos penales de tres abogados designados por la sección sindical,

²⁴² Minuta de Acuerdos entre el Gobierno libre y soberano de Oaxaca y la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, suscrita el 28 de octubre de 1992.

pero cubiertos los honorarios por el gobierno estatal.

3. El Gobierno de Oaxaca se compromete a informar, por conducto de las autoridades competentes, el estado que guarden las averiguaciones previas y procedimientos penales de ilícitos que tengan como ofendidos y víctimas a los trabajadores de la educación.

4. El Gobierno del Estado proporcionará recursos económicos suficientes para los proyectos permanentes de actualización de personal docente, tomando en consideración las propuestas magisteriales; asimismo, dotará de gratuitamente de materiales de estudio, apoyos didácticos, estímulos económicos y académicos a los instructores y asistentes participantes en esos proyectos.

5. El Gobierno del Estado y la sección 22 del SNTE, acuerdan la formación de una comisión permanente para la planeación, ejecución y evaluación de los cursos a que se refiere el acuerdo anterior.

6. El Gobierno del Estado consultará y dará participación a los integrantes del Comité Ejecutivo Seccional y a las bases magisteriales respecto de la formulación de cualquier iniciativa de ley o disposición general relacionada con el ramo educativo, en sus aspectos laboral, profesional, social y técnico.

7. El Gobierno del Estado se compromete a revisar y ampliar el fondo de arraigo comunitario, cuya estructuración y reglamentación se hará por una comisión bipartita Estado-SNTE.

8. El Gobierno del Estado adquirirá o construirá un edificio adecuado para las instalaciones sindicales; en tanto no se concrete esta operación, seguirá pagando la renta del local que actualmente ocupa.

9. El gobierno, por conducto del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, otorgará un banco de plazas como patrimonio de la sección sindical 22 del SNTE.

10. El gobierno respetará el procedimiento ya instituido en la selección y nombramientos de funcionarios de los distintos niveles educativos de la estructura orgánica del Instituto Estatal de Educación Pública. Asimismo, para la selección y nombramientos futuros de funcionarios del Instituto, serán respetadas las propuestas del sindicato, aún cuando cambie la estructura orgánica del Instituto.

11. El Gobierno del Estado de Oaxaca otorgará 500 becas de 300 nuevos pesos mensuales cada una, para los hijos de los trabajadores de la educación, pagaderos desde el 1 de septiembre de ese año. El procedimiento para la selección y otorgamiento de las becas lo hará el Comité Ejecutivo Seccional.

12. El Gobierno del Estado aportará la parte que corresponda a los maestros federalizados, según listado anexo (no especificado) al convenio, para los efectos de jubilación y pago de seguro de retiro.

13. El Gobierno del Estado destinará el equivalente a cinco millones de nuevos pesos, para la instauración del programa de construcción o remodelación de casas del maestro, en los términos establecidos por las leyes presupuestales y de obra pública vigentes, y de acuerdo a la relación presentada por la sección sindical.

14. Por último, el Gobierno del Estado destinará cinco millones de nuevos pesos, para la instauración de un programa para la dotación de paquetes de materiales destinados a la construcción de viviendas de los trabajadores de la educación. Los procedimientos de distribución serán ejecutados por el Comité Ejecutivo de la Sección 22 del SNTE.

Este documento es un testimonio inédito del inicio de una serie de presiones que ha venido ejerciendo la sección sindical al gobierno oaxaqueño. Las demandas por mayores sueldos, prestaciones y servicios del ISSSTE ha sido la constante de la dirigencia magisterial. Entre 1993 y 1997 la sección sindical se concentró en obtener prestaciones adicionales al salario magisterial, como es el caso de los 90 días de aguinaldo. Se dice que en Oaxaca el calendario de trabajo es de 200 días, con un pago de 466 días.

Carrera magisterial.

En 1993 se inició el Programa de Carrera Magisterial incorporando a más de 12 mil maestros. Este año el programa beneficiará a 24 mil maestros, destinándose cerca de 250 millones de pesos. De esta manera, un profesor de primaria obtendrá por lo menos el equivalente a 6.24 salarios mínimos de Oaxaca. Ahora que cada vez existe un reconocimiento en la paga del magisterio, habría que pensar en acciones que tengan un alto contenido de eficiencia y calidad, como son: la creación y perfeccionamiento de cursos de formación inicial, de actualización y posgrado para los maestros, el equipamiento de las escuelas, la ampliación de las redes de bibliotecas, la producción de materiales didácticos, la capacitación técnico-pedagógica del cuerpo de supervisores, la investigación educativa, el diseño de metodologías y materiales para los educandos indígenas, así como para los migrantes y los que requieren de una educación especial, la creación de programas de educación remedial a alumnos con bajos promedios de aprovechamiento, la experimentación de nuevos esquemas de gestión escolar, etc.

Como podemos observar, en el Estado de Oaxaca la resistencia del sindicato para avanzar en las tareas de descentralización educativa no se hizo esperar, ya que en dicha organización gremial existe un alto grado de

participación política. La oposición de los educadores a la municipalización de los servicios educativos ha impedido que se presente un avance real de la *federalización*. En cambio, las demandas salariales y de mayores prestaciones económicas son el tema de discusión en todas las mesas de concertación entre el magisterio y el gobierno estatal.

Por su parte, la administración pública estatal optó por dejar que un organismo descentralizado fuese el responsable de manejar la política educativa estatal, dadas las condiciones en que se desenvuelve el magisterio disidente, así como el control que éste mismo ejerce sobre el Instituto Estatal de Educación Pública del Estado de Oaxaca.

