



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
COLEGIO DE PEDAGOGÍA



*La Descentralización Educativa 1992-2000*

**TESIS**

Que para optar por el título de

Licenciado en Pedagogía

PRESENTA

**Mónica Quintero Morales**

Asesora: Dra. Clara Isabel Carpy Navarro

México D.F, Ciudad Universitaria, 2010



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTOS.

Quiero agradecer en primer lugar a la Universidad Nacional Autónoma de México “mi alma mater” por integrarme a ella desde el bachillerato en su sistema incorporado, y posteriormente, en la licenciatura, ya que éste era un sueño que yo tenía desde niña.

En segundo lugar quiero agradecer a mi familia por todo el apoyo recibido a lo largo de estos veintiocho años de mi vida:

**A mis padres:** Jaime y María. Solo quiero decirles que los quiero mucho y que los consejos que ustedes me han dado no los deseché.

**A mis hermanas:** Georgina, Liliana, Reyna, Susana y Ma. Del Rosario.

**A mis queridos y latosos sobrinos:** Mariana, Ana Belén, Dulce Elena, Jaime Julián, Carla Fernanda y Andrés Eduardo.

En tercer lugar **a mis maestros y mis compañeros** del Colegio de Pedagogía ya que aprendí muchas cosas de ustedes y me llevo buenos recuerdos. Y por último quiero mostrar mi profundo agradecimiento a las siguientes personas:

**Asesora: Dra. Clara Isabel Carpy Navarro.** Gracias por sus consejos y por la revisión exhaustiva de mi trabajo ¡Por fin lo logre!

**Sinodales:**

**Mtra. Ana María del Pilar Martínez Hernández.** Le agradezco mucho el haberse tomado la molestia de revisar este trabajo ya que a pesar de sus numerosas actividades tuvo el tiempo necesario para enriquecerlo con sus observaciones.

**Dra. Ma. Guadalupe García Casanova.** Tuve la fortuna de conocerla gracias a la Dra. Clara ¡Muchas gracias por los consejos! Mejoraron la calidad de mi trabajo y enriquecieron mis conocimientos.

**Lic. Claudia Elena Lugo Vázquez.** Usted fue importante en mi formación académica, tuve la fortuna de ser su alumna en la clase de Legislación Educativa, y me di cuenta que la parte legal es parte importante de la educación, ya que es mucho más el hecho de saber cuantas políticas educativas existen, sino tener la capacidad de analizarlas y criticarlas, teniendo por supuesto los argumentos necesarios para poder hacerlo.

**Lic. Alma Silvia Díaz Escoto.** Fui su alumna en la clase de Historia de la Educación en México, y quiero agradecerle profundamente por tres cosas: primero, el tiempo para revisar mi trabajo, tomé en cuenta las críticas que realizó. Segundo, que durante el periodo en que fui su alumna despertó en mí la necesidad imperiosa de profundizar mis estudios en historia. Tercero, recordar mi consciencia critica, elemento importante en la formación universitaria y que a veces se nos olvida

## **Objetivos de la Instrucción Pública.**

“Ofrecer a todos los individuos de la especie humana los medios de proveer a sus necesidades, de asegurar su bienestar, de conocer y ejercer sus derechos, de entender y cumplir sus deberes; asegurar a cada uno de ellos la facilidad de perfeccionar su industria, de capacitarse para las funciones sociales a las cuales tienen derecho ser llamado, de desarrollar en toda su extensión los talentos que ha recibido de la naturaleza, y de este modo establecer entre los ciudadanos una igualdad de hecho, y hacer real la igualdad política reconocida por la ley: tal debe ser el primer objetivo de una instrucción nacional y, desde este punto de vista, constituye para el poder público un deber de justicia”.

*(CONDORCET, informe y decreto de sobre la organización general de la instrucción pública, 1972)*

## ÍNDICE.

Objetivos de la instrucción Pública.....	1
Introducción.....	4
Capítulo 1	
Antecedentes. La descentralización en el gobierno de Miguel De la Madrid .....	9
El gobierno de Miguel De la Madrid.....	9
La Descentralización Educativa.....	14
La situación del Sistema Educativo Nacional.....	14
El proceso.....	16
El SNTE y el proceso de descentralización .....	18
Limites de la Descentralización Educativa.....	20
Capítulo 2	
La Descentralización (federalización) Educativa.....	23
El gobierno de Carlos Salinas de Gortari.....	23
La situación de la educación y las políticas educativas. Contexto nacional e Internacional.....	28
¿Porqué Federalización Educativa?.....	31
El proceso: descentralización y Modernización Educativa.....	34
El ANMEB: y la Ley General de Educación: una nueva identidad jurídica.....	37
Contexto. Las negociaciones entre la SEP y el SNTE en la construcción del Acuerdo.....	37
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal .....	40
Las reformas al Artículo Tercero Constitucional.....	47
Ley General de Educación.....	52
Capítulo 3	
La descentralización Educativa (nuevo federalismo) 1995-2000.....	58
El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.....	58
La Descentralización Educativa.....	60
¿Nuevo federalismo?.....	60
La Situación del sistema Educativo Nacional.....	61
El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.....	63
La necesidad de descentralizar los Servicios Educativos del Distrito Federal.....	72
Antecedentes.....	72
La estructura administrativa de la educación en el Distrito Federal.....	74
Los Servicios Educativos en el Distrito Federal.....	80
La Calidad de la Educación.....	82
Reformas a la Educación Normal.....	82
Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de	

Educación Básica en Servicio (PRONAP).....	85
Gestión Escolar.....	89
El financiamiento a la educación.....	94
Estructura del presupuesto federal.....	94
La necesidad de conocer el financiamiento a la educación.....	95
Capítulo 4	
Retos, Tensiones y Perspectivas de la Descentralización Educativa.....	98
Un cambio de rumbo político.....	98
Los retos del sexenio 2000-2006.....	99
La participación social en la educación: ¿Realmente es posible?.....	104
La nueva distribución de funciones .....	106
El carácter nacional de la educación.....	108
La educación como factor de la democracia y la gobernabilidad.....	111
La equidad educativa, calidad, acceso y permanencia de los servicios educativos.....	112
La existencia de una política educativa nacional.....	113
Un asunto pendiente: la descentralización de los Servicios Educativos en el Distrito Federal.....	114
¿Federalización descentralizada o descentralización centralizada?.....	116
Consideraciones finales.....	119
Conclusiones.....	122
Bibliografía.....	126

## Introducción

A lo largo del siglo XX, la descentralización ha sido una medida que pretende desburocratizar la compleja maquinaria administrativa de los gobiernos postrevolucionarios, con objeto de lograr mayor eficiencia y, por lo tanto, mayor calidad en los servicios en el territorio nacional; en lo educativo se trata de fortalecer el carácter de la educación como un servicio público, para elevar su calidad y para lograr la participación de los diferentes grupos de la comunidad ya que “hoy se les pide a los sistemas educativos del mundo que trabajen más y mejor [...] han de responder a una exigencia de desarrollo económico y social [...] ya que constituye uno de los principales causas para entrar en el siglo XXI”.<sup>1</sup>

El proceso de descentralización, “es resultado del agotamiento del esquema fuertemente centralista con que el Gobierno Federal se manejó durante casi cinco décadas”.<sup>2</sup> Sin embargo, lejos de tratarse de un proceso armónico, homogéneo y equitativo en todos los países, en las regiones y localidades, la descentralización ha sido un proceso complejo porque ha creado tensiones entre sujetos y grupos sociales, y ha implicado ritmos y avances desiguales, porque no todas las instancias de los diversos niveles de gobierno han mostrado tener la capacidad de solventar todos los gastos que implica hacerse cargo de los servicios educativos.

Los Estados que tienen un menor desarrollo socioeconómico, tienen menos posibilidades económicas y de negociación para obtener apoyos adicionales con el gobierno federal. Pero además, se ven en la necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento (padres y madres de familia, empresas, iglesias, organismos no gubernamentales, etcétera) que ponen en riesgo el carácter educativo de la educación pública.

Las consideraciones siguientes sugirieron este trabajo de investigación, que tiene como objetivo analizar y describir de manera crítica el proceso de descentralización y los retos y tensiones que enfrentó en ese tiempo. Se delimitó la investigación ubicándolo en el periodo de 1992 al 2000 porque es el lapso en que se el

---

<sup>1</sup> Jaques Delors; *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el desarrollo. México, Santillana, 1996. 318 p. p. 24.*

<sup>2</sup> Armando Trujano; *La Descentralización Educativa como factor del fortalecimiento del federalismo en México.* México, Tesina (Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública), UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1994. 79 p. pp. 5-7.

proceso de descentralización se llevó a cabo de manera formal y se le dio identidad jurídica.

Esta investigación tiene una base histórica ya que el proceso de descentralización se desarrolla desde la creación de la Secretaría de Educación Pública y sigue vigente, así que también es conveniente analizar el contexto político para entender porque se llevó a cabo. Por otra parte, dicha investigación, se encuentra organizada de la siguiente manera:

En el primer capítulo llamado *Antecedentes. La descentralización en el gobierno de Miguel De la Madrid* se describe éste proceso llevado a cabo por el Secretario de Educación Jesús Reyes Heróles, dicho proceso quedó inconcluso debido a la oposición de poderes, dentro del Sindicato Nacional de Trabajadores para la Educación (SNTE), los grupos políticos que se encontraban dentro de la SEP, así como la oposición de algunos gobernadores de la República.

Después de la muerte de Reyes Heróles, decayeron las acciones descentralizadoras y con ello la muerte de la “revolución educativa” (lema del gobierno), provocando un proceso de desconcentración bajo el poder de un sector del SNTE (vanguardia revolucionaria). En este capítulo también se aclaran las diferencias entre los conceptos de descentralización, desconcentración y centralización.

En el segundo capítulo, que tiene por nombre: *Descentralización (Federalización) Educativa* se le describe de manera detallada, puntualizando que el rasgo principal de la educación fue la modernización educativa ya que debía adaptarse a los cambios económicos que requería el país en el contexto de las transformaciones mundiales marcadas por las nuevas reglas de libre mercado.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se retoma el proyecto descentralizador que Miguel de la Madrid llevó a cabo durante su gestión y que tomé como antecedente inmediato. Esta política quedó plasmada en el Programa Nacional para la Modernización de la Educación Básica: 1989-1994. Puso énfasis en que su gobierno se volcaría en llevar a cabo reformas en el Sistema Educativo Nacional que acabaran con el “elefante reumático. Generado por la existencia de un enorme aparato burocrático centralizado, limitante de la iniciativa local y de la participación de actores sociales involucrados en el tema. Su propósito quedaría sistematizado, primero en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y, posteriormente, en el Programa de

Modernización Educativa (PME). Pero no es, sino hasta 1992, que este proyecto se lleva a cabo de manera formal.

Al proceso de descentralización se le dio el nombre de federalización porque se estaba hablando de un acuerdo político que encontrara sustento en el régimen federalista establecido en la constitución, pero no es el único argumento para adoptar este término. Además en el presente capítulo se describe como la descentralización, propicia en teoría, la transformación del Sistema Educativo. Durante este periodo se configura un marco jurídico actualizado en materia educativa, a través de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en mayo de 1992, la promulgación de la nueva Ley General de Educación en julio de 1993 y la reforma al Artículo Tercero Constitucional en marzo de 1993.

En el siguiente capítulo llamado: *La descentralización Educativa (nuevo federalismo): 1994-2000*, se enfoca al sexenio de Ernesto Zedillo porque, en términos generales, se observa que en sus propuestas existe una línea de continuidad con el sexenio anterior.

Este sexenio, por la continuidad de las políticas educativas, se basa en un eje fundamental de la política del sexenio conocida como: nuevo federalismo, además, se describe de manera detallada las principales acciones en cuanto a cobertura, la vinculación y la calidad de la educación.

Es importante destacar que en este sexenio se llevó a cabo una reorganización administrativa de los servicios educativos en el Distrito Federal, creando la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal; en cuanto a la calidad de la educación, se habla de una reformulación de contenidos y materiales educativos para la educación normal, dando como resultado la reforma a los planes de estudio de las Licenciaturas en: educación preescolar, primaria y secundaria. En este capítulo también vale la pena mencionar que se incorpora la importancia de la gestión escolar y sobre todo, el financiamiento a la educación.

En el último capítulo llamado: *Retos, Tensiones y Perspectivas de la Descentralización Educativa* ponderamos la importancia de mencionar que hubo un cambio en el rumbo político de nuestro país que se caracterizó por una alternancia en el poder, dicha alternancia representaba una serie de cambios sobre todo en el área educativa.

Cambios que, sin embargo, no se llevaron a cabo ya que los objetivos de esa administración eran incrementar la matrícula educativa, apostándole al mismo tiempo, a la calidad de la educación. También debemos considerar que el proceso de descentralización, a pesar de que tuvo una identidad jurídica bastante cimentada, ha sido un proceso muy complejo ya que no tuvo un desarrollo progresivo en todas las entidades del país.

Por otra parte, la descentralización ha implicado una gran desigualdad en el ámbito pedagógico en tanto faltan equipos técnicos y profesionales en ciertos niveles que dan lugar a un avance desigual sobre todo en la política educativa regional, en la elaboración de material didáctico, en la profesionalización de los docentes, en las formas de supervisión y evaluación, entre otros.

## **Capítulo 1. Antecedentes. La descentralización en el gobierno de Miguel de la Madrid.**

### **1.1. El gobierno de Miguel de la Madrid.**

El 1 de diciembre de 1982 tomó posesión del cargo con mandato hasta 1988, era un momento de “emergencia económica”, según la expresión que él mismo definió, fue muy claro en su diagnóstico que el mal que debía vencerse era la inflación, ya que el hundimiento en junio de 1981 de los precios internacionales del petróleo debido a una saturación de oferta en el mercado había repercutido inmediatamente en toda la estructura política y financiera nacional, y con lo que se afectó el auge desarrollista de los últimos años, conocido como “milagro mexicano”.

Desde el inicio de su régimen emprendió una campaña de “reforma moral que era vista como un principio, un compromiso y una norma de conducta del gobierno. Para su implantación, el presidente expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que especificaba las obligaciones políticas y administrativas de los empleados del gobierno, así como las sanciones para su incumplimiento; en este documento se exigía que los empleados del Estado presentaran una vez por año el registro de su patrimonio y prohibió recibir regalos costosos así como contratar parientes”.<sup>3</sup>

Esta no era la primera vez que el gobierno prometía combatir la corrupción, y para ello era necesario que existieran actos que reforzaran dicho discurso político. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se aplicó en dos casos:

1. En 1983, Jorge Díaz Serrano fue acusado de haber cometido un cuantioso fraude cuando era director de PEMEX.
2. En 1984, Arturo Durazo Moreno fue acusado por evasión fiscal, acopio de armas y extorsión ejercida contra sus subordinados cuando era jefe de la policía del DF.

---

<sup>3</sup> Iñigo Fernández. *Historia de México*. Segunda Edición, México, Pearson Educación, 2004, 393p. pp. 352-353

En el afán de promover un verdadero federalismo en nuestro país, De la Madrid planeó un proyecto de descentralización para fortalecer al municipio. En diciembre de 1982 se reformó el artículo 115 constitucional para restituirle a los municipios atribuciones en cuestión administrativa. Tres años después, se puso en vigencia el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal destinado a transferir a los gobiernos locales el control de las empresas paraestatales, dar mayor libertad a los estados para la aplicación de los programas federales y descentralizar las funciones administrativas. Aunque el proyecto era muy prometedor, no se llevó a la práctica, pues los intereses de ciertos grupos y los gobernantes no lo permitieron.

Un gran problema del gobierno en este sexenio fue el pago de la deuda externa que se incrementó debido al aumento de las tasas de interés. Distraía recursos del fomento a las actividades económicamente productivas, afectando el nivel de vida de la población. Esta situación, que se venía arrastrando desde 1982, se recrudeció en 1985 como consecuencia de la caída de los precios del petróleo, la disminución de la producción industrial del país, el incremento de la inflación y los gastos generados por los sismos de 1985. Este contexto tan poco favorable fomentó el surgimiento y la difusión de grupos opositores.

Los sacrificios económicos ajustados por los mexicanos en 1983 y 1984, con una fuerte pérdida de poder adquisitivo, no fueron suficientes para conjurar las repercusiones negativas de un año tan funesto como 1985. El pago de la deuda externa obligó al Estado a hacer fuertes emisiones de moneda que generaron desconfianza en el peso e inflación. El deterioro se vio acelerado por la tendencia bajista de las cotizaciones internacionales del petróleo, la debilidad de los mercados de materias primas no petroleras que México exportaba, y la carrera especuladora del dólar. En el terremoto de 1985, además del balance luctuoso en vidas humanas, implicó un gasto extra en las cuentas públicas en cuanto a los gastos de reconstrucción de las infraestructuras del Distrito Federal.

Miguel De la Madrid heredó una situación poco alentadora, pues además de que la crisis era peor que la que enfrentaron López Portillo y Echeverría, la clase empresarial estaba molesta por la nacionalización bancaria; y la banca internacional se mostraba intransigente en cuanto al pago de la deuda externa.

Para reducir la inflación, proteger los empleos y recuperar el crecimiento sostenido, en 1983, lanza el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que constaba de 10 puntos:

1. Reducir el gasto público.
2. Proteger el empleo.
3. Dar continuidad a los programas de inversión productiva.
4. Procurar la honestidad y eficiencia en el sector público.
5. Proteger y estimular los programas que proveyeran de productos básicos al sector popular.
6. Elaborar reformas fiscales.
7. Destinar créditos hacia el desarrollo nacional y la banca.
8. Imponer una política cambiaria realista.
9. Hacer más eficiente a la burocracia.
10. Reformar la rectoría del Estado en la economía mixta.<sup>4</sup>

Para restablecer la confianza de la iniciativa privada en el gobierno, éste privatizó el 34% del capital de la banca nacionalizada y de las empresas que eran propiedad de los bancos, además, puso rápidamente en práctica un plan de indemnizaciones para los ex banqueros. Así, los hombres de la banca comenzaron a apoyar al gobierno, incluso cuando se aplicaron medidas de austeridad que afectaban sus intereses.

En 1983, se inició un proceso de reestructuración de la deuda externa que permitió diferir los vencimientos de 1982, 1983 y 1984 a ocho años de plazo con cuatro de gracia; sin embargo, se mantuvieron altas las tasas de interés. En materia agraria, De la Madrid prosiguió con el proyecto de autosuficiencia alimentaria de su antecesor. Entre 1983 y 1985 se cumplieron los programas de producción agrícola, el ejecutivo se propuso dar certidumbre a los campesinos sobre la propiedad de la tierra, por lo que dió inicio a una campaña de regularización. Desde 1984 se autorizó a las asambleas de ejidos y comunidades tuvieran el poder de decidir si querían seguir explotando sus tierras colectiva o individualmente.

La política exterior mexicana se concentró primordialmente en dos regiones: Centroamérica y Estados Unidos. En el primer caso, el gobierno nacional inició una campaña dedicada a buscar aliados para pacificar la región.<sup>5</sup> Los gobiernos de Colombia, México Panamá y Venezuela se reunieron en la isla panameña de Contadora

---

<sup>4</sup> Iñigo Fernández. *Op. cit.*, p. 355.

<sup>5</sup> Nicaragua mantenía una guerra civil y parecía que Honduras iba a declarar la guerra.

en enero de 1983 para hallar una solución, y aunque no pudieron cumplir con este objetivo, decidieron mantenerse juntos y formar lo que se conoce como el Grupo de Contadora. Los miembros de este organismo se reunieron después en Cancún Quintana Roo para proponer a las naciones de América Central que cesaran todas sus actividades militares, que ya no compraran más armas y que iniciaran las pláticas de paz, lo cual no agradó al gobierno estadounidense.

En 1984, Miguel de la Madrid promovió las negociaciones directas entre Nicaragua y Estados Unidos en el puerto de Manzanillo, las cuales darían resultados positivos hasta 1988, cuando el Gobierno nicaragüense se comprometió a realizar elecciones democráticas. A finales de 1983, las relaciones entre México y Estados Unidos se distanciaron como consecuencia de la postura de nuestro gobierno con relación a Centroamérica.

La situación empeoró en 1985 por las declaraciones del embajador John Gavin sobre la política interior mexicana, pero, sin lugar a dudas, el narcotráfico fue el factor que generó más tensión. En febrero de 1986, fue asesinado Enrique Camarena Salazar cuando trabajaba como agente para la Drug Enforcement Agency (DEA) en nuestra nación. El gobierno estadounidense acusó al mexicano de tolerar el narcotráfico y hasta involucró a las autoridades en el problema. Por otro lado, se estrecharon las relaciones con España, país históricamente hermanado, con el que la anterior administración había establecido relaciones diplomáticas, luego de la muerte de Francisco Franco y su transición a la democracia.

A lo largo de 1987 se dio una ligera recuperación de las exportaciones no petroleras gracias al valor competitivo del peso y la firma de acuerdos crediticios con la banca internacional. Además, se produjo una recuperación del precio del barril de crudo, lo que llenó de golpe el déficit en la reserva de las divisas y elevó su nivel hasta alcanzar la cifra de 15, 000 millones de dólares. El 5 de octubre de 1987, la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) vivió una jornada de euforia, pero en el lapso de unas breves horas las dinámicas especulativas actuaron con crudeza y explotó un proceso incontrolado de ventas, hasta que el día 28 hizo perder el parque bursátil hasta el 50% de su volumen de capitalización. Esta situación coincidió con una caída de la bolsa de Nueva York y sólo pudo detenerse con la entrada urgente de Nacional Financiera (Nafinsa) en las operaciones de compra.

El hundimiento de BMV se produjo un día antes de designar al candidato para las elecciones de 1988, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, antiguo alumno de Miguel De la Madrid en la UNAM, que para esa época fungía como responsable de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Antes de celebrarse los comicios de 1988, el Gobierno Federal aprobó una serie de reformas institucionales y electorales para aumentar el número de diputados de 400 a 500 miembros y la cuota de elegibilidad por el sistema proporcional de 100 a 200 escaños. También se introdujo la llamada “cláusula de gobernabilidad”, según la cual, al partido que obtuviera la mayoría relativa de diputados elegidos por el sistema mayoritario y menos del 35% del voto nacional se le asignaban automáticamente los escaños necesarios para alcanzar la mayoría absoluta.

En un contexto económico ligeramente menos sombrío que unos meses atrás (la inflación había emprendido una forma descendente), tuvieron lugar las elecciones generales del 6 de julio de 1988, en las que Salinas competía con Cuauhtémoc Cárdenas (quien fue elegido como candidato de la Coalición Izquierdista Frente Democrático Nacional), sin embargo, y después de efectuarse las elecciones con una supuesta ventaja para Cárdenas se produjo una incomprensible falla en el sistema de computación de voto, lo cual despertó suspicacias en la población.

El 13 de julio tras una semana de caos político se dieron a conocer los resultados: 50.4% de los votos favorecían a Carlos Salinas de Gortari, frente al 31.1% de Cárdenas y el 17% de los votos del panista Jesús Clhoutier del Rincón. Resultados que fueron ampliamente cuestionados dentro y fuera de México.

## **1.2. La Descentralización Educativa.**

### **1.2.1. La situación del Sistema Educativo Nacional.**

En medio de una profunda crisis económica, el gobierno de Miguel de la Madrid enfrenta graves problemas para financiar el gasto de inversión, el destinado a las entidades federativas y en general, a las diferentes regiones del país. La crisis económica afectó la demanda de escolaridad en los sectores de menores ingresos aumentando la posibilidad de abandono y reprobación escolares.

El Sistema Educativo representaba serios problemas ya que existían seis millones de analfabetos, 15 millones de personas mayores de 15 años que no habían concluido la primaria y otros siete millones sin terminar la secundaria. La eficiencia terminal de la primaria era de alrededor de 50% y existían 29 mil escuelas incompletas, de las cuales cerca de 24 mil eran unitarias. La educación preescolar, por su parte, sólo cubría el 40% de la demanda de niños de cinco años.<sup>6</sup>

La eficiencia terminal en los distintos niveles educativos era muy baja, ya que de cada 100 niños que ingresaban a primaria, 52 terminaban el sexto grado; de estos, el 85% ingresaba a la secundaria y sólo el 74% completaba el ciclo; el 65% de los egresados de secundaria se inscribía en el bachillerato, y los que egresaban del bachillerato terminaba el 78.4% y el 39.8% en las carreras terminales medias. Por otra parte, en el nivel licenciatura se matriculaban el 85.5% de los egresados y la mitad concluía sus estudios universitarios. El número de analfabetos era de 5.7 millones; los adultos sin terminar la primaria sumaban 15 millones y los que no habían concluido la secundaria ascendían a 7 millones.<sup>7</sup>

La organización y funcionamiento del sistema educativo nacional, presentaba la siguiente problemática: la estructura orgánico funcional de la SEP se conformaba por 40 direcciones generales, sin suficiente coordinación entre sí; existían por lo menos diez niveles de autoridad entre los maestros y el secretario; había un gran esfuerzo entre la federación, estados y municipios; lo que generó confusión en los mandos y

---

<sup>6</sup> Ministerio de Educación de México, *Sistemas Educativos Nacionales*, México, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Madrid, 1994, p.46. *Apud* Oscar Mauricio Covarrubias, *Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional*, México, Instituto de Administración Pública, 2000, 290 p. p. 87

<sup>7</sup> México. Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. 1984-1988*, México, ..., 1984. 90p. p. 25

además, conflictos ínter gremiales; así como una grave inequidad en la distribución de las oportunidades de educación. Además, como expresa Isaías Álvarez “a lo largo de 67 años ha derivado en un sistema altamente centralizado que cumplió su misión histórica, pero que por sus proporciones, por su complejidad y por la naturaleza peculiar de sus procesos educativos, resulta inmanejable a nivel central”.<sup>8</sup>

El 1º de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid haría público su propósito de transferir a los gobiernos locales, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como los recursos financieros correspondientes:

[...] Haciendo mío el reclamo nacional, he decidido promover la transferencia a los gobiernos locales de la educación primaria, secundaria y normal que la federación imparta en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes [...] Fundadas razones de orden pedagógico, académico y administrativo aconsejan hoy regresar al esquema original de la Constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la educación básica correspondía a los gobiernos locales y municipales. La federación conservará las funciones rectoras y de evaluación que ejercerá a través de de la Secretaria de Educación Publica.<sup>9</sup>

En materia educativa, es una de las propuestas más importantes que se realizaron en éste periodo.

---

<sup>8</sup> Isaías Álvarez. “La Descentralización Educativa”. En Gilberto Guevara (Comp.), *La Catástrofe Silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992. 336 p. p. 162.

<sup>9</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, *Discurso de toma de posesión*, 1º de diciembre de 1982.

## 1.2.2. El Proceso.

El proceso de descentralización se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el que se afirmaba que, la descentralización de la educación básica y normal creaba una línea de acción fundamental para el mejoramiento de la eficiencia y calidad educativas y para fomentar la participación de la comunidad<sup>10</sup>, “[...] La descentralización educativa será el instrumento decisivo en la eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional”.<sup>11</sup>

Por otra parte, el Secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles, indicó que “la descentralización educativa tenía intenciones políticas, administrativas y científicas”.<sup>12</sup> Como se puede observar; es evidente que en el sentido político se pretendía volver al federalismo; en la cuestión administrativa se trataba de hacer posibles los servicios educacionales, combatiendo la excesiva burocracia; y en el terreno científico mejorar los aspectos pedagógicos y los modelos educativos.

Finalmente, el 19 de marzo de 1984, el Ejecutivo Federal expidió un nuevo decreto en el cual, el Presidente de la República facultaba al Secretario de Educación Pública para:

Proponer a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación con la finalidad de establecer en cada entidad federativa, un comité consultivo responsable de realizar estudios y formular recomendaciones para la transferencia de los servicios educativos por parte del gobierno central.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Estos conceptos son retomados en el proyecto descentralizador del sexenio siguiente; en el cual se reforma el artículo 3º constitucional, se promulga la Ley General de Educación y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal. (ANMEB), documentos que le dan identidad jurídica a este proceso.

<sup>11</sup> México. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Talleres Gráficos de la Nación, México 1983. 150 p. p. 52

<sup>12</sup> Ernesto Meneses Morales, *Tendencias Educativas Oficiales en México*; México, Universidad Iberoamericana, 1997 334 p. pp. 251-252.