5.6 Propuesta de estudios de prospectiva a la descentralización político-administrativa.

Los casos estudiados de la descentralización educativa en México nos muestra la pluralidad de caminos que se siguieron a la recepción de los servicios educativos, en contraste con la transferencia que fue única, vertical y uniforme. Podemos afirmar que la expectativas que se plantearon en el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal* aún no se cumplen, a pesar de que han transcurrido varios años de haber adoptado esta política pública. Donde quizás haya un progreso mayor es en la expectativa implícita de *descentralizar el conflicto*. Con viejas causas y nuevos impulsos y motivos, la administración del conflicto es más compleja.

La incertidumbre que se presenta en las vicisitudes sufridas por la política de descentralización de los servicios educativos (impulso, estancamiento, reformulación, etc.) como un proceso inacabado o incompleto, sugiere un análisis prospectivo del tema, en la forma que lo recomienda Myriam Cardozo.

Ante la imposibilidad de desarrollar escenarios contextuales o estratégicos con base a modelos estadísticos de relaciones causales o de asignación óptima de recursos basados en la investigación de operaciones, se recurre a los métodos de tipo cualitativo, los cuales se apoyan en informadores clave, así como del análisis de las tendencias que ha tenido la política descentralizadora de nuestro país.²⁴³

Los escenarios son descripciones de los futuros posibles del objeto de estudio, definidos a partir de la evolución pasada y la situación presente, pero considerando la posibilidad de que ocurran eventos o se pongan en práctica estrategias que puedan modificar las tendencias de las variables que lo

²⁴³ Cardozo Brum, Myriam "Análisis y prospectiva de la ..." *Op. cit.* p.18

conforman. La prospectiva trata de resaltar las incertidumbres, la posible presentación de eventos *portadores de futuro* en el contexto de los escenarios; de esta manera existe libertad para poner en práctica una estrategia que permita en el futuro el escenario más deseable, el cual no tiene necesariamente que coincidir con el más probable.

A continuación se presentan dos escenarios contextuales alternativos. El principal evento que los diferencia entre ellos está dado por la política descentralizadora que asuma el gobierno federal, la cual nos hace arribar, en uno de los casos, al mantenimiento de una descentralización restringida en muchos aspectos y con alcances limitados a los gobiernos estatales; y en el otro, a una descentralización completa de funciones que llegue hasta los municipios y desarrolle una activa participación social.

Estos escenarios, son el resultado de las tendencias que han seguido las variables seleccionadas y que apuntamos a continuación: situación internacional, situación política interna, aspectos demográficos, aspectos económicos, aspectos educativos, aspectos tecnológicos, aspectos ecológicos y relaciones inter-gubernamentales.

Ambos escenarios comparten una situación internacional común caracterizada por un proceso creciente de globalización económica e integración de mercados y por la formulación de recomendaciones para lograr una mayor descentralización política, así como por el apoyo económico de los organismos internacionales para abatir los rezagos educativos.

ESCENARIO A. (Descentralización limitada).

La lucha por el poder, la pérdida de la legitimidad política y la alternancia política, será enfrentada sólo por un proceso de democratización aparente en la prevalecerá el poder de la tecnocracia y la resistencia a la alternancia política de los partidos políticos en todos los ámbitos de gobierno.

La población seguirá creciendo de acuerdo a las tasas previstas, a pesar de los esfuerzos realizados en el control de la natalidad. Al inicio del año 2000 deberemos de ser 100 millones de mexicanos y para el 2030 la población será de 130.3 millones. La población seguirá concentrándose en las zonas urbanas en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida. Continuarán los problemas ecológicos y su atención será mínima por parte del gobierno.

El crecimiento de la economía será de tasas muy bajas y estará caracterizada por nuevas privatizaciones, importación de tecnología, excesiva concentración del ingreso y altos niveles de desempleo. Sus efectos no serán amortiguados por el gasto social, ya que los recursos públicos serán dirigidos a apoyar al sistema financiero y al pago de la deuda externa.

Continuarán los rezagos y desigualdades en la educación básica, a pesar de los esfuerzos que se realicen y de los recursos económicos adicionales que proporcione el Banco Mundial. Se mantendrán los índices de analfabetismo y los grados promedio de escolaridad. El financiamiento a la educación seguirá siendo federal y éste se destinará casi en su totalidad para cubrir la nómina del personal docente.

Las relaciones inter-gubernamentales serán de escasa colaboración, no obstante que está previsto federalizar la educación. La descentralización educativa continuará siendo restringida e incompleta, pareciéndose más a una mera desconcentración de funciones, con una gestión basada sólo en la aparente búsqueda de la eficiencia y productividad, ya que prevalecerá el control político por parte del gobierno federal.

En este escenario continuará la falta de integración de los sistemas educativos estatales y ex-federales, persistiendo las resistencias políticas y administrativas para su fusión, por parte de todos los actores. No habrá recursos adicionales para homologar las prestaciones de los maestros.

Continuará el corporativismo sindical y sus conflictos tendrán que ser atendidos por el gobierno federal y por los estados, respectivamente. Permanecerán los obstáculos para que exista una mayor intervención de los municipios. La participación social en la educación será mínima o nula.

ESCENARIO B. (Descentralización real).

Existirá un proceso real de democratización política, basado en una sociedad plural, abierta al cambio y a la alternancia política en todos los ámbitos de gobierno. La amplia consulta popular y la negociación de conflictos serán las formas que conduzcan a recuperar la legitimidad gubernamental, que ya no puede fundamentarse en altas tasas temporales de crecimiento económico.

Los recursos producto de los procesos de privatización serán canalizados al gasto social, en particular a los sectores de menores ingresos. Estos recursos serán administrados localmente y adicionalmente serán motivo de apoyo a la pequeña y mediana empresa.

Se aplicarán políticas demográficas dirigidas a disminuir las tasas de crecimiento poblacional y lograr un equilibrio por regiones con menor emigración local. Esto permitirá una mayor eficacia del presupuesto público.

En el terreno educativo, la intensa participación ciudadana se traducirá en un amplio acceso a la educación básica, preocupada en brindar al alumno conocimientos útiles. Como consecuencia, habrá mayor toma de conciencia en

los aspectos ecológicos y presión a los gobiernos para que apliquen medidas tendientes a recuperar la calidad del medio ambiente. La globalización de la economía acelerará el cambio tecnológico, pero se cuidará que su utilización sea en base a los recursos disponibles en el país.

Las relaciones intergubernamentales se darán en la colaboración y la descentralización real; la gestión pública estará dirigida al incremento de la productividad, al impacto social y a la distribución equitativa. Los gobiernos estatales asumirán sus responsabilidades en materia educativa y contarán con recursos adicionales destinados a abatir el rezago educativo, estableciendo estrategias y programas específicos en las regiones más atrasadas. La vida municipal será importante política y administrativamente, en la medida del desarrollo de sus potencialidades y de su relación con la sociedad civil.

El estudio de prospectiva demuestra que de no cambiar las prácticas y actitudes políticas nos mantendremos dentro de un escenario de características contextuales poco deseables que no conducen a una descentralización político-administrativa plena y auténtica.

Frente a los resultados obtenidos, se sugiere buscar una estrategia que aumente las posibilidades para obtener el escenario deseable. A continuación se relacionan algunas de nuestras propuestas:

- Fortalecer la autonomía estatal y profundizar el proceso a nivel municipal en aquellos casos que existan condiciones para hacerlo. Aquí se busca que las experiencias desarrolladas tengan un efecto multiplicador en los demás casos.
- Desarrollar una reforma fiscal que permita que las administraciones locales cuenten con fuentes propias de recursos que permitan financiar los servicios básicos.
- Desarrollar un amplio programa de capacitación y actualización gerencial al personal que tenga a su cuidado las funciones descentralizadas.
- Favorecer la toma de decisiones en cada ámbito de gobierno, desterrando la práctica de la imposición.
- Intensificar los programas compensatorios de apoyo a entidades federativas que muestren condiciones considerables de atraso.
- Hacer transparente y equitativa la distribución del presupuesto federal, de acuerdo a las necesidades de cada estado.
- Fomentar la participación y contraloría social en la prestación de los servicios y obras públicas.

ESQUEMA DE VARIABLES PARA EL ANÁLISIS DE LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA.

VARIABLE	CHIHUAHUA	SAN LUIS POTOSÍ	OAXACA
1. Situación socioeconómica de la entidad federativa.	Buenas comunicaciones, estabilidad política Desarrollo económico industrial. Alta generación de empleo. Séptimo lugar en la participación del Producto Interno Bruto	Población eminentemente rural. Heterogeneidad en las regiones Industria poco desarrollada con rezago en su inversión.	Población eminentemente rural. Malas comunicaciones. Actividad económica agrícola. Bajo empleo y una alta emigración a otros estados y a los Estados Unidos de Norteamérica
2. Capacidad y tamaño de la administración pública estatal.	Procesos de planeación-programación-presupuestación, con alto grado de participación social.	Procesos de planeación y de control de gestión asimilados, con un sistema para el seguimiento de proyectos. (SISE)	Procesos de planeación débiles con alta tendencia a la desconcentración de actividades a las regiones.
	Número de servidores públicos. 6,243 (No se incluye al magisterio estatal)	Número de servidores públicos: 5,000 (No se incluye al magisterio estatal).	Número de servidores públicos: 12,123 incluye 3,874 plazas de policía y tránsito.
3. Participación en el sistema educativo nacional (1992).	2.7% de los alumnos. 3.0% de escuelas. 2.8% de personal docente. 3.0% de grupos.	2.5% de los alumnos. 4.0% de las escuelas. 2.5% del personal docente. 3.4% de grupos.	3.8% de alumnos. 4.7% de las escuelas. 3.1% del personal docente. 4.1% de grupos.
4. Situación previa a la transferencia.	Coexistencia de dos sistemas escolares. El estatal con 14,509 maestros y personal de apoyo; y el federal, con 22,953 docentes y personal de apoyo.	Coexistencia de dos sistemas escolares. El estatal con 3,500 docentes y personal de apoyo; y el federal con 31,500 docentes y personal de apoyo.	No se tenía un sistema educativo estatal El sistema educativo federal con 70,870 docentes y personal de apoyo

ESQUEMA DE VARIABLES PARA EL ANÁLISIS DE LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA.