<sup>13</sup> Presidencia de la República, Decreto por el que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública propondrá a los Gobiernos Estatales la celebración de Acuerdos de Coordinación en el Marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa, en *La Descentralización Educativa*, SEP, México,...., 1986 pp. 153-157.

Al mismo tiempo, se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, y las 31 Delegaciones Generales existentes en cada Estado, se transformaron en:

Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y se crea la Coordinación General para la Descentralización Educativa con el propósito de auxiliar al titular de la Secretaría en la ejecución de las medidas que requiera el proceso de descentralización.<sup>14</sup>

El 19 de marzo, el Ejecutivo Federal expidió un nuevo decreto que estableció los lineamientos que sujetarían las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal, en el cual se propone a los Ejecutivos Locales el establecimiento de un Consejo Estatal de Educación Pública, encargado de conducir en la entidad la descentralización de la educación básica y normal. En este órgano estarían representadas autoridades federales, estatales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Desaparecen entonces, las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USEDES), que fueron creadas tan solo ocho meses atrás. En su lugar se crearon 31 Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública, sin embargo, no representó la transferencia de las delegaciones generales a la autoridad estatal.

En 1988 se suscriben los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal, con ello se pretendía crear un esquema de coordinación entre las instancias federales y estatales. Mediante estos acuerdos, la Secretaría de Educación Pública y los respectivos gobiernos estatales convienen establecer “[...] los criterios, normas y mecanismos para la prestación en forma coordinada de los servicios federales y estatales de educación básica y normal. Se aceptaban entre otros, los siguientes objetivos”:<sup>15</sup>

- Prevalecerán los principios que para la educación determina el artículo tercero constitucional y la Ley Federal de Educación.
- La Secretaría de Educación Pública continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la

---

<sup>14</sup> *Ídem.* p. 156.

<sup>15</sup> México. Secretaría de Educación Pública. *La Descentralización Educativa. Avances de un proyecto nacional.* CEDAP, México, 1985. P. 171.

- república, así como las relativas al control. Supervisión y evaluación del Sistema Educativo Nacional; y
- Los servicios federales de educación básica y normal mantendrán su presente régimen jurídico y administrativo.<sup>16</sup>

Derivado del último punto fue el hecho de que el gobierno federal mantenía importantes facultades rectoras o normativas, pues contaba los más variados y amplios aspectos relacionados con los ámbitos de la tarea y la administración educativa; con ello, desde el centro escolar, hasta los órganos encargados de la administración estatal de los servicios, siguieron siendo objeto de una regulación central.

### 1.3. El SNTE y el proceso de descentralización.

El proyecto de descentralización educativa iba más allá de la desconcentración y descentralización interna de la Secretaría de Educación Pública, se proponía transferir la educación básica y normal a los gobiernos locales ya que se trataba de una política más radical que los anteriores intentos de descentralización.

Para el sindicato nacional la descentralización constituía una amenaza a su existencia, ya que como expresa Alberto Arnaut:

Existía el riesgo de transformarse más o menos en una confederación o en múltiples sindicatos estatales con cada vez menos vínculos entre sí. La descentralización también es una amenaza para la dirección nacional del sindicato y, en especial, para su grupo hegemónico, que basaba su control en la vida sindical en parte, en una estructura sindical y en un esquema de negociación centralizados.<sup>17</sup>

La reacción del magisterio ante el proceso que se intentaba poner en marcha, se manifestó en contra desde el mismo discurso presidencial de toma de posesión de 1982. Una fuerte oposición unió a la dirigencia de los distintos niveles del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ante una amenaza común, la integridad del sindicato, en cuya defensa coincidieron no sólo los dirigentes vanguardistas e

---

<sup>16</sup> *Ídem.*

<sup>17</sup> Alberto Arnaut. "La Federalización educativa y el SNTE" en Pardo Ma. del Carmen (comp.). *Federalización e Innovación Educativa en México*. México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 1999. 578 p. p 74.

institucionales, sino que se concentraron en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

De manera previa al anuncio del proyecto de descentralización, la Comisión de Descentralización de la Administración Pública recomendaba como una opción para el manejo del proyecto, plantear ante el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que continuara representando a los maestros ante los gobiernos estatales. Además, la comisión distinguía que el momento más oportuno para anunciar la decisión sería el primero de diciembre, aunque se diera un tiempo para llevarla a cabo “[...] Al inicio de cada sexenio se esperan cambios, pero no es fácil aceptarlos [...]”.<sup>18</sup> Así mismo se veía en la proximidad del cambio del comité ejecutivo del sindicato. La otra alternativa consistía en posponer la decisión a uno o más años, cuando ya estuviera más consolidado el gobierno entrante y se hubiera planeado con mayor cuidado, aunque advertía el posible riesgo de que se crearan mas problemas debido a la eventual oposición no sólo de los líderes sindicales, sino de los nuevos funcionarios de la Secretaría de Educación Pública.

A diferencia de la desconcentración<sup>19</sup>, la descentralización<sup>20</sup> se anunció como un proyecto de carácter público. Obedeció a una táctica distinta en su ejecución ya que:

La desconcentración comenzó por ser un hecho –primero se designaron delegados y luego se definieron funciones, organigramas y los programas de las delegaciones- La descentralización, en cambio, fue un proyecto público. La desconcentración se hizo y el sindicato intentó deshacerla, la descentralización se anunció y el sindicato y algunos gobiernos locales le quitaron su filo radical y la entramparon.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Comisión de Descentralización de la Vida Nacional, *Descentralización de la Administración Pública. La Descentralización de la Educación*, México, agosto de 1882. 30 p. p.12.

<sup>19</sup> La desconcentración es un fenómeno de naturaleza jurídico-administrativa. “Esta forma de organización, constituye una forma atenuada de descentralización y consiste en la transferencia de de un poder de decisión a órganos locales, de línea o auxiliares que permanecen jerárquicamente subordinados a las administraciones centrales para efectos pragmáticos de una mayo eficiencia. Es también la delegación de facultades de la organización central en beneficio de la misma, o de órganos externos, pero que quedan sujetos al poder jerárquico u órgano central”. *Apud.* Oscar Mauricio Covarrubias. *Op. cit.* p.64.

<sup>20</sup> La descentralización en cambio, puede entenderse como “la transferencia de autoridad, recursos y obligaciones de la administración central a los gobiernos de los estados. Sin embargo, dadas las necesidades de mantener el control y la homogeneidad del sistema como un todo, el gobierno central conserva las funciones normativas y la capacidad de asignar la mayor parte de los recursos fiscales a la educación, dado que en la captación de impuestos, el gobierno federal retiene la parte preponderante”. Citado en: Carlos Ornelas; *El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo*, 2ª edición, México Centro de Investigación y Docencia Económicas-Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica, 2003, 371p. p.287.

<sup>21</sup> Alberto Arnaut, *La Federalización...* p.268.

El proyecto de reforma del sistema educativo debió redefinirse en virtud de la gran complejidad jurídica y política que encerraba.

#### **1.4. Límites de la descentralización educativa.**

La política de descentralización representó una complejidad mayor que el proyecto desconcentrador que le había precedido. De entrada, se debía poner de acuerdo a los gobernadores, quienes habían de recibir la nueva responsabilidad. Al advertir los alcances de la propuesta descentralizadora, había quienes consideraban que este proceso no iba más allá de una orden administrativa que no garantizaba la democratización de la educación, que no pretendía elevar la calidad académica, entre otras cosas, ya que se consideraba que al igual que la reforma del sexenio anterior, era una válvula de escape para disminuir los problemas políticos.

Los límites de la descentralización se reflejaron también a nivel jurídico, las acciones emprendidas, no implicaron cambios legislativos. Puede señalarse que esto fue así, debido a que dichas acciones planteadas y realizadas, no significaban redistribuir el poder del gobierno central hacia las entidades federativas. No se ampliaron atribuciones de los Estados, ni se redujeron a favor de éstos las del ejecutivo federal. El gobierno central encontró en el aspecto normativo una importante fuente para el desarrollo de competencias cuyo ámbito rebasaba lo técnico-pedagógico incidiendo en la organización y funcionamiento de los servicios. Concretar una verdadera descentralización implicaba la modificación de la base jurídica fundamental.

El proceso ocurrido de 1982 a mayo de 1992, aún cuando se identificó como descentralización, no se llevó a cabo. El desarrollo de las acciones, no condujo a una transferencia de los servicios educativos a los gobiernos estatales, en su lugar, fueron depositados en órganos mixtos mediante los cuales se buscó administrar los servicios educativos del control federal que funcionaban en las entidades federativas, a través de un esquema de corresponsabilidad entre la federación y los gobiernos estatales.

Probablemente permanecieron funcionando en cada Estado, dos sistemas educativos: el federal y el estatal, sin coordinación entre ellos. Los gobiernos de los

estados mantuvieron por separado su dependencia encargada de administrar los servicios educativos en la entidad. El marco jurídico educativo permaneció en lo fundamental sin cambios, al margen de la confusión provocada por la ambigüedad del proyecto de descentralización y, porque en la práctica, las acciones planteadas encontraron en el marco jurídico existente bases suficientes para su realización y justificación.

Las autoridades centrales no sólo transfirieron la responsabilidad operativa, sino que las facultades se fortalecieron a partir del ejercicio normativo en ámbitos y aspectos de carácter pedagógico y administrativo. Al referirse a los resultados de la llamada descentralización educativa, Guevara Niebla apunta que:

[...] Las medidas descentralizadoras han sido en gran parte ilusorias. Las decisiones principales siguen tomándose en el centro del país con frecuente ausencia de voluntad o la opinión de los estados. Por un lado, los estados no tienen control sobre los recursos financieros, la creación y asignación de las plazas magisteriales. Por el otro, las decisiones tomadas con arreglo a criterios políticos han llevado a la SEP a ceder ante las presiones del sindicato y a entregarle, en ausencia de otros beneficios (salariales, por ejemplo) el control de las direcciones federales de educación en los estados o sus equivalentes [...].<sup>22</sup>

El autor advierte incluso, el efecto de una rescentralización por la vía sindical y no de la descentralización buscada por la vía de las autonomías estatales. “[...] Así las cosas, apenas puede extrañar que los consejos estatales y municipales de educación tengan una existencia casi fantasma en todos los estados donde no había antes una tradición educativa estatal [...]”.<sup>23</sup>

Puede ubicarse lo ocurrido entre 1982 y 1992, como una etapa de transición o intermedia entre un esquema desconcentrado y uno descentralizado, en el cual, el gobierno central pretende involucrar a los estados en la administración de los servicios educativos, sin que el modelo de coordinación o corresponsabilidad signifique una participación claramente definida, exclusiva y complementaria.

---

<sup>22</sup> Gilberto Guevara (Comp.) *Op. cit.* pp. 171-172.

<sup>23</sup> *Ibidem.*

## Capítulo 2. La Descentralización (federalización) educativa.

### 2.1. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Al asumir la presidencia, el 1 de diciembre de 1988, Salinas tomó posesión a sus 40 años de edad, como el presidente más joven, hasta entonces. Rob Aitken expuso que:

Parecía estar en la posición más débil de un presidente en décadas. El partido gobernante había sufrido su más importante fractura desde su formación y sus organizaciones corporativas no habían logrado generarle el prometido apoyo electoral en las recientes elecciones. La crisis económica y las medidas de austeridad impuestas en el sexenio de De la Madrid habían minado la legitimidad del sistema político y dividido al PRI.<sup>24</sup>

De acuerdo con Aitken, el ascenso al poder de Salinas dependió, de dos factores diferentes:

Por una parte su selección como candidato presidencial se basó en su posición como tecnócrata y economista de primera línea y en las alianzas que había forjado con otros segmentos de la burocracia. También estaba basada en la percepción, en el interior de la elite rectora, de que la crisis que enfrentaba el país era económica y requería soluciones técnicas. Por otra parte, dicho ascenso descansaba en la maquinaria política del PRI. A pesar de que sus sectores corporativos no lograron generar los millones de votos que habían prometido, la lección de 1988 necesitó de todas las maquinaciones al viejo estilo priista para garantizar que Salinas realmente pudiera asumir la presidencia.<sup>25</sup>

Es por esto que en sus primeros discursos, se comprometió a hacer más transparente la vida política, fortalecer la legitimidad del proceso electoral y modernizar el sistema de partidos y lanzar un plan de reformas económicas para vigorizar el anémico crecimiento y acelerar la reducción de la inflación.

Los problemas económicos que hubo de enfrentar en esta administración fueron enormes, ya que en 1987 la inflación llegó a un 159%, el Producto Interno Bruto

---

<sup>24</sup> Rob Aitken. "Carlos Salinas de Gortari", en Flower Hill (comp.). *Presidentes Mexicanos (1911-2000) Tomo II*. México, Biblioteca INEHRM, 2005 530 p. p. 429.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 421. Entendemos por tecnócrata aun estadista o alto funcionario que, en su gestión hace prevalecer la eficacia de los factores sociales, ideológicos o políticos.

estaba a la baja desde hacía algunos años, la deuda externa rebasó los 100 mil millones de dólares y los pagos a la deuda interna y externa acababan con más del 60% del presupuesto. Salinas era el candidato que daría continuidad a las medidas de austeridad y liberalización económica. Durante su administración se ejecutaron diferentes reformas estructurales con el fin de modernizar al país; reformas que fueron iniciadas en el periodo de Miguel De la Madrid. Se aceleró la campaña de privatizaciones que empezó desde 1982, viéndose afectadas todas las empresas del Estado. Fueron entregados a capital privado: la telefonía, las comunicaciones viales y las aerolíneas, el sector químico, el siderúrgico, los seguros, las cadenas hoteleras, los medios de radiodifusión y, finalmente, la banca.

Según Salinas, las privatizaciones convenían al país, pues generarían ingresos en la caja del Estado, que servirían para pagar la deuda interna y costear las necesidades sociales, sin embargo, se generaron réditos mayores a los esperados. Al finalizar su mandato, el 90% del parque industrial del país estaba en manos del capital privado, y quedaban como únicas excepciones la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos.

En diciembre de 1991 se llevó a cabo una reforma para modificar la propiedad del ejido,<sup>26</sup> ya que según el gobierno la propiedad comunal dificultaba la capitalización del agro mexicano, por la reducida extensión de las parcelas. El cambio en el artículo 27 constitucional, modificó el marco jurídico de la propiedad de la tierra, que convirtió a los tres millones de ejidatarios en propietarios formales y, en este aspecto, también hubo apertura a la inversión privada que podía adquirir, rentar o revender terrenos ejidales.

Por otra parte, se dio a conocer una nueva percepción de crecimiento económico que orientaba la producción hacia fuera, es decir, que Salinas promovió la exportación; México iba a progresar dentro de la liberación comercial y en el desarme arancelario a gran escala. México se integró al comercio entre Canadá y Estados Unidos, el 17 de diciembre de 1992, se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TALCAN o NAFTA por sus siglas en inglés), en el cual, los tres países asumían que dentro de diez años se eliminarían aranceles al comercio trilateral, para que a más tardar, en el 2004, estuviera completamente operativo. Además, México fue el primer

---

<sup>26</sup> El ejido había sido considerado como una de las principales conquistas de la Revolución Mexicana.

país latinoamericano en incluirse dentro de la Cooperación Económico Mundial Asia-Pacífico (APEC), dentro de la 1ª Reunión de Jefes de Estado y de gobierno de la organización, celebrado en Seattle el 19 y 20 de noviembre de 1993, mientras que la admisión, el 18 de mayo de 1994, en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que permitió identificar a nuestro país con el primer mundo económico, pese a permanecer entre los países con un desarrollo económico medio.

El PIB creció en los primeros cuatro años del gobierno de Salinas, en un promedio anual del 3.2%. Esto se debió a que el primero de enero entró en vigor el nuevo peso, que restó 3 cifras a la moneda anterior y cotizó 3.3 unidades por dólar; además, se negoció con el Fondo Monetario Internacional (FMI) la reestructuración de la deuda externa, lo cual produjo algunos resultados positivos a través del plan Brady<sup>27</sup> (julio de 1989) que fue ofrecido por el Tesoro de Estados Unidos.

La crisis de la deuda y las medidas tomadas en este sexenio cobraron sacrificios en la población. Para compensar los problemas de bajos salarios y la reforma del ejido, el gobierno puso en marcha el Programa Nacional Solidaridad (Pronasol), financiado con el producto de las privatizaciones, en el que se invirtieron 18 millones de dólares. Este programa, que estaba destinado al desarrollo de la salud, la educación, la nutrición, la vivienda, el empleo y la infraestructura, debía beneficiar a 17 millones de mexicanos que vivían en pobreza extrema. El proyecto no fue bien visto por la oposición ya que para ellos ésta era la última campaña de proselitismo del PRI, que estaba preocupado por las elecciones.

En el sistema político hubo una reforma electoral y entre 1989 y 1990 el Congreso aprobó, entre otras cosas: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el establecimiento del Tribunal Federal Electoral (TRIE o TRIFE).

Sin embargo, para 1994, y coincidiendo con el comienzo de la aplicación del TLCAN, se alzó en armas en el estado de Chiapas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional

---

<sup>27</sup> Reducción del 10% del monto de la deuda, disminución de los pagos en casi cien millones de dólares al año; se otorgó acceso a México a los mercados monetarios internacionales. También se obligaba a México a repagar la deuda mediante el depósito de fondos en el extranjero para cubrir los pagos de la deuda en caso de que se incumpliera otra vez. Esto no resolvió la crisis de la deuda, pero sí tranquilizó a los mercados internacionales y el flujo de capital al país creció con la repatriación de 8 mil millones de dólares y nuevos créditos que sumaban un total de 20 mil millones de dólares más.

(EZNL)<sup>28</sup> conformado por indígenas mayoritariamente. Este movimiento revelaba que, pese a las reformas del gobierno salinista, aun existían situaciones como la pobreza extrema, y situaciones de injusticia social en Estados olvidados, donde autoridades locales, caciques y grupos delictivos actuaban con impunidad y sin control alguno. El presidente intentó reprimir el movimiento enviando al ejército a Chiapas, pero gracias al apoyo de la mayoría de la población hacia el movimiento y el hábil manejo de los medios de comunicación por parte del EZLN, se logró el cese al fuego y la formación de una comisión de negociación tras días de combate. El 2 de marzo, el comisario para la Paz y la Reconciliación en Chiapas: Manuel Camacho Solís y la comandancia zapatista, sellaron en San Cristóbal de las Casas, con la mediación del obispo Samuel Ruiz García, un acuerdo de 34 medidas políticas y económicas en torno al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, la reforma estatal y la mejora de las condiciones de vida de los sectores marginados. A partir de ese momento y hasta la salida de Salinas, se vivió una atmósfera de relativa calma, pero los problemas de fondo continuaron aún con las armas tranquilizadas.

El día 23 de marzo, México experimentó una segunda conmoción cuando el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio fue asesinado en la Cd. de Lomas Taurinas en Tijuana, cuando pronunciaba un discurso de precampaña. Mario Aburto Martínez, fue acusado y se determinó que actuó solo, sin embargo, en la sociedad quedaron muchas dudas sobre la solución del caso. Colosio fue sustituido por Ernesto Zedillo Ponce de León quien entre otras cosas, había fungido como Secretario de Educación Pública en el gobierno de Salinas, y había sido jefe de campaña del propio Colosio.

Salinas suscribió un pacto con los partidos de oposición para garantizar la limpieza y calidad de las elecciones, Zedillo ganó con el 50.2% (VERIFICA DATO) de los votos al panista Diego Fernández de Cevallos y al perredista Cárdenas; mientras que en las legislativas, el PRI perdió 20 diputados. Sin embargo, y pese a los resultados, a Salinas le iba a estar vedado el traspaso presidencial sin novedad. El 28 de septiembre

---

<sup>28</sup> Entre las causas del movimiento zapatista se menciona: la pobreza rural, la escasez de tierras, la caída de los precios del café. Las migraciones y la formación de nuevas comunidades en la selva Lacandona, la reorganización política y religiosa de las comunidades indígenas y la rearticulación de las identidades indígenas.

asesinaron en la Ciudad de México a José Francisco Ruiz Masseur, presidente del comité ejecutivo nacional del PRI.

El 1 de diciembre, Salinas terminó su mandato y tomó posesión Zedillo. Pronto tuvo que enfrentar una de las peores crisis económicas de la historia del país. El 19 de diciembre, tras un aumento a las tasas de interés, Zedillo fue informado por Banxico que las reservas internacionales se estaban agotando rápidamente debido a una fuga de capitales especulativos y de cancelaciones de Tesobonos (que habían comenzado tras el asesinato de Colosio) y que habían tomado un curso acelerado hasta noviembre, para alcanzar los 24,000 millones de dólares. Zedillo decidió devaluar el peso en un 15%, pero el nuevo margen de cotización fue rebasado, obligando a declarar la libre flotación de la moneda el día 22. Aunque los problemas de liquidez del tesoro público alcanzaron un nivel crítico meses antes, la administración saliente no tomó medidas contundentes antes de llegar a la devaluación. Esta situación se deterioró hasta las fiestas navideñas, donde se aplicó un plan de rescate coordinado por el FMI y la Reserva Federal de Estados Unidos, con un préstamo de 51,000 millones de dólares, que estabilizó el mercado cambiario, aunque fue necesario aplicar un severo plan de ajuste. La crisis financiera reveló la naturaleza ficticia del crecimiento registrado en los últimos años. El mercado financiero volvió a estabilizarse, pero México terminó con recesión económica del 6.9%, una tasa de inflación del 52% y el incremento de la pérdida de puestos de trabajo, pérdida del poder adquisitivo para la población y agravamiento de las desigualdades sociales. Por su parte, Salinas acusó a Zedillo de un mal manejo de las finanzas mexicanas, con lo que se denominó “error de diciembre.”

## 2.2. La situación de la educación y las políticas educativas. Contexto nacional e internacional.

La tendencia a la descentralización no es exclusiva del sector educativo, sino que es un proceso generalizado en casi todos los sectores, ya que como expresó Covarrubias:

Las tendencias hacia la modernización y globalización característicos se han hecho presentes en los diferentes ámbitos de la sociedad incluida la educación. La interdependencia entre las naciones ha aumentado extraordinariamente y no dejará de hacerlo al multiplicarse e intensificarse las relaciones comerciales, la inversión extranjera, la circulación de monedas y de capitales, así como las migraciones humanas. El rápido progreso de los transportes y las comunicaciones ha reducido considerablemente las distancias.<sup>29</sup>

El rasgo principal de la educación en los años noventa fue el de la modernización, pues uno de los propósitos centrales del gobierno, era adaptarla a los cambios económicos que requería el país de acuerdo con las transformaciones mundiales marcadas por las reglas de libre mercado. Así lo planteó Covarrubias:

En este contexto la difusión de procesos educativos y culturales a escala internacional es tan importante como los procesos económicos. La interconexión internacional existente en la educación se ha hecho más fuerte, los vínculos internacionales entre los sistemas y los distintos actores y autoridades son muy estrechos. Así como parte de los modelos mundiales, estándares internacionales y tendencias de desarrollo global, la descentralización se convirtió en objeto preferente y cohesionado, de las políticas educativas iniciadas en la década de los ochenta, al replantearse la dirección, administración y evaluación de los sistemas educativos.<sup>30</sup>

En este contexto diversas instituciones internacionales impulsaron en México el desarrollo de políticas educativas y culturales, entre las que destacan el Banco Mundial, la UNESCO, la Oficina Internacional de Educación, el Instituto Internacional para la Planificación Educativa y la OCDE. De estas organizaciones surgieron eventos,

---

<sup>29</sup> Oscar Mauricio Covarrubias Moreno. *Op. cit.*, p109.

<sup>30</sup> *Idem.*

que al parecer, sirvieron como antecedente a la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en abril de 1992.

Del 26 al 30 de marzo de 1990, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura organizó el Congreso Internacional sobre Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación con sede en la Ciudad de México. Este congreso tuvo como objetivo, iniciar un debate e intercambiar experiencias para alentar actividades para la planificación y gestión de la educación. Además, se buscaba encontrar un nuevo equilibrio entre centralización y descentralización. En cuanto al papel del Estado, se dijo que no podía ser el único responsable de los problemas de la educación, por lo que sería necesario encontrar nuevos interlocutores o lo que es lo mismo promover la participación social en la educación.

Por otra parte, la Conferencia Mundial de Educación para Todos celebrada en Tailandia en 1990:

Recomendó a los países participantes, llevar a cabo acuerdos sobre educación, al rescate de los acuerdos existentes y su articulación para renovar y formalizar la voluntad política y entrar en una nueva etapa de desarrollo educativo que permitiera satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje.<sup>31</sup>

Asimismo, la declaración oficial de la conferencia, aprobada por los delegados gubernamentales de 197 países, advierte sobre la necesidad de realizar acciones nuevas y revitalizadoras en todos los niveles. En su artículo séptimo, la declaración recomienda:

- Reconocer de manera especial el rol profesional de los docentes;
- Establecer convenios entre el departamento o ministerio de educación y otras dependencias gubernamentales;
- Concertar acciones entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales, los grupos religiosos y las familias;
- Mejorar urgentemente las condiciones en que se presentan los servicios;
- Mejorar urgentemente la situación personal docente, y
- Reconocer el rol de la familia<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Jomtien Tailandia, 9 de marzo de 1990. 20p. p. 2

<sup>32</sup> *Ibidem*. p. 14

Por otra parte, en el marco de los trabajos del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal para América Latina y el Caribe (PROMEDLAC IV), celebrado en 1991 en Quito, Ecuador, entre los asuntos discutidos se argumentó la formulación de acuerdos nacionales para legitimar y dar continuidad a las políticas y estrategias educativas.

Estos datos nos sirven para entender que las medidas comprendidas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se realizaron no sólo obedeciendo a lógicas internas (como el Plan Nacional de Desarrollo) sino en estrecha vinculación con las últimas tendencias presentes en el contexto internacional.

En el contexto nacional, al presentar su cuarto informe de gobierno el jefe del Ejecutivo, instruyó a la Secretaría de Educación Pública para que una vez concluido un diagnóstico de la situación educativa y luego de esta consulta “[...] se actuara en el ámbito de la descentralización educativa y de la corresponsabilidad necesaria de diversos órdenes de gobierno, con el fin de impulsar la modernización educativa [...]”.<sup>33</sup>

En este momento, de acuerdo con Covarrubias la matrícula del sistema educativo oficial era de alrededor de 26 millones de alumnos; un millón 100 mil maestros; 165 mil establecimientos escolares y la emisión de tres millones de cheques de pago, el gobierno federal administraba el 64.5% de la matrícula total y al 70.5% de las escuelas, mientras que los estados controlaban sólo el 25.6% de los estudiantes y el 15% de los establecimientos educativos.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Esteban Moctezuma Barragán. *La Educación Pública frente a las Nuevas Realidades*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. 234 p. p. 103.

<sup>34</sup> Oscar Mauricio Covarrubias. *Op. cit.* p. 116.

## 2.3 ¿Por qué Federalización Educativa?

Durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari al proceso de descentralización educativa se le llamó federalización<sup>35</sup> educativa o federalismo educativo. Uno de los argumentos principales para la adopción de este término, era para evitar una confrontación con el SNTE tal y como había ocurrido en el sexenio anterior, ya que como expresan Mancera y Vega:

La palabra misma que se utilizó para nombrar el proceso (federalización) se eligió con cuidado. Había que transmitir una idea de un acuerdo político de gran alcance que encontrara sustento en el régimen federalista plasmado en la constitución. El término de descentralización se desechó porque podría confundirse con una acción meramente administrativa ajena al amplio proyecto de reforma de la educación básica que se estaba gestando.<sup>36</sup>

Por lo tanto, se debe analizar la construcción histórica del federalismo porque tiene que ver con la educación, la salud, la impartición y procuración de justicia, la seguridad pública, entre otros, son términos regidos constitucionalmente.

De acuerdo con Zuñiga, por federalismo entendemos que:

Es un modo de gobierno que supone una participación activa y articulada entre las entidades federativas (los estados) y el gobierno federal (o central) para los asuntos y fines políticos del Estado, es un modo de gobierno en donde el centro no es el que regula la totalidad del Estado, sino que apoya y coordina las actividades de la entidades en su conjunto, mismas que son iguales ante la federación.<sup>37</sup>

Esta forma de gobierno está instituida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 40, que expresa la voluntad del pueblo para constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de

---

<sup>35</sup> En la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se le llama federalización y este término es utilizado hasta la actualidad.

<sup>36</sup> Carlos Mancera y Luis Vega. "Oportunidades y Retos del Federalismo Educativo: el camino recorrido 1992-2000". En: Secretaría de Educación Pública, *Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000*. Tomo 1, México, SEP, 2000, p. 53.

<sup>37</sup> Jorge Zuñiga, *op. cit.* p.140. Apud Ma. del Carmen Pardo, "El órgano central: la tarea normativa y reguladora"; en Pardo Ma. del Carmen. *Federalización e Innovación Educativa en México*. México, Colegio de México, 1999. 578 p. pp. 102- 103.

Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación<sup>38</sup>. Como orientación de gobierno y aspiración política, el federalismo ha dado cobertura a diversas acciones relacionadas con la redistribución de competencias a favor de un mayor acercamiento de la gestión pública de la sociedad, entre estos proyectos la desconcentración y la descentralización de la administración pública han encontrado en el federalismo, su justificación, orientación y causa.

En cuanto a su historia el término de federalización educativa se incluyó en el Primer Congreso Nacional de Educación Primaria el 13 de julio de 1910 cuando Justo Sierra indicó que mediante la federalización educativa se buscaba unificar la enseñanza. En el segundo Congreso Nacional de Educación Primaria se proponen dos significados para este término: el primero, hacia alusión a la concentración de la enseñanza en los poderes federales legítimamente constituidos; y el segundo, se refiere a la formación de una liga nacional con la participación de los estados para asumir la dirección de la educación primaria en México. A pesar de que la comisión aceptó el segundo término y desechó el primero, no emitió una resolución concluyente.

Durante la época posrevolucionaria el término fue utilizado para señalar la facultad de centralizar los servicios educativos, es decir, que los servicios educativos pasaran a responsabilidad de la federación<sup>39</sup>. Al paso del tiempo, cuando los problemas que la centralización había causado en la calidad de la educación, se culpó a la federalización y así se inició el proceso de descentralización, sin embargo, cuando ésta ya era un hecho. Se volvió a retomar este término y se le señaló como un logro por parte del gobierno y los miembros del SNTE. Por lo tanto, como bien lo señala Arnaut, el término de federalización:

Encierra una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa. Federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo y por el contrario, federalizar en un sistema centralizado significa descentralizarlo. En su ambigüedad estriba su acierto político, y termina revelándonos la realidad de un sistema federal de gobierno: ni absoluta autonomía de los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del gobierno federal

---

<sup>38</sup> México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006. 158 p. p. 43.

<sup>39</sup> Alberto Arnaut, *La Federalización Educativa en México. Historia del debate....* pp.18-19.

porque entonces no tendríamos Estados, sino dependencias directas de un gobierno unitario.<sup>40</sup>

El federalismo o federalización educativa como expresa Moctezuma Barragán:

Es cualitativamente diferente a la descentralización ya que, en ocasiones, esta última fue interpretada como la fragmentación de un sistema nacional o la sola transferencia de funciones y recursos; sin embargo, en el caso de México, la federalización educativa fortalece tanto las facultades conferidas a la autoridad federal para garantizar una educación de unidad nacional, como la participación de los gobiernos de los estados en la operación de servicios.<sup>41</sup>

En el caso de la descentralización, podemos decir que el federalismo o federalización educativa indica una redistribución de poder al fortalecer las atribuciones de las entidades federativas con los recursos y facultades transferidos. A través de la descentralización, que entraña este proceso, se establece una mayor congruencia entre el federalismo constitucional, ya que la educación es uno de los temas prioritarios en este régimen de gobierno, y el esquema de distribución de los recursos y decisiones educativas concentradas en el gobierno federal, facilitan la transformación de una estructura centralizada que se ajusta a los principios constitucionales.

La federalización o federalismo educativo al igual que la descentralización, en teoría, ofrece la posibilidad de desarrollar la participación de nuevos actores; trata de construir una propuesta para la transformación del sistema educativo, según Covarrubias:

A través del fortalecimiento de las partes que componen a la federación, tiene en la descentralización un medio de realización que puede caracterizarse como un modelo descentralizador a diferencia de la organización del sistema educativo nacional en el periodo de 1983-1992.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Alberto Arnaut, *La Federalización, La Federalización Educativa y el SNTE...* p.64.

<sup>41</sup> Esteban Moctezuma. *op. cit.* p142.

<sup>42</sup> Oscar Mauricio Covarrubias, *Op. cit.* pp.126-127.

## 2.4. El proceso: descentralización y modernización educativa.

Carlos Salinas de Gortari retomó el proyecto de descentralización propuesto por De la Madrid, uno de los puntos principales en esta administración era la modernización que “implica fortalecer la división y la colaboración entre poderes, revitalizar el régimen federal y hacer efectiva la descentralización de decisiones y recursos, siempre en el marco de la Constitución”.<sup>43</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo es notable destacar que la descentralización es una alternativa para responder a las demandas de la sociedad y propiciar mayor participación de ésta, en la búsqueda de sus objetivos, para superar el esquema centralizador que había dominado hasta este momento. Por lo tanto, se propuso descentralizar para modernizar.

Este proyecto quedó plasmado en el Programa para la Modernización de la Educación Básica 1989-1994 estableciendo que “la descentralización no significa abandonar el mandato constitucional (sino) reconocer que la comunidad local permite articular, potenciar y dar vida propia y original en todos los rincones del país, a los valores de consenso nacional”<sup>44</sup> y, encargó este proyecto al secretario Manuel Barlett<sup>45</sup>. De acuerdo con Pablo Latapí, Salinas “visualizaba la tarea de Barlett en la SEP como el inicio de una profunda transformación de la educación que fuese coherente con las ambiciosas metas de modernización en las demás esferas del gobierno”<sup>46</sup>. Sin embargo, pese a los esfuerzos por llevarlo a cabo, finalmente fue destituido de su cargo, implicando un retraso aún mas largo para llevar a cabo el proceso de descentralización pues no fue el único problema<sup>47</sup> que se presentó en esta

---

<sup>43</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México 1989. 200p. p. 19.

<sup>44</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994*. México 1989. 50 p. p.7.

<sup>45</sup> Provenía del ámbito de la Secretaría de Gobernación y por lo tanto, la mayoría de los colaboradores cercanos al presidente Salinas coincidían en que su nombramiento era una recompensa por su desempeño al dirigir la elección de 1988 y asegurar la victoria de Salinas. *Apud* Rob Aitken. *Op. cit.* p. 426.

<sup>46</sup> Pablo Latapí. *La SEP por dentro: Las políticas de la SEP por cuatro de sus secretarios: 1994-2004*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004. 364 p. p.54.

<sup>47</sup> Hubo problemas tanto internos como externos con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que concluyó en 1989 con la caída de Vanguardia Revolucionaria y su líder vitalicio Carlos Jongitud Barrios (Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE de 1972 a 1975), concluyendo con el arribo de un nuevo grupo a la dirección nacional del SNTE. En los primeros tres años del gobierno de Salinas, el titular de la SEP no pudo realizar acuerdos con el sindicato ya que el nuevo grupo decía apoyar el proyecto de Modernización educativa, y al mismo tiempo, impugnaba el Programa Nacional para la Modernización Educativa. Por otra parte, mientras la SEP cambiaba de titular, el nuevo grupo dominante del SNTE se fortalecía mediante la renovación de varios comités seccionales, la reestructuración del Comité Ejecutivo Nacional y la ampliación de su periodo por dos años. *Apud* Alberto Arnaut; “La Federalización Educativa y.....” pp. 80-81.

administración y que retrasó el proyecto. Se necesitaba de una persona capaz de reanudar el proceso de negociación con el sindicato y los gobernadores de los estados y finalmente, el 7 de enero de 1992, Ernesto Zedillo<sup>48</sup> asumió el cargo de titular de la SEP. Posteriormente se entrevista con la nueva líder del SNTE: Elba Esther Gordillo.<sup>49</sup> Según Latapí, su primer reto como titular de la Secretaría de Educación era “reanudar y llevar a término las negociaciones con el sindicato que irían tomando cuerpo en el ANMEB. Procedió con mucha reserva y pudo avanzar gracias a la asesoría de Fuentes Molinar en lo pedagógico y de José Córdoba Montoya en lo político”.<sup>50</sup>

La SEP arrastraba una gran carga administrativa. Para 1992 la SEP y el Sistema Educativo estaban conformados de la siguiente manera:

- 700 empleados de la educación en la administración federal.
- 1.8 millones de alumnos de preescolar.
- 9.2 alumnos de primaria.
- 2.4 millones de alumnos de secundaria.
- 100 000 bienes inmuebles.
- 22 millones de bienes mueble.<sup>51</sup>

Esta carga administrativa es la que se transfiere a los estados a través del ANMEB, con cuya firma se inició la transferencia de los servicios educativos a los estados, así como los puntos que de él se desprenden para la pretensión de un sistema de educación básica moderno, de calidad,<sup>52</sup> con intenciones de democracia en su organización.

---

<sup>48</sup> Miembro del gabinete de Salinas desde el principio de su gobierno, economista de profesión pero sin ningún interés por la política educativa. Llegó al frente de la SEP después de la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto de donde era el titular.

<sup>49</sup> En 1970 inicia su carrera política ingresando al PRI y el SNTE. El cargo de Secretaria General del sindicato lo asumió en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, anteriormente bajo la tutela del entonces líder del SNTE, Carlos Jongitud. Considerada una de las mujeres más poderosas en la política de México, ha ocupado cargos de senadora y diputada, llegó a ser coordinadora de la bancada de diputados del PRI y delegada en el Distrito Federal. El pasado 7 de julio de 2007 en una sesión privada del Consejo del sindicato se aprobó nombrarla como presidenta por un periodo “indefinido” y “voto de confianza” para que designe en sus cargos a los secretarios seccionales. Fuente: <http://www.snte.org> y <http://www.eluniversal.com.mx/notas/362299html>. [consultado el día 8 de enero de 2008]

<sup>50</sup> Pablo Latapí, *Op cit.* p. 56.

<sup>51</sup> Esteban Moctezuma. *La Educación Pública frente a las nuevas realidades.* *Op cit* 123. Apud Ma. del Carmen Pardo. “El órgano central, la tarea normativa y reguladora” en: Pardo Ma. del Carmen (Coord.) *Federalización e Innovación educativa en México*”. pp. 82-83.

<sup>52</sup> En este momento se introduce un concepto que va a jugar un papel estratégico fundamental, tanto en la forma como en los contenidos de la reforma; este concepto es el de “calidad educativa”.

Para que este proceso se llevara a cabo de una manera oportuna, era necesaria una reforma constitucional y la emisión de una nueva ley educativa; las reformas constitucionales fueron al artículo 3º y 31º, el 5 de marzo de 1993.<sup>53</sup> En ellos se elevó a rango constitucional la facultad del Poder Ejecutivo Federal para que determine los planes y programas de estudio para educación básica y normal en todo el país, considerando la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y otros sectores sociales que se interesan en la educación. Esto queda incorporado en la fracción III que establece:

[...] Para asegurar el pleno cumplimiento de lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Además se establece la obligatoriedad de la educación secundaria y la expedición de la Ley General de Educación que reglamenta la nueva distribución de la tarea educativa.<sup>54</sup>

Podemos observar que la ampliación del ciclo obligatorio es una recomendación emitida por organismos internacionales como el Banco Mundial, ya que para ellos, es crucial que en la educación básica se incluya la secundaria, pues les permite a los alumnos adquirir las habilidades necesarias para tener una mayor participación en la economía y en la sociedad.

---

<sup>53</sup> Estas reformas se hacen a 10 meses de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica formalizando la federalización educativa, la participación social y revaloración de la función magisterial punto centrales del presente acuerdo.

<sup>54</sup> México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. p.8.

## 2.5. El ANMEB y la Ley General de Educación: una nueva identidad jurídica.

### 2.5.1. Contexto. Las negociaciones entre la SEP y el SNTE en la construcción del acuerdo.

El nuevo secretario de Educación Pública, consciente de los conflictos anteriores planteó, bajo una nueva óptica el proceso a los nuevos miembros del SNTE, y según lo expresa Latapí:

Presenta el proyecto de la SEP como un proyecto educativo, en el que el sindicato debiera participar, lo cual es percibido positivamente por la maestra Elba Esther, pues fortalece la posición sindical. De estas discusiones surge el término “federalización” en vez de la manejada “descentralización”, pues se abre la perspectiva de hacer intervenir a las autoridades locales en la política educativa, lo que también fortalecía a las secciones sindicales. Por otra parte, Zedillo, tiene una visión más amplia de la negociación con el sindicato que no debe limitarse a la descentralización.<sup>55</sup>

Como se ha señalado con anterioridad, según Zuñiga:

El SNTE estaba en contra de un cambio radical en la estructura propia del sindicato, ya que el sindicato se vería forzado a construir un nuevo tipo de relación laboral con la SEP. Sin embargo, desde los primeros proyecto y políticas para descentralizar las funciones del sistema de educación básica, el SNTE sabía que tarde o temprano tenía que convenir con la SEP dicha política, sacando de alguna forma para si mismo, las mejores condiciones para mantener el control de sus agremiados y de la propia educación en las escuelas mexicanas.<sup>56</sup>

En la negociación para la firma del Acuerdo no sólo debían convencer al sindicato, sino también a los gobernadores de los estados para lograr un pacto político, ya que según Mancera:

---

<sup>55</sup> Pablo Latapí. *Op cit.* p.56.

<sup>56</sup> Jorge Zuñiga; *La Descentralización en la política educativa.* México, Tesis de Licenciatura (Licenciado en Pedagogía), UNAM-Facultad de Filosofía y Letras 2006. 162 p p. 130.

La disposición de los gobiernos estatales para recibir los servicios era muy diversa. Algunas entidades federativas mostraban una clara determinación para asumirla; otras una inclinación favorable aunque pasiva, pero algunas más tuvieron una actitud renuente, seguramente porque consideraban que, en ese momento, no contaban con las capacidades y recursos para atender debidamente las nuevas responsabilidades y tareas. Para las autoridades federales que encabezaban el proceso era evidente que, para lograr que la federalización fuera realmente efectiva, la decisión debía adoptarse por consenso y debía lograrse una resolución unánime.<sup>57</sup>

En estas negociaciones, se obtuvo la aprobación del acuerdo a través del presidencialismo por el presidente y los gobernadores de los estados, que eran políticos que se mantenían a la disposición de intereses de partido y grupos de poder emanados desde la misma presidencia, dado que ambas partes, tanto el Ejecutivo Federal como el estatal, eran militantes del mismo partido político, pues la mayoría de los estados estaban regidos por un mismo partido político,<sup>58</sup> pero con diferentes personajes. Según Zuñiga esto ayudó a que los gobernadores de los estados no opusieran resistencia para aceptar la descentralización de los servicios educativos.<sup>59</sup>

Un punto importante en estas discusiones fue el asunto del financiamiento<sup>60</sup> de los servicios educativos, ya que algunos gobernadores no estaban de acuerdo en que la federación trasladara la totalidad del sostenimiento de las escuelas que ellos recibirían, y por lo pronto, la federación siguió asumiendo los costos totales del financiamiento, por lo tanto, se convino firmar otros dos acuerdos complementarios: uno, entre el gobierno federal y cada estado; y el otro, entre cada estado y el SNTE. En ellos, el gobierno federal se comprometió a transferir anualmente recursos crecientes en términos reales a todos los estados para el sector educativo y a afrontar los costos de las homologaciones salariales y de las prestaciones entre maestros estatales y federales.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Carlos Mancera y Luis Vega. *Op. cit.* p.53.

<sup>58</sup> El partido más poderoso hasta ese momento fue el Partido de la Revolución Institucional. En cuanto a los gobernadores algunos estados (como es el caso de Michoacán) estaba gobernado por otro partido político no oficial, pero estas corrientes políticas representaban una minoría y estuvieron sujetos a las decisiones de los gobernadores de los demás estados que sí pertenecían al partido oficial.

<sup>59</sup> Jorge Zuñiga. *Op cit* p. 123.

<sup>60</sup> El asunto del financiamiento será tratado con mayor profundidad en el capítulo 3 de esta investigación.

<sup>61</sup> Pablo Latapí. *Op cit.* p.29.

Para lograr el consenso que tanto menciona Carlos Mancera<sup>62</sup> era necesario llevar a cabo una serie de reuniones entre la SEP, el sindicato, y los gobernadores de los estados, que en total fueron seis reuniones, como bien lo menciona Moctezuma Barragán:

[...] En su fase de consulta final se realizaron cuando menos seis reuniones de concertación con cada uno de los estados y decenas de reuniones más con el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y con sus secciones; todo ello en un lapso de alrededor de 90 días, a partir del mes de febrero y hasta la firma del Acuerdo Nacional [...]. En estas reuniones el SNTE presentó sus propuestas que eran: “preservar los principios del artículo tercero constitucional, mantener la unidad nacional en materia educativa, garantizar el respeto a los derechos laborales, salvaguardar la integridad del sindicato como instancia de representación nacional y asegurar que todos los estados tuvieran la capacidad administrativa y técnica y los recursos necesarios para operar sus sistemas escolares.”<sup>63</sup>

Para lograr estos objetivos hubo dos reformas constitucionales: una al artículo tercero constitucional y la segunda, fue a partir de los acuerdos que se llevaron a cabo después de la firma del ANMEB, luego de elaborar la Ley General de Educación que se publicó en 1993. En septiembre de 1992, el Secretario de Educación se refería a este acuerdo firmado meses antes:

[...] La adecuada concertación de formas y de fondos ha permitido iniciar un proceso de reforma educativa que será histórico y que el sindicato, como lo expresó su secretaria general, demuestre que ha pasado de ser una organización que algunos consideraban un obstáculo para la transformación educativa, a una organización que la exige, la vigila y la evalúa.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Carlos Mancera escribió en las *Memorias del Quehacer Educativo* publicadas por la SEP: “el gobierno federal logra convencer a los gobiernos estatales y al SNTE de que se requería de un acuerdo político que sentara las bases para el mejoramiento de la educación [...], por otra parte el SNTE había señalado que para estar en condiciones de apoyar la federalización (descentralización) tendrían que respetarse la unidad nacional del sindicato y establecer un compromiso a favor de la educación básica, por lo tanto, se llevaron a cabo las negociaciones necesarias que culminaron con la firma del acuerdo” Carlos Mancera *Op. cit.* p. 54.

<sup>63</sup> Oscar Mauricio Covarrubias. *Op. cit.* p. 122.

<sup>64</sup> Ernesto Zedillo, mensaje citado el 2 de septiembre de 1992. *Apud* Moctezuma Barragán, *Op. cit.* p. 111-112

Sin embargo, no podemos decir que todas las personas que participan en el ámbito educativo fueron beneficiadas tras la firma de este acuerdo.

## 2.5.2. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal.

El 18 de mayo de 1992, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal; en éste se transfieren los servicios educativos a los estados, ya que a manera de diagnóstico se reconoce que el sistema educativo muestra signos de centralización y cargas burocráticas excesivas, “[...] En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento del sistema educativo trazado hace ya 70 años [...]”.<sup>65</sup> Según Olac Fuentes el acuerdo:

Constituye una de las grandes transformaciones de la educación mexicana del siglo XX, porque no sólo es un convenio de voluntades políticas, sino que refleja un gran consenso nacional con respecto a las necesidades de transformación de la educación básica y normal, y abrió expectativas, de un cambio profundo y duradero en el sistema educativo mexicano.<sup>66</sup>

La firma de este acuerdo tiene sustento jurídico en el artículo 116 constitucional que establece que,

[...] la Federación y los estados en los términos de la ley podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup>Secretaría de Educación Pública, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal*, México, ..., 18 de mayo de 1992. 30 p. p. 5.

<sup>66</sup> Olac Fuentes Molinar. “Los esfuerzos por la Calidad en la Educación Básica”. En Secretaría de Educación Pública. *Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000*. Tomo 1, México, SEP, 2000. p. 87

<sup>67</sup> México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. p. 113.

De esta manera, la constitución autoriza a que se celebren convenios entre la federación con los estados.

En este pequeño documento se establecen los tres acuerdos que pretenden elevar la calidad tanto de la educación impartida por los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), como del mismo SEM (cobertura y eficiencia terminal), estos acuerdos o ejes fundamentales son: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos y la revaloración de la función docente<sup>68</sup>. Quedó establecido, además, el compromiso de destinar recursos crecientes a la educación básica, el alargamiento del calendario escolar, el apoyo adicional a las regiones con mayores rezagos y el impulso a la participación social en la educación.<sup>69</sup>

#### **a) La reorganización del sistema educativo.**

En este punto el acuerdo establece que el proyecto de descentralización:

[...] corresponde a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos que la Secretaría de Educación Pública venía prestando en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos. Los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la indígena y los de educación especial [...].<sup>70</sup>

Aquí se habla ya de la necesidad de transferir a los gobiernos estatales los servicios y establecimientos educativos federales en el nivel básico y en educación normal; esto se hace a partir de la firma del acuerdo de 18 de mayo de 1992.

En este caso, al hacer el traspaso de los establecimientos escolares con todos los elementos mencionados anteriormente, hacen ya responsables a los estados de la operación de estos servicios en sus territorios. Pero no sólo se establecen funciones a nivel estatal, sino también a nivel federal, como bien lo señala el acuerdo:

- Vigilar en toda la república, el cumplimiento del artículo tercero constitucional, así como (la aún vigente) la Ley Federal de Educación.

---

<sup>68</sup> Jorge Zúñiga. *Op cit.* pp. 116-117

<sup>69</sup> Carlos Mancera y Luis Vega. *Op. cit* p.55

<sup>70</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, *Op cit* p.9

- Asegurar el carácter nacional de la educación.
- Remover las modalidades del sistema educativo.
- Formular los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal.
- Actualizar y elaborar los libros de texto gratuitos para la educación primaria.
- Propiciar el desarrollo armónico entre las entidades federativas.

A nivel estatal podemos observar que las funciones son las siguientes:

- Por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la SEP y,
- Reconocerán y promoverán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores y que estos sean respetados.<sup>71</sup>

De acuerdo con Moctezuma Barragán la transferencia del gobierno federal a los gobiernos estatales:

Involucró recursos por aproximadamente 510,000 plazas docentes, 116 puestos administrativos, 3924 millones de horas alcanzando la cifra de 700,000 trabajadores de la educación transferidos. Se transfirieron 96,018 bienes inmuebles y 23 millones de bienes muebles. En cuanto a los recursos presupuestarios transferidos, el 95% correspondió a la educación preescolar, primaria, y secundaria; 2.5% a la educación especial; 2% a la educación y capacitación de adultos, centros de educación básica para adultos y misiones culturales; y el 5% restante a escuelas normales, centros de actualización del magisterio y Unidades de la Universidad Pedagógica Nacional.<sup>72</sup>

Sin embargo, es conveniente aclarar que no todas las competencias fueron delegadas a los estados y algunas quedaron bajo control de la federación, esto según Zorrilla quiere decir que “el gobierno federal a través de la SEP conservó las funciones normativa, compensatoria y de evaluación, y dejó a los estados la operación del sistema”<sup>73</sup>. Las competencias que quedaron bajo el control de la Federación, fueron

---

<sup>71</sup> *Ibidem.* pp.10-12.

<sup>72</sup> Moctezuma Barragán. *Op. cit.* p. 123.

<sup>73</sup> Margarita Zorrilla. “Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, Tensiones y Perspectivas”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Vol.4, num. 2. 2002, México. 114-132p. p. 119. [consultado el día 11 de junio de 2006] <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>.

las siguientes: la delimitación y el diseño de los planes y programas de estudio de la educación básica y normal, la elaboración de los libros de textos y la administración de los servicios educativos del Distrito Federal, este punto también es señalado en el acuerdo donde la SEP se compromete a dirigir y operar “los planteles de educación básica y de formación de los maestros en el DF y corresponde a dicha secretaría ejecutar en el Distrito Federal las acciones convenidas en este acuerdo”<sup>74</sup>.

Este último punto se refiere a la participación social en la educación, en ella se impulsa la participación de los maestros, padres de familia, directivos escolares y autoridades de los distintos niveles de gobierno que generará un sistema educativo de calidad, ya que a través de un vínculo con el sistema y la comunidad se podrán:

[...] lograr mejores resultados educativos, una mejor comprensión de y un respaldo más efectivo de los padres de familia hacia la labor del maestro y la escuela, la detección de problemas especiales derivados de la asistencia, aprendizajes atípicos, problemas de salud etc, al impulsar la participación social en el quehacer educativo se propicia una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, mobiliario, el material didáctico que disponen los maestros y el cumplimiento de los planes y programas de estudio.<sup>75</sup>

Esto se realizó a través de la creación de Consejos Escolares municipales y estatales, donde todos los miembros de la sociedad participarían de manera conjunta sin intervenir en los contenidos y la manera en que se desarrolla el proceso educativo.

#### **b) Reformulación de contenidos y materiales educativos.**

Los planes y programas de estudio de la educación básica reformados en los años setenta estaban rebasados y tal como lo señala el mismo acuerdo en el mundo actual y los retos futuros demandan una educación de calidad, por lo cual era necesaria una reformulación de los contenidos y materiales educativos que permitieran adquirir conocimientos esenciales para el estudiante ya que de acuerdo con Zuñiga “los contenidos de la educación básica eran una estrategia de suma relevancia para el nuevo enfoque que el gobierno federal quería darle al proyecto social del país: un país que logra construir una sociedad mas educada y que pudiera adquirir éxito en la

---

<sup>74</sup> ANMEB *Op. cit.* pp. 10-12.

<sup>75</sup> *Ídem* p.13

competitividad internacional".<sup>76</sup> Es por esto, que a partir del ciclo escolar 1992-1993 se llevarían a cabo estas reformas:

- Una reforma a los contenidos y métodos de la educación preescolar.
- Renovación de los programas de estudio y libros de texto de educación primaria.
- En la educación secundaria se reimplantó el programa por asignaturas, sustituyendo al programa por áreas en el primer grado iniciando el ciclo 1992-1993, terminando para los tres grados en el ciclo 1994-1995.<sup>77</sup>

### **c) Revaloración de la función magisterial.**

En este punto, se reconoce al maestro como protagonista de la transformación educativa, por eso revalora la función docente mediante cinco aspectos fundamentales: actualización, salario profesional, vivienda, carrera magisterial y aprecio social por su trabajo. Esto con el fin de convencer al SNTE de los cambios que necesitaba el sistema educativo.

En el primer aspecto queda claro que la formación del magisterio es importante, es por esto que Zuñiga expresa lo siguiente:

La formación inicial de la profesión docente tiene lugar en las escuelas normales mexicanas y para ello el Acuerdo propone dos reestructuraciones: por una parte se crea un sistema que vincule la teoría con la práctica, diseñando para ello un modelo curricular con un tronco básico general, y el acercamiento a prácticas profesionales en el nivel preescolar, primaria y secundaria además de una orientación pedagógica hacia el aprendizaje continuo e independiente y, por otra parte, se rediseñan los planes de estudio de las normales.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Jorge Zuñiga. *Op cit.* p. 119.

<sup>77</sup> Se da un fuerte impulso a las competencias básicas del ser humano que son: lectura, escritura, matemáticas y conocimiento científico. Por otra parte, a los programas de primaria y secundaria se le da un peso a las asignaturas de Historia, Civismo y Geografía.

<sup>78</sup> Jorge Zuñiga *Op. cit.* p.12.

Por otra parte se establece el Programa Emergente de la Actualización del Maestro encargada de fortalecer los conocimientos que el docente tiene para ejercer su profesión. Este programa se sustenta bajo un modelo pedagógico a distancia.<sup>79</sup>

El salario de los maestros ha sido históricamente un motivo de pugnas entre el magisterio y el gobierno, esto mediante una continua revisión al contrato colectivo de los trabajadores de la educación y sus marchas de cada 15 de mayo, por lo tanto en el acuerdo se establece que cada año se efectuó un aumento salarial, así como una mejora en el nivel de vida del magisterio integrando el programa especial de fomento a la vivienda del magisterio.<sup>80</sup>

En cuanto a la superación profesional de los maestros se crea el programa de Carrera Magisterial como una forma de proporcionar una actualización de calidad en la práctica docente. Práctica que en la actualidad es utilizada para que los maestros leales al SNTE puedan acceder a mejores puestos de trabajo, o más horas, lo que significa un aumento salarial.<sup>81</sup>

El ANMEB fue sin duda el acuerdo político más importante, ya que impulsó las condiciones necesarias para que ya no se manejaran de forma centralista sobre las situaciones académicas y administrativas del sistema educativo. De acuerdo a lo anterior, podemos apreciar que el acuerdo integra reformas, no sólo de reorganización administrativa, sino de carácter académico y docente.