VARIABLE	CHIHUAHUA	SAN LUIS POTOSÍ	OAXACA
	La educación estatal se manejaba a través de un Departamento de Educación y Cultura.	La educación estatal se manejaba a través de la Secretaría de Educación y Servicios Sociales.	
	Indicadores educativos superiores al promedio nacional.	Indicadores educativos, típeramente inferiores al promedio nacional.	Indicadores educativos marcadamente por debajo del promedio nacional.
5. Gestión del proceso de fusión.	Se creó la Dirección General de Educación y Cultura; así como el Instituto de Servicios Educativos de Chihuahua. Persisten ambas estructuras administrativas. Existen conflictos para la fusión de los servicios educativos, en virtud de las diferencias del escalafón horizontal y de la jubilación dinámica de la sección 42 (estatal) y la sección 8 (ex -federal).	Se creó la Comisión Estatal de Educación para recibir los servicios transferidos del sistema federalizado. Todo el proceso de recepción y fusión del sistema fue vigilado por el Comité Estatal para la Reorganización Educativa. En 1993, se creó la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado (SEGE). A pesar de que existe una sola estructura, persisten conflictos entre la sección 52 (estatal) y la sección 26 (ex-federal) debido a la diferencia en prestaciones.	- Se creó el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca el 23 de mayo de 1992, para recibir los servicios transferidos.
6. Municipalización: papel de la sociedad en la educación.	No se han establecido los consejos municipales y escolares por oposición del sindicato.	Participación de los municipios en la administración de los recursos del CAPFCE en la construcción y	Se presentan serios obstáculos para la utilización de recursos del Ramo 33 destinados a la

ESQUEMA DE VARIABLES PARA EL ANÁLISIS DE LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA.

VARIABLE	CHIHUAHUA	SAN LUIS POTOSÍ	OAXACA
	<p>El Consejo Estatal de Participación Social existe en el papel, sin funcionamiento</p> <p>Los recursos para el mantenimiento y la construcción de escuelas son manejados por el gobierno estatal directamente.</p>	<p>reparación de escuelas.</p> <p>La participación social no ha sido lo suficientemente promovida; no obstante, se informa que se encuentran instalados el Consejo Estatal de Participación Social, los 58 consejos municipales y 5,957 consejos escolares.</p>	<p>construcción y reparación de escuelas, a cargo de los municipios. La propuesta de decreto fue motivo de un paro de labores en el mes de mayo de 1999.</p>
7. Rezonificación: a) acercar la autoridad a escuelas, alumnos y padres de familia; b) favorecer la articulación de los tres niveles de educación; y c) promover nuevo modelo de supervisión.	<p>No se han realizado acciones ya que la sección sindical exfederal se opone.</p>	<p>No se han realizado acciones en este aspecto, porque se alteran los espacios de poder de las secciones sindicales. Los supervisores se oponen al cambio; por lo que se les está capacitando antes de proponer un nuevo estilo de trabajo.</p>	<p>Fuerte oposición del sindicato para su implantación.</p>
8. Asimilación del sistema de educación básica.	<p>Ley de Educación Pública del Estado. (1997)</p> <p>Creación de un Centro de Investigación y Desarrollo Académico para el Análisis de los Principales Indicadores Educativos y de Apoyo a la Investigación.</p>	<p>Ley de Educación Pública del Estado. (1995)</p> <p>Creación del Consejo Estatal Técnico de la Educación.</p> <p>Propuesta de contenidos regionales.</p> <p>Nuevo texto de historia para tercero de primaria.</p> <p>Elaboración de monografías del Estado y Municipales.</p> <p>Programas compensatorios para abatir el rezago (PRODEI, PARE Y PIARE con el apoyo del Banco Mundial).</p> <p>Homologación de sueldos de las dos secciones sindicales.</p> <p>Regularización de plazas. Depuración</p>	<p>Ley Estatal de Educación. (1995), otorgando amplias facultades para que los Municipios impartan educación.</p>

ESQUEMA DE VARIABLES PARA EL ANÁLISIS DE LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA.

VARIABLE	CHIHUAHUA	SAN LUIS POTOSÍ	OAXACA
		de la nómina. El 50% de los profesores han sido incorporados a la carrera magisterial. Creación de la Escuela de Estudios Superiores del Magisterio Potosino, y de la Escuela Normal de la Huasteca Potosina.	

CONCLUSIONES.

1. La centralización-descentralización es un proceso dinámico, una tendencia o una propensión que se da en la dimensión política y administrativa; es decir, es un concepto relativo que se presenta en un contexto específico con la presencia de actores que marcan el ritmo y el grado de cada orientación. En nuestro país, la excesiva concentración de poderes y facultades en un solo centro provocó el debilitamiento de los estados federados.
2. La descentralización político-administrativa de nuestro país cobró auge en la década de los ochenta, como consecuencia de la fuerte inercia centralizadora que produjo rendimientos decrecientes en la administración pública federal; y como una necesidad de socializar los problemas ante las crisis económicas recurrentes. En su desarrollo podemos detectar etapas que muestran la falta de coherencia y consistencia en sus acciones. (Implementación de la política descentralizadora, estancamiento, reformulación, etc.)
3. El modelo educativo mexicano se desarrolló en los últimos setenta años, en un marco de modelo de desarrollo que pretendía combinar crecimiento con igualdad de oportunidades. Así, en la etapa de la supercentralización educativa, la planeación significó uno de los instrumentos más importantes del que emergieron políticas públicas de grandes alcances para el sector. Sin embargo, los enfoques y orientaciones de la planeación demuestran que el sistema promovió las grandes desigualdades y rezagos educativos que tiene nuestro país. La calidad de la educación y los servicios asociados se deterioraron exponencialmente.
4. A través del desarrollo de la *administración de la vida intelectual*, el Estado mexicano fue dilatando paulatinamente los espacios de su acción, hasta llegar a la etapa de la acumulación creciente de funciones, procesos y estructuras y, a la profesionalización de sus cuadros burocráticos. La inercia centralizadora, provocó un impulso descentralizador que provino del propio centro, sin que se hubiesen presentado demandas de los estados o reclamos sociales.
5. Se confirma la hipótesis general de este trabajo, de que la descentralización de la educación básica y normal que se realizó en México en el período 1992-1999, reconcentró e hizo más evidente la centralización de nuestro sistema político-administrativo. A través de la especialización de sus funciones, el Gobierno Federal continúa manejando la planeación, el control y la evaluación de los procesos, dejando a las entidades federativas la operación de los