Después de la firma del ANMEB se llevó a cabo la celebración de los Convenios de Transferencia. En ella, se establecen una serie de compromisos y acciones que permiten hacer operativos los convenios del Acuerdo Nacional. Estos convenios, además de formalizar el traspaso de establecimientos educativos y recursos de la Federación a los estados, dejan documentados los compromisos adquiridos por ambos órdenes de gobierno.

Estos convenios están fundamentados en la Ley Federal de Educación y La ley de Planeación, que establece en su artículo 33, la facultad del Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la ejecución de acciones que atañen a ambos órdenes de gobierno (federal y estatal), con la participación municipal y a los sectores de la sociedad interesados.

---

<sup>79</sup> *Ídem.*

<sup>80</sup> *Ídem.*

<sup>81</sup> *Ídem*

En estos convenios se muestra la nueva forma en que se organiza el sistema educativo nacional, en el que las entidades federativas inician un proceso de diseño e incorporación de competencias, en diferente orden. A través de estos convenios, 26 de los estados, crearon organismos descentralizados y otros cinco se integraron a la estructura administrativa vigente<sup>82</sup>, y de esta manera, secretarías de educación, institutos o direcciones se encargaron de administrar los servicios anteriormente federales, cuyos titulares, como expresa Covarrubias, pasan a ser nombrados por el gobernador en cada estado.<sup>83</sup>

En los convenios prevalecen los principios del artículo tercero constitucional y la Ley Federal de Educación (hasta entonces vigente), y se establece que vigilará que estos se cumplan. Uno de los puntos principales es que se trasfiere la operación de los servicios federales de educación básica a los gobiernos estatales; esto nos indica que la descentralización está en este momento en una fase instrumental ya que es necesario crear instrumentos jurídico-administrativo que orienten y den pautas para construir un punto de partida y así poder llevar a cabo el proceso de descentralización pleno.

### **2.5.3 Las reformas al artículo tercero constitucional.**

En este proceso no sólo era necesaria una reforma constitucional, también se necesitaba una nueva ley educativa. La reforma constitucional fue uno de los puntos revisados en el Acuerdo Nacional, aquí, ésta sitúa en dos niveles: federal y estatal. En el primero, se encuentran las reformas constitucionales al artículo 3º y 31 constitucionales que señalan que se eleva a rango constitucional la facultad normativo-pedagógica del Ejecutivo Federal y se establece la obligatoriedad de la educación secundaria. Queda también comprendida en este nivel, la expedición de la Ley General de Educación que precisa y reglamenta la nueva distribución de la tarea educativa, con lo que se formaliza el federalismo educativo (descentralización), la

---

<sup>82</sup> Esto quiere decir que estos estados absorbieron directamente las oficinas federales de educación básica y normal: estos fueron: Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

<sup>83</sup> Oscar Mauricio Covarrubias, *Ibidem.* p. 128.

participación social y la revalorización de la función magisterial, aspectos centrales del Acuerdo Nacional, según Covarrubias.<sup>84</sup>

En la historia de la educación mexicana, no es la primera vez que se reformó el artículo 3º. En la constitución de 1917 se señalaba que la educación primaria sería obligatoria, laica y gratuita. Las reformas a dicho artículo fueron las siguientes:

- En 1934 se establece la educación socialista;
- En 1946 se suprime la educación socialista;
- En 1991 se ajusta del texto constitucional a las reformas en materia religiosa.
- En 1993 se hizo explícita la concurrencia de las tres jerarquías de gobierno: federal, estatal y municipal en la prestación de servicios educativos.<sup>85</sup>

En la última reforma del 5 de marzo de 1993, se elevó a rango constitucional la facultad del Poder Ejecutivo Federal (señaladas también en los convenios de transferencia) para que sea él quien determine los planes y programas de estudio para educación primaria, secundaria y normal en todo el país, pero con el compromiso de tomar en consideración la opinión de los gobiernos estatales, así como los diversos sectores involucrados en el proceso educativo.

Lo anterior queda señalado en la fracción III del artículo que tercero constitucional que establece: [...] Para asegurar el pleno cumplimiento de lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República.<sup>86</sup>

Es por esto que la Secretaría de Educación Pública emite, en 1994, nuevos planes y programas de estudio para la educación primaria y secundaria, tomando en cuenta que los planteados hace veinte años sólo se reformaron de manera esporádica.

Con estas reformas se establece también la obligatoriedad de la educación secundaria. En el artículo 31 se menciona como una obligación de los mexicanos

---

<sup>84</sup> Oscar Mauricio Covarrubias. *Ibidem.* p.134.

<sup>85</sup> Ma. del Carmen Pardo, *Op cit* pp. 103-104.

<sup>86</sup> Constitución Política, *Op.cit.* p. 8.

hacer que sus hijos o pupilos cursen ese nivel educativo. El artículo 3º cambió radicalmente, a continuación presentamos un cuadro comparativo en el que se expresan los textos del artículo 3º y 31º constitucionales, antes y después de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

**ARTÍCULO TERCERO Y TREINTA Y UNO CONSTITUCIONALES, ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DEL 4 DE MARZO DE 1993**

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p><b>ARTICULO 3º.</b> La educación que imparte el Estado –Federación, Estados y Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la sociedad internacional en la independencia y en la justicia.</p>	<p><b>ARTÍCULO 3º.</b> Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El estado – Federación, Estados y Municipios- impartirá la educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia.</p>
<p>I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por lo tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.</p>	<p>I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y por lo tanto, se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa.</p>
<p>II. El criterio que orientará a dicha educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: a) Será democrático. b) Será nacional. c) Contribuirá a la convivencia humana.</p>	<p>II. El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico. Luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: a) Será democrático. b) Será nacional. c) Contribuirá a la convivencia humana.</p>
<p>III. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero en lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de</p>	<p>III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación</p>

<p>cualquier tipo o grado destinado a obreros y campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada sin que contra tales resoluciones proceda a juicio o recurso alguno;</p>	<p>primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucradas en la educación, en los términos que la Ley señale;</p>
<p>IV. Los planteles particulares dedicados a la educación, en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen en el primer párrafo y la fracción II del presente artículo, además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a todo lo dispuesto en la fracción anterior;</p>	<p>IV. Toda la educación que imparta el Estado será gratuita;</p>
<p>V. El estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.</p>	<p>V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señalada en el primer párrafo, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</p> <p>a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que se establecen en el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y</p> <p>b) Obtener previamente en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la Ley.</p>
<p>VI. La educación primaria será obligatoria.</p>	<p>VI. Las universidades y demás instituciones que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizarán sus fines de educar, investigar o difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas, determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de</p>

	<p>su personal académico; y administrarán su patrimonio.</p> <p>Las relaciones laborales, tanto del personal académico, como del personal administrativo, se normarán por el apartado A) del artículo 123 de ésta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal de Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;</p>
<p>VII. Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a si mismas, realizarán sus fines de educar, investigar o difundir la cultura, de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas, determinaran sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.</p> <p>Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del personal administrativo, se normarán por el apartado A) del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal de Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;</p>	<p>VII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa ante la Federación, los Estados y Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.</p>
<p>IX. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y Municipio a fijar las aportaciones</p>	

económicas correspondientes a este servicio público y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.	
<b>ARTICULO 31º.</b> Son obligaciones de los mexicanos: I. Hacer que sus hijos o sus pupilos menores de quince años concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la Ley de instrucción pública de cada Estado.	<b>ARTÍCULO 31º.</b> Son obligaciones de los mexicanos: I. Hacer que sus hijos o pupilos, concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la Ley.

### 2.5.3. Ley General de Educación.

Con la expedición de la Ley General de Educación (que derogó a la Ley Federal de Educación) y las reformas al artículo 3º y 31º constitucionales, el proceso de descentralización adquirió una base jurídica mucho más sólida y señala al Congreso de la Unión para expedir leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, estados y municipios.

De acuerdo con Oscar Covarrubias, en esta ley se establece en forma expresa competencias exclusivas para los niveles de gobierno federal y estatal, además de atribuciones de tipo concurrente, incorporando al nuevo reparto de atribuciones, el reconocimiento de la interdependencia técnica y la colaboración como formas de relación intergubernamental imprescindible en este proceso.<sup>87</sup>

La presente ley está estructurada de la siguiente manera:

- \* Ocho capítulos.
- \* Ochenta y cinco artículos y seis transitorios.

El objeto de esta ley (señalada en su artículo primero) es regular la educación impartida por el Estado en sus tres niveles: federal, estatal y municipal, organismos descentralizados y particulares en toda la república. En ella, se establecen tres niveles

<sup>87</sup> Oscar Mauricio Covarrubias, *Op.cit.* p.14.

de autoridad, la SEP es la máxima autoridad educativa federal, al ejecutivo de cada uno de los estados de la federación en la parte media y en la base, el ayuntamiento de cada municipio como autoridad educativa municipal. En cuanto a la operación, se establece que la acción del gobierno central queda en la capital de la república y la responsabilidad operativa de los servicios educativos a las entidades federativas y, por lo tanto transferirlos, a las jurisdicciones de los gobiernos estatales. Esto quiere decir que las funciones que las autoridades locales deben llevar a cabo al responsabilizarse de los servicios educativos estatales, requieren de la colaboración de las autoridades y personal de zonas y centros escolares. Sin embargo, como expresa Zuñiga pese a los esfuerzos para llevar a cabo la descentralización, las funciones que se transfirieron a las autoridades estatales y municipales fueron sólo de carácter administrativo, y no así las funciones y facultades de carácter educativo del sistema educativo.<sup>88</sup>

Las competencias o ámbitos fundamentales que se transfieren a los gobiernos federal y estatal están especificadas en la Ley General de Educación y a continuación se explican de manera detallada en el siguiente cuadro\*:

#### COMPETENCIAS QUE SE TRANSFIEREN A LOS GOBIERNOS ESTATALES

MATERIA	AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL	AUTORIDAD EDUCATIVA LOCAL.
<b>PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO</b>	Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria y la normal (Art. 12, fracc. I) Revisar y evaluar de manera continua y sistemática los planes y programas de estudio para mantenerlos actualizados (Art. 46)	Proponer a la Secretaria de Educación Publica, los contenidos regionales a los planes y programas de estudio par la educación primaria, la secundaria, la normal y para la formación de maestros que sin mengua de su carácter nacional permitan a los educandos adquirir un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de la entidad y el municipio

<sup>88</sup> Jorge Zuñiga. *Op cit.* P.124

\* Comparación realizada por la autora de este trabajo.

		respectivos (Art. 13, fracc. II; Art. 48)
<b>CALENDARIO ESCOLAR</b>	Establecer el calendario escolar aplicable a toda la República para la educación primaria, secundaria, la normal y para la formación de maestros de educación básica (Art. 12, fracc. II)	Ajustar en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y para la formación de maestros de educación básica (Art. 13, fracc. III) Publicar en el órgano informativo oficial respectivo, el calendario aplicable a la entidad (Art. 53)
<b>LIBROS DE TEXTO</b>	Elaborar y mantener los libros de texto gratuitos mediante procedimientos que permitan la participación de los sectores sociales interesados (Art. 12, fracc. III) Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y secundaria (Art. 12, fracc. IV)	Distribuir oportuna, completa, amplia y eficiente los libros de texto gratuitos proporcionados por la Secretaría de Educación Pública (Art. 19).
<b>MATERIALES EDUCATIVOS</b>	Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y secundaria (Art. 12 fracc. IV)	Distribuir oportuna, completa y eficiente los materiales educativos complementarios proporcionados por la Secretaría de Educación Pública (Art. 19)
<b>FORMACIÓN, ACTUALIZACIÓN, CAPACITACIÓN, EQUIVALENCIA Y DE ESTUDIOS</b>	Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica (Art. 12, fracc.VII)	Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación para maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría de Educación Pública determine (Art. 13 fracc. IV)
<b>CRÉDITOS, REVALIDACIÓN Y EQUIVALENCIA DE</b>	Regular un sistema nacional de créditos de	Revalidar y otorgar equivalencias de estudios

<b>ESTUDIOS.</b>	revalidación y de equivalencia de estudios (Art. 12, fracc VIII)	de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos de generales que la Secretaría Educación Pública expida. (Art. 13, fracc. VI)
<b>REGISTRO DE INSTITUCIONES</b>	Llevar el registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional (Art. 12, feacc. IX)	No existe referencia
<b>CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL</b>	Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deba ajustarse la constitución y funcionamiento de los Consejos de Participación Social (Art. 12 fracc. X)	Promover, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos, (Art. 68)
<b>OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS</b>	Prestar los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros. Lo anterior en tanto se acuerde y culmine al proceso de transferencia de los servicios al gobierno del Distrito Federal. (Transitorio cuarto)	Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal, y demás para la formación de maestros (Art., fracc. I)
<b>PLANEACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO</b>	Realizar la planeación y la programación globales del Sistema Educativo Nacional (Art.12, fracc. XII)	No existe referencia.
<b>EVALUACION DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.</b>	Evaluar sistemática y permanentemente al Sistema Educativo Nacional (Art. 12 fracc. XI; Art. 29)	Evaluar sistemática y permanentemente el sistema educativo en la entidad federativa

	Fijar los lineamientos generales para la evaluación de que deban realizar las autoridades educativas locales (Art. 12, fracc. XI)	correspondiente. (Art. 12, fracc. XI; Art. 29) Dar a conocer los resultados de las evaluaciones y la información que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa, (Art. 31).
--	---	--

Las competencias o atribuciones especificadas con anterioridad obedecen a la necesidad de concretar nuevas formas de distribución en la función educativa en el ámbito de la interacción gubernamental y se sitúa al interior de cada entidad federativa, en virtud de que también las funciones que las autoridades locales deben llevar a cabo como responsables de los sistemas educativos estatales, requieren, a su vez, la colaboración de las autoridades y personal de zonas y centros escolares en cada jurisdicción.

### **Capítulo 3. La Descentralización Educativa (nuevo federalismo): 1994-2000**

#### **3.1. El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.**

Ernesto Zedillo Ponce de León asume la presidencia de México el 1º de diciembre de 1994. Pese al lema de este sexenio: “Bienestar para tu familia”, su gobierno pasó por uno de los eventos más desastrosos de la historia: una fuerte crisis económica que estalló a tan solo 18 días de mandato, esto influyó en la toma de decisiones en diferentes ámbitos a lo largo del sexenio.

En materia política, los esfuerzos de esta administración se centraron en las reformas electorales para garantizar la transparencia de los comicios futuros y posteriormente, se reformaron 19 artículos constitucionales para consolidar los logros alcanzados en un acuerdo realizado entre el Instituto Federal Electoral (IFE) y los partidos políticos: PRI, PAN, PRD y PT.

Un aspecto en la política del gobierno zedillista y que sin duda trascendió a nivel internacional, fue el desalojo que sufrieron estudiantes universitarios que estaban en huelga, cuyo origen se remonta a 1999 cuando los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se opusieron a la propuesta del rector para incrementar la cuota relativa a las inscripciones. Los estudiantes organizaron el Comité General de Huelga. A principios del 2000, el presidente dio la autorización para que 600 miembros de la Policía Federal Preventiva entraran a Ciudad Universitaria y aprehendieran a los alumnos. Este hecho se dio en un ambiente de carácter electoral.

La economía fue uno de los temas mas importantes en este sexenio ya que aparentemente se había heredado un régimen económico estable y firme; la aparición del EZLN y el asesinato de Colosio en 1994, provocaron al fuga de dólares hasta alcanzar una suma que se calcula en 24 millones de dólares, y por lo tanto, el gobierno devaluó la moneda en un 15% lo cual fue el inicio de lo que muchos han llamado como “error de diciembre”.

Es necesario señalar también, que se continuaron con las políticas privatizadoras iniciadas en el sexenio anterior. Como un ejemplo claro tenemos a la empresa de TELMEX que fue vendida al empresario Carlos Slim, así como el intento de

privatizar la petroquímica secundaria, ésta reforma no se pudo llevar a cabo porque miembros del gobierno y del sindicato de petroleros se opusieron, sin embargo, si reformaron el sistema de pensiones del IMSS, donde el manejo de fondos para el retiro pasó a manos de la banca mexicana, privatizada en el sexenio anterior.

El 2 de julio de 2000 se llevaron a cabo las elecciones federales bajo un clima de calma, interrumpida por algunas irregularidades y actos violentos aislados. Vicente Fox Quezada fue el triunfador de las elecciones, aunque con un estrecho margen: 42.5% para Fox, 36.1% para Francisco Labastida y 16.4% para Cárdenas.

La situación económica que legaba Zedillo era la siguiente: 2000 cerró con un incremento del PIB de 7% tasa que duplicaba la registrada el año anterior, y una inflación del 9.5%, siendo el índice más bajo de todo el sexenio. El peso estaba estabilizado con respecto al dólar, BANXICO había aumentado sus reservas monetarias y el descenso de los ingresos petroleros debido a los bajos precios del barril de crudo habían sido compensados, en parte, con el relanzamiento de las exportaciones no petroleras. Durante el mandato de Zedillo, la economía había crecido en un promedio de 3.4% anual, la inflación media anual había sido del 23% y el comercio exterior había pasado de representar el 12% del PIB a comienzos de 1994 al 42% a finales de 2000.

### **3.2. La descentralización educativa.**

#### **3.2.1. ¿Nuevo Federalismo?**

Según Liborio Ramírez entre 1995 y 2000 en el terreno educativo hubo continuidad, con muy leves cambios ya que:

Las distintas políticas para la educación básica se basa en un eje fundamental de la política social del sexenio, denominada particularmente por el presidente Ernesto Zedillo: nuevo federalismo. El nuevo federalismo no es más que impulsar a fondo las medidas descentralizadoras de la administración pública federal. Para el caso de la educación básica, las principales acciones en cuanto a la cobertura, la vinculación y la calidad de la educación seguirán justificándose tanto por el contexto internacional como el nacional.<sup>89</sup>

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 así lo indica:

El federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia: surge con las primeras aspiraciones de independencia, forma parte de la lucha originaria por la soberanía nacional, y expresa institucionalmente la voluntad de los mexicanos de que la unidad nacional se integre y se nutra con la rica diversidad de las culturas y economías regionales. Por ello, al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.<sup>90</sup>

En cuanto a la educación El Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 nos indica que:

Se consolidará la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas. Será necesario revisar y adecuar los mecanismos de operación y funcionamiento de los consejos de participación social, con el fin de intensificar la

---

<sup>89</sup> Liborio Victorino Ramírez. *Políticas Educativas. La educación en México en el siglo XX y perspectivas*, México, Universidad Autónoma Chapingo- Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México, 2005, 171 p. p. 125.

<sup>90</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, México 1994 50 p. p. 6

participación social, con el fin de intensificar la práctica de la corresponsabilidad de los padres de familia y de las autoridades locales.<sup>91</sup>

### **3.2.4 La situación del Sistema Educativo Nacional.**

En el Programa Nacional de Desarrollo educativo se establece que:

En más de 70 años la prioridad de la política educativa de Estado se ha convertido en extender la educación básica, a un mayor número de mexicanos durante décadas, el esfuerzo de la nación se concentró en multiplicar las posibilidades de acceso a enseñanza primaria, más adelante se impulsaron los niveles de preescolar<sup>92</sup> y secundaria para conformar el concepto de un sistema de educación básica continua e internamente congruente que el Estado está obligado a proporcionar.<sup>93</sup>

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)<sup>94</sup>, tenemos que la población alcanzó un total de 93.7 millones de habitantes. Estos datos nos indican que la población en edad escolar (aquella que tiene entre seis y catorce años de edad) era de alrededor de 20 millones de personas. En el caso de la educación primaria tenemos que para el ciclo escolar la matrícula era de 14, 401, 588 millones de alumnos y el número de estudiantes que egresan fue de 1, 989, 247; en cuanto a la deserción tenemos el 3.4%, el índice de reprobación representa el 8.1% y la eficiencia terminal representa el 77.7% de la población total. Como dato adicional la matrícula en educación preescolar es de 3, 099, 723 alumnos.

En la educación secundaria tenemos que la población escolar cuya edad oscila de los 13 a los 15 años es de 6, 322, 829 millones de personas. En el ciclo escolar 1994-1995, la matrícula era de 4, 493, 173 millones de alumnos inscritos lo cual, en términos porcentuales, representa al 71.1% de la población. En cuanto al egreso tenemos 1, 189, 307 millones de alumnos y la deserción de un 8.8%.

En el nivel medio superior tenemos que la matrícula en el bachillerato general es de 1, 936, 036 alumnos; en la modalidad de nivel profesional técnico la constituye

---

<sup>91</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México 1994. 200P. p. 59.

<sup>92</sup> Sin embargo, la educación preescolar todavía no era obligatoria y es en el siguiente sexenio que se hacen las modificaciones al Artículo Tercero Constitucional y a la Ley General de Educación para hacerla obligatoria.

<sup>93</sup> Programa Nacional de Desarrollo Educativo, *Op. cit.* p.18.

<sup>94</sup> Cifras de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 1990, INEGI, México.

407,000 mil alumnos. En el nivel licenciatura, tenemos que en el caso de la educación normal la matrícula es de 137 mil alumnos inscritos y 1, 505,93 alumnos en el nivel de licenciatura<sup>95</sup>. En todos los niveles nos da un total de 25, 980, 429 alumnos atendidos en sus diferentes modalidades.<sup>96</sup>

Además de la información que se presentó, considero que es necesario analizar la situación de la población en general, ya que en estos datos se generan estrategias para atenderlos de manera adecuada, este análisis se hace a partir del censo de 1990 que registra que 2 millones 514 mil mexicanos no acuden a la escuela. Al considerar las proyecciones de población para 1995 y la matrícula correspondiente de educación básica, refleja un enorme problema y es por esto que al igual que en el sexenio anterior, el reto sigue siendo la cobertura. Por otra parte, indica que el porcentaje de analfabetismo entre los hombres es de 9.6% y en las mujeres es de 15%, y las cifras entre la población indígena es de 29.6% en los hombres y 51.5% mujeres.

Por esto, uno de los retos de la administración fue fomentar la educación para adultos y sobre todo, lograr la equidad entre hombres y mujeres, ya que además del problema del analfabetismo se tienen datos que corroboran que a partir de los 12 años de edad, las mujeres no asisten a la escuela, de tal suerte, que se proponen estrategias para promover la educación de la mujer. Otro problema reflejado en este censo, es sobre los niños migrantes ya que existen alrededor de 1.2 millones de menores de 14 años que son hijos de jornaleros agrícolas migrantes. Los problemas que podemos encontrar entre este grupo es el ausentismo escolar por periodos prolongados, precarias condiciones de vida de los jornaleros y sus familias, y esto muestra que existen muchas dificultades para proporcionar servicios educativos ya que en algunos casos se atienden a grupos muy diversos y que no corresponden a la realidad de estos individuos.

### **3.2.3. El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.**

---

<sup>95</sup> En estos niveles no se reportan datos por indicadores.

<sup>96</sup> Estos datos fueron encontrados en las Estimaciones de la Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto de la SEP, tomando en cuenta las cifras de inicio de cursos. Para un estudio más detallado se sugiere consultar el Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000.

En esta administración se eligió como titular de la Secretaría de Educación Pública a Fausto Alzati<sup>97</sup>; quien logró incrementos en los apoyos de investigación e infraestructura científica, pero, a pesar de sus esfuerzos, tuvo algunos enfrentamientos que trascendieron hacia autoridades universitarias, así como los movimientos magisteriales y el relevo de Elba Esther Gordillo al frente del SNTE.

Meses después que este funcionario renunciara a su cargo, el presidente nombró a Miguel Limón Rojas<sup>98</sup> como nuevo titular de la SEP y tal como ya se había mencionado anteriormente, se impulsaron las políticas educativas que se llevaron a cabo en el sexenio anterior. En este sexenio se elaboró el Plan de Desarrollo Educativo 1995-2000<sup>99</sup>, el documento tiene como propósito:

Dar realización plena a los principios y mandatos contenidos en el artículo tercero constitucional y en las disposiciones de la Ley General de Educación que introduce innovaciones trascendentes. Igualmente el programa especifica los objetivos y las estrategias generales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Este documento se nutre de las muy variadas aportaciones realizadas por los diversos actores que participan en el quehacer educativo.<sup>100</sup>

En el documento se establece que la educación es un tema fundamental para este sexenio y la descentralización educativa o federalización, como ya la habíamos mencionado, continua siendo uno de los objetivos primordiales, ya que consideró la “continuidad del Acuerdo porque definía un conjunto de tareas que estaban en

---

<sup>97</sup> Fue Secretario de Educación del 1 de diciembre de 1994, hasta principios de 1995; político y economista miembro del Partido Revolucionario Institucional, ocupó varios cargos: de 1973 a 1976 fue regidor del ayuntamiento de Guanajuato, después fue Director General de Planeación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Fue coordinador de la División de Economía de la Universidad de Harvard e investigador de la misma (1985-1987), además fue profesor del ITAM y del Colegio de México. Durante el gobierno de Zedillo fue Coordinador Sectorial en la Secretaría de Programación y Presupuesto y Director General del CONACYT. La razón principal por la cual ocupó brevemente la Secretaría de Educación Pública fue que ostentaba el grado de Doctor en Economía por la Universidad de Harvard sin haber obtenido el grado, mismo que recibió en 1997.

<sup>98</sup> Secretario de Educación del 23 de enero de 1995 al 30 de noviembre de 2000. Ocupó varios cargos dentro del sector educativo: asesor del Secretario de Educación Pública Fernando Solana en 1978, Secretario Académico de la Universidad Pedagógica Nacional (1978-1981), Director General de Profesiones y Subsecretario de Planeación Educativa (1982-1983). En el sexenio de Miguel de la Madrid coordinó la Comisión de Educación del Plan Nacional de Desarrollo y fue Director General del Instituto Nacional Indigenista (1983-1988); en el de Carlos Salinas se desempeñó como Subsecretario de Población y Servicios Migratorios (1989-1993) en la Secretaría de Gobernación. Antes de ocupar el cargo de Secretario de Educación, ocupó brevemente la Secretaría de la Reforma Agraria.

<sup>99</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México SEP 1996.

<sup>100</sup> *Op cit.* p. 2.

marcha a partir del ANMEB”<sup>101</sup>, y fue presentado el 19 de febrero de 1996. Se hace un análisis de las condiciones de la educación en el país, en todos los niveles y los retos que se pretendían lograr en el sexenio, que básicamente fueron: combatir el rezago, ampliar la cobertura de los servicios educativos, elevar su calidad, mejorar su pertinencia, introducir las innovaciones que exige el cambio y anticipar necesidades y soluciones a los problemas previsibles. Los propósitos fundamentales del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 son: la equidad, la calidad y pertinencia de la educación. Objetivos que también se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Este documento está estructurado de la siguiente manera:

#### **I. Educación Básica.**

En este apartado se indica que la prioridad en toda la historia de nuestro país ha sido extender la educación básica para que la población de tenga acceso a ella, ya que constituye el medio por excelencia para el mejoramiento personal, familiar y social. Al mismo tiempo, la sociedad confía a la escuela el fortalecimiento de valores éticos y cívicos que garantizan la convivencia armónica y que nos confieren identidad como nación<sup>102</sup>.

Se plantea la calidad de la educación como una necesidad para que llegue a todas las personas y de esta forma puedan adquirir destrezas y habilidades dentro y fuera del aula. Así mismo, muestra una enorme preocupación por la cobertura, ya que los problemas generados por la centralización educativa, analizados con anterioridad, provocaron que se deteriorara la calidad de la educación al no contar con programas adecuados para a la población (estudiantes) como al propio magisterio. Esta situación es diferente en cada Estado debido a las particularidades de cada uno, y lo más común es que la población de la ciudad, a la del medio rural, sea diferente y por lo tanto, es necesario crear programas que se adecuen a las características de cada región.

Además de atender a las comunidades marginadas, entre las que se incluyen las indígenas, se dio una mayor importancia a la igualdad de acceso escolar a los hombres y mujeres, seguían registrándose altos niveles de analfabetismo entre la población femenina. También a la población con discapacidad se le ofrece atención de forma

---

<sup>101</sup> *Op. cit.* p.11.

<sup>102</sup> *Ídem.*

distinta, ya que en un inicio, se le brindaba en centros de educación especiales, ahora, como una prioridad de este sexenio, se busca incorporar a esta población en la educación regular, así como la atención a los niños migrantes del país.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica abrió:

Amplias y nuevas posibilidades para organizar el sistema educativo. Con la posterior reforma al artículo tercero constitucional y la expedición de la Ley General de Educación se reafirmaron y precisaron las atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno. La distribución de la función educativa establecida en nuestra carta magna y en la Ley General de Educación constituye la base de la organización del sistema educativo.<sup>103</sup>

Esto quiere decir que tanto las autoridades federales como las estatales comparten responsabilidades y deben impulsar proyectos para mejorar las condiciones de la educación en sus respectivas localidades. Además de promover la participación en los tres órdenes de gobierno, donde el federal conserva la parte normativa y se conserva el carácter nacional de la educación.

En este proceso de federalización tenemos que se traspasaron 100 mil escuelas y de los tres acuerdos contenidos en ella: reorganización del sistema educativo, reformulación de planes y materiales educativos y la revaloración de la función magisterial, se busca “la formación de individuos más responsables y preparados, capaces de aprender, de adecuarse continuamente a nuevos entornos y de afrontar desafíos”,<sup>104</sup> sin embargo, no se puede esperar que los resultados sean iguales para toda la población, ya que cada contexto tanto rural como urbano, es completamente diferente y es por esto que se deben plantear cambios en áreas que no contempla el ANMEB y la propia Ley General de Educación. En cuanto a la capacitación y formación continua del magisterio, el SNTE y el gobierno federal han demostrado tener interés por mejorar el desarrollo profesional del magisterio en servicio, prioridad que se viene atendiendo desde el sexenio anterior. En este caso, se plantean proyectos que incluyen la participación de las autoridades locales y permiten el mejor funcionamiento del quehacer educativo.

---

<sup>103</sup> *Ídem.*

<sup>104</sup> *Ídem.*

### **Educación para adultos.**

En este apartado, el Programa de Desarrollo Educativo, plantea que se deben impulsar estrategias para atender a la población de 15 años o más, que por alguna razón no han concluido sus estudios, y que ésta educación sea continua y permanente ya que se deben enfrentar los retos actuales, dado el gran desarrollo tecnológico en los diferentes ámbitos de la sociedad.

La educación para adultos comprende diversos programas de acción: la alfabetización, la educación primaria y secundaria, formación para el trabajo y la educación comunitaria. Uno de los retos principales es combatir el analfabetismo cuya concentración se encuentra en poblaciones aisladas y el propósito de esta administración es reducir su índice y que las personas atendidas puedan continuar con sus estudios; es por esto que los diferentes programas de estudio tratarán de adecuarse a sus necesidades, así como a la renovación de los materiales de apoyo, al impulso de nuevas estrategias en la enseñanza, a la incorporación de los medios electrónicos y, lo mas importante, lograr la participación de instituciones de la sociedad civil para lograr la eficacia y cobertura. Los lineamientos generales que plantea este programa para lograr su objetivo principal son los siguientes:

- a) Revisar los fundamentos conceptuales de la educación para adultos.
- b) Reorientar el funcionamiento de dependencias, instituciones o programas hacia el desarrollo de capacidades fundamentales entre los adultos con escasa escolaridad.
- c) Flexibilizar los sistemas y métodos para la educación para los adultos.
- d) Desarrollar mecanismos de reconocimientos de aprendizajes empíricos y competencia laboral.<sup>105</sup>

### **III. Educación media superior y superior.**

Estas instituciones representan un papel fundamental en nuestra historia, ya que de ellas han egresado hombres y mujeres que han contribuido al progreso del país. En este programa, se propone impulsar transformaciones en la organización

---

<sup>105</sup> Programa de Desarrollo Educativo. *Op. cit.* p. 120

académica y pedagógica en porque los conocimientos adquiridos dentro del aula sirvan a los alumnos a lo largo de su vida.

Por este motivo, una de las estrategias que plantea este programa es la creación de un Sistema Nacional de Formación Nacional, así como la consolidación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Media y Superior ya que uno de los propósitos del sexenio era mejorar la calidad, pertinencia y equidad de la educación (si analizamos con cuidado estos objetivos podemos observar que se trata de una estrategia que se puede aplicarse a todos los niveles educativos) e impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico.

Aquí se menciona que a partir de la creación de la Comisión Nacional para la Planeación y la Evaluación de la Educación Media Superior (CONPEMS) en 1990, y en 1992, de la Comisión Nacional de la Educación Media Superior se pretende que exista una vinculación interinstitucional, acorde a la demanda entre las regiones, en las se ubican estas instituciones y el servicio que se presten en ellas.

Un gran problema en el aspecto curricular que se presenta en el nivel medio superior, es que existen alrededor de 300 programas educativos que han generado una gran confusión en los estudiantes y sobre todo, en la identidad, las finalidades y el perfil de egreso del bachillerato, y es por esto que estos planes de estudio (incluyendo los de formación técnica) deben someterse a una revisión exhaustiva y ser actualizados. Otro punto importante que se destaca en este documento, es que se debe fomentar la evaluación educativa en el nivel medio superior y superior, ya que en este caso no se cuenta con un programa de evaluación que permita analizar los resultados en estos niveles y generar propuestas que mejoren el desempeño de los alumnos.

En cuanto a la educación superior, además de ofrecer licenciatura, especialidad y doctorado, ofrece educación tecnológica de nivel superior (tal es el caso del Instituto Politécnico Nacional, sus centros de investigación y sus 110 institutos tecnológicos industriales, agropecuarios y del mar). Entre las acciones que en el presente documento se señalan para este nivel educativo es mejorar la calidad académica en los docentes e investigadores a través del Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA) que maneja la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) pues uno de los objetivos de este

programa es respaldar iniciativas personales e institucionales en programas de actualización y posgrado. Así como mejorar los centros de investigación, estudios de posgrado y la vinculación con los docentes, acciones que se deben llevar a cabo en cada una de las regiones del país.

Por otra parte, se debe tomar en cuenta a los estudiantes, ya que es necesario detectar a los alumnos que tengan un mejor desempeño académico para que se superen y así, elevar los índices de retención y eficiencia terminal. Los planes de estudio en este nivel son rígidos académicamente hablando, ya que algunos de ellos tienen una excesiva carga horaria, elevados porcentajes de materias obligatorias y esquemas seriados que impiden la movilidad académica de los alumnos; uno de los objetivos del presente documento es flexibilizar dichos planes de estudio y tratar de adecuarlos a las necesidades de los estudiantes.

En cuanto a la evaluación, en 1990, se creó la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior, cuyas funciones fueron las siguientes: estudios de evaluación interna y externa, programas de carrera docente y de estímulos al personal académico, la autoevaluación institucional de las instituciones públicas de educación superior. Adicionalmente, se creó el Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Padrón de Excelencia del Posgrado del CONACYT, el Sistema de Acreditación Institucional Anual de las Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (SIMPES), y el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL). Éstas y otras acciones se hicieron con el fin de fortalecer y ampliar los esfuerzos de coordinación, evaluación y planeación estratégica de los centros educativos de educación superior.<sup>106</sup>

#### **IV. Criterios sobre el financiamiento a la educación.**

Este es punto clave en el desarrollo de la educación, el financiamiento se refiere a destinarle a la educación recursos suficientes que pueden, a la larga, reportar beneficios para la sociedad ya que la educación, para este gobierno (y los anteriores) es una prioridad, reconociendo en ella una mejor forma para superar la pobreza,

---

<sup>106</sup> Programa... *Op. cit* p.134.

lograr una sociedad más justa y abrir horizontes para mejorar de manera individual y colectiva.

Pero no solamente el gobierno (federal, estatal y municipal) se encarga de otorgar el financiamiento a la educación, también existen otros grupos quienes también apoyan a la educación: estudiantes, asociaciones civiles, empresas, fideicomisos, y fundaciones, por mencionar algunos. Las familias cumplen con un importante papel en la educación de sus hijos, tanto en la compra de útiles escolares y uniformes, como en el gasto de transporte y colegiaturas (en el caso de las escuelas particulares), al igual que el tiempo dedicado para atender el desempeño escolar de sus hijos.

Como tema, el financiamiento a la educación es un poco complicado ya que no importa el monto de los recursos que la sociedad (o institución) asigne, siempre existirán nuevas necesidades que deben ser atendidas. Entre las acciones que se han llevado a cabo, encontramos que se han destinado recursos para mejorar la calidad de la educación y la atención del rezago en zonas de marginación extrema o aislamiento geográfico, ya que se ha presentado una mayor expansión de la educación básica (principalmente en preescolar y primaria).

En este apartado se señala que, tras la favorable evolución de los indicadores de cobertura y eficiencia terminal de la educación básica, se prevé que en los siguientes años exista una creciente demanda de la educación secundaria, media superior y superior y, por lo tanto, la necesidad de otorgar más y mayores recursos a estos niveles educativos, ya que el costo para atenderlos aumenta, y se convierte en un objetivo prioritario para los gobiernos próximos tomando en cuenta que la educación es y será gratuita tal como lo marca nuestra Constitución.

Es por esto que a través de la federalización educativa o descentralización educativa se puede llevar a un uso más conveniente de los recursos destinados a la educación en tanto “permite ofrecer servicios más adecuados a las particularidades de cada lugar, así como un desahogo expedito y efectivo de los asuntos a menor costo, gracias a que posibilita un acercamiento más efectivo a la problemática local”.<sup>107</sup>

Esto se debe hacer a través de una adecuada jerarquización de las prioridades educativas en los ámbitos federal, y estatal, así como la correcta aplicación de los

---

<sup>107</sup> *Íbidem.*

recursos para que sus beneficios se multipliquen y que se puedan reducir los costos administrativos de los servicios educativos en los ámbitos estatales y federal, recursos que permitan lograr la calidad educativa. Además, se promueve el establecimiento de normas y procedimientos que generen una mejor gestión administrativa basada en la simplificación y descentralización de funciones y se fomente la vocación de servicio en los servidores públicos, sin olvidar que lo más importante es impulsar acciones y programas que generen mejores resultados en la educación.

Como se dijo al principio, los tres órdenes de gobierno son quienes están obligados a destinar los recursos necesarios para la educación, y para ello el gobierno federal debe encontrar una nueva forma para desarrollar procedimientos que faciliten la distribución de los recursos, tomando en cuenta las características de sus servicios, las de la población a la que atienden y sus posibilidades reales de contribuir en estas funciones. Esto debe hacerse porque en algunos estados las contribuciones al financiamiento educativo varían, ya que algunos dependen al 100% de los recursos otorgados por el gobierno federal.

De acuerdo con lo señalado en este programa, podemos decir que tres de los puntos prioritarios para este gobierno son los siguientes: la calidad de la educación, la descentralización de los servicios educativos (principalmente en el Distrito Federal) y el financiamiento de los recursos destinados a la educación, sin dejar de mencionar que en este programa se toma en cuenta a la educación media y superior (que casi no se menciona en el sexenio anterior).

### **3.4. La necesidad de descentralizar los Servicios Educativos del Distrito Federal.**

#### **3.4.1. Antecedentes.**

Como se ha descrito en capítulos anteriores, la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, significó un pacto muy importante entre la SEP, el SNTE y el gobierno federal. Recordemos que este documento está organizado por tres ejes principales: la reorganización del Sistema Educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial. En la reorganización del Sistema Educativo Nacional, el gobierno federal transfirió a los estados la operación del servicio educativo, aún cuando la Secretaría de Educación Pública conserva la autoridad en cuanto a la organización del Sistema Educativo Nacional.

Esto se da a nivel nacional, sin embargo, el Distrito Federal, al no ser un estado de la Federación y depender del gobierno federal, fue excluido de este acuerdo <sup>108</sup>y por lo tanto, la Secretaría de Educación Pública continúa a cargo de la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal; esto quedó definido en el Acuerdo, así como en el artículo 4º transitorio de La ley General de Educación, los cuales señalan que el Distrito Federal no es un Estado de la Federación y que la responsabilidad administrativa recae en el gobierno federal. No es así en los demás estados de la república, donde cada gobierno estatal sustituye al titular de la SEP, y reconoce al SNTE como el titular de las relaciones colectivas con los trabajadores de la educación.

Para 1992, el Distrito Federal contara dependía completamente del gobierno Federal ya que era el responsable directo de todas las funciones administrativas en el territorio de la capital de la república. El Distrito Federal, en los últimos tiempos, ha sido objeto de reformas en sus estructuras: política, jurídica y administrativa, con lo que se logró una posición más favorable frente al gobierno federal. En ese entonces, se consideró el pluralismo político como una característica importante del sistema político mexicano y por primera vez, se eligió un Jefe de Gobierno.<sup>109</sup>

Según González Castillo en estos años era necesario que se llevara a cabo la descentralización educativa porque el Distrito Federal tenía los más altos niveles de alfabetización y el mayor desarrollo artístico y cultural en la República Mexicana, además, de tener la sede de los Poderes de la Unión. También, él considera que con la participación de los habitantes de la ciudad en la resolución de sus problemas y en su desarrollo armónico como comunidad, es posible lograr, una educación más apegada a la realidad capitalina que fomente el espíritu de sentirse parte de ella y responsable directo del desarrollo económico, político social y cultural de la ciudad. Los habitantes

---

<sup>108</sup> Recordemos también que en el acuerdo se señala que el gobierno federal es responsable de vigilar el cumplimiento del Art.3º constitucional y La Ley Federal de educación (que estaba aun vigente), así como los materiales educativos y la transferencia de recursos suficientes para que cada estado se encuentre en condiciones de elevar la calidad y cobertura de la educación.

<sup>109</sup> En las primeras elecciones para gobernar el DF resultó ganador el candidato del PRD: Cuahutémoc Cárdenas. Recordemos que durante el gobierno de Zedillo se trató de asegurar la transparencia de los comicios y la imparcialidad del IFE. Entre otras cosas se reforma el artículo 122 constitucional que nos dice que el jefe de gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación, universal, libre directa y secreta.

tienen derecho a juzgar democráticamente los servicios que directamente le proporcionan sus autoridades, sin excluir a la educación.<sup>110</sup>

Podemos decir que a pesar de que el Distrito Federal cuenta con las condiciones adecuadas para llevar a cabo este proceso, en la realidad no fue así, y sólo se logró una reorganización de la Secretaría de Educación Pública (que se describirá a continuación con mayor profundidad). La descentralización educativa del Distrito Federal es un tema que se debate en la actualidad y que es imposible seguir postergándolo, así lo señala el Lic. René Arce Islas:

La educación es un elemento clave para sustentar un nuevo proyecto de nación basado en la independencia, la igualdad y la democracia. Es también un eje del nuevo impulso cultural, cívico y productivo que exige el desarrollo de la Ciudad de México.

Las grandes ciudades están llamadas a convertirse en espacios que dinamicen la producción moderna y los servicios con el apoyo de nuevas tecnologías y equipos altamente especializados. Por esta razón el desarrollo del Distrito Federal debe estar fincado, en el nuevo conocimiento y su utilización para fines productivos, sociales y culturales. Una condición fundamental para el desarrollo de esta estrategia es una educación de alta calidad, permanente y para todos.

Para lograra cabalidad este objetivo existe una gran limitante que es la descentralización educativa para el Distrito Federal. Hace 12 años se transfirió la educación básica del gobierno federal a los demás estados de la república. De esta manera se exceptuó al Distrito Federal. Esta exclusión fue acompañada de una progresiva disminución de los recursos proporcionados por la federación para este fin.

La descentralización educativa para el DF está detenida pero implica la transferencia al gobierno de la ciudad casi 138mil trabajadores, el manejo del presupuesto de mas de 29 mil millones de pesos y cinco mil 423 planteles de nivel básico a los que asisten un millón y medio de habitantes [...].<sup>111</sup>

#### **3.4.2. La estructura administrativa de la educación en el Distrito Federal.**

En el artículo 16 de la Ley General de Educación se estipula que las atribuciones relativas a la educación básica y especial que la ley señala para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, en el Distrito Federal, corresponde

---

<sup>110</sup> Rodolfo Carlos Gonzáles Castillo; *La descentralización de los Servicios Educativos en el Distrito Federal*, México, Tesis de Licenciatura (Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública), México UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2000. 195p. p. III-IV.

<sup>111</sup> *La crónica*, 24 de marzo de 2006.

al gobierno del mismo Distrito y a las entidades que en su caso establezca. En este mismo artículo, menciona que los servicios de educación normal y demás que se refieren a la formación de los maestros de educación básica, serán prestados en el Distrito Federal, aunque aclara que al igual que todas las demás entidades federativas, el gobierno del Distrito Federal concurrirá junto con el gobierno federal al financiamiento de los servicios educativos de su jurisdicción. Esto es, en dicho artículo se señala que el Distrito Federal debe prestar los servicios educativos. Pero no lo dice así el artículo cuarto (transitorio) de dicha ley, que establece que el proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica y especial dentro de su jurisdicción, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).<sup>112</sup> Hasta que este acuerdo se lleve a cabo, las facultades y atribuciones que le deben ser conferidas las ejercerá la Secretaría de Educación Pública.

Por lo tanto, se llevó a cabo una reorganización administrativa de la Secretaría de Educación Pública. En el Acuerdo 161, del día 21 de julio de 1992, se delegaron facultades normativas a la Coordinación General de Educación Básica, y al mismo tiempo que se le asignó una delegación de funciones de dirección y operación de los planteles de Educación Básica, Especial, Física y de formación de maestros ubicados en la entidad, dependiente de la Coordinación General de Servicios Educativos para el Distrito Federal. Estas funciones eran realizadas anteriormente por la Subsecretaría de Educación Elemental y Media.

A raíz de estas modificaciones, el 26 de marzo de 1994, se expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, en el que se crea la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal que tiene como misión coordinar, administrar y proporcionar los servicios de Educación Básica, Especial,

---

<sup>112</sup> En el Distrito Federal existen tres secciones del sindicato: Sección IX con 56, 000 maestros de base en los niveles de Educación inicial, Preescolar, Primaria y Especial; la sección X con 67, 000 maestros de secundarias diurnas, para trabajadores, técnicas, escuelas normales, Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Universidad Pedagógica Nacional, Instituto Politécnico Nacional, Educación Física, Centros de Estudios Industrial y de Servicios (CETIS), Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS) y Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATIS); y la sección XI que reúne a 82,000 miembros que es personal que no se dedica a la docencia. Por otra parte se debe tomar en cuenta que en el interior de las tres secciones existe una división entre dos bandos principales, que son considerados como institucionales y disidentes.

Inicial, Física, de Adultos, Normal y Actualización del Magisterio en la entidad, con los siguientes propósitos específicos:

- Satisfacer la demanda de servicios de Educación Básica en el Distrito Federal, a través de los sistemas formales y no formales de Educación Inicial, Preescolar, Primaria, Secundaria y Especial.
- Elevar la calidad de la Educación Básica en el Distrito Federal, mediante la optimización de la práctica docente, la organización y gestión escolar, y la mejoría de las condiciones físicas y materiales de los planteles.
- Impulsar la participación social por medio de órganos, mecanismos e instrumentos que permitan avanzar en la corresponsabilidad de los agentes involucrados en la tarea educativa llevada a cabo en las Escuelas de Educación Básica en el Distrito Federal.
- Elevar la eficiencia del sistema de operación de servicios de educación básica del Distrito Federal.
- Contribuir a la revalorización de la función magisterial en el Distrito Federal, mediante la implementación de las estrategias que para tal efecto establezcan las áreas normativas de la Secretaría.<sup>113</sup>

La Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, queda compuesta por las siguientes Direcciones Generales:<sup>114</sup>

#### Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto en el Distrito Federal.

Está encargada del desarrollo y la aplicación de un sistema integral de planeación, programación, presupuesto y administración de los servicios de educación básica que se brindan en el Distrito Federal, mediante el diseño de escenarios para la distribución equitativa de la demanda y mecanismos de administración, gestión escolar y presupuestarían apoyados en sistemas informáticos consistentes para atender a la población demandante de servicios. Asimismo, elabora el anteproyecto de programa-presupuesto de las direcciones generales de la subsecretaría, que establece los proyectos por cumplir en el corto y mediano plazos en el marco de los objetivos y metas establecidos en el programa sectorial establecido.<sup>115</sup>

#### Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

---

<sup>113</sup> Rodolfo Carlos González Castillo. *Op. cit.* p.130.

<sup>114</sup> En este capítulo se describen a grandes rasgos las Direcciones Generales de la Secretaría, se sugiere para un estudio más exhaustivo consultar el Reglamento Interior de la SEP.

<sup>115</sup> Reglamento Interior de la SEP, Artículo 33, p.43.

Es la responsable de proporcionar los servicios de Educación Inicial y Básica en los planteles de la Secretaría de Educación Pública ubicados dentro de los límites del Distrito Federal, así como la evaluación y supervisión regional de las políticas, las acciones, los planes, los programas, el rendimiento escolar el desempeño docente y la infraestructura de los servicios y planteles de educación Inicial, Especial, Básica y Normal en el Distrito Federal.<sup>116</sup>

De esta dirección dependen cinco áreas que son:

- ✓ Coordinación sectorial de Educación Preescolar.
- ✓ Coordinación sectorial de Educación Primaria.
- ✓ Coordinación sectorial de Educación secundaria.
- ✓ Dirección de Educación Especial.
- ✓ Dirección de Educación Musical.

#### Dirección General de Administración de Personal en el Distrito Federal.

Tiene como objetivo participar en la planeación y organización, así como en la operación, control y evaluación de los procedimientos administrativos en materia de trámites e incidencias de personal, control de techos financieros y ejercicio presupuestal de las distintas unidades administrativas de la Subsecretaría.<sup>117</sup>

#### Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio en el Distrito Federal.

Tiene como propósito proporcionar con calidad, oportunidad y eficiencia el servicio de educación normal en los planteles de la Secretaría ubicados en el Distrito Federal, en lo que se refiere a formación, actualización y capacitación del personal docente y directivo de educación inicial, especial, básica y normal; esta dirección supervisa 18 planteles particulares incorporados a la SEP que imparten estudios de licenciatura en educación normal en el Distrito Federal.<sup>118</sup>

Los planteles con los que cuenta son los siguientes:

- ✓ Benemérita Escuela Nacional de Maestros.

---

<sup>116</sup> *Ibidem.*

<sup>117</sup> *Ibidem*, Artículo 35 p. 47.

<sup>118</sup> *Ibidem* Artículo 36 p. 47.

- ✓ Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños.
- ✓ Escuela Normal Superior de México.
- ✓ Escuela Normal de especialización.
- ✓ Escuela Superior de Educación Física.
- ✓ Escuela Nacional de Entrenadores Deportivos.
- ✓ Centro de Actualización del Magisterio en el Distrito Federal.

#### Dirección General de Educación Física en el Distrito Federal.

Su propósito principal es organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación física a cargo de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, en el ámbito geográfico de su competencia.

Por educación física entendemos, la práctica sistemática de actividades que favorecen al crecimiento sano del organismo y propician el descubrimiento y el perfeccionamiento de las posibilidades de acción motriz. Por medio de la educación física se promueve la formación de actividades y valores tales como la confianza y seguridad en si mismo, la conciencia de las posibilidades propias, el respeto a las posibilidades de los demás y la solidaridad con sus compañeros.<sup>119</sup>

#### Dirección general de Extensión Educativa.

Está encargada de planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar las actividades relacionadas con la actualización magisterial, la seguridad y emergencia escolares, la educación extraescolar, el fomento a la salud, la orientación a los alumnos y padres de familia, la educación a distancia y el apoyo bibliotecario de la educación inicial, básica y especial en el Distrito Federal, en coordinación con las direcciones generales encargadas de la operación del servicio.

#### Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa.

Surgió como una propuesta del programa de la Modernización de Educación Básica y de los acuerdos para la descentralización, en ese entonces se le conoció como Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa (USEI); que como expresa Castillo:

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, Artículo 37 p.48

En ella se trata de buscar una alternativa para la administración educativa, las funciones tecno pedagógicas y la estructura escolar<sup>120</sup>; tiene como función el planear, dirigir, organizar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación inicial, básica y especial, públicos y privados que se imparten en la Delegación Política de Iztapalapa en el Distrito Federal “.<sup>121</sup>

A continuación se presentan dos cuadros en los cuales se observa de manera más ordenada la estructura de la Subsecretaría de Servicios Educativos en el Distrito Federal, antes y después de la descentralización, que como expresa Covarrubias se muestran algunas funciones de carácter nacional pero se requiere que funcionen con efectividad.<sup>122</sup>

**CUADRO 1**

<b>LOS SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL DISTRITO FEDERAL ANTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN (ESTRUCTURA VIGENTE HASTA 1993)</b>	
<b>SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN ELEMENTAL.</b>	<b>SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN MEDIA.</b>
* Dirección General de Educación Inicial y Preescolar.	* Dirección General de Educación Secundaria.
* Dirección General de Educación Primaria.	* Dirección General de Educación Secundaria.
* Dirección General de Educación Especial.	* Dirección General de Educación Extraescolar.
* Dirección General de Educación Indígena.	* Dirección General de Educación Física.
	* Unidad de Educación Media Superior.
	* Unidad de Teleseducación.
Órganos de carácter normativo a nivel nacional a nivel nacional y operativo en el Distrito Federal.	Órganos de carácter normativo a nivel nacional y operativo en el Distrito Federal.

**CUADRO 2**

<b>LOS SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL DISTRITO FEDERAL DESPUÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN (A PARTIR DE 1994)</b>
---

<sup>120</sup> Rodolfo Gonzáles Castillo. *Op cit.* p.135.

<sup>121</sup> [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx) consultado el día 8 de enero de 2008.

<sup>122</sup> Oscar Mauricio Covarrubias. *Op. cit* pp.167-168.

<b>SUBSECRETARIA DE SERVICIOS EDUCATIVOS PARA EL DISTRITO FEDERAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Dirección General de Planeación y Presupuesto.</li> <li>* Dirección General de Operación de Servicios Educativos.</li> <li>* Dirección General de Educación Normal.</li> <li>* Dirección General de Educación Física.</li> <li>* Dirección General de Extensión Educativa.</li> <li>* Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa.</li> </ul>	Órganos de carácter operativo en el Distrito Federal.
---	--	---

### 3.4.3 Los Servicios Educativos en el Distrito Federal.

A partir de 1995 se crearon nuevas modalidades en la educación básica, así como la modificación de horarios en cada nivel educativo para tratar de que los padres de familia se vincularan más en la educación de sus hijos.<sup>123</sup> Esto se llevó a cabo porque la Ciudad de México es una de las ciudades más pobladas del país, ya que se registra una población de 8, 591, 309 habitantes, de los cuales 4,087, 523 son hombres y 4, 503,786 son mujeres.<sup>124</sup>

Sin embargo, la matrícula en educación básica ha disminuido debido a la reducción en el crecimiento de este grupo de población entre los años 1994-2000. A continuación se presenta un cuadro donde se indica la matrícula atendida en el DF, al inicio de cada ciclo escolar<sup>125</sup>:

Nivel Educativo	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-2000
<b>Inicial</b>	42,489	41,316	40,194	40,911	41,136	45,623
<b>Especial</b>	37,258	41,610	44,816	51,906	54,989	50,251

<sup>123</sup> Además de establecer los propósitos de la educación básica para los alumnos, se tenían otras metas como: apoyar la integración de las familias y colaborar con actividades para el bienestar y desarrollo de la cultura, es decir, que se promoviera un lugar de encuentro entre los padres de familia, la sociedad y las autoridades educativas.

<sup>124</sup> Fuente: INEGI encuesta de población de 1997.

<sup>125</sup> Fuente: Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto en el Distrito Federa,

<b>Preescolar</b>	285, 835	283,784	285,674	286,211	289,651	289,284
<b>Primaria</b>	1,078,276	1,065,826	1,053,543	1,047,248	1,040,291	1,031,111
<b>Secundaria</b>	513,390	513,038	508,983	500,668	494,094	489,594
<b>Normal</b>	7533	8014	8526	10,316	10,948	10,424
<b>Adultos</b>	8214	8214	6924	6269	5634	5089
<b>TOTAL</b>	1,972,995	1,961,802	1,948,660	1,943,529	1,936,293	1,921,376

Durante el ciclo escolar 1999-2000, el 80.3% de la matrícula era atendida en 5389 escuelas federales por 79, 281 docentes; en 3, 246 escuelas particulares se impartió educación al 19.6% con el apoyo de 22,416 docentes; y en seis escuelas autónomas<sup>126</sup> se benefició el 0.1%, que equivale a 3280 alumnos atendidos por 215 docentes.