servicios educativos. El término *Federalización* no es sinónimo de descentralización. El discurso oficial trata de remarcar de que la educación es una función concurrente en los tres órdenes de gobierno; sin embargo, su connotación es contraria a la descentralización; ahora el término se usa indiscriminadamente en todas las acciones descentralizadoras que pretende realizar el ejecutivo federal.

6. La *federalización* de la educación básica y normal iniciada en 1992, puso las bases de una nueva estructura educativa plural y amplia, que fortalece una política pública ambivalente: refuerza el discurso legitimador y no pierde el control del sistema educativo.
7. La *federalización* educativa fue un proceso generado con el aparente propósito de elevar la calidad de la educación. Las razones fueron el agotamiento del modelo y la disminución de la inversión educativa. Sin embargo, una razón de peso fue la de desmembrar el corporativismo gremial que representa el SNTE.
8. Con la *federalización* de la educación básica y normal no se logró la desintegración del sindicato; por el contrario, se hizo evidente la lucha que se da en el campo de la formulación e implementación de las políticas públicas educativas entre la burocracia gubernamental y la burocracia gremial. El sindicato más grande de América Latina continúa fuerte y poderoso, y sigue representando la base principal de la burocracia estatal en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y del partido en el poder.

Sin embargo, debemos señalar que la descentralización educativa produjo cambios importantes en la correlación de fuerzas entre las diversas secciones sindicales; no tan sólo se dan las relaciones sindicales con el gobierno federal, ahora se concerta además con los estados federados. Este doble juego representa ventajas incrementales para las secciones sindicales.

9. La descentralización educativa generó transformaciones significativas en las administraciones públicas estatales, al crear nuevos espacios públicos que no se tenían considerados. No obstante esto, la SEP no tan sólo disminuyó sus estructuras administrativas; por el contrario, las reforzó y amplió. Para ejercer sus funciones, estableció representaciones en cada Estado que son auténticos dispositivos de control que buscan evaluar el cumplimiento de los programas, sin considerar que cada estado tiene facultades para asignar los recursos públicos a las necesidades sociales de la población. De esta manera se vigila que los recursos federales sean destinados a los programas educativos.

10. La administración central reprodujo formas de organización uniformes en las administraciones estatales, que buscan una mayor especialización y profesionalización de la función educativa. tal es el caso de la aceptación de las condiciones generales de trabajo y del reconocimiento del SNTE como interlocutor válido en todo el país.
11. En los Estados estudiados hay pruebas claras de que los gobiernos estatales quieren avanzar y ser los rectores de la educación, introducir reformas legales y administrativas y diseñar sus propias políticas públicas en esta materia. Los obstáculos que le imponen las secciones sindicales del SNTE en Chihuahua y Oaxaca son mayores que los planteados en San Luis Potosí.
12. En este último Estado formalmente se dio la fusión de los dos subsistemas educativos; sin embargo, dentro de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado existen estructuras duplicadas en las que se siguen atendiendo las dos modalidades (estatal y federal), sin modificar los patrones establecidos. Para administrar las relaciones laborales el gobierno estatal negocia con las dos secciones sindicales de manera conjunta y en todos los planes y proyectos se les da participación por igual. En el Estado potosino la función educativa, aunque incompleta, se ha asimilado más a la estructura y capacidad de su administración, que los otros casos analizados. Gracias a esto, ha logrado obtener recursos adicionales del Gobierno Federal y del Banco Mundial.
13. En Chihuahua existen dos estructuras de administración y gobierno, las cuales se dieron a consecuencia de la diferencia de prestaciones entre las secciones sindicales y a los conflictos políticos internos de militancia antipanista de la sección sindical 42. En un principio el gobierno panista trató de debilitar al sindicato, quitándoles prebendas y asumiendo el mando. El resultado fue la total paralización del proyecto educativo en el Estado, después de una serie de plantones, mítines y marchas de la sección 42. Con el nuevo gobierno priista los avances han sido lentos, debido a que continúan las resistencias de las dos secciones sindicales.
14. En Oaxaca no fue necesario fusionar los servicios, en virtud de que no se contaba con un servicio educativo estatal. Para recibir y administrar los recursos transferidos fue creado un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se pensaría que esto sería una ventaja administrativa de flexibilidad en el manejo de la función educativa; sin embargo, inferimos que esta decisión se tomó debido a que la sección sindical 22 milita en forma activa con la CNTE, organización disidente del sindicato magisterial y ha sido motivo de frecuentes demandas al gobierno estatal. La Ley de educación de Oaxaca le da una decisiva participación a los municipios en la educación; sin embargo, el sindicato se ha opuesto tajantemente a su

implantación, argumentando de que no existe capacidad técnico-administrativa de los ayuntamientos para descentralizar estos servicios.