### **3.5. La calidad de la educación.**

Desde el gobierno de Salinas, se introduce un concepto que es fundamental en las reformas que ya se analizaron, este concepto es el de calidad educativa; este término es presentado como la solución a todos y cada uno de los problemas educativos.

Por lo tanto, el reto central asumido, es elevar la calidad<sup>127</sup> de la enseñanza a través de la renovación de los contenidos, como una estrategia para modernizar al país. Además, se pone énfasis en que la modernización implica racionalizar los gastos educativos y que la descentralización es el punto clave para impulsar los cambios estructurales del Sistema Educativo. Es decir, se buscaba transformar la organización y operación del sistema educativo para lograr que las políticas educativas se desarrollaran con efectividad. Mejorar la calidad educativa responde a dos de los ejes fundamentales del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: reformulación de materiales y contenidos educativos<sup>128</sup> y la revaloración de la función

<sup>126</sup> Por autónomo nos referimos a las instituciones que tienen capacidad para administrarse por sí mismas y que reciben subsidios por parte del gobierno federal o estatal.

<sup>127</sup> Además se pretende fortalecer la equidad en la prestación del servicio, es decir, que niños y niñas tengan la oportunidad de acceder a los servicios educativos.

<sup>128</sup> Recordemos que se reformularon los contenidos de la educación básica, se reformaron los libros de texto de educación primaria y se reimplantó el programa por asignaturas en la educación secundaria. Reforma que se realizó en el sexenio anterior.

docente.<sup>129</sup> Para mejorar la calidad se formularon estrategias fundamentales que serán analizados en los siguientes apartados.

### **3.5.1. Reformas a la Educación Normal.**

Esta reforma se llevó a cabo con el fin de fortalecer y transformar académicamente a las escuelas normales para que los profesores tuvieran una formación intelectual más sólida que les permitiera desenvolverse en el aula.

Por decreto de la Secretaría de Educación Pública, las escuelas normales son las encargadas de la formación inicial de los maestros. Primero se llevó a cabo el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales que tenía cuatro líneas de acción:

- \* Transformación curricular.
- \* Actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales.
- \* Elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regularización del trabajo académico.
- \* Mejoramiento de la planta física y del equipamiento de sus establecimientos.<sup>130</sup>

Este programa se fue desarrollando durante cuatro años, de tal suerte que, durante 1996, se reformaron los planes<sup>131</sup> de estudio de:

- a) Licenciatura en Educación Primaria; cuyo nuevo programa entró en vigor a partir del ciclo escolar 1997-1998. Este plan reformó desde el primer hasta el octavo semestres.
- b) Licenciatura en Educación Preescolar. A diferencia del anterior, el nuevo plan de estudios entró en vigor a partir del ciclo escolar 1999-2000, sin embargo, sólo se reformaron los programas de los tres primeros semestres.

---

<sup>129</sup> A través de cinco estrategias principales: actualización, salario, vivienda, carrera magisterial y aprecio social por su trabajo.

<sup>130</sup> Francisco Deceano Osorio. "La reforma de la Educación Normal 1996-2000", En Secretaría de Educación Pública: *Memoria del Quehacer Educativo: 1995-2000* (tomo 1), México-SEP 2000, p.130.

<sup>131</sup> Se definieron criterios y orientaciones del proceso de enseñanza-aprendizaje que estuvieran acorde con la propuesta curricular que se estaba llevando a cabo. Además se entregó material didáctico, con el fin de apoyar el estudio de los nuevos programas.

- c) Licenciatura en Educación secundaria. Se elaboró un nuevo programa para esta licenciatura que se aplicó en el ciclo 1999-2000. Esta licenciatura se ofrece en 10 especialidades: español, matemáticas, biología, física, química, historia, geografía, formación cívica y ética, lengua extranjera y tele secundaria.

La reforma a los contenidos de estos programas tuvo dos propósitos principales: el primero, precisar los lineamientos más importantes que regulan los contenidos, la organización y la secuencia de las asignaturas y otras actividades establecidas en cada uno de los planes, así como definir las características de las formas de trabajo académico y del desempeño del personal docente que son indispensables para que las finalidades de la educación se alcancen en la práctica. El segundo realizar el plan educativo propuesto bajo prácticas congruentes.<sup>132</sup>

El seguimiento a los programas elaborados, quedaron a cargo de la Dirección General de Investigación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, las autoridades educativas estatales y de las escuelas normales; la información recabada sirvió para que se elaboraran informes que sirvieron como herramientas fundamentales para llevar a cabo las adecuaciones necesarias para ajustar los programas a las necesidades educativas actuales.

Por otra parte, se efectuó la actualización del personal docente que labora en las escuelas normales, a través de una serie de reuniones nacionales, regionales y estatales; entre otras cosas, se distribuyeron materiales que promovieran el análisis educativo, la comprensión de su tarea, el mejoramiento de sus prácticas y la reflexión pedagógica.

En cuanto a la gestión educativa, en estas instituciones se llevaron a cabo reuniones con los responsables de los programas en cada una de las entidades del país para coordinar las acciones de la reforma. También se promovió el trabajo colegiado de profesores como una forma de mejorar las actividades académicas, así como el seguimiento del proceso formativo de los alumnos y su actualización permanente. Por último, se establecieron los criterios de evaluación del aprendizaje para los alumnos de las licenciaturas en educación básica.

---

<sup>132</sup> Francisco Deceano Osorio. *Op cit.* p. 140.

En cuanto a los recursos destinados al mantenimiento de los planteles de educación normal, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- \* Mantenimiento y rehabilitación física.
- \* Dotación de acervo bibliográfico especializado.
- \* Equipamiento para bibliotecas y salas de lectura.
- \* Equipamiento de aulas de cómputo.
- \* Equipamiento de aulas para el aprendizaje de idiomas y el uso de medios audiovisuales.
- \* Equipamiento de mobiliario básico para aulas.
- \* Equipamiento de salas de maestros.<sup>133</sup>

La aplicación de los planes de estudio implicó un cambio en los establecimientos escolares, la práctica de los docentes y en las formas de trabajo académico, todo con el fin de ofrecer una formación más concreta a los estudiantes. Esto se refiere no solo a la preparación, sino a la actualización, al trabajo colegiado, al cambio en las funciones académicas y administrativas de las escuelas y una mayor vinculación con el nivel educativo para el cual se están formando a los futuros docentes.

### **3.5.1. Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP).**

Para responder a una de las tres grandes líneas de política educativa plasmadas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica referente a la revaloración de la función social del maestro, se desarrolló el proyecto de la Carrera Magisterial. La Secretaría de Educación Pública construyó el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP); este proyecto respondió a la demanda que hiciera el SNTE, en el pliego petitorio del 15 de mayo de 1994, denominado: Criterios para el establecimiento del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio.

---

<sup>133</sup> Francisco Deceano Osorio. *Op cit.* p.138.

Dicho documento fue antecedente del PRONAP y a partir de él se emprendió su construcción, desarrollo y evolución. En él se reconoce que la actualización docente es un elemento indispensable para mejorar la calidad de la educación básica. Asimismo, se plantean sus componentes centrales: los programas de estudio, los paquetes didácticos, centros de maestros y mecanismos de evaluación y acreditación.

Posteriormente, el gobierno federal, la SEP y el SNTE, firmaron en 1995 el Convenio de Ejecución y Seguimiento del PRONAP en el que se indicaban las metas para ese año. Al realizar estos convenios se intentaba dar importancia a la actualización docente; así también se estableció en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (analizado anteriormente) en donde se estipulan dos objetivos fundamentales: modificar la formación inicial de los maestros y la actualización de los que ya estaban en servicio, incluso señala, que la estrategia para elevar la calidad de la educación se centra en la operación de un programa de actualización para los docentes en servicio de los tres niveles de educación básica.

En el convenio se señala que la:

Actualización es una de las distintas actividades formativas que contribuyen al desarrollo profesional de los maestros. Sus propósitos son: la consolidación y la puesta al día de conocimientos científicos y humanísticos que los maestros requieren para conducir el aprendizaje de los diversos contenidos programáticos de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria [...] Propicia el desarrollo de las capacidades didácticas, la creatividad de los | |maestros en servicio y el conocimiento de las relaciones escolares y sociales que influyen en los procesos de aprendizaje.<sup>134</sup>

De acuerdo con lo anterior, se hizo evidente establecer los campos de acción necesarios para que el término de actualización no representara conflictos entre los docentes y que no se confundiera el programa con Carrera Magisterial. Dichos campos están contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo Educativo y son las siguientes:

- \* Nivelación.
- \* Actualización.

---

<sup>134</sup> Secretaría de Educación Pública, *Convenio de Ejecución y Seguimiento del PRONAP*. Apud Alba Martínez Olivé, "Construir el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio 1995-2000", en Secretaría de Educación Pública. *Memorias del Quehacer Educativo: 1995-2000*, México, SEP, 2000. p. 156-157.

- \* Capacitación.
- \* Superación profesional.

Posteriormente, se llevaron a cabo los Convenios de Extensión del PRONAP entre las autoridades de la SEP, la federación y las autoridades educativas estatales, en ellos se establecieron ciertos compromisos entre los Estados así como las acciones<sup>135</sup> necesarias que permitieran el proceso de actualización de acuerdo con lo que señala el artículo 13 en la fracción IV de la Ley General de Educación. En el cuadro siguiente se muestra los compromisos entre la SEP y los estados<sup>136</sup>:

SEP	ESTADOS
-Diseño y producción de programas de estudio. -Instalación de equipos para la red Edusat. -Equipamiento de los Centros de Maestros y sus bibliotecas. -Capacitación de equipos técnicos estatales y directivos de los Centros de Maestros. -Diseño de los lineamientos que permitan la administración, seguimiento y evaluación de los Centros de Maestros. -Diseño de los exámenes nacionales de acreditación, así como la emisión de las constancias respectivas.	-Creación de una instancia técnica de dirección y ubicación del programa de la SEP estatal. -Distribución de los materiales educativos. -Mantenimiento y operación de los centros de Maestros, y sus bibliotecas. -Capacitación del personal que labora en los Centros de Maestros.

Comparación hecha por la autora de éste trabajo

Sin embargo, podemos decir que para los años en que dicho proyecto fue estructurado, los estados no lo adoptaron, principalmente porque aún existía una tradición centralista, fue hasta 1996 que se aplicó de manera correcta este programa y

<sup>135</sup> Las acciones de los convenios del PRONAP fueron las siguientes:

- \* Realización de talleres generales para el conocimiento y adecuado aprovechamiento de los materiales educativos.
- \* Oferta de cursos nacionales de actualización para maestros en servicio y actividades de apoyo académico a sus estudios.
- \* Instalación y funcionamiento de los Centros de Maestros.
- \* Evaluación y acreditación pedagógica de los cursos nacionales de actualización.
- \* Planeación y evaluación nacional y estatal de las acciones, resultados e impactos del Pronap.
- \* Otras acciones que se agreguen progresivamente al programa para ampliar la oferta y cobertura de actualización a los maestros.

<sup>136</sup> Comparación hecha por la autora de éste trabajo. Fuente: Alba Martínez Olivé, *op. cit.* p. 159-160

se crearon los primeros 200 Centros de Maestros (exceptuando Michoacán y Veracruz). Así mismo, se llevaron a cabo los talleres generales de actualización, diseñados y dirigidos a profesores de educación primaria y secundaria, los cuales no tuvieron reconocimiento por parte de Carrera Magisterial, aún cuando se había pactado un proceso autónomo de evaluación; en realidad, quienes no otorgaron la acreditación de estos cursos fueron los miembros de la comisión SEP-SNTE de Carrera Magisterial, lo cual demuestra una vez más el enorme poderío que tiene este sindicato en la educación.

No obstante, durante el periodo de 1997 se inscribieron 200,000 docentes y se prepararon los exámenes de acreditación, tarea que recayó en el CENEVAL. La implantación del programa concluyó en noviembre de 1997, después de la aplicación de los primeros exámenes de acreditación. Ya para ese entonces existían 371 Centros de Maestros. Por otra parte, a partir de 1998, los talleres generales de actualización se diseñaron en función de los resultados de los exámenes nacionales de acreditación, esto con el fin de mejorar el diseño de los contenidos y las actividades dirigidas a los docentes, agregándose a estos talleres los maestros de educación preescolar.

En este mismo año, la comisión SEP-SNTE en Carrera Magisterial decidió acreditar los cursos nacionales de actualización modificando la normatividad del PRONAP para que los maestros tuvieran más acceso a estos programas de actualización.

### **3.6. Gestión Escolar.**

Como ya hemos mencionado con anterioridad, las políticas educativas que se venían gestando en este periodo se relacionaban con la transformación neoliberal que se venía implantando en el país y por lo tanto, según Carmona:

Es necesario disponer de un plan de acción sustentado a través de un nuevo estilo de gestión que responda a:

1. Mejorar la eficacia del sistema, volviéndole más relevante desde el punto de vista cultural y ambiental, y más pertinente desde el punto de vista de utilidad para los individuos y la sociedad.
2. Mejorar la equidad en la distribución del servicio educativo, es decir, ofrecer una educación de alta calidad a los sectores de población prioritarios: urbano-marginales, rurales, población en

condiciones de pobreza, población indígena, mujeres, desertores y excluidos del sistema escolar.

3. Mejorar la eficiencia del sistema, desarrollando la capacidad de optimizar el uso de los recursos a efectos de su buena marcha interna. Lo cual implica mejorar la calidad de la educación.<sup>137</sup>

Podemos decir que con la gestión educativa se trataba de restablecer el Sistema Educativo, porque estábamos inmersos en un contexto donde la educación había sufrido un cambio radical y, por lo tanto, se hacía necesario realizar algunos cambios acordes a la nueva situación; por otra parte, era necesario cambiar la escuela porque es ahí donde se genera el aprendizaje en el cual, debe existir una estrecha cooperación con las autoridades educativas, sin dejar de considerar las necesidades de los alumnos.

Asimismo, es indispensable transformar el funcionamiento de la escuela, aspecto que había sido reconocido en el ANMEB, en el cual se señalaba que, como producto de la centralización,

Se ha distanciado crecientemente la autoridad (federal y estatal) de la escuela con el consiguiente deterioro de la organización escolar, y se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites. La responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no está cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad.<sup>138</sup>

Por otra parte, el sindicato señalaba que:

Buena parte de los problemas de calidad y eficiencia de la educación básica se relacionan con cuestiones de organización de planteles escolares, con el exceso de mecanismos burocráticos y de control y con la inexistencia de sistemas de evaluación diagnóstica, que permitan intervenir con certeza en el mejoramiento de las escuelas y de un

---

<sup>137</sup> Alejandro Carmona León; "Paradojas de la descentralización y la gestión educativa en México", en Carmona León Alejandro (Coord.), *Las políticas educativas en México. Sociedad y conocimiento*. Palomares S.A. Barcelona-México 2006. 272 p. pp.249-250.

<sup>138</sup> Rodolfo Ramírez Raymundo. "La transformación de la gestión escolar: factor clave para mejorar la calidad de la educación". en Secretaría de Educación Pública, *Memorias del quehacer educativo. 1995-2000*, México-SEP 2000. p. 177.

sistema muy heterogéneo internamente y demandaba que entre las acciones prioritarias para modernizar la escuela primaria el establecimiento de un programa de reformas a la organización y evaluación de la escuela.<sup>139</sup>

La gestión escolar fue determinante para mejorar la calidad de la educación y dada su importancia se desarrolló un proyecto de investigación e innovación de la gestión educativa en la escuela primaria<sup>140</sup>, teniendo como objetivo, plantear el diseño de acciones que tuvieran como fin mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas.

Dicho proceso terminó con su etapa experimental en 2001, con un total de 20 entidades; en él se contó con la participación de directivos, equipos técnicos y docentes de 24, 445 mil escuelas que participaron en el proyecto, que sirvió como antecedente para el programa Escuelas de Calidad<sup>141</sup>. En esta fase experimental se logró:

- a) Diseñar y probar una estrategia de formación para grupos técnicos estatales en promover la innovación en la gestión escolar.
- b) Contar con una estrategia y materiales probados para impulsar la transformación de la gestión escolar mediante la capacitación y asesoría a directivos y personal que labora en las escuelas.
- c) Obtener información sistemática sobre el funcionamiento cotidiano de las escuelas.
- d) Identificar los factores asociados a la gestión escolar que influyen en el logro de los propósitos educativos<sup>142</sup>.

El establecimiento del proyecto implicó una transformación radical de las formas de funcionamiento de las escuelas ya que, como expresó Rodolfo Ramírez:

---

<sup>139</sup> Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. “Modernizar la escuela primaria. Siete acciones prioritarias”. en la revista *Cero en Conducta* núms. 26-27, México, Educación y Cambio, julio-octubre de 1991, pp.86-95.

<sup>140</sup> Esta investigación fue llevada a cabo por la Dirección General de Investigación Educativa. Primero se inició de manera experimental en cinco estados de la república: Baja California Sur, Colima, Guanajuato, San Luis Potosí y Quintana Roo; la selección de estas escuelas dependió de sus características: urbanas rurales e indígenas, matutinas y vespertinas.

<sup>141</sup> Este proyecto fue impulsado en el gobierno de Vicente Fox Quezada.

<sup>142</sup> Alejandro Carmona León. *Op. cit.* p.253.

Se debe tomar en cuenta que el ritmo de trabajo o los logros alcanzados han dependido de algunos factores relacionados con la disciplina en el espacio educativo y el funcionamiento de la escuela, así como el ejercicio de la función del director y el respaldo de la supervisión.<sup>143</sup>

Además, permitió entender la realidad educativa en la escuela. Es necesario reconocer que fue un proyecto oficial importante después de la descentralización educativa, aunque nos permite considerar lo siguiente:

- Las escuelas no tienen el funcionamiento adecuado y el ejercicio docente se realiza de manera aislada, ya que no se cuenta con instancias apropiadas para intercambio de experiencias y así, ciertos programas como “el plan de proyecto” anual o “el proyecto escolar”, son sólo requisitos administrativos. Caso similar el de la secundaria.
- Las escuelas no cuentan con instancias y clima adecuado para su correcto funcionamiento, debido más que nada a conflictos político-sindicales, condiciones laborales y actitudes frente a las normas (explícitas o implícitas) de la escuela. Aunado a esto, la diversidad en la formación de los profesores y la distribución de su tiempo en las escuelas, han contribuido a dificultar la toma de decisiones para la resolución de los conflictos y la formación de acuerdos.
- El Consejo Técnico Escolar no funciona correctamente porque no existe el tiempo suficiente para tratar asuntos educativos y sólo se ocupa de cuestiones administrativas, además se suman los conflictos que se han descrito anteriormente, y en el caso de la secundaria, la situación es más complicada porque los profesores trabajan por horas y no coinciden los horarios de trabajo entre éstos y el Consejo.
- El tiempo destinado a la enseñanza es reducido<sup>144</sup>, esto puede obedecer a diversos factores como: la organización del nivel o modalidad educativa<sup>145</sup>,

---

<sup>143</sup> Rodolfo Ramírez Raymundo. *Op. cit.* p.188.

<sup>144</sup> A pesar de que en la Ley General de Educación se establece que oficialmente cada ciclo escolar debe contar con 200 días efectivos de clases, por lo tanto, no hay un control en el trabajo y se genera ausentismo por parte de los profesores.

requerimientos administrativos de la SEP, reuniones sindicales, convocatorias de otros organismos estatales y federales, concursos y campañas y cursos de actualización que disminuyen el tiempo de clase y llevan a la suspensiones de labores.

- Los directores de escuela y los supervisores de las zonas escolares concentran sus actividades en cuestiones administrativas. La relación que tienen con los maestros y el trabajo en el aula se limita a una relación tipo “obrero-patronal” porque se reduce a la transmisión de información e indicaciones provenientes de instancias superiores. Este tipo de trabajo no concuerda con las orientaciones establecidas en los programas de estudio, libros de texto y materiales de apoyo para el maestro.
- La responsabilidad de los resultados educativos se le atribuye principalmente a los alumnos, sus familias y otros factores externos de carácter social y cultural. La información que los maestros deben proporcionar a los padres de familia se reduce a informar sobre las calificaciones obtenidas por los alumnos.
- Desarticulación de acciones institucionales que impiden el desarrollo de las escuelas al fragmentar su funcionamiento y diversificar las demandas innecesariamente, generando dificultad en la gestión y serias obstrucciones para comprometer a las comunidades educativas y coadyuvar al cumplimiento de las funciones principales de la educación, especialmente a las relativas al aprendizaje de los alumnos y al mejoramiento de los climas institucionales de trabajo, interacción y desarrollo educativo.<sup>146</sup>

Lo anterior nos indica resultados poco favorables al desarrollo educativo, se puede decir que poco se ha avanzado en el logro del aprendizaje de los alumnos, esto se debe a la falta de articulación de los programas y proyectos educativos tanto en la federación como en los estados. La escuela desgraciadamente es la más afectada porque debe entregar informe tras informe y cumplir con cada programa, ocasionando una enorme confusión en los establecimientos educativos, ya que algunos programas no son claros, esto quiere decir que no existe una adecuada planeación educativa.

---

<sup>145</sup> En el caso de la educación secundaria la carga horaria de las clases se determina por la organización curricular.

<sup>146</sup> Rodolfo Ramírez, *op cit* p.180-181

Es por esto que la Secretaría ha creado una estrategia, en la cual existen equipos estatales capacitados para establecer un ambiente de transformación en las escuelas y así, asesorar a los supervisores de zona, directores y personal docente para crear su propia propuesta de transformación. Los asesores permiten que tanto el personal docente como el directivo, detecten las necesidades de su trabajo. Esto permite, también, que se concreten acciones de la reforma educativa en el salón de clases y del propio sistema educativo en los aspectos político–laborales y administrativos como en el conjunto de las actividades académicas

### **3.6. El financiamiento a la educación.**

#### **3.6.1. Estructura del presupuesto federal.**

El financiamiento a la educación es muy importante porque nos permite comprender como se distribuyen los recursos que se han destinado para ella. Por lo tanto, es necesario también que se conozca de donde provienen los recursos federales que se distribuyen de la siguiente manera: impuestos, derechos, aprovechamientos y productos<sup>147</sup>; y estos recursos recaudados forman el presupuesto de egresos del gobierno federal. De acuerdo con lo anterior se puede afirmar que el presupuesto se organiza de la siguiente manera:

- Administrativa; se divide en 18 “ramos”,<sup>148</sup>
- Económica; gasto corriente y gasto de inversión.<sup>149</sup>
- Sectorial; se le atribuye a los diversos sectores de la administración.<sup>150</sup>

Administrativamente, se divide en: Gasto Federal en Educación (GFE) que puede definirse como la suma de los recursos federales asignados a la educación en el presupuesto del gobierno federal. Está dividida en varios ramos y mencionaremos sólo los que están específicamente relacionados con la educación:

- Ramo 11: Secretaría de Educación Pública, que son los recursos destinados a esta dependencia.

---

<sup>147</sup> En cuanto a los derechos nos referimos a la extracción del petróleo y la minería.

<sup>148</sup> Estos ramos se describen mas adelante de manera detallada ya que 4 de ellos específicamente están destinados a la educación.

<sup>149</sup> El gasto corriente se refiere a servicios personales, materiales y suministros y servicios generales. En el gasto de inversión (como su nombre lo indica) se refiere a inversiones financieras y físicos.

<sup>150</sup> Algunos son: Desarrollo social (donde se ubica la educación y salud), seguridad social, desarrollo urbano y vivienda, abasto y nutrición y laboral.

- Ramo 23: provisiones salariales y económicas referidas al pago de seguridad social y recursos de los salarios magisteriales.
- Ramo 25: aportaciones a la educación básica.
- Ramo 26: superación de la pobreza.

Los recursos recaudados se consolidan en el presupuesto de egresos del gobierno federal. Los recursos que se van distribuir en las entidades federativas como “participaciones federales” que provienen de los impuestos asignables.<sup>151</sup> A los recursos de las entidades federativas se le integran como: Fondo General de participaciones, que constituye el 20% de la recaudación fiscal actual y también se divide en Gasto Federal en Educación Básica (GFEB) que es la suma de los recursos federales que a partir de 1993, se integran en el ramo 25.<sup>152</sup>

Al tener en cuenta estos datos es más fácil comprender como se asignan los recursos por parte del gobierno federal a los estados, pero también se debe tomar en cuenta que no sólo se asignan recursos para la educación, estados y municipios, también están distribuidos hacia otros rubros, sin embargo, cabe aclarar, que los recursos destinados aparentemente no tienen ninguna relación con el número de habitantes que demanda educación básica en cada entidad.

### **3.6.2. La necesidad de conocer el financiamiento a la educación.**

---

<sup>151</sup> Entre los impuestos asignables encontramos el ISR el IVA y el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS). Además del impuesto de tenencia de vehículos y el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) los cuales se les devuelve el 100%.

<sup>152</sup> Recordemos que este ramo esta incluido desde 1993.

El financiamiento a la educación ha sido un tema muy importante porque el sector educativo ha ocupado el porcentaje más alto en los presupuestos del gobierno federal, sin embargo, esto cae en contradicción porque mientras en el discurso se hablaba de grandes presupuestos, al momento en que éstos se llevaban a la práctica, resultaba que los gastos eran mayores a lo programado. Además como expresa Latapí:

El financiamiento de la educación básica, ha estado presente en todas las fases del proceso de descentralización como una dimensión sustancial de las relaciones entre el centro y los estados. A partir del ANMEB, con la transferencia de los recursos a los gobiernos estatales y las reformas legales, han adquirido características diferentes, suscitando problemas importantes y generando nuevas expectativas.<sup>153</sup>

En el artículo 25 de la Ley General de Educación se menciona que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada Entidad Federativa concurrirán al financiamiento de los servicios educativos, y aclara que los recursos federales recibidos para este fin no pueden ser transferidos a otros ámbitos diferentes a la educación, y deben aplicarse exclusivamente en la prestación de los servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

Con la firma del ANMEB y la posterior reforma al artículo 3º constitucional y la nueva Ley General de Educación, el gobierno federal:

Reconoce explícitamente la responsabilidad de las entidades federativas para hacerse cargo de sus servicios educativos. Sin embargo, el acuerdo se limitó a transferir las escuelas federales a los estados y hacerlos co-partícipes del gasto y financiamiento del sector educativo.<sup>154</sup>

Por otra parte, como bien señala Latapí y Ulloa:

Con la descentralización se aligeró al gobierno central de una carga administrativa; desde el punto de vista del financiamiento también se simplificó

---

<sup>153</sup> Pablo Latapí y Manuel Ulloa, *El financiamiento a la Educación Básica en el marco del federalismo*, México, CESU-UNAM, Fondo de Cultura Económica, 2000. 346p. p. 27.

<sup>154</sup> Jorge Zúñiga. *Op. cit.* p. 114.

para que el gobierno central entregara de manera global los recursos a los gobiernos estatales los cuales deben aplicar exclusivamente a la educación.<sup>155</sup>

A pesar de estos “cambios” se puede decir que a lo largo de los años han disminuido el gasto educativo nacional, así como una fuerte desigualdad en los gastos por alumno matriculado de acuerdo al nivel, modalidad y sostenimiento. Hasta 1992:

El gobierno federal administraba directamente cerca del 65% del sistema; en los estados operaba por medio de los Servicios Coordinados de Educación Pública que, en realidad eran el brazo del aparato central. A partir del Acuerdo, los recursos se transfieren a las arcas de los estados, los cuales se hacen cargo de su administración. La Ley General de Educación otorga poderes al gobierno federal para tutelar el uso de los recursos; a esos recursos se les denomina recursos etiquetados, en otras palabras los poderes ejecutivos locales no pueden usarlos para fines ajenos a la educación. El efecto positivo es el incremento en los gastos del gobierno federal, después de la descentralización educativa formal, los fondos transferidos a las entidades federativas aumentaron constantemente hasta 1994. En 1992, la SEP canalizó a los gobiernos de los estados más de 15 mil millones de pesos, en 1993 más de 22 mil millones de pesos y en 1994 la cifra rebasó los 40 mil millones.<sup>156</sup>

Por otra parte, podemos ver, que no tienen objetivos claros, ya que los recursos destinados a la educación fueron producto de una serie de negociaciones que pueden ser políticas que derivan en un vacío legal que existe sobre la distribución equitativa del gasto para educación, participación limitada de las entidades federativas para el financiamiento de sus servicios educativos, entre otras problemáticas, que desafortunadamente influyen de manera negativa en la calidad de la educación y sobre todo en la cobertura en la educación básica.<sup>157</sup>

En cuanto a la asignación del financiamiento de los servicios educativos en el Distrito Federal, conviene analizar el artículo 16 de la Ley General de Educación que nos menciona que el gobierno del DF concurrirá al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito, en los términos del artículo 25 que se mencionó anteriormente, sin embargo, el artículo cuarto transitorio establece que mientras no se descentralice el servicio, la Secretaría de Educación Pública seguirá prestando dicho

---

<sup>155</sup> Pablo Latapí y Manuel Ulloa. *Op. cit.* p.7.

<sup>156</sup> Carlos Ornelas. “El ámbito Sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil”, en Cabrera Enrique (Comp.); *Las políticas descentralizadoras en México: 1983-1993. logros y desencantos*. México, El Colegio de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas, M. A. Porrúa 1998 381-348p. p. 302

<sup>157</sup> Jorge Zúñiga, *Op cit.* p116

servicio, se entiende que las responsabilidades y obligaciones son inherentes a esta atribución, por lo que es con recursos federales como se realiza el gasto corriente.<sup>158</sup> El Distrito Federal a diferencia de las demás entidades fue excluido en los rubros educativos del ramo 33 por no tener en sus manos la prestación de dichos servicios.

---

<sup>158</sup> Rodolfo Gonzalez Castillo, *op. Cit.* p.142

## Capítulo 4. Los Logros, Tensiones y Perspectivas de la Descentralización Educativa.

### 4.1 Un cambio de rumbo político.

El fin de la década de los noventa y el inicio de la siguiente tiene en México, una marca política singular: el de la alternancia en el poder. Después de 71 años, el PRI dejó de gobernar el país. Los resultados del 2 de julio del 2000 favorecieron a la Alianza por el cambio integrada por: el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista (PVEM); en un país con una vieja tradición presidencialista y con instituciones autoritarias, el cambio del primer mandatario y la nueva conformación de las Cámaras de Diputados y Senadores es un hito en la historia del México contemporáneo, ya que el recién electo presidente “era militante de un partido de oposición al partido oficial de la presidencia, el cual de siempre había dominado los puestos de elección popular, situación que le permitió maniobrar el sistema presidencialista”<sup>159</sup>. Esta alternancia política se ejemplifica en el mensaje inicial del Presidente Vicente Fox:

El 2 de julio de 2000, el país optó por el cambio. Nadie puede sentirse satisfecho con lo que hemos logrado como país. Nadie puede decirse satisfecho mientras existan millones de familias viviendo en la miseria. No podemos sentirnos satisfechos mientras sigamos ocupando los primeros lugares del mundo en corrupción e impunidad.

Ahora que he tenido el privilegio de estar cerca de la gente, estoy convencido de que las mexicanas y, los mexicanos de todos los rincones del país queremos lo mismo. Queremos un mejor futuro para nuestros hijos: que reciban educación y los elementos necesarios para vivir con dignidad. Queremos tener la oportunidad de formar un patrimonio y dar a nuestras familias un mejor nivel de vida.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> Jorge Zúñiga, *Op cit.* p.136.

<sup>160</sup> Mensaje de toma de posesión, 1 de diciembre de 2000.

Sin embargo, podemos observar que, a pesar de este triunfo y de un gobierno encabezado por un empresario, los problemas en la educación no terminaron, por el contrario, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se profundiza y continúa en los programas anteriores, esto representa una fuerte contradicción del presidente, ya que no puso en práctica la “Revolución Educativa”, frase con la cual abanderó su campaña política en el área de educación.

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se “incluyen proyectos muy ligados a la descentralización educativa y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, aunque explícitamente no los menciona, reconoce que en la enseñanza básica germinaron proyectos como: Carrera Magisterial para la evaluación de maestros y alumnos de educación normal. Aunque el Programa Nacional alude a cosas nuevas, realmente no hay cambios, hay mas bien ambivalencias.”<sup>161</sup>

En el programa se da por hecho la descentralización educativa, además de mejorar los planes de estudio y libros de texto, el programa propone que los gobiernos estatales, doten a todas las escuelas con equipamiento moderno, mejoren su infraestructura y aporten para su mantenimiento. De igual forma rediseña y propone el discurso del federalismo educativo y rinde culto a la descentralización y con estas aseveraciones se entierra la vieja idea del centralismo de los gobiernos precedentes, desde 1921.<sup>162</sup>

Los propósitos y lineamientos que en política educativa se han definido en el gobierno de Vicente Fox no varían mucho de los de la modernización educativa. Los retos siguen siendo: ofrecer más y mejores oportunidades de acceso y permanencia de los estudiantes en la escuela y elevar el nivel educativo de los mexicanos:

En educación, además de las deficiencias que aun existen en la cobertura de los niveles preescolar, básico y medio, persisten profundas diferencias regionales, interculturales, y de género. Por otro lado, no hay lineamientos sobre los propósitos y contenidos de la educación básica y preescolar que les den congruencia y sentido nacional y que

---

<sup>161</sup> Liborio Victorino. *Op. cit.* p.132.

<sup>162</sup> *Ibidem.* p. 133.

orienten los enfoques y contenidos de la educación hacia el aprendizaje y la práctica para el beneficio del desarrollo nacional.<sup>163</sup>

Por otra parte, el Plan Nacional de Educación 2001-2006 tiene como meta principal “continuar y profundizar proyectos prioritarios al tiempo que introduce innovaciones, por lo tanto, se puede decir que los ejes básicos del programa son tres:

- \* La equidad en la educación.
- \* Una mejor calidad en la educación<sup>164</sup>.
- \* Reforma de la gestión institucional.

Por lo tanto, podemos decir que las políticas educativas adoptadas en este sexenio le apostaron a la calidad de la educación y la transformación de la gestión educativa, esto a 10 años de que se firmara el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, ya que:

Las políticas modernizadoras de la última década del siglo XX impulsaron de manera significativa el desarrollo del Sistema Educativo. Con éste enorme esfuerzo y el despliegue de recursos materiales, financieros y humanos se ha conseguido incrementar las cifras de cobertura de la educación básica y los indicadores de eficiencia terminal. Sin embargo, los propósitos de calidad y equidad aun están lejos de lograrse<sup>165</sup>.

Así como también analizar el inacabado proceso de descentralización. Podemos señalar que en cuanto a la descentralización educativa, el Programa Nacional de educación nos dice lo siguiente:

- Terminar con la transferencia de los servicios educativos en todos los niveles y modalidades educativas a las Entidades, en una forma de responsabilidad compartida.
- Establecer los mecanismos para la revisión y renovación de las formas de descentralización.

---

<sup>163</sup> *Ibidem.* p.134.

<sup>164</sup> En el PNE se pone en marcha el proyecto de Escuelas de Calidad, en el cual se evalúan un cierto número de escuelas en las diferentes regiones del país. Este proyecto le da continuidad a la “Escuela Digna” de los tiempos de Salinas de Gortari y Zedillo Ponce de León.

<sup>165</sup> Margarita Zorrilla, *Op. cit.* p.120-121

- Elaborar en 2002 un esquema para fortalecer la federalización.
- Posteriormente en 2003, construir acuerdos atendiendo a las características específicas de cada Estado y los criterios de cobertura, equidad y calidad.
- Reestructuración de la SEP, así como la creación de una instancia que coordine la educación media y la redefinición de la Dirección General de Educación<sup>166</sup>.

### 3.5. Los Retos en el sexenio 2000-2006.

La educación constituye un asunto de interés público y por supuesto de Estado, Órnelas dice que:

Contra una tendencia histórica que favoreció la centralización, y frente a los obstáculos políticos, la descentralización es una realidad. La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica marcó la pauta y los cambios en la Constitución y la promulgación de la Ley General de Educación dieron forma a la nueva estructura legal del sistema educativo mexicano.<sup>167</sup>

Según Zúñiga el acuerdo entonces “representó un avance serio a la descentralización administrativa de los servicios educativos, y de hecho fue el objetivo principal de este acuerdo”<sup>168</sup>.

Se consideró que los efectos del proceso descentralizador fueron positivos en el desarrollo del Sistema Educativo Mexicano porque se incrementó la matrícula en educación básica, mejoraron los indicadores de eficiencia terminal y en los índices de absorción de un nivel educativo a otro, se impulsó la presencia de los padres de familia en la escuela, se llevó a cabo una reforma institucional y pedagógica, así como a los materiales educativos y logró un mejoramiento en la promoción laboral del magisterio. Sin embargo, como se ha venido mencionando no se han solucionado todos los problemas ya que algunas situaciones como: la cobertura, la calidad y la equidad, siguen siendo asuntos pendientes por cumplir.

---

<sup>166</sup> Programa Nacional de Educación 2000-2006 *Op cit.* Apud Pablo Latapí, *Op cit* p.251

<sup>167</sup> Carlos Órnelas. *Op.cit.* p. 281.

<sup>168</sup> Jorge Zúñiga. *Op. cit.* p. 142.

A casi más de una década de que se firmó el Acuerdo, no ha cambiado nada la situación de la educación básica en México, ya que si revisamos nuevamente las políticas educativas de los dos sexenios anteriores, vemos que existe una continuidad, sin embargo en este periodo de “cambio”, no se impulsó una reforma que mejorara la organización de nuestro Sistema Educativo, sólo se impulsaron programas cuyo objetivo era mejorar la calidad de la educación.

A partir de un diagnóstico realizado en el Programa Nacional de Educación 2000-2006 se señala que el sistema educativo debe estar orientado hacia la calidad de la educación; así mismo, señala una serie de retos que buscan redefinir el servicio educativo:

- \* Una educación orientada al desarrollo de las competencias cognoscitivas de los alumnos, como son: la lectura, la escritura, la comunicación verbal y el saber escuchar.
- \* Formar en los alumnos el interés para que continúen aprendiendo durante toda su vida.
- \* Propiciar la capacidad de los alumnos para reconocer, plantear y resolver problemas; de predecir y generalizar resultados; desarrollar el pensamiento crítico, la imaginación espacial y el pensamiento deductivo.
- \* Brindar a los alumnos de los elementos necesarios para conocer el mundo social y natural en el que viven, para entenderlos como procesos en constante evolución.
- \* Proporcionar bases para la formación de futuros ciudadanos, para la convivencia, la democracia y la cultura de la legalidad.
- \* La educación debe estar orientada al desarrollo de las competencias básicas y el logro de los aprendizajes de los alumnos, constituyéndose éstos en los propósitos centrales, en las metas a las que los profesores, la escuela y el sistema dirigen sus esfuerzos<sup>169</sup>.

Como lo mencionamos al principio del capítulo, el propósito central de la presente administración era situar la calidad educativa como tema central en las escuelas. Este proyecto tenía como fin mejorar la gestión escolar a través de la amplia participación de todas las personas que participan en el proceso educativo, ya que en

---

<sup>169</sup> Alejandro Carmona León (Coord.). *Op. cit.* p.256.

la gestión escolar intervienen otros procesos como son: la planeación, la evaluación y la forma en como se selecciona al personal administrativo que labora dentro de las escuelas, esto implica un cambio de percepción en la forma en como se llevan a cabo las tareas dentro de la escuela.

El programa de Escuelas de Calidad (PEC), tiene como propósito fundamental mejorar la calidad de las escuelas de educación básica, y pretende implementar el modelo de la autogestión (descrita anteriormente), con base en ciertos principios como son: la libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, prácticas flexibles acordes a la diversidad de los alumnos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación responsable y rendición de cuentas. En este programa se pretende que exista la suficiente participación social en los asuntos de la escuela para que ésta funcione de manera adecuada.

Pero no sólo fue a nivel básico, también este proyecto se extendió a las escuelas normales a través del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas, en el que se observan una forma de continuar las políticas del sexenio anterior que tenían como fin mejorar la actualización de los maestros en formación, ya que como dice Latapí:

Establece el PNE 2001-2006 que es necesario impulsar una política de formación inicial continua y desarrollo profesional de los maestros, por lo tanto se proponían renovar las escuelas normales para fortalecer y articular el sistema de formación magisterial, en coordinación con los gobiernos estatales.<sup>170</sup>

También se intenta evaluar y reformar las licenciaturas de educación preescolar, primaria y secundaria, así como la creación de las licenciaturas en educación especial, física, indígena, artística e Inicial, es decir, se promueve ciertos cambios en la formación profesional de los docentes en todas las instituciones públicas y privadas del país. Estas metas se pretendían cumplir a corto plazo, sin embargo, se ha diagnosticado que las escuelas normales no han modificado sus prácticas educativas

---

<sup>170</sup> Pablo Latapí. *Op. cit.* p. 292.

debido a que al momento de llevar a cabo el proceso de descentralización, se le ha pedido ciertas modificaciones que no pueden cumplir, ya que no se revisó adecuadamente la estructura académica de éstas escuelas. Podemos concluir que estos proyectos tienen un origen político, porque al llevarlos a cabo, no se realizó una planeación adecuada para su desarrollo.

### **4.3. La participación social en la educación. ¿Realmente es posible?**

A lo largo de la historia, este tema tomó un carácter político hasta la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), ya que en sus acuerdos se esperaba la participación y representación de los maestros, padres de familia y comunidad en general. En la Ley General de Educación queda establecida la importancia de la participación social en la educación y se menciona que los padres de familia, las autoridades educativas y la sociedad en general son deben participar aún más en la toma de decisiones que conciernen a la educación. “Se reconoce a los padres de familia y a la sociedad en general a participar en los asuntos educativos de las escuelas mexicanas”<sup>171</sup>

En el proyecto de Escuelas de Calidad se estableció que la participación de los padres de familia, debió darse de manera conjunta con los docentes y directivos de las escuelas para trabajar de manera conjunta. Para que esto se lleve a cabo, actualmente existen dos asociaciones que representan a los padres de familia:

- Asociación Nacional de Padres de Familia, conformada por federaciones estatales que agrupan las asociaciones de cada escuela pública del país.
- Unión Nacional de Padres de Familia. Esta unión representa las escuelas particulares, principalmente del Distrito Federal.

La primera está reconocida de manera oficial por las autoridades educativas, sin embargo, de manera formal, su participación no se ha tomado en cuenta; aún cuando para los padres de familia, la educación de sus hijos es un asunto de gran importancia y está legislado. Por otra parte, cabe mencionar que es una situación muy delicada ya

---

<sup>171</sup> Jorge Zuñiga, *Op. Cit.* p. 146.

que como expresa Zuñiga, “existe una apatía en este sector con respecto a la definición de programas y políticas educativas en el sistema de educación básica, derivando a que la Secretaría de Educación Pública no los tome en cuenta para la toma de decisiones.”<sup>172</sup>

Por otra parte, también se debe considerar la situación socioeconómica de los padres de familia, ya que la mayoría tiene que trabajar para sustentar los gastos de sus hogares o también, el que su formación académica no sea la adecuada, es por esto que las autoridades educativas deben ser más flexibles ante esta situación. Para remediarla, en este sexenio se promovieron los Consejos de Participación Social cuya estructura no sufrió ninguna modificación pese a que al principio se pensaba modificarla. En palabras del secretario Reyes Taméz, se ha hecho lo siguiente:

Los Consejos de Participación Social, no han funcionado del todo bien. Nos hemos propuesto que en particular los padres de familia participen más en la vida de la escuela buscando apoyarla, como parte que son de la comunidad educativa [...]. En las escuelas del PEC se promueve especialmente la participación y se están evaluando los resultados. Ha habido reticencias, pero se va avanzando<sup>173</sup>.

Se menciona que el gobierno ha destinado recursos a las asociaciones de padres de familia, pero se desconoce el monto de las mismas así como los reportes en los cuales se señale como se han manejado estos recursos.

En cuanto a las autoridades educativas, debemos tomar en cuenta que los maestros son los principales protagonistas del proceso educativo y están más involucrados con los alumnos, en cuanto a su relación con la política educativa, se ha visto que históricamente se han llegado a acuerdos que benefician a ellos y, por supuesto, al proceso educativo, sin embargo, estos acuerdos según Zuñiga “siempre han llegado por vía del sindicato, y no así con una participación activa y libre de los maestros”<sup>174</sup>, es decir, el SNTE, ha sido intermediario entre el magisterio y la SEP para aprobar o rechazar toda práctica, proyecto o programa educativo.

---

<sup>172</sup> Jorge Zuñiga *Op. Cit.* p.144.

<sup>173</sup> Pablo Latapí *Op. cit.* p.225.

<sup>174</sup> Jorge Zuñiga, *Op.cit.* p. 145.

Desgraciadamente seguimos funcionando bajo un régimen sindical “charrista”, donde únicamente a ciertos líderes sindicales se les toma en cuenta sin involucrar a los demás miembros. El problema radica en la falta de información precisa entre sus líderes y los propios maestros, quienes son los que diariamente se enfrentan con la práctica educativa y deben adaptarse a los programas que cada gobierno implanta. Para la sociedad, el maestro es visto como un “bicho raro”, y no es así, el maestro sin duda se convierte en guía, además de que tiene (para su desgracia o fortuna) que reportar día a día los avances de su práctica educativa. Desgraciadamente se ha convertido en una práctica burocrática ya que no se le permite avanzar en cuanto a estrategias novedosas que permitan el aprendizaje de los alumnos.

Por lo tanto, los maestros deben ser considerados según Zuñiga:

En un espacio de consulta sobre las decisiones que se eligen o no en el sistema escolar; sobre todo si lo que se busca, son reformas que en la práctica sean viables y eficaces, y en las cuales, uno de los actores principales de la educación, el maestro, se vea expresado en las reformas educativas y administrativas que sean implementadas por la mejora de la educación y el sistema educativo<sup>175</sup>.

Además de que el SNTE no permite la participación activa de los maestros en la toma de decisiones, también frena la participación de los padres de familia, por lo tanto, llegamos a la conclusión de que legalmente ha sido reconocida, pero a nivel social no se ha llevado a la práctica como debería ser

#### **4.4. La nueva distribución de funciones.**

De acuerdo a lo anterior, debemos precisar que debe haber un cambio en la distribución de funciones del sector educativo. Es decir, que debe existir un vínculo normativo en el que la autoridad federal mantiene la unidad del Sistema Educativo, mientras que las autoridades estatales se encargan de la toma de decisiones, a partir

---

<sup>175</sup> *Ibidem.* p. 146.

de las necesidades que cada localidad tenga; por lo tanto, la Secretaría de Educación Pública y las autoridades estatales adquieren funciones de tipo normativo que permiten el desarrollo de la gestión educativa de acuerdo a las nuevas responsabilidades que van adquiriendo, es necesario resaltar que esta función normativa debe ser analizada con cuidado para que coincida con las necesidades de desarrollo social, político y económico de nuestro país.

La función normativa no es un término nuevo, de hecho, está especificado en la Ley General de Educación, sin embargo, el problema estriba en que aún no se ha especificado con claridad las funciones y responsabilidades de los diferentes actores del sector educativo, esto ha generado una sobrecarga de trabajo entre las autoridades educativas que derivan en trámites burocráticos cada vez más largos y difíciles de entender.

Las tareas que están contenidas en la Ley General de Educación, antes de ser aplicadas a los ámbitos estatales y municipales, es necesario revisarlas, conocerlas y comprenderlas. Así que en esta nueva forma de estructurar las funciones educativas, la autoridad central, es decir, la SEP, debe determinar la política educativa para todo el país, así como su seguimiento y evaluación, mientras que las autoridades locales deben funcionar de manera autónoma en la prestación de los servicios en sus comunidades.

Al descentralizarse los servicios de educación básica y normal en mayo de 1992, la tarea normativa de la Secretaría de Educación Pública debe asumir fines y ejercerse por medios distintos que van más allá de la sola emisión de normas o regulaciones. En la nueva distribución de la tarea educativa, la función normativa esta asociada a finalidades esenciales que justifican la intervención del gobierno central, como responsable de la conducción general del sistema educativo; a razones de orden educativo, se suman las de índole político y económico. Estas finalidades son las siguientes<sup>176</sup>:

- El carácter nacional de la educación.
- La importancia de la educación como factor de la democracia y la gobernabilidad.
- La equidad educativa, calidad y acceso y permanencia de los servicios educativos.

---

<sup>176</sup> Oscar Mauricio Covarrubias. *Op cit.* p.182.

- La existencia de una política Educativa.

#### **4.4.1. El carácter nacional de la educación.**

El carácter nacional de la educación, está sustentada tanto en el Artículo Tercero como en la Ley General de Educación, en estos documentos se señala que es necesario impartir educación básica, gratuita y con contenidos que sean comunes a todo el país, pero estos contenidos deben ser de carácter pedagógico, político e ideológico. Con esto se busca que tenga una función socializadora, en la cual se pretende que la población aprenda un cierto código de valores que permitan la unificación nacional.

Por otra parte, la educación ha sido un factor muy importante para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza; sin embargo, el contexto económico y político que nuestro país ha vivido implica una serie de cambios que impactan en la educación para que ésta satisfaga las necesidades del crecimiento económico del país, que demanda trabajadores adaptables, listos para adquirir nuevas habilidades<sup>177</sup>, y por otra parte, expandir el conocimiento.

La educación básica permite la construcción de una capacidad nacional y una gobernabilidad, para que se puedan implementar políticas económicas y sociales firmes. La educación básica debe estar organizada desde la autoridad federal. Esto nos lleva que debe existir una profunda reforma de tipo técnico-pedagógica en la cual como expresa Covarrubias:

Se aplique e interprete de manera adecuada, no sólo lo relativo a los planes y programas de estudio, sino a todos los elementos y ámbitos de la tarea educativa en los niveles macro y micro para que estos cobren sentido en el quehacer cotidiano de las administraciones educativas, maestros, directivos y escolares y comunidad educativa en general.<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> Sin embargo, podemos observar que las últimas reformas que se han llevado a cabo para educación básica nos dan a entender que sólo se dirigen a formar obreros, y no individuos que reflexionen y critiquen su entorno.

<sup>178</sup> Oscar Mauricio Covarrubias. *Op. Cit* p. 192.

La escuela, es el lugar central en el cual se da el proceso de enseñanza-aprendizaje, pero también implica que deben tener la infraestructura adecuada para que este proceso se lleve a cabo de manera adecuada, esto nos lleva a hablar de la gestión escolar <sup>179</sup> que debe ser entendida como un asunto importante tanto para la autoridad federal como para la estatal.

En el inacabado proceso de descentralización educativa, si sólo el gobierno federal conserva la función normativa, restringe el margen de acción de los gobiernos estatales dejándolos como operantes, esto tiene implicaciones en la gestión institucional<sup>180</sup> ya que su organización y funcionamiento está caracterizada por una estructura jerárquica y lineal y sobretodo está presente en todos los niveles estructurales del Sistema Educativo.

De acuerdo con Zorrilla:

Mientras no se construyan nuevas condiciones estructurales y políticas del funcionamiento del sistema educativo no será posible lograr una escuela que trabaje con autonomía, que sea responsable de los resultados del aprendizaje de sus alumnos y rinda cuentas de lo hecho para conseguirlos<sup>181</sup>.

Esto quiere decir, que se requiere transformar las estructuras centrales e intermedias de los sistemas educativos nacionales y estatales para apoyar la transformación de las escuelas y sus actores.

Es importante destacar que esto nos lleva a que tomar en cuenta a la gestión curricular y administrativa<sup>182</sup>; en otras palabras se habla de la planeación educativa, que está sustentada en el artículo 12 de la Ley General de Educación, así como en la Ley de Planeación, que en su artículo 21º señala que en el Plan Nacional de Desarrollo:

---

<sup>179</sup> Debemos recordar que por gestión escolar entendemos el conjunto de decisiones que tienen que ver con la creación de las condiciones necesarias para la aplicación de los planes y programas de estudio y, en general, con el desarrollo de la práctica educativa.

<sup>180</sup> La gestión institucional es aquella que tiene que ver con los aspectos organizativos, las relaciones sociales que se establecen al interior de la escuela, la distribución del poder, la comunicación y, los vínculos interpersonales y de tipo comunitario.

<sup>181</sup> Margarita Zorrilla, *Op cit.* p. 123.

<sup>182</sup> Gestión curricular: referente al conjunto de procesos necesarios para cumplir los objetivos necesarios específicos de la escuela en relación con el enseñar y aprender.

Gestión Administrativa: Relacionada al conjunto de estrategias para producir, procesar y circular la información necesaria para el desarrollo de la tarea educativa.

Precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados para tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema Nacional de Planeación Democrática.<sup>183</sup>

Como sabemos, la planeación del sistema educativo se reconoce como una función del gobierno central, la descentralización hace que en este proceso se incremente la participación de autoridades locales, esta planeación se convierte en una responsabilidad nacional y estatal.

La planeación educativa es un proceso en el que intervienen gran variedad de especialistas con puntos de vista diferentes que son considerados para analizar, generar, implantar, ajustar y rediseñar las políticas educativas que deben adaptarse a nuevas condiciones que permitan la participación de las poblaciones interesadas y de la consideración de las aspiraciones de los alumnos.

En este punto, la descentralización plantea nuevas responsabilidades en donde se destaca una mayor concertación y participación de las instancias educativas públicas y privadas para que desarrollen sus actividades. Se propone exista una planeación educativa federal y una regional para fomentar un desarrollo autónomo.

A diez años del inicio de este amplio proceso de reforma de la educación del Sistema Educativo, se puede decir que sus efectos que no han sido positivos, sin embargo, los cambios más profundos que requieren nuestro Sistema Educativo y la transformación de los distintos actores requieren de más tiempo y de estrategias claramente orientadas a conseguirlos.

---

<sup>183</sup> Esta fue la base para estructurar el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

#### **4.4.2. La educación como factor de democracia y gobernabilidad.**

Hoy por hoy se puede considerar a la democracia como la mejor forma de gobierno y la mejor vía para asegurar la convivencia pacífica y el pleno respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sin embargo, se debe recordar que la democracia aún no está consolidada, ya que existen situaciones que ponen en tela de juicio las actividades que realizan tanto las instituciones como las autoridades quienes deberían de aplicar las políticas públicas con eficacia para procurar el bienestar de todos los ciudadanos.

La gobernabilidad democrática está relacionada con la capacidad de las instituciones políticas y sociales que permiten armonizar intereses y resolver conflictos, esto exige un esfuerzo colectivo para integrar a la sociedad en un nuevo orden que permita acabar con las desigualdades sociales e incrementar la igualdad de oportunidades.

Por lo tanto, es necesario que exista una coordinación entre el Estado y la sociedad en general, para atender las necesidades del Sistema Educativo Nacional, fomentando la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas y su evaluación, así como en la toma de decisiones. También necesita apoyarse en los otros niveles de autoridad institucional como los gobiernos estatales y municipales quienes son los que tienen un contacto más cercano con la sociedad.

A pesar de lo señalado con anterioridad, la educación como factor de la democracia y la gobernabilidad del país no se ha cumplido, ya que tanto el gobierno federal como la SEP, a lo largo del desarrollo histórico del Sistema Educativo, han tomado decisiones importantes en la educación, sin tomar en cuenta a los demás actores del sistema educativo, pese a que en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, se establece que dicha participación es fundamental para el desarrollo adecuado del Sistema Educativo. No es suficiente un cambio de partido político en el gobierno para lograr la democracia.

#### **4.4.3. La equidad educativa, calidad, acceso y permanencia de los servicios educativos.**

La equidad educativa, calidad, acceso y permanencia de los servicios educativos, actualmente, es parte de las responsabilidades fundamentales del Estado en materia educativa, ya que la educación debe asegurar el acceso al conocimiento científico, humanístico, artístico y tecnológico como condición del desarrollo personal en un mundo cambiante. A la cobertura se suma la demanda por la calidad, ya que el logro de una equidad efectiva en el ejercicio del derecho a la educación, requiere que se imparta a todos los alumnos una enseñanza de mejor calidad posible.

Por lo tanto, podemos decir que la intervención del gobierno en la función educativa tiene como objetivos: reducir la desigualdad, crear oportunidades para los sectores en desventaja social y compensar las fallas del mercado educativo. No podemos dejar de hablar de equidad y calidad de la educación ya que ambos están relacionados y no pueden verse de manera aislada, por lo tanto, se dice que para lograr la calidad de la educación se debe cumplir con una amplia cobertura en todo el país, que fomente la equidad en el acceso a la educación.