15. En los casos revisados se observan distintos rubros de financiamiento, pero el único importante es la transferencia federal que en el 99% se destina al gasto corriente. No obstante que los recursos federales se suman a la bolsa de la entidad federativa y se administran como un solo presupuesto, en la práctica no se puede hacer uso de esta prerrogativa en virtud de que en su mayor parte se destinan al pago de sueldos y prestaciones de los maestros. Se transfirieron responsabilidades sin los recursos correspondientes, lo que representa una limitante de la descentralización educativa.
16. En los casos estudiados de los Estados de Chihuahua, San Luis Potosí y Oaxaca se observa que los gobiernos estatales se encuentran en un proceso de aprendizaje y transformación de sus procesos administrativos y de negociación para dirimir conflictos con el SNTE; este último también se encuentra frente a un nuevo interlocutor debido a su fragmentación, al no poder actuar con el gobierno federal.
17. La reorganización de la educación básica implica la creación de cuerpos colegiados de participación social, conocidos como consejos escolares, estatales y municipales. Existen serias dificultades para su creación en los Estados de Chihuahua y Oaxaca. En San Luis Potosí fueron constituidos pero no están funcionando. La municipalización de la educación, que es parte de la reorganización de la administración, es difícil de implementar en el Estado de Oaxaca ante la oposición del sindicato; sin embargo, en San Luis Potosí se tiene una experiencia positiva en el manejo de recursos del CAPFCE para la construcción de escuelas con la participación de las autoridades municipales.

Como hemos afirmado, en cada estado los retos que plantea la *federalización* educativa están determinados por la capacidad de presión y negociación de las secciones sindicales; pero también por un conjunto de aspectos que el *Acuerdo* no tomó en cuenta al otorgar mayores responsabilidades a los estados; entre ellos podemos mencionar los siguientes: el tamaño del sistema escolar estatal, el tamaño del sistema escolar transferido, la situación del sistema educativo y sus indicadores de desempeño, la relación entre las dos secciones magisteriales en cada estado, y la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos para asumir sus nuevas responsabilidades.

18. La descentralización es un proceso inacabado y restringido que debe ser consolidado y reforzado, como un paso importante para un auténtico *federalismo*. La *federalización* educativa requiere de estudios de prospectiva en donde se formulen escenarios deseables que incluyan estrategias para revertir las tendencias actuales.

19. No existen todavía datos alentadores sobre la eficiencia de los servicios educativos, pero se hace necesario que en los planes y programas de cada entidad federativa queden consignados compromisos recíprocos para abatir las cifras negativas, estableciendo metas específicas a lograr en cada ciclo educativo. De esta manera, los resultados de orden administrativo conseguidos hasta ahora, podrían convertirse concurrentemente en logros de carácter social, impulsando así un nuevo sentido y mejores perspectivas de la labor educativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackoff, R. *A concept of corporate planning*. Jhon Willey & Sons, 1970.
- Agraz Rojas, Fernando. *Los sistemas de información en la Secretaría de Educación Pública. II Encuentro Anual y I Nacional de Responsables de la Información Estadística*. Memoria UNAM. México, 1994.
- Altamira y Crevea, Rafael. *Texto de las Leyes de Burgos de 1512*. Revista de Historia de América. marzo-diciembre de 1938.
- Álvarez, Isaias. *La descentralización*. En Guevara Niebla, Gilberto (comp.). *La catástrofe silenciosa*. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
- Anderson, Perry. *El estado absolutista*. Editorial Siglo XXI. México, 1979.
- Arnaut, Alberto. *La descentralización educativa y el sindicato nacional de los trabajadores de la educación, 1978-1988*. Documentos de Trabajo. CIDE. México, 1992.
- Arnaut, Alberto. *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*. Documento de Trabajo No. 4. CIDE. México, 1992.
- Arnaut, Alberto. *La federalización de la educación básica y normal: 1978-1994*. Política y Gobierno. Vol.1 No.2 Segundo Semestre de 1994. CIDE. México, 1994.
- Banfield, E. *Politics, planning and the public interest*. The Free Press, 1955.
- Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, María del Pilar. *Descentralización y administración pública en los estados federados. Ensayo analítico-metodológico*. UAEM-IAPEM. Toluca, Estado de México, 1989.
- Barrera Zapata, Rolando. *El papel político-administrativo de los gobernadores en México*. (trabajo inédito). 1995.
- Bazdresh, Carlos et. al. (comp.). *México: auge, ajuste y crisis*. F.C.E. México, 1992.
- Blaug, M. *Approches to educational planning*. Economic Journal. Vol 77. No. 306, 1977.
- Bolan, R. *Emerging views of planning*. American Institute of Planners Journal. Vol. 33. 1967.
- Bonnin, Juan Carlos. *Compendio de los principios de administración*. Imprenta de Don José Palacios. Madrid, 1834.

- Bowles, S. y Gintis, H. *Schooling in capitalist american*. Basic Books Inc. Publishers, 1976
- Bowman, M. J. *Education and economic growth: an overview*. Documento de Trabajo. No.402 en World Bank Staff. 1987.
- Bracho, Teresa (comp.) *La modernización educativa en perspectiva: análisis para el Programa de la Modernización Educativa 1989- 1994*. Flacso, México, 1990. (Versión mimeografiada).
- Bracho, Teresa y Zamudio, Andrés. *Rendimientos económicos de la escolaridad 1: discusión teórica y métodos de estimación*. Documento de Trabajo No. 30. CIDE. México, 1994.
- Bracho, Teresa. *El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial*. Estudios Políticos. Documento de trabajo No. 2. CIDE, México, 1992.
- Braybrooke Lindblom, C. *A strategy of decision*. Free Press, 1963.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Mejía Lira, José. *El estudio de las políticas descentralizadoras de México: un reto metodológico*. CIDE, México, 1993.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países*. Documento de trabajo No. 19. CIDE, México, 1993.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*. CIDE, México, 1993.
- Cámara de Diputados. L. Legislatura. *Derechos del pueblo mexicano*. Tomo VI. Porrúa, México, (s.d.)
- Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México*. IAP, México, 1973.
- Carrillo, Carlos A. *Artículos pedagógicos*. Vol. 1. Herrera Hermanos Sucesores, México, 1977.
- Castellanos, Abraham. *La reforma escolar mexicana*. Vol. 1. A. Carranza y Cia. Impresores, México, 1907.
- Chanes Nieto, José. *Estado federal, descentralización, desconcentración y reubicación*. En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 20-21. Octubre 85-marzo 86. INAP, México.
- Chavoya, María Luisa. *La descentralización educativa y el poder sindical*. En Bracho, Teresa (comp.). *La modernización educativa en perspectiva: análisis para el Programa de la Modernización Educativa 1989-1994*. Flacso, México, 1990.

- Cardozo Brum, Myriam. *Análisis y prospectiva de la política descentralizadora en el sector salud mexicano*. En Revista Prospectiva. Asociación Política Nueva, A.C. Año 3. No. 10, julio 1998.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. *Mensaje de toma de posesión*. Dirección General de Comunicación Social. Presidencia de la República, México, 1982.
- Diario Oficial de la Federación. *Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública*. 23 de junio de 1999.
- Duhalt Krauss, Miguel. *La administración pública y el desarrollo en México*. Asociación Nacional de Administradores Públicos, A.C., México, 1970.
- Durkheim, E. *Education et Sociologie*. Editorial PUF, París, 1966.
- El Demócrata*. Periódico del 13 de mayo de 1919.
- El Excelsior*. Periódico del 17 de mayo de 1919.
- Etzioni, Amitai. *Organizaciones modernas*. Manual No. 271. UTEHA, México, 1979.
- Ferrando Badía, Juan. *El estado unitario, el federal y el estado regional*. Madrid, 1978.
- Foucault. *Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado*. Revista Siempre. Octubre de 1982.
- Frías Fargas, Ramón. *Introducción a la economía de Cataluña*. Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- Friedmman, J. *Retracking America. A theory of transactive planning*. Doubleday Publishing Co., 1973.
- García de Enterría, Eduardo. *Revolución francesa y administración contemporánea*. (s.d.)
- Gobierno del Estado de México. *Origen y evolución del municipio en el Estado de México. Obra conmemorativa del V Centenario del encuentro de dos mundos*. Toluca, 1992.
- Gómez Collado, Roberto. *Descentralización: múltiples centros de poder*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No.20-21. Octubre 85 - marzo 86. INAP, México.
- Gournay, Bernard. *Introduction a la science administrative*. Libraire Armand Colin, París, 1966.
- Grabow, S. y Heskin, A. *Foundations for radical concept of planning*. Journal of the American Institute of Planners, Vol. 39, 1973.
- Guerrero Orozco, Omar. *Descentralización de la administración pública federal: causas, efectos y consecuencias*. Revista de Administración Pública 63/64 julio-

- diciembre de 1985. INAP, México.
- Guerrero Orozco, Omar. *El estado y la administración pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989.
- Guerrero Orozco, Omar. *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. Fontamara, México, 1988.
- Guevara Niebla, Gilberto (comp.). *La catástrofe silenciosa*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Gulick, Luther. *Science value and public administration*. Institute of Public Administrator. New York, 1937.
- Instituto Nacional de Administración Pública (comp.). *La administración local en México*. Tres tomos. INAP, 1997.
- Instituto Nacional de Administración Pública. *La organización de la administración pública en México*. Noriega Editores, 1999.
- Jiménez Nieto, Juan Ignacio. *Política y administración*. Editorial Tecnos, Madrid, 1977.
- Justi, Juan Enrique Gottlob de. *Elementos de policía*. Eulaba Piferrer Barcelona, 1784. (Versión castellana de Grunsätze de Polizeieissenschaft (1755), obtenida de la versión francesa de 1769). Citado por Guerrero, Omar. *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. Fontamara, México, 1988.
- Llinás Alvarez, Edgar. *Revolución, educación y mexicanidad*. UNAM, México, 1978.
- Mac Ginn, Noel y Street, Susan. *Educational decentralization: weak state or strong state*. Comparative Education Review. Vol. 30. No. 4. Noviembre de 1990.
- Manheim, Karl. *Man and society in an age reconstruction*. Harcourt Brace and Co., 1951.
- March, J.Q. y Simon, H. *Organizations*. Jhon Willey & Sons, 1959.
- Marcuse, H. *El marxismo soviético*. Alianza Editorial, España, 1969.
- Martínez Assad, Carlos y Zicardi, Alicia. *Propuestas de descentralización del estado mexicano*. En Bazdresh, Carlos. et.al. (comp.). *México: auge, ajuste y crisis*. F.C.E., México, 1992.
- Merino Huerta, Mauricio. *Fuera del centro*. Estudios Jurídicos y Políticos. Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., 1992.
- Miranda López, Francisco. *Políticas públicas y grupos de interés en México. Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa*. Tesis de Maestría. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1991