#### **4.4.4. La existencia de una política educativa nacional.**

A lo largo del desarrollo político de nuestro país, se ha considerado a la educación como un eje determinante para lograr el desarrollo. Es importante que exista una política nacional a través de la cual se puedan lograr las acciones que han sido recomendadas para la educación la cual, propicie que autoridades federales y locales actúen de manera conjunta.

Según Covarrubias: en el desarrollo de la política educativa se requiere de una “planeación educativa general que integre una política de desarrollo nacional acompañadas con medidas de desarrollo para generar procesos económicos que favorezcan el crecimiento y aporten soluciones en las áreas marginadas”<sup>184</sup>, ya que la planeación, que era utilizada durante el periodo de centralización, ya no se puede emplear en este proceso de descentralización, pues a partir de la firma del ANMEB, se

---

<sup>184</sup> Oscar Mauricio Covarrubias. *Op.cit.* p.187.

hace necesario llevar a cabo intensas negociaciones para que estos propósitos se lleven a cabo y se abandone el esquema centralizado.

En el proceso de descentralización se deben generar propuestas que permitan la participación de todos los actores involucrados para crear una planeación nacional del Sistema Educativo, en donde instituciones, tanto públicas como privadas, puedan desarrollar sus actividades de manera adecuada.

Las políticas descentralizadoras que deben adoptar las autoridades locales no se limitan a la aplicación de políticas educativas derivadas de la política educativa nacional, sino que deben adaptarlas a su contexto ya que cada comunidad tiene un desarrollo socioeconómico diferente.

En esta tarea se pretende integrar a las autoridades locales en la articulación de los planes de estudio para la educación básica, y no sólo eso, se debe involucrar a investigadores, pedagogos, docentes, estudiantes, padres de familia, escuelas, universidades y organizaciones de la sociedad civil quienes pueden aportar estrategias y debatir sobre los temas más importantes que conciernen a la educación.

Desde 1992 se ha estrechado la relación entre autoridades de la SEP con los investigadores incluso se han asignado puestos dentro de la misma Secretaría a profesionales e investigadores con amplia experiencia, sin embargo, esta relación no es la que se espera, pues aunque algunos profesionales cuentan con los conocimientos necesarios para estudiar y analizar a la educación, en general, los secretarios han preferido transferir esta tarea a personas expertas sólo en crear políticas, sin asesoramiento pedagógico, dicha situación es grave, ya que no sólo compete al ámbito educativo, pues en la actualidad se han aprobado políticas que han desencadenado en una crisis económica y social.

Además, la planeación educativa debe contar con un sistema de evaluación<sup>185</sup>, que se puede dar en dos niveles: a nivel micro, es decir, de manera individual y a nivel macro, esto es, evaluar de manera general al sistema educativo. La SEP, al hacer la evaluación de manera central, debe dar la oportunidad a los Estados de llevar a cabo sus propias evaluaciones tomando como punto de referencia las evaluaciones realizadas por la SEP.

---

<sup>185</sup> La evaluación ha sido una herramienta indispensable porque funciona como un punto de referencia para juzgar las diversas acciones en múltiples ámbitos educativos.

#### **4.5. Un asunto pendiente: la Descentralización de los Servicios Educativos en el Distrito Federal.**

Este tema ha creado polémica, principalmente por la reforma al artículo 122, en la cual el gobierno local debe aportar los recursos necesarios para que sus escuelas operen de manera adecuada; el origen de la polémica deriva de las reuniones que sostuvo la CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores), en el que se planteó la negociación del financiamiento a los estados, ya que a partir de 2002 los gobernadores, principalmente del PRD y el PRI, protestaron sobre los recortes fiscales ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

(Acomoda cita)

El objetivo de estas reuniones era que el Distrito Federal y otras entidades aportaran recursos propios y descargaran a los estados que participan con mayor proporción del gasto en educación, es decir, quitar un monto importante de recursos al DF para transferirlos al Estado de México a Nuevo León y otras entidades ricas, agregando una base sexta al artículo 122 constitucional<sup>186</sup>, esto nos lleva a una incongruencia, ya que en el primer párrafo del Artículo Tercero constitucional, se establece claramente que el DF imparta educación básica.

La descentralización en el DF se puede dar, pero sin que ésta contribuya al sostenimiento de las entidades federativas mencionadas anteriormente; el argumento que defendió esta reforma fue que se basaba en un principio de equidad, en donde la ciudad de México se encontraba en una posición privilegiada, sin embargo, hay que aclarar que a pesar de que se dio una transferencia de los servicios educativos, en materia de financiamiento, el gobierno del Distrito Federal sigue dependiendo del gobierno federal<sup>187</sup>. Pero ¿Porqué no se descentralizaron los servicios educativos en

---

<sup>186</sup> En el artículo 122 se establece la estructura y organización política del Distrito Federal.

<sup>187</sup> Al referirse a esta cuestión, se argumenta una falta de voluntad política por parte del gobierno federal por un lado y por otra, por parte del gobierno del DF. Al respecto el ex – secretario de educación, Miguel Limón Rojas expresa lo siguiente: “Durante mi periodo, expresé permanentemente disposición para llegar a un acuerdo con las autoridades de la ciudad; la realidad, es que éstas estaban ocupadas en otros problemas y no se pudo avanzar [...]”. *Apud* Pablo Latapí, La SEP por dentro... *Op. cit.* p.201.

1992?, porque el entonces regente del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís y la maestra Elba Esther Gordillo, no permitieron esta transferencia<sup>188</sup>.

Para el gobierno, el artículo 122 no tiene nada que ver con el proceso de descentralización ya que son procesos diferentes. El proceso de descentralización debe realizarse lo más pronto posible ya que únicamente se han hecho programas complementarios como: útiles y uniformes escolares gratuitos, seguro de educación y la renovación de los espacios físicos. Por lo tanto, podemos decir que la reforma no impulsa la descentralización, en realidad le quita recursos al DF.

---

<sup>188</sup> Antes de que Salinas de Gortari la nombrara como Secretaria General del SNTE, formaba parte del personal político de Camacho Solís.

#### 4.5. ¿Federalización descentralizada? o ¿Descentralización centralizada?

De acuerdo con Covarrubias en México, el federalismo educativo conlleva transformaciones profundas:

En la estructura y funcionamiento del sistema educativo nacional, el modelo que surge como resultado de su descentralización, modifica la relación tradicional existente entre la Secretaría de Educación Pública como órgano central y las autoridades responsables de operar los servicios en las entidades federativas. Las nuevas funciones deben ser ejercidas por la administración central, un nuevo rol de orientación política, de soporte institucional y coordinación global del sistema<sup>189</sup>.

La descentralización educativa, por otra parte, se encausa por la vía convencional al suscribirse el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) por parte del ejecutivo federal y el gobierno estatal; también por vía legislativa, mediante la reforma al Artículo Tercero Constitucional y la expedición de la Ley General de Educación por parte del Congreso de la Unión.

Por otro lado es conveniente señalar lo que dice María del Carmen Pardo al respecto:

Hay formalmente una relación directa entre federalismo y descentralización política, de la que puede o no derivarse la descentralización administrativa. El federalismo realiza la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales, en una división de esferas que se limitan recíprocamente. Este arreglo da origen a dos tipos de administración: la federal y la de cada una de las unidades federales.<sup>190</sup>

Jorge Bruno lo plantea así:

Descentralización no es suficiente dentro del sistema federal, si no va acompañada de otras acciones de gobierno, dentro de los tres niveles, tendientes a solidificar la estructura descentralizada, tales acciones deben ser:

---

<sup>189</sup> Oscar Mauricio Covarrubias. *Op cit* p.176

<sup>190</sup> María del Carmen Pardo; “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo”, en: Torres, Blanca (Comp.), *Descentralización y democracia en México*, pp. 119-120. *Apud* Armando Trujano, *La Descentralización Educativa como factor de fortalecimiento del federalismo en México*, Tesina licenciatura (Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública), UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1994. 79p. p. 25

transferencia de recursos, adecuar el marco legal de la descentralización, con el consentimiento de los tres niveles de gobierno, darle carácter constitucional a la descentralización efectuada. Ello, para efectos de que esta descentralización sirva al federalismo, y para los tres niveles de gobierno, quede claro que una vez aprobada la descentralización debe cumplirse.<sup>191</sup>

Como se mencionó anteriormente, al proceso se le llamó Federalización educativa, sin embargo, no se ha mencionado con claridad el tipo de relación entre la federación y los estados, esto deriva también para conocer el grado de autonomía que estos debe tener para planificar sus subsistemas, adecuar las normas nacionales en su contexto o introducir nuevas innovaciones pedagógicas. Algunas de estas relaciones ya están especificadas en la Ley General de Educación, pero no existe una adecuada interpretación de las mismas.

Podíamos hablar de una descentralización centralizada porque la SEP, además, sigue controlando las funciones administrativas y financieras. En cuanto a las políticas financieras que han guiado la descentralización, se puede decir que a partir de 1993, la SEP, además de transferir a los estados los recursos necesarios para la operación de la enseñanza básica y normal (antes a través del ramo 25, ahora del 33), se reserva en el ramo 11 otros recursos destinados al funcionamiento de las oficinas centrales y de los organismos descentralizados. Las tendencias que han seguido ambas cantidades en los últimos años muestran que los fondos que la SEP se reserva para sí misma, han crecido fuera de toda proporción: calculados por habitante y por alumno (de enseñanza básica), han aumentado, respecto a 1994, en 181% por habitante y en 171% por alumno, en términos reales. Por otra parte, el total de las aportaciones federales a los estados para la enseñanza básica y normal ha aumentado apenas en 3.5% (por habitante) y 1.6% (por alumno) respecto a 1994 (además de que en 1999 descendieron, respecto a 1998, en 2.8% y 3.1% respectivamente). En otras palabras, se transfieren los sueldos y prestaciones del personal, en tanto que la Secretaría se ha reservado en forma creciente los recursos destinados a la innovación, mejoramiento del magisterio, apoyos didácticos y otros programas de los que depende fundamentalmente la elevación de la calidad educativa.

---

<sup>191</sup> Jorge Bruno Ubiaco Maldonado. *El federalismo en México y los problemas sociales del país*. México, Asociación de Alumnos y Ex -alumnos de posgrado en derecho A.C. 2002. 283 p. p.189.

Además, se supone que muchos de los programas que la SEP realiza con estos recursos son en beneficio de las entidades, pero la realidad es que no se llevan a cabo de manera adecuada, por lo tanto, es posible señalar que los recursos del financiamiento decididos unilateralmente por la SEP, reflejan una concepción de la federalización en la que el gobierno federal mantiene una dirección operativa muy distante, que al federalismo establecido en la Constitución. Decisiones como estas deben ser tomadas con las entidades federativas. El carácter centralizador de la federalización se evidencia en las exigencias que plantea la SEP a las autoridades estatales; suele decirse que ahora la SEP exige a los estados que logren con menos recursos lo que ella, con más, no pudieron lograr durante décadas; se los presiona a alcanzar metas de cobertura y niveles de eficiencia y calidad, sin facilitarles los recursos necesarios, lo que genera tensiones e inconformidades<sup>192</sup>.

Los gobiernos estatales tienen que estar dispuestos a aportar mayores recursos a la educación con tal de que se establezcan criterios de financiamiento objetivos y más equitativos; piden, por ejemplo, que se reformen las disposiciones fiscales que determinan que las empresas paguen sus impuestos en la entidad federativa en la que tienen su domicilio fiscal, aunque operen y obtengan sus utilidades en otras. El ejecutivo federal se ha limitado a exhortar a los gobiernos estatales a aportar más fondos a la educación; no es de extrañar que el gasto educativo de los estados, en su conjunto, esté disminuyendo en términos reales.

También dentro de la Secretaría de Educación Pública existe insatisfacción con las entidades federativas, sobre todo en el incumplimiento de éstas en su obligación de entregar información veraz y oportuna sobre el funcionamiento de sus sistemas educativos; esta situación ocasiona que, en algunos casos, los recursos educativos que les transfiere la federación no se apliquen íntegramente a sus necesidades porque, jurídicamente, no es claro si el uso de esos recursos debe estar sujeto o no a una supervisión federal.

De parte de los gobiernos estatales existe una inconformidad con la federación porque lleva a cabo las negociaciones salariales anuales, sin que participen en ella los estados, aunque las consecuencias posteriores deberán ser afrontadas por ellos. Hay

---

<sup>192</sup> Estas situaciones se reflejan en las pruebas aplicadas a los alumnos de educación básica por parte de los organismos internacionales, pruebas en las que nuestro país queda en último lugar.

inconformidad también respecto a las modalidades con que operan los programas compensatorios diseñados desde el centro, y se advierten diferentes concepciones respecto a lo que debe ser el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación de los maestros, que están puntualizados en el artículo 12 de la Ley General de Educación.

### **3.7. Consideraciones Finales.**

La idea de descentralizar la enseñanza básica y normal se vió como un proceso que debía mejorar la organización, calidad y eficiencia de la educación. El interés de la sociedad por la educación se incrementó, y por otra parte, los gobiernos estatales al asumir nuevas responsabilidades lograron aligerar ciertos problemas que se venían extendiendo desde hace tiempo.

En el desarrollo de este proceso nos hemos encontrado con una situación de desigualdad en el desarrollo de los sistemas educativos estatales, y es conveniente mencionar que existe una situación de rezago en cuanto a los programas compensatorios que implementó el gobierno federal. Y no sólo eso, también hay que considerar que existen estados con un mayor desarrollo socioeconómico que cuentan con el personal capacitado para cumplir con los lineamientos del Acuerdo Nacional. Esta referencia no se hace con el fin de desacreditar a otras entidades federativas, sino para que se puedan tomar como puntos de referencia.

Podemos mencionar que los factores que impiden el cumplimiento de los objetivos de la descentralización son: el desigual desarrollo económico, los recursos que destinan los gobiernos federales a los estados, obstáculos de las secciones sindicales, así como las tradiciones burocráticas y laborales en cuanto a la supervisión y gestión escolar.

A más de 10 años de la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica nos hemos encontrado con una serie de cuestiones que se deben seguir investigando, pero es importante mencionar que la alternancia política no plantea una propuesta diferente en cuanto a la educación y esto se refleja en la manera en que algunos estados de la República han manejado su relación con el gobierno federal. Los cambios que se generen en las entidades federativas tienen que

ver más con la capacidad de gestión de sus gobiernos, que con el partido político al cual representan.

La educación, por lo tanto, debe ser una tarea de Estado más que de gobierno, de nada sirve implementar programas compensatorios producto de “promesas”, si no se atienden los verdaderos problemas como son la cobertura y el analfabetismo. Además, no podemos desviarnos del contexto internacional, ya que a partir de los años noventa se ha marcado la pauta en materia de educación, de ella se han derivado políticas que por desgracia nos integra al complejo mundo de la globalización, pero también es necesario que nosotros como estudiantes y ciudadanos, tengamos una conciencia crítica para actuar en el desarrollo económico y social de nuestro país.

Por otra parte, queramos o no, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación es una organización muy poderosa, poder solapado por el gobierno, quién ha dejado que prácticamente controle el desarrollo educativo de nuestro país, esto se refleja en la firma del Acuerdo, ya que ninguna reforma educativa se implementa en nuestro país si no es aprobada por el sindicato ¿Entonces cuál es la responsabilidad de la SEP al respecto? Esto nos lleva a mencionar que sólo se descentralizó la operación de los servicios educativos.

Conviene analizar la experiencia descentralizadora de nuestro país ya que en ella se debe considerar una nueva forma de definir el rumbo del sistema educativo nacional. Los nuevos proyectos, en cuanto a política educativa se refiere deben atender a quienes están al margen de los beneficios y decisiones públicas, pues de esta manera se cumple con los objetivos de la educación.

## Conclusiones

- Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se inclinó la balanza hacia el proyecto modernizador. Hubo un impulso descentralizador durante su gestión, pero también una crisis económica que lo obstaculizó. El deterioro de la economía aumentó los problemas de reprobación y deserción. El proyecto de descentralización inició como una medida para tener un mayor control de las funciones administrativas en los gobiernos locales.
- Durante los años ochenta, el Sistema Educativo Nacional, seguía operando de manera centralizada, y el proceso de descentralización pretendía mejorar la calidad y la eficiencia de la educación así como fomentar la participación social en el ámbito educativo ya que éste proceso, había iniciado como una medida para tener un mayor control en las funciones administrativas en los gobiernos locales.
- El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación lo frenó, considerándolo una amenaza para su estructura sindical, a partir de entonces, la SEP entregó todo el poder de decisión al SNTE y los secretarios de las secciones sindicales quienes se convirtieron en “dueños” del proceso de descentralización.
- Durante el sexenio de Miguel De la Madrid, en materia de educación, se perdió la oportunidad de hacer cambios importantes, pero se sentaron las bases para lo que vendría después.
- El proyecto modernizador, calificado también como neoliberal, fue impulsado con más decisión y vigor en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. La ideología que impregnaba toda acción del salinismo era lo que él llamó liberalismo social.
- El gobierno de Salinas consideró que con la política económica tradicional era muy difícil vincularse a los mercados internacionales y expandir el mercado interno, lo que provocó que las crecientes necesidades sociales fueran postergadas.
- La firma del Tratado de Libre Comercio representó una muestra importante del proyecto modernizador en la política económica nacional. Su relación con la educación reside en que es la expresión de un proceso largo de composición nacional e internacional de los mercados culturales y de modernización de los sistemas educativos, en relación con las cambiantes necesidades productivas.

- La política de vincular la educación con la modernización de la economía, fue un rasgo central de ciertos países latinoamericanos en la década de los noventa, hicieron ciertos ajustes a sus sistemas educativos siguiendo las propuestas que “sugirieron” los organismos internacionales.
- La incorporación de México al proceso de globalización de los mercados lo obligaría a tratar de ser competitivo internacionalmente y a realizar cambios importantes en el Sistema Educativo Nacional.
- El federalismo o federalización educativa indicó una redistribución de poder al fortalecer las atribuciones de las entidades. Con la descentralización, se pretendía tener una mayor congruencia entre el federalismo constitucional ya que la educación es uno de los temas prioritarios. Por otra parte, el esquema de distribución de los recursos y decisiones educativas concentradas en el gobierno federal, tenían como fin facilitar la transformación de una estructura centralizada y la ajustan a los principios constitucionales.
- No todas las competencias fueron delegadas a los estados y algunas quedaron bajo control de la federación, porque el gobierno federal, a través de la SEP, conservó las funciones normativa, compensatoria y de evaluación, y dejó a los estados la operación del sistema. Un punto importante fue que a nivel federal se manejó la administración de los servicios educativos del Distrito Federal.
- Algunos estados de la república representan desigualdades en el cumplimiento de los objetivos programados en el Acuerdo. Esto obedece a ciertos factores que pueden ser: la forma en como se organizan los sistemas educativos estatales, las condiciones socioeconómicas, las políticas homogeneizadoras de los órganos centrales que no los atienden adecuadamente, los recursos que se ofrecen a los gobiernos estatales y municipales, las iniciativas y obstáculos de las secciones sindicales, la burocracia en el ámbito de supervisión y gestión escolar, entre otros.
- El proyecto modernizador de la educación, continuado por Ernesto Zedillo Ponce de León, se habló de un “nuevo federalismo”, cuyo objetivo fue impulsar a fondo las medidas descentralizadoras de la administración pública federal y no es más que la continuación de las políticas impulsadas por el gobierno anterior.
- No hubo cambios importantes, únicamente se incorporaron nuevos programas entre 1994 y 2000 que tenían como objetivo mejorar la cobertura, promover la vinculación de

otros sectores en la educación y mejorar la calidad de la educación. Objetivos que seguirán justificándose tanto por el contexto internacional como por el nacional.

- El Distrito Federal, sigue dependiendo del gobierno federal hasta este momento; la SEP es quien dirige y opera los planteles de educación básica y de formación de maestros en el DF, pese al pluralismo político característico de este periodo. Por otra parte, en la asignación del financiamiento de los servicios educativos en el Distrito Federal, se puede observar que sigue excluido.
- Existe una fuerte desigualdad en los recursos que se transfieren a los estados, los cuales se hacen cargo de su administración porque no hay una distribución equitativa del gasto para educación, y se observa participación limitada de las entidades federativas, que influyeron de manera negativa en la calidad y la cobertura en educación básica.
- La descentralización de la educación básica debía mejorar la organización, calidad y eficiencia de la educación, encontramos que existe una situación de desigualdad en el desarrollo de los sistemas educativos estatales, y es conveniente mencionar que se observa una situación de rezago en cuanto a los programas compensatorios que implementó el gobierno federal.
- El cambio de partido en la asignación de presidente del año 2000, no plantea una alternativa diferente en el ámbito educativo y esto se refleja en la manera en que algunos Estados han manejado la relación entre ellos y el gobierno federal.
- La educación es una tarea primordial del Estado, su objetivo fundamental es resolver los problemas de cobertura y de analfabetismo. Este siempre ha sido su objetivo primordial desde la promulgación de la Constitución de 1917.
- La educación permite mejorar la vida de los individuos, pero es necesario tener una conciencia crítica para actuar en el desarrollo económico y social de México, estamos inmersos en un mundo globalizado que ha permitido la libre competencia producto de las políticas implementadas por los organismos internacionales, por lo tanto conviene analizar nuevamente los documentos que constituyen la base legislativa en materia de educación ya que a lo largo del proceso de descentralización nos hemos encontrado con una serie de cuestiones que impiden el cumplimiento de sus objetivos, pero es importante señalar que es necesario seguir investigando para poder generar nuevas propuestas.

- En la segunda mitad del siglo XX y XXI, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ha sido la organización que tiene una relación activa con el gobierno, mismo que ha dejado que aquél, intervenga en el desarrollo de las políticas educativas del país, lo que derivó en que el proceso de descentralización haya desembocado simplemente en la transferencia de servicios.

## Bibliografía.

### Libros.

1. AITKEN, Rob, "Carlos Salinas de Gortari", en Fowler Hill (comp.), *Presidentes Mexicanos (1911-2000). Tomo II*, México, Colección Biblioteca INEHRM, 2005. 530p.
2. ALVAREZ, Isaías, "La descentralización", en Guevara Gilberto (Comp.). *La Catástrofe Silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992. 336p.
3. -----, "La Federalización Educativa y El Sindicato de Trabajadores de la Educación", en Pardo, Ma. del Carmen, *Federalización e Innovación Educativa en México*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 1996. 578p.
4. ARNAUT, Alberto, *La Federalización Educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa en México (1989-1994)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992. 343p.
5. CARMONA, León Alejandro, "Paradojas de la descentralización y la gestión educativa en México". en Carmona León, Alejandro (Coord.), *Las políticas educativas en México. Sociedad y conocimiento*, México, Ediciones Pomares S.A. Barcelona-México, 2006. 272p.
6. COVARRUBIAS, Oscar Mauricio, *Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Mexicano*. México, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2000. 290p.

7. DECEANO, Osorio Francisco. "La reforma de la Educación Normal 1996-2000, en *Secretaría de Educación Pública: Memorias del Quehacer Educativo: 1995-2000 (tomo1)*, México, SEP, 2000. 265 p.
8. DELORS, Jácques, *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el desarrollo*. México, Santillana, 1996. 318 p.
9. FERNANDEZ, Iñigo, *Historia de México*, México, Pearson Educación, 2004. 393 p.
10. FUENTES Molinar, Olac, "Los esfuerzos por la calidad de la educación básica", en: *Secretaría de Educación Pública: Memorias del Quehacer Educativo 1995-2000 (tomo 1)*, México, SEP, 2000. 265 p.
11. GONZÁLEZ Castillo, Rodolfo, *La descentralización de los servicios educativos en el Distrito Federal*, México, Tesis de Licenciatura (Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública) UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2000. 195 p.
12. LATAPÍ, Pablo, *La SEP por dentro: Las políticas de la SEP por cuatro de sus secretarios 1994-2004.*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004. 364 p.
13. ----- y Ulloa Manuel, *El Financiamiento de la Educación Básica en el marco del Federalismo*, México, CESU-UNAM, Fondo de Cultura Económica, 2000. 364 p.
14. MANCERA, Carlos y Vega, Luis, "Oportunidades y retos del federalismo educativo: El camino recorrido: 1992-2004, en *Secretaría de Educación Pública. Memoria del quehacer educativo 1995-2000 (tomo1)*, México, Secretaría de Educación Pública, 2000. 265 p.

15. MARTÍNEZ Olivé, Alva, "Construir el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los maestros de educación básica en servicio 1995-2000", en *Secretaría de Educación Pública. Memoria del quehacer educativo 1995-2000 (tomo1)*, México, Secretaria de Educación Publica, 2000. 265 p.
16. MENESES, Ernesto, *Tendencias Educativas Oficiales en México*, Vol.1 México, Universidad Iberoamericana, 1997. 334 p.
17. MOCTEZUMA, Barragán Esteban, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. 234 p.
18. PARDO, Ma. del Carmen, "El Órgano central: la tarea normativa y reguladora". en Pardo Ma. del Carmen (coord.), *Federalización e innovación Educativa en México*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 1999. 578 p.
19. RAMÍREZ, Raymundo Rodolfo, "La transformación de la gestión escolar: factor clave para mejorar la calidad de la educación", en *Secretaría de Educación Pública. Memoria del quehacer educativo 1995-2000 (tomo1)*, México, Secretaria de Educación Publica, 2000. 265 p.
20. UBIACO, Maldonado Jorge Bruno, *El federalismo en México y los problemas sociales del país*, México, Asociación de Alumnos y Ex – alumnos de posgrado en Derecho A. C, 2002. 283 p.
21. ZORRILLA, Margarita, *Diez años después del Acuerdo nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas*, México, Revista Electrónica de Investigación Educativa Vol. 4 Núm. 2, 114-132 p.

22. ZUÑIGA Martínez, Jorge, *La descentralización en la política educativa*. México, Tesis de Licenciatura (Licenciado en Pedagogía), UNAM-Facultad de Filosofía y Letras 2006. 162 p.
23. VICTORINO Ramírez, Liborio, *Políticas Educativas. La educación en México en el siglo XX y perspectivas*, México, Universidad Autónoma Chapingo-Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México, 2005 171 p.

### **Documentos jurídico-administrativos.**

24. Comisión de Descentralización de la Vida Nacional. *Descentralización de la Administración Pública. La Descentralización de la Educación*. México agosto de 1982. 12 p.
25. México, Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, 1995. 200 p.
26. México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
27. Jomtien Tailandia, *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, 9 de marzo de 1990. 20 p.
28. México, Secretaría de Educación Pública, Diario Oficial de la Federación. *Ley General de Educación*, México, martes 13 de julio de 1993. Tomo CDLXXVII. No 9 p. 1-16
29. México, Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*. México, 1984. 90 p.
30. México, Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983. 150 p.

31. México, Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, 1989. 200 p.
32. Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994*. México 1989 50p.
33. México, Poder Ejecutivo Federal. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal*, México, SEP 1993. 20 p.
34. México, Poder Ejecutivo Federal. *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, México, 1994. 37 p.
35. México, Secretaría de Educación Pública, *La Descentralización Educativa. Avances de un proyecto nacional*, CEDAP, México, 1985. 10 p.
36. México, Secretaría de Educación Pública, *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, publicado el *Diario Oficial de la Federación* el día 4 de julio de 1994. 57 p.

**Páginas electrónicas.**

37. Sindicato Nacional para los trabajadores de la educación: <http://www.snte.org> .  
[Consultado el día 8 de enero de 2008.]
38. Periódico “El Universal” <http://www.eluniversal.com.mx/notas/362299html>.  
[Consultado el día 8 de enero de 2008.]
39. Ejército Zapatista de liberación Nacional:  
<http://www.ezlnnaldf.org/static/documentos/resumsanandres.htm>.  
[Consultado el día 8 de enero de 2008.]

40. Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León:

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/dosc/jul00/02jul00-3.html>.

[Consultado el día 8 de julio de 2008.]

41. Secretaria de Educación Pública: <http://www.sep.gob.mx>. [Consultado el día 8 de enero de 2008.]

42. Revista Electrónica de Investigación Educativa:

<http://revistadeinvestigacioneducativa.com.mx> [consultado el día 11 de junio de 2006.]