- Moctezuma Barragán, Esteban. *La educación pública frente a las nuevas realidades*. En *Resúmen de una visión de la modernización en México*. F.C.E., México, 1994.
- Mora, José María Luis. *Obras sueltas*. Porrúa, México, 1963.
- Moreno Espinosa, Roberto y García Martínez, María de los Angeles. *Elementos para un estudio de la administración de la educación en México*. (s.d) documento de trabajo.
- Moreno Espinosa, Roberto. *La administración territorial en México. Antecedentes históricos*. IAPEM, Toluca, Estado de México, 1995.
- Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*. 2 tomos. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Noriega, Margarita. *Crisis y descentralización educativa en México*. Universidad Pedagógica Nacional, México, 1990. (trabajo mimeografiado).
- O'Donnell, Guillermo. *Reflections on the patterns of change in the burocratic authoritarian state*. Latin American Research Review. Vol. XXI. No. 1. 1978.
- Offe, Claus. *Structural problems of the capitalist state: class rule and the political system*. Von Beyme (editor) German Political Studies. Vol. 1. Beverly Hill. Sage. 1974.
- Oliván, Alejandro. *De la administración pública en relación a España*. Roix Editor, Madrid, 1843.
- Ornelas, Carlos. *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. Fondo de Cultura Económica, México. (en prensa).
- Ornelas, Carlos. *La descentralización de la educación en México: un estudio preliminar*. División de Estudios Políticos. CIDE, México, 1995.
- Oszlak, Oscar. *Políticas públicas y regimenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. CEDES. Vol. III. Núm. 2. Buenos Aires, 1980.
- Ozbekhan, H. *Towards a general theory planning*. Perspectives of Planning. Jantoch OECD, Paris, 1974.
- Pani, Alberto J. *Una encuesta sobre educación popular*. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1918.
- Pescador, José Angel y Torres, Carlos Alberto. *Poder político y educación en México*. UTEHA, México, 1985.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. *El análisis institucional de la administración regional*. Administración Regional en América Latina. CIAP, Buenos Aires, 1976.

- Posada de Herrera, José. *Lecciones de administración*. Instituto de Administración Pública, Madrid, 1978.
- Prawda, Juan. *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*. Editorial Grijalbo, México, 1989.
- Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*. Colección Pedagógica Grijalbo, México, 1984.
- Quintero, José Luis. *Del dicho al hecho o las realidades de la descentralización educativa*. En Bracho, Teresa. *La modernización educativa en perspectiva: análisis para el Programa de la Modernización Educativa 1989-1994*. Flacso, México, 1990.
- Rama, Germán. *Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina*. Serie Educación y Sociedad. CEPAL y Kapelusz, Buenos Aires, 1985.
- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. ESPASA- CALPE, Madrid, 1984.
- Roger, D.C. y Ruckin H.S. *Economics and education: principles and applications*. The Free Press, New York, 1971.
- Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*. Editorial Porrúa, México, 1982 (Sepan cuantos, 113).
- Rozenstein, Mario. *Análisis costo-beneficio: posibilidades y restricciones*. Trabajo mimeografiado. (s.d.)
- Sachs, W.A. *Diseño de un futuro para el futuro*. Fundación Barros Sierra, A.C., México, 1978.
- Santizo Rodall, Claudia. *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*. Documento de Trabajo No. 56. CIDE, México, 1997.
- Schön, D. *A beyond the stable state*. Rondon House, New York, 1971.
- Schultz, T. *Investing in people: schooling in low income countries*. *Economics of Educational Review*. vol. 8. 1988.
- Secretaría de Educación Pública. Artículo 3o. y Ley General de Educación. SEP, México, 1993.
- Secretaría de Educación Pública. *Estadística básica del sistema educativo nacional. Inicio de cursos 1993-1994*. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. SEP, México, 1994.
- Secretaría de Educación Pública. *Indicadores educativos 1988-1996*. Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto, México, 1997.

- Secretaría de Educación Pública. *La educación pública en México a través de los mensajes presidenciales desde la consumación de la Independencia hasta nuestros días*. SEP, México, 1926.
- Secretaría de Educación Pública. *Memorias 1976-1982 Vol. II Delegaciones Estatales*. Dirección General de publicaciones y Bibliotecas, México, 1982.
- Secretaría de Educación Pública. *Prontuario estadístico, cultural y presupuestario 1996*. México.
- Secretaría de la Presidencia. *Desconcentración administrativa*. Colección Seminarios No. 1. México, 1976.
- Shirley Brice Heath. *La política del lenguaje en México*. INI, México, 1973.
- Sirvent, Carlos y Vergara, Virginia. *El sistema nacional de educación para adultos: una evaluación sociológica*. UNAM, México, 1989.
- Street, Susan. *Burocracia y educación: hacia una análisis político de la desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP)*. Estudios sociológicos Vol. 1. No. 2. Mayo-agosto de 1993.
- Tinbergen, J. y Bos, H.C. *A planning model for the educational requirements of economic development. Econometric models for education*. OECD, París, 1965.
- Turner, R.H. *Modes of social ascent thought educational: sponsored an contest mobility*. Halsey, Floud and Anderson (de). *Economy and Society*. The Free Press, 1961.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- Waldo, Dwigith. *Estudio de la administración pública*. Ed. Aguilar, Madrid, 1961.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. Tomo 1. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- White, D.J. *Decision Theory*. Aldine Publishing Co., 1969.
- White, Leonard D. *Introducción al estudio de la administración pública*. Cia. General de Ediciones, México, 1964.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Discurso pronunciado por el Secretario de Educación Pública, ante la Comisión de Educación de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados*. 22 de mayo de 1992. Versión mimeografiada